

что миграционный потенциал украинского ближайшие годы будет оставаться высоким [2].

**Література:**

1. <http://www.ukrstat.gov.ua> - Сайт Государственного комитета статистики Украины
2. <http://www.iom.int> - Сайт международной организации миграции
3. [www.dcz.gov.ua](http://www.dcz.gov.ua) - Государственная служба занятости.

**Притула Т.М.,**  
аспірант кафедри міжнародної  
економіки Київського національного  
економічного університету  
ім. В. Гетьмана

**МОНІТОРИНГ БЮДЖЕТНИХ РЕФОРМ ЄС  
В КОНТЕКСТІ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ ІНТЕГРАЦІЇ ТА ГЛОБАЛІЗАЦІЇ**

**Постановка проблеми.** Процеси світової глобалізації та інтернаціоналізації з однієї сторони сприяють зближенню національних економік, вільному доступу до ринків, руху фінансових потоків та робочої сили, а з іншої - вимагають і від окремих країн, і від міжнародних об'єднань вирішувати нові завдання і, разом з тим, складні глобальні проблеми людства, такі як: зміна клімату, безробіття, енергозабезпечення, перенаселення, забруднення навколишнього середовища, ліквідація природних і техногенних катастроф, міграції робочої сили тощо.

Прискорені темпи глобалізації та нові виклики не обійшли найбільше у світі і найдинамічніше у своєму розвитку інтеграційне угруповання – Європейський Союз. Це викликало необхідність, в умовах обмежених фінансових ресурсів, розпочати процеси оновлення існуючої системи управління спільними політиками, визначення пріоритетів та пошуку альтернативних рішень. До того ж, внаслідок приєднання нових членів – Румунії та Болгарії у 2007 році, в ЄС значно посилюється розрив (дисбаланс) у регіональному розвитку. Суттєвий тягар отримала і його фінансова система, що певною мірою позначається і на загальному економічному розвитку об'єднання.

На сьогодні вся діяльність ЄС, в основі якої закладено реалізація різноманітних за напрямками спільних політик, знаходиться на стадії глибокої модернізації. На перший план виходять питання інновацій, отримання “нових знань”, формування сталого розвитку, які лежать в основі як стратегії

конкурентоспроможності, створення нових робочих місць так і загальних процесів економічного реформування. Розширення і поглиблення всіх процесів в ЄС потребує концентрації зусиль для посилення й закріплення як територіальної, так і соціальної й економічної єдності.

Саме для вирішення цих завдань загальний бюджет ЄС є важливим інструментом для реальної та комплексної реалізації. Здійснювані процеси модернізації всієї системи ЄС, в тому числі в контексті введення в дію Лісабонської угоди, призвели до необхідності проведення бюджетної реформи, яка являється ключовою в контексті реалізації фінансових перспектив на 2007 – 2013 рр. та початком закладення основ для формування нової, п'ятої за рахунком, фінансової програми дій на 2014 – 2020 рр. Фактично, трохи більше ніж через двадцять років після прийняття першої довгострокової фінансової програми прийшов час виробити й прийняти рішення в масштабах всієї Європи (на місцевих, регіональних та наднаціональних рівнях), які б охопили нові напрями в політиці фінансування і бюджетних відносинах, щоб бути спроможним протистояти новим викликам й загрозам глобалізації та забезпечити подальшу ефективну євроінтеграцію.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Питанню дослідження бюджету ЄС як інструменту фінансової політики та механізму реалізації комплексу завдань, що стоять перед співтовариством, в тому числі і в контексті забезпечення її подальшої інтеграції приділяється незначна увага вітчизняних вчених. В Україні практично відсутні комплексні науково-теоретичні й практичні дослідження з цієї тематики. В окремих доробках це питання має лише фрагментарний та епізодичний характер. Питання функціонування фінансової системи ЄС, впливу її бюджетно – фінансової політики на процеси глобалізації та європейської інтеграції частково розглянуті вітчизняними вченими Чухно А.А., Черкаським І.Б., Шнирковим О.І., Гончаровим Ю.В., Резніковою О.О., Миргородською Л.О. Серед російських вчених, які вивчають питання фінансової євроінтеграції варто відзначити Борко Ю.А., Буторіна О.В. В іноземній науковій літературі варто відзначити іноземних вчених, які в комплексі з розвитком ЄС розглядають питання бюджетного процесу, це - Ніколаса Мусиса, Десмонда Дайнена, Бриджита Лафана, Майкл Шеклтон, Гелен і Вільям Волеса, Матіаса Гердегена.

