

УДК 339.923:336.14:061.1ЄС

А. О. Бояр – кандидат географічних наук, доцент кафедри міжнародних економічних відносин Волинського національного університету імені Лесі Українки, магістр економіки (США)

Принципи функціонування бюджетної системи Європейського Союзу

Роботу виконано на кафедрі міжнародних економічних відносин ВНУ ім. Лесі Українки

Розглядаються базові принципи функціонування бюджетної системи ЄС. Обґрунтовуються механізми реалізації зазначених принципів та сценарії вирішення певних бюджетно-процедурних питань у Спільноті.

Ключові слова: бюджет, видатки, доходи, фінансовий регламент, ЄС.

Бояр А. О. Принципы функционирования бюджетной системы ЕС. Рассматриваются базовые принципы функционирования бюджетной системы ЕС. Обосновываются механизмы реализации приведенных принципов и сценарии решения некоторых бюджетно-процедурных проблем.

Ключевые слова: бюджет, расходы, доходы, финансовый регламент, ЕС.

Boyar A. O. The European Union Budgetary Principles. Basic principles of the EU budgetary system are considered. Mechanisms of realization of these principles are explained as well as decision-making schemes in case of some problems in budgetary procedure are made explicit.

Key words: budget, expenditure, revenue, financial regulation, EU.

Постановка наукової проблеми та її значення. Курс України на інтеграцію до ЄС обумовлює потребу всебічного вивчення різних аспектів системного функціонування та єдиної політики цього регіонального угруповання, а також наслідків, що випливають із членства в ньому. Єдина бюджетно-фінансова (фіскальна) політика ЄС не є в цьому сенсі винятком, а навпаки, виступає однією з ключових сфер, у якій стикаються національні інтереси держав-членів, реалізується політика взаємодії та формуються пріоритети на майбутнє.

Незважаючи на те, що європейські вчені досить давно й плідно працюють над дослідженням різних аспектів функціонування бюджетної системи ЄС (далі – БС ЄС), у вітчизняному науковому доробку та дискусіях відповідна проблематика не знаходить суттєвого резонансу, що, на нашу думку, вимагає коректив. Серед праць іноземних авторів можна виділити дослідження, у яких розкриваються загальні принципи, механізми й структурні особливості функціонування БС ЄС (Ф. Кабатусуїла (F. Kabatusuila), К. Салама (K. Salama)); бюджетні проблеми та перспективи (Ф. Хайнеман (F. Heinemann), М. Шрейер (M. Schreyer), І. Бег (I. Begg), Дж. Піт (J. Peet)); фінансові й бюджетні наслідки розширення (А. Мейх'ю (A. Mayhew), Б. Карлссон (B. Karlsson), В. Кок (W. Kok)); взаємозв'язок бюджетної політики ЄС із торговельною політикою ЄС (Д. Кернохан (D. Kernohan), Дж. Феррер (J. Ferrer), А. Шнайдер (A. Schneider)) тощо. Серед українських авторів можна виділити праці В. Посельського та О. Приходько. Загальні питання щодо бюджету ЄС висвітлені також у посібниках, присвячених правовим й інституційним основам європейської інтеграції.

Формулювання мети та завдань статті. Виходячи із зазначених міркувань, метою цього дослідження є виявлення та висвітлення принципів функціонування БС ЄС. Досягненню мети сприятиме вирішення таких завдань: 1) на основі аналізу правових актів Спільноти виявити основні принципи функціонування БС ЄС; 2) здійснити систематизацію цих принципів; 3) розкрити їх суть; 4) обґрунтувати механізми їх практичної реалізації в бюджетній процедурі Спільноти; 5) продемонструвати можливості вирішення певних бюджетно-процедурних проблем у Спільноті на основі усталених бюджетних принципів; 6) виділити напрями подальших досліджень БС ЄС.

Виклад основного матеріалу й обґрунтування отриманих результатів дослідження. Бюджетна система ЄС формувалась і розвивалась як невід'ємна складова частина цього міжнародного інтеграційного об'єднання й тому підпорядкована загальним принципам його функціонування. Ці принципи викладені в першій частині Договору про заснування Європейської спільноти. Серед них можна виділити принципи економіки відкритого ринку з вільною конкуренцією, стабільних цін, міцних національних фінансів та валютних умов, стабільного балансу платежів, субсидіарності. Серед інших виділяються також принципи недискримінації, комплементарності, верховенства права.