**Мета статті.** Здійснити моніторинг, проаналізувати та узагальнити роль та значення бюджетних реформ Європейського Союзу в контексті європейської інтеграції та глобалізації. Запропонувати авторське бачення першочергових заходів бюджетного реформування.

**Виклад основного матеріалу.** Фінансово - бюджетна реформа в Європейському Союзі проводиться не вперше. Це вже четверта за рахунком реформа за весь період існування ЄС.

На початку 1980-х років, а саме у червні 1984 року на засіданні Європейської Ради у Фонтблосі було вирішено збільшити один із трьох “власних ресурсів” бюджету ЄС – “ПДВ відрахування” з 1% до 1,4%. Проте, скоро з'ясувалося, що збільшених ресурсів недостатньо для покриття зусиль, спрямованих на економічну й соціальну інтеграцію та завершенню формування

єдиного ринку у 1992 році [1,с.41]. Таким чином, із-за зростаючої інституційної та бюджетної кризи, прийняттям Єдиного Європейського Акту (ЄСА), який встановив нові економічні і соціальні пріоритети та передбачив збільшення структурних видатків задля посилення єдності співтовариства, виникла необхідність у проведенні реформи фінансової системи та посилення бюджетної дисципліни.

Перша бюджетна реформа отримала назву “Делор-1” (1988 – 1992 рр.), а друга – “Делор-2” (1993 – 1999 рр.) на честь їх автора – видатного французького фінансиста і політика, восьмого керівника Єврокомісії (1985-1995) Жака Делора [2, с.332]. Бюджетна угода, підписана в 1988 році передбачала трансформування бюджетних відносин шляхом інтеграції річного бюджету з середньостроковим фінансовим прогнозом. Це сприяло частково зміцненню бюджетної дисципліни, пошуку додаткових власних ресурсів, розширення структурних фондів, а також збереження бюджетних пільг для Великобританії. Головним елементом цієї бюджетної реформи стало розширення системи “традиційних власних ресурсів” шляхом запровадження нового четвертого ресурсу, який пропонувалося оцінювати за визначеною величиною відрахувань від ВВП країн-членів. Доповненням до цієї угоди стало підписання Комісією, Радою міністрів та Європарламентом Міжінституційної угоди, в основу якої було покладено фінансовий прогноз на найближчі п'ять років, у якому передбачалося шість категорій витрат:

- на економічну і соціальну політику єднання;
- на дослідження і технологічний розвиток;
- на внутрішню та зовнішню політику;
- на транспорт, енергію та телекомунікації;
- на сільське господарство;
- на компенсації.

Крім того, іншими пунктами цієї бюджетної угоди було визначено:

- збільшення до 1,2% ВВП доступних співтовариству фінансових ресурсів шляхом підвищення граничного розміру відрахувань від ПДВ до 1992 року;

- запровадження більш строгої і взаємопов'язаної бюджетної дисципліни, щоб обмежити приріст сільськогосподарських витрат на рівні, що не перевищує 74% від приросту сумарного ВВП співтовариства;

- продовження дії, визначеної у Фонтенбло, системи пільг, згідно з якою Великобританія отримує пільги за своїми внесками в доходну частину бюджету співтовариства, в еквівалентні 66% різниці між часткою надходжень у бюджет, який вона забезпечує та сумарною часткою розподілених витрат;

- збільшення вдвічі протягом 1988 – 1993 рр. фінансових ресурсів, доступних менш заможним державам – членам співтовариства.

Зважаючи на успіх першої проведеної реформи із запровадженням фінансових перспектив, Єврокомісія запропонувала новий пакет фінансових перспектив на 1993 – 1999 роки, який отримав назву “Делор-2”. Крім того, щоб надати реальних форм маастрихтським зобов'язанням стосовно підготовки до

економічного й валютного союзу було передбачено вдвічі збільшити фінансові асигнування, порівняно з 1992 роком.

Разом з тим, запропонований пакет бюджетних реформ вдосконалив використання четвертого ресурсу, заснованого на ВВП. З цього часу він повинен був розподілятися зважено на базі ПДВ, що має прогресивну базу. Незважаючи на серйозні заперечення, зокрема з боку італійського уряду, який найбільше втрачав від таких змін, було досягнуто домовленості про поступове збільшення четвертого ресурсу. Встановлений ліміт в 1,4% ПДВ було вирішено зберегти до 1995 року із подальшим поступовим зниженням до 1% протягом 1995-1999 рр. Крім цього, нова бюджетна реформа передбачила:

- встановлення максимального рівня доходів та витрат на період до 1999 року за умови збереження максимального рівня доходів у 1,2% ВВП протягом 1993 – 1994 рр. і з його поступовим підвищенням до 1,27% до 1999 року;
- розподіл витрат за шістьма основними категоріями з конкретним розподілом фінансових асигнувань на кожний рік;
- коригування системи надходжень для забезпечення точнішого врахування «спроможності сплачувати необхідні внески»;
- збереження, на вимогу Великобританії, механізму надання пільг за членськими внесками по внесками до бюджету.

Наступний етап в еволюції бюджету пов'язують із розробкою нового набору фінансових перспектив на 2000 – 2006 роки і фінансового забезпечення планового розширення ЄС. Так, на переговорах щодо майбутнього фінансування Євросоюзу, Єврокомісія застосувала практично аналогічну модель, запропоновану й випробувану в процесі реалізації “Делор-1” та “Делор-2”. Третя реформа отримала назву “Програма дій – 2000”.

Пропозиції, представлені Комісією, утворили фундамент, на основі якого обговорювалися основні питання та розв'язувалися конфлікти. Основними її елементами були: питання майбутнього фінансування, структурні витрати та витрати в галузі сільського господарства (Табл. 1):

- *майбутнє фінансування на період 2000–2006 рр.* Граничний обсяг фінансових ресурсів зберігається на рівні 1,27% ВВП співтовариства (рівень встановлений у 1999 році для “Делор-2”), тоді як усі інші збільшення залежатимуть від зростання ВВП. При цьому бюджетні зобов'язання у 2006 році заплановані на рівні 105 млрд. євро.
- *структурні витрати.* На період з 2000 до 2006 року планується зберегти структурні витрати на рівні 0,46% ВВП співтовариства (рівень встановлений у 1999 році для “Делор-2”). При цьому 246 млрд. євро мають бути виділені нинішнім державам-членам і 46 млрд. євро – країнам-кандидатам (як до, так і після приєднання). Регіони, як і раніше, отримуватимуть близько двох третин загального обсягу структурних фондів; кількість стратегічних цілей передбачається скоротити з 6 до 3; 10 відсотків витрат зі структурних фондів відраховуються у резерв підтримки

ефективності для тих регіонів, що використовуватимуть кошти в інноваційних цілях; передбачається продовження діяльності Фонду згуртування з проміжним переглядом списку країн, на які ця діяльність поширюється.

- *сільське господарство*. Передбачається продовження реформи спільної політики щодо сільського господарства. Згідно з напрямками, визначеними в межах реформи Макшері у 1992 році, з подальшим обмеженням цінової підтримки, наданням компенсацій фермерам у формі прямих виплат та перенесенням наголосу на розвиток у сільській місцевості та захист довкілля.

Таблиця 1. Пропозиції Єврокомісії щодо фінансового прогнозу на 2000 – 2006 рр. (у млрд. євро, в цінах 1999 р.).

Асигнування по зобов'язаннях	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Сільське господарство (управління)	46,1	46,9	47,8	48,7	49,7	50,6	51,6
Структурні операції	36,6	37,5	36,6	35,6	34,5	33,4	32,5
Внутрішня політика	6,4	6,7	6,9	7,1	7,2	7,4	7,6
Зовнішні заходи	6,9	7,1	7,3	7,3	7,4	7,8	7,9
Адміністрація	4,7	4,8	4,9	5,0	5,1	5,2	5,3
Резерви	0,9	0,9	0,6	0,4	0,4	0,4	0,4
Всього асигнувань по зобов'язаннях	101,5	103,8	104,1	104,2	104,4	104,2	105,2
Всього асигнувань по виплатах	98,8	101,7	102,9	103,5	103,8	104,2	104,6
Асигнування по виплатах, у % ВВП	1,24	1,24	1,22	1,20	1,18	1,15	1,13
Граничний рівень (%)	0,03	0,03	0,05	0,07	0,09	0,12	0,14
Граничний обсяг власних ресурсів (%)	1,27	1,27	1,27	1,27	1,27	1,27	1,27

Джерело: Commission (1998a), Agenda 2000: Financing the European Union

Пропозиції “Програми дій – 2000” уособлювали серйозний підхід щодо обмеження витрат у галузі сільського господарства. Стосовно фінансування розширення ЄС, пропозиції формально спиралися на припущенні про те, що деякі країни-кандидати приєднаються до Союзу у 2002 році і отримають пакет допомоги ще до початку процедури приєднання для здійснення загальних структурних коригувань та реструктуризації сільського господарства.