Однак реалізація спільних політик Спільноти у різних сферах здійснюється також на основі ряду специфічних принципів, що враховують особливості тієї чи іншої сфери. Ці принципи можуть бути відображені в установчих договорах та/чи в базових для відповідних політик актах вторинного законодавства ЄС. До основних принципів бюджетної політики ЄС належать: принципи єдності та бюджетної точності, принцип щорічності, принцип рівноваги, принцип розрахункової одиниці, принцип універсальності, принцип специфікації, принцип розумного фінансового менеджменту й принцип прозорості. Вони прописані в Регламенті Ради № 1605/2002 від 25 червня 2002 р. щодо фінансового регламенту, що застосовується до загального бюджету Європейських спільнот (далі – ФР) [3]. Детальніше зупинимося на всіх цих принципах по чергово.

Принципи єдності та бюджетної точності (з англ.: *principles of unity and of budget accuracy*). Принцип єдності означає, що Європейський Союз, Європейська спільнота та Європейська спільнота з атомної енергії (Євратом) мають єдиний бюджет, а також що дохідна й витратна частини бюджету відображаються в одному документі. Принцип бюджетної точності передбачає, що всі затверджені бюджетні доходи та витрати повинні обов'язково відображатися в бюджеті. Термін “точність” стосується типу й абсолютних величин доходів і витрат. Доходи чи витрати, що перевищують затверджені обсяги або не включені до бюджетного документа, не допускаються (ст. 5 [3]).

Дохідна частина бюджету ЄС формується відповідно до існуючого в ЄС специфічного механізму, який отримав назву “система власних ресурсів”. Витратна частина бюджету спрямована на виконання положень засновницьких договорів Європейських спільнот і Договору про Європейський Союз. Сюди входять витрати на реалізацію всіх секторальних політик ЄС, витрати на спільну зовнішню й безпекову політику, поліційну та судову співпрацю тощо.

У випадках тривалого невикористання вказаних бюджетних асигнувань їх одержувачем (бенефіціантом) передбачається повернення до бюджету ЄС накопичених відсотків. Ці кошти доповнюють дохідну частину бюджету за категорією “Інші доходи”. Однак правові акти ЄС встановлюють ряд винятків з цього правила (див. ст. 5а (2) [3] і ст. 3 (2) [2]).

Принцип щорічності (з англ.: *principle of annuality*) означає, що бюджетні витрати санкціонуються лише на один фінансовий рік, який триває із 1 січня по 31 грудня (ст. 6 [3]). Хоча слід зауважити, що це правило значно пом'якшується тим фактом, що у фіскальній практиці Євросоюзу існує поділ бюджетних асигнувань на диференційовані й недиференційовані.

Диференційовані асигнування – це бюджетні виплати, що за строком здійснення виходять за рамки фінансового року. Відповідно недиференційовані асигнування здійснюються лише в одному фінансовому році. Диференційовані асигнування поділяються на дві категорії – зобов'язальні асигнування й платіжні асигнування (з англ. *commitment appropriations* та *payment appropriations*). Зобов'язальні асигнування відображають бюджетні витрати, які здійснюватимуться в поточному році та в наступних роках відповідно до взятих Спільнотою на себе дворічних і триваліших зобов'язань. Платіжні асигнування відображають платежі, що реально здійснюватимуться в поточному році відповідно до щорічних зобов'язань та зобов'язань минулих років.

Відрахування до бюджету ЄС державами-членами здійснюються, як правило, після настання фінансового року. Однак чинна система власних ресурсів Спільноти дає можливість відкличання січневої її частини на потреби Спільноти до настання фінансового року (ст. 8 (1) [3]).

Як правило, бюджетні кошти, які були санкціоновані для використання в певному фінансовому році, але не були використані до кінця цього року, скасовуються. Однак і з цього правила існують винятки. Зокрема, невикористані кошти можуть переноситись у наступний фінансовий рік¹ автоматично або за рішенням відповідної інституції ЄС (ст. 9 (1) [3]). За жодних умов не підлягають перенесенню в наступний фінансовий рік резервні асигнування та витрати на штатних працівників структур ЄС (заробітна плата тощо).