Відповідно, система “традиційних власних ресурсів” ЄС з 2001 року базувалася на таких елементах:

- максимальний поріг на власні ресурси залишається на рівні 1,27% від ВВП;
- максимальна ставка для ресурсів ПДВ буде зменшена з 1% до 0,75% у 2002 та 2003 роках, а починаючи з 2004 – до 0,5%, щоб коригувати регресивні аспекти системи для найменш забезпечених держав-членів;
- процентне відношення традиційних власних ресурсів – переважно митних і сільськогосподарських зборів, які стягуватимуть держави – члени, починаючи з 2001 року, зросте з 10% до 25% від загальної суми;
- внесені технічні поправки до корегування бюджетної нерівноваги на користь Великобританії та задля ясності, спрощено опис розрахунків.

З року в рік бюджетне фінансування щорічно зростає (рис. 1). Якщо на початку 70-х років минулого століття він складав 3 млрд. євро, то до 2013 року загальна сума асигнувань по забов'язанням запланована на рівні 152 млрд. євро. Водночас, відносний розмір видатків по відношенню до ВНД щорічно зменшується, незважаючи на те, що ЄС бере на себе нові зобов'язання за нові області політики розширення. Так, цей показник в рамках фінансових перспектив впродовж 1993 – 1999 років в середньому був запланований на рівні 1,21%, а фактично, в середньому, становив – 1,05%. У 2000 – 2006 році він був запланований на рівні 1,08%, а фактично, в середньому, становив – 0,92%. На 2007 – 2013 роки він запланований на рівні 0,98%.

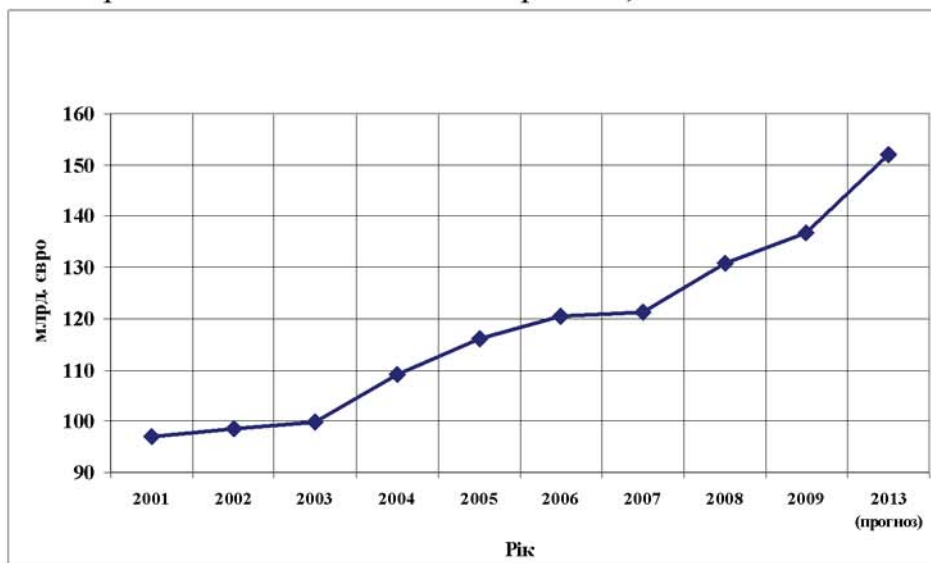


Рисунок 1. Динаміка фінансування бюджету ЄС в 2001 – 2013 рр., (млрд. євро). Джерело: EU Financial Reports 2001 – 2009.

Якщо видатки на загальну сільськогосподарську політику у 1965 році склали 33,7% всього бюджету ЄС, а в 1985 році вони збільшилися до 70,8%, то в поточних фінансових перспективах передбачено до 2013 року зменшення видатків на цей напрямок, практично, на половину – до 32%.

Якщо в 1965 році тільки 6% європейського бюджету було виділено на політику зближення, то в 1985 році цей сектор видатків склав 10,8%. До 2013 року видатки на ці цілі повинні досягнути 35,7% видаткової частини бюджету. Причому, більше 2/3 запланованих асигнувань складають затрати, спрямовані

на зростання конкурентоспроможності, розвитку і створення робочих місць [3, с.205].

На сьогодні основними джерелами “традиційних власних ресурсів” доходної частини бюджету є відрахування від ВНД країн-учасниць ЄС. Саме це джерело стало домінуючим серед всіх інших складових в доходній частині бюджету в результаті згаданих бюджетних реформ. У 1988 році відрахування від ВНД склали 10,6% всіх власних ресурсів доходів ЄС в порівнянні з 29% інших власних ресурсів і 58% відрахувань від ПДВ. У 2013 році відрахування від ВНД повинні скласти близько 74% доходів бюджету ЄС в порівнянні з 13% інших власних ресурсів і 12% відрахувань від ПДВ. Доходи від митних, сільськогосподарських відрахувань, включаючи цукор й ізоглюкозу – незначні, тому їх значення як джерела фінансування бюджету поступово зменшується.

В цілому, бюджет ЄС має зовсім невелике макроекономічне значення для Євросоюзу, порівнюючи з національними бюджетами країн-членів ЄС, які в середньому становлять 45% свого валового національного доходу (ВНД). Загалом, він становить трохи більше сукупного ВНД ЄС, але має дуже важливе значення для тих держав-членів, які отримують значні фінансові трансферти із структурних фондів.

Передумовою для проведення четвертої бюджетної реформи стала поява у кінці 2007 року документу, який розробила Європейська Комісія і представила для всенародного обговорення «Реформуючи бюджет – змінюючи Європу» [4]. Мета цього рамкового консультативного документу полягала у проведенні попереднього повного та широкомасштабного огляду, який би охопив всі аспекти та механізми формування бюджетної політики ЄС; пошуку нового консенсусу щодо пріоритетних витрат, включаючи питання фінансування видатків на загальну сільськогосподарську політику; наявних ресурсів; британську корекцію тощо, а також представлення незалежної оцінки ефективності використання фондів бюджету ЄС та закладення основ для подальшого бюджетного реформування.

Остання глобальна фінансово-економічна криза не лише посилила необхідність переглянути існуючі спільні політики, джерела їх фінансування, визначити інші напрями бюджетних видатків, але й здійснити адекватні зміни в моделях фінансування політики видатків в майбутньому. Тобто, на порядку денному постало питання чи зможуть існувати такі сфери політики ЄС, які готові обійтися без бюджетного фінансування, або чи варто відмовитися від тих сфер, віддача від яких є несуттєвою.

Фінансові зміни в Лісабонській Угоді [5] закріпили підходи до формування багаторічних фінансових перспектив (планів), які і надалі будуть складатися на період не менше 5 років. В них будуть визначатися щорічні ліміти за отриманими зобов'язаннями, включаючи попередні роки відповідно до кожної категорії витрат і ліміти щодо асигнувань, тобто тих фактичних виплат, які потрібно буде ще здійснити. Всі статті видатків, як і в попередні роки будуть орієнтовані на основні напрями політики і діяльності ЄС. Багаторічні фінансові перспективи відтепер будуть прийматися у вигляді Європейського закону. Якщо до початку нового року Європарламент не прийме закон про нові

фінансові рамки, то будуть застосовані положення про ліміти витрат виходячи з величини останнього року, який передує періоду діючих фінансових перспектив.

За результатами публічного обговорення, Єврокомісія запропонувала кілька попередніх варіантів рішень, які стосуються реформування доходної частини бюджету, а саме:

- 1) збільшення розмірів членських внесків країн-членів ЄС;
- 2) проведення реформи системи «власних ресурсів», яка б передбачала:
  - поступову відмову від надходжень «традиційних власних ресурсів» (аграрних та митних відрахувань);
  - вдосконалення механізму надходжень від ПДВ, шляхом запровадження довгострокової твердої квоти відрахувань в бюджет ЄС;
  - запровадження нових видів податків, таких як податок на викиди CO<sub>2</sub>, податок на прибуток корпорацій, податок на прибуток з емісії ЄЦБ, податок на дохід від процентів.
  - підвищення ролі відрахувань від ВВП країн-членів.