Принципу щорічності стосується також запроваджене в Спільноті *правило тимчасових дванадцятих частин* (з англ.: *provisional twelfths*). Воно використовується тоді, коли бюджет не приймається до початку фінансового року, тобто до 1 січня. У такому випадку витрати з бюджету можуть здійснюватися постатейно щомісяця, але в розмірах, що не перевищують 1/12 асигнувань за відповідною статтею бюджету попереднього фінансового року. Обсяги цих витрат також не можуть перевищу-

¹ Далі по тексту рік $n + 1$.

вати 1/12 асигнувань за відповідною статтею проекту бюджету на поточний фінансовий рік [1, 186]. Якщо існує потреба виділення бюджетних асигнувань у більших обсягах, Рада ЄС на вимогу Комісії та після консультацій з Парламентом кваліфікованою більшістю голосів повинна прийняти відповідне рішення (ст. 13 (3а) [3]).

Принцип рівноваги (з англ.: *principle of equilibrium*) передбачає збалансованість бюджетних доходів і платіжних асигнувань, оскільки, відповідно до чинних нормативних положень, Європейські спільноти не можуть брати позики для погашення своїх витрат (ст. 14 [3]). Сформований наприкінці будь-якого фінансового року баланс переноситься до бюджету року $n + 1$. Як правило, це позитивний баланс, який формує одне з джерел доходів бюджету. У випадку, коли баланс негативний, він переноситься в бюджет наступного року як платіжне асигнування, спрямоване на його погашення.

Інформація про характер бюджетного балансу включається Комісією до проекту нового бюджету і подається Раді та Парламенту в рамках чинної бюджетної процедури (до 1 липня фінансового року, що передує тому, для якого формується проект бюджету). Якщо в процесі розгляду проекту бюджету останніми в Комісії з'являється нова інформація, вона подає їм лист із поправкою (з англ.: *letter of amendment*) відповідно до ст. 34 ФР.

Суть **принципу розрахункової одиниці** (з англ.: *principle of unit of account*) зводиться до використання єдиної валюти ЄС – євро для виконання всіх бюджетних розрахунків і ведення бухгалтерської звітності. Однак деякі операції можуть здійснюватись у національних валютах держав-членів. Це здійснюється в разі практичної доцільності, а відповідне рішення приймається відповідальним фінансовим розпорядником інституції ЄС чи іншою його структури (фінансовим директором, головним бухгалтером чи авансовим адміністратором).

Як загальне правило під час конвертації валюти євро в іншу грошову одиницю використовується щоденний курс обміну євро, що публікується в серії С Офіційного вісника ЄС (з англ.: *Official Journal of the European Union*). Правом здійснювати обмінні операції з євро часто наділяються контрактні сторони чи бенефіціанти. У таких випадках особливості здійснення таких операцій повинні бути відображені у відповідних контрактах чи інших фінансових угодах.

Принцип універсальності (з англ.: *principle of universality*) передбачає погашення всіх бюджетних витрат у цілому за рахунок бюджетних доходів (ст. 17 [3]). Із цього принципу випливає два правила: 1) неприпустимість коригування доходів відповідно до витрат і навпаки та 2) неприпустимість прив'язки конкретних статей доходів до конкретних статей витрат.

Із першого правила випливає, що обсяги доходів і витрат вносяться до бюджету в повному обсязі шляхом дотримання встановленої в ЄС бюджетної процедури. Заплановані доходи й витрати повинні бути забезпечені відповідальною за виконання бюджету інституцією – Європейською комісією, а поточне коригування видатків через неочікуване недоотримання бюджетних доходів (чи навпаки) не допускається.

Із другого правила випливає неприпустимість прив'язки конкретних статей доходів до конкретних статей витрат, а також існує ряд винятків. Зокрема, асигнованими, тобто такими, що спрямовуються на конкретні цільові асигнування (з англ.: *assigned revenue*), є, наприклад, такі види доходів (ст. 18 [3]): фінансові внески держав-членів на певні науково-дослідні програми, що започатковані відповідно до регламентів Ради ЄС на виконання рішення Ради щодо системи власних ресурсів спільнот; фінансові внески держав-членів та інших донорських країн чи міжнародних організацій на певні проекти зовнішньої допомоги, які фінансуються Спільнотою й адмініструються Комісією; відсотки за депозитами та штрафи відповідно до Регламенту щодо надмірного дефіциту [4]; доходи, які заповідаються на спеціальні цілі, наприклад доходи фондів, дотації, подарунки й пожертви, включаючи відповідні доходи інституцій Спільноти тощо.

У самому бюджеті повинна здійснюватися специфікація категорій доходів, щодо яких передбачається цільове використання. Зокрема, у положенні про доходи кожної із секцій інституцій Спільноти одразу після відповідного пункту доходів через тире робиться припис “асигнований дохід”, а в колонці, де має бути зазначена сума, вводиться позначення “р. т.²”, що зазвичай символізує обсяг коштів, який не може бути остаточно встановлений на момент затвердження проекту бюджету. Попередньо оцінена сума асигнованих доходів і заходи, на які вони мають бути витрачені, зазначаються в примітках до бюджету (ст. 10 (1) [2]).

² Від англ. *paymaster* – казначей.

Дотримання принципу універсальності під час формування і виконання бюджету ЄС дає змогу забезпечити його стабільність, універсальність і надійність.

Принцип специфікації (з англ.: *principle of specification*). Для того, щоб запобігти непорозумінню щодо призначення різних типів асигнувань, кожне асигнування приписується до конкретної цілі й на конкретний захід. Зокрема, положення про доходи та положення про витрати кожної з інституцій Спільноти, які прийнято називати секціями, поділяються на глави, розділи, статті та пункти. Глави й розділи є відображенням цілей, на які спрямовуються асигнування. Вони, у свою чергу, поділяються на статті та пункти (ст. 21 [3]).

Однак ФР передбачає процедуру, яка дозволяє перерахунок (трансфер) окремих асигнувань. Можливість перерахунку асигнувань є необхідною для забезпечення більш гнучкого управління бюджетними коштами кожною інституцією ЄС та можливості оперативно реагувати на зміни політичних пріоритетів. Залежно від цільового призначення коштів і їх розміру інституції можуть самостійно (без погодження з бюджетним керівництвом) проводити трансфер асигнувань у межах своїх секцій або попередньо погоджувати можливість такого трансферу з Радою та Парламентом.

Слід відзначити, що критерії самостійного трансферу асигнувань Комісією (див. ст. 23 [3]) й іншими інституціями Спільноти (див. ст. 22 [3]) відрізняються. Це пояснюється тим, що перша як виконавчий орган ЄС у повному обсязі несе відповідальність за реалізацію політик Спільноти та виконання бюджету в цілому.

Принцип розумного фінансового менеджменту (з англ.: *principle of sound financial management*) поєднує в собі три основні принципи фіскальної культури, таких як економія, ефективність та дієвість (з англ. відповідно: *economy, efficiency, effectiveness*). Принцип економії передбачає, що ресурси, які використовуються інституціями для реалізації своєї діяльності, повинні надходити вчасно, у потрібних обсягах і необхідної якості та за найнижчою ціною. Принцип ефективності стосується пошуку найкращого співвідношення між залученими ресурсами й отриманими результатами, а принцип дієвості передбачає забезпечення вимірності встановлених цілей кінцевими результатами.

Відповідно до принципу дієвості завжди повинна забезпечуватися можливість підтвердження досягнення цілей, які ставилися, шляхом удалого вибору зрозумілих і чітких індикаторів. Система таких індикаторів розробляється самими інституціями ЄС і надсилається бюджетному керівництву в пакеті з попереднім проектом бюджету або раніше.

Інституції Спільноти повинні проводити попередню та фактичну оцінку (із латин.: *ex ante* та *ex post* оцінка) своєї діяльності відповідно до інструкцій, що прописані в Регламенті Комісії 2342/2002 [2]. Така оцінка проводиться щодо всіх програм і заходів, що тягнуть за собою бюджетні витрати (ст. 27 [3]). Програми та заходи, обсяги фінансування яких перевищують € 5 млн, повинні проходити проміжну (з англ. *interim*) та/або фактичну оцінку з метою встановлення їх відповідності поставленим цілям.