Нові джерела власних фінансових ресурсів повинні забезпечити стабільні надходження, високу дохідність, мати гармонізовану податкову базу, гарантувати рівномірний розподіл фінансового тягара між країнами-членами і, водночас, знаходитися у відповідності з іншими напрямками європейської політики. Крім того, в рамках попередніх результатів запропоновано спростити систему наявних фінансових процедур й правил, а також здійснити балансування між централізованим і децентралізованим управлінням.

В контексті запропонованих змін та підготовки Єврокомісією нового фінансового плану на 2014 – 2020 роки оптимальним, на наш погляд, в сучасних умовах модернізації економіки ЄС, подальшого сталого розвитку та інтеграції є запровадження наступних інновацій в бюджетно-фінансовій сфері, включно як в доходну так і видаткову частину бюджету:

- 1) ліквідувати механізм корекції та інших компенсаційних механізмів;
- 2) вирішити проблему «балансу інтересів», пов'язаних із внесками окремих країн - членів та нетто – отримувачами фінансової допомоги;
- 3) сконцентрувати видатки навколо пріоритетів щодо «економіки знань», заснованої на знаннях та інноваціях; сталого зростання шляхом стимулювання ефективного використання енергоресурсів та конкуренції в економіці; викликів, пов'язаних із зміною клімату, природних та техногенних катастроф; загальної системи безпеки та міжнародних відносин; подолання безробіття; створенням нових робочих місць та міграції робочої сили з менш до більш “заможних” країн-членів;
- 4) здійснити поступове підвищення відрахувань показника ВВП країн - членів до бюджету ЄС;
- 5) розширити податкову базу, шляхом запровадження “власної системи податкових надходжень”, яка б встановлювалася і регулювалася Радою та Парламентом і забезпечила надходження в бюджет безпосередньо від суб'єктів оподаткування, а не з бюджету держав -членів;



- б) запровадити більш жорсткі механізми прозорості й підзвітності, а також відповідальності за бюджетним управлінням і використанням бюджетних коштів європейської спільноти.

**Висновки.** Результати проведення аналізу еволюції та змісту фінансово-бюджетних реформ засвідчили, що управління бюджетом ЄС здійснюється на основі високих стандартів і ефективних механізмів управління фінансовими ресурсами ЄС, які постійно вдосконалюються. Водночас, не один рік й не одну ще реформу потрібно буде провести, щоб створити універсальний бюджет, який дозволить в повній мірі здійснювати ефективну політику, гідно зустрічаючи виклики майбутніх, як зовнішніх так і внутрішніх криз та потрясінь в умовах прискорених темпів глобалізації й, водночас, забезпечити безперервний рух в напрямку європейської інтеграції. Для цього потрібно в контексті модернізації економіки ЄС визначити пріоритети в структурі і напрямках майбутніх видатків, ліквідувати застарілі форми управління бюджетом та переглянути існуючі форми й структуру джерел фінансових надходжень до бюджету Європейського Союзу.

#### Список використаних джерел:

1. Мусис Н. Усе про спільні політики Європейського Союзу / Н. Мусис ; пер. з англ. – К. : “К.І.С.”, 2005. – XIV с. – 466 с.
2. Волес В. Творення політики в Європейському Союзі / В. Волес, Г. Волес ; пер. з англ. Р. Ткачук. – К. : В-во Соломії Павличко “Основи”, 2004. – 871 с.
3. Решина Г. А. Финансовые ресурсы и бюджет Европейского Союза : учебное и научно – практическое пособие / Г. А. Решина. – Рига : 2008. – 256 с.
4. Reforming the Budget, Changing the Europe: Communication from the Commission / A public consultation paper in view of the 2008/2009 Budget review – Brussels, 12.9.2007. SEC (2007) 1188 final.
5. Lisbon Strategy. – Офіційний сайт Європейської комісії. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://europa.eu/lisbon\\_treaty/full\\_text/index\\_en.htm](http://europa.eu/lisbon_treaty/full_text/index_en.htm)
6. Budget reform. – Офіційний сайт Європейської комісії. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://ec.europa.eu/budget/reform/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/budget/reform/index_en.htm) .

**Петр Савченко,**  
руководитель Международного  
научно-исследовательского центра  
медицины и вещества «INTERSUCCESS»

#### ПРОБЛЕМЫ МЕДИЦИНСКОЙ ПАРАДИГМЫ

28 апреля 2006 г. в Москве при подготовке повестки ко дню Саммита лидеров «Группы восьмерки» министры здравоохранения в Заявлении