Із метою забезпечення дотримання принципу розумного фінансового менеджменту в ЄС функціонують системи внутрішнього й зовнішнього контролю. Функції внутрішнього контролю виконують спеціальні служби внутрішнього аудиту, створені в структурі кожної з інституцій Спільноти та очолювані внутрішнім аудитором. Зовнішній контроль забезпечується Рахунковою палатою, Групою з фінансових прорахунків та Європейським відомством із боротьби із шахрайством (з англ. відповідно: *European Court of Auditors, Financial Irregularities Panel, European Anti-Fraud Office (OLAF)*).

Принцип прозорості (з англ.: *principle of transparency*) має забезпечувати прозорість процедур формування й виконання бюджету, а також процедури представлення фінансової звітності. Один зі способів забезпечення дотримання цього принципу – публікування бюджету і поправок до нього в Офіційному віснику ЄС. Опублікування бюджету здійснюється протягом трьох місяців із дати проголошення його прийнятим Головою Європейського парламенту. У Віснику також публікуються зведені бухгалтерські звіти та звіти з бюджетного й фінансового менеджменту кожної з інституцій Спільноти.

У максимально короткі строки і не пізніше ніж через чотири тижні з дати прийняття бюджету кінцеві й деталізовані бюджетні показники, перекладені мовами всіх держав-членів Спільноти, повинні бути розміщені на Інтернет-сторінці ЄС за ініціативою Комісії (ст. 23 [2]).

Слід також відзначити, що регулювання різних секторів бюджетної системи Спільноти може здійснюватися і на основі специфічних додаткових принципів. Так, державні замовлення, що повністю або частково здійснюються з бюджетних фондів ЄС, повинні відбуватися згідно з принципами

прозорості, пропорційності, рівного ставлення і недискримінації (ст. 89 [3]). Принципи прозорості та рівного ставлення лежать також в основі процедури надання грантів (ст. 109 [3]), а розподіл обов'язків між бюджетно-фінансовими посадовцями здійснюється на основі принципу розподілу обов'язків (ст. 58 [3]).

Висновки та перспективи подальших досліджень. Таким чином, усі проаналізовані принципи є наріжним каменем функціонування БС ЄС, своєрідними “правилами гри”, у рамках яких здійснюється бюджетна політика та реалізується бюджетна процедура в Спільноті. Зміни бюджетних принципів ЄС навіть у довгостроковій перспективі є дуже малоймовірними, що, звичайно, лише додає їм актуальності з позицій європейської інтеграції нашої країни. Однак цілий ряд питань вимагають подальшого пізнання вітчизняною науковою думкою. Зокрема, це питання формування й структури дохідної та витратної частин бюджету, інституційно-правового забезпечення бюджетної політики ЄС, бюджетної процедури й бюджетного планування ЄС, впливу процесу розширення на БС Спільноти тощо.

Література

1. Європейський Союз: Консолідовані договори / наук. ред. В. Муравйов ; [пер. Ю. Петруся]. – К. : Port-Royal, 1999. – 208 с.
2. Comission Regulation (EC, Euroatom) No 2342/2002 of 23 December 2002 laying down detailed rules for the implementation of Council Regulation (EC, Euratom) No1605/2002 on the Financial Regulation applicable to the general budget of the European Communities [OJ L 357, 31.12.2002]. – Режим доступу : http://ec.europa.eu/budget/documents/financial_regulation_en.htm?go=t1_0#table-1_1
3. Council Regulation (EC, Euratom) No 1605/2002 of 25 June 2002 on the Financial Regulation applicable to the general budget of the European Communities [OJ L 248, 16.09.2002]. – Режим доступу : http://ec.europa.eu/budget/documents/financial_regulation_en.htm?go=t1_0#table-1_1
4. Council Regulation (EC) No 1467/97 on speeding up and clarifying the implementation of the excessive deficit procedure [OJ L 209, 02.08.1997]. – Режим доступу : <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31997R 1467:EN:HTML>

Адреса для листування:

43021, м. Луцьк, вул. Винниченка, 28/204.

Статтю подано до редколегії
12.11.2008 р.