

## Особенности реализации политики бюджетных расходов в Европейском союзе

© 2012 К.А. Зимарин  
кандидат экономических наук  
ВТБ групп  
E-mail: OET2004@yandex.ru

Рассматриваются некоторые особенности и ключевые характеристики системы бюджетных расходов Европейского союза. Особое внимание уделяется периоду после начала мирового финансово-экономического кризиса. Делается вывод о том, что мировой финансово-экономический кризис оказал заметное влияние на структуру бюджетных расходов Европейского союза, сократив при этом возможности донорской помощи странам-реципиентам.

*Ключевые слова:* Европейский союз, бюджетные расходы, финансово-экономический кризис.

В настоящее время Европейский союз (ЕС), как представляется, обладает некоторыми явными чертами конфедерации государств, в которой элементы сотрудничества и межгосударственной координации комбинируются с надгосударственными решениями. При этом многие решающие аспекты экономического и политического суверенитета продолжают пока находиться в компетенции национальных органов власти и управления. Вместе с тем, хотя ЕС остается сообществом самостоятельных государств, его страны выступают объектами координационного воздействия. В связи с этим в рамках изучения проблем развития бюджетно-налоговой политики ЕС особого анализа заслуживает структура расходов Европейского союза.

В целом, бюджетные расходы стран ЕС находятся в пределах 40-50 % ВВП этих государств, а бюджет самого ЕС составляет примерно 1,2 %<sup>1</sup> совокупного объема ВВП стран-членов. Большая часть расходов этого бюджета идет на поддержку сельского хозяйства и в фонд регионального развития. Его главная цель - выравнивание условий экономического роста в отдельных странах при минимальном изъятии средств из бюджетов отдельных государств.

ЕС в основном финансируется за счет выделенных для него государствами-членами средств, которые именуются как "собственные ресурсы". Общие поступления в бюджет определяются каждый год в строгом соответствии с принципом сбалансированности, доходы должны соответствовать расходам, и бюджет не должен иметь дефицита. Обычно выделяют четыре вида собственных ресурсов. Два первых в настоящее время относят к традиционным собственным ресурсам (14 % от общих), они состоят из сельскохозяйственных сборов на импорт из государств - не членов ЕС и таможенных пошлин

при применении единого таможенного тарифа в торговле со странами, не участвующими в ЕС. Как результат снижения таможенных пошлин и увеличения числа стран ЕС, эти два ресурса больше не являются достаточными для пополнения бюджета, поэтому дополняются двумя другими, а именно отчислениями от НДС и взносов в соответствии с ВВП государств-членов. Существуют и другие источники доходов, например, налог, уплачиваемый европейскими гражданскими служащими, штрафы, налагаемые Европейской комиссией на компании, нарушающие правила конкуренции, а также остатки, перенесенные с предыдущего года.

Традиционно сложилось так, что бюджет ЕС (в период перехода на единую валюту в 2000 г. составлял 93 млрд. евро) распределен по следующим шести основным категориям: сельское хозяйство, структурная политика и структурные фонды, внутренняя политика (исследования, образование, транспорт и др.), внешняя политика, подготовка к расширению и административные расходы<sup>2</sup>.

Необходимо подчеркнуть, что проводимая в ЕС трансфертная политика рассматривается не только как средство выравнивания социально-экономических диспропорций, но также и как средство стимулирования экономического роста. Выравнивание имеет значение для установления определенной социальной справедливости и эффективного функционирования экономики. Граждане, принимая решение о том, где они будут жить, сравнивают, какие налоги они будут платить и какие социальные блага будут получать в тех или иных регионах. При больших различиях происходит миграция населения из менее привлекательных регионов в более привлекательные. Кроме того, люди учитывают общие внешние условия, например, состояние окружающей сре-

ды, уровень безопасности. Соответственно трансферты территориям должны примерно выравнять условия жизни для предотвращения нежелательной, с экономической и политической точки зрения, миграции. Трансферты переводятся порой на определенных условиях, в частности, на условиях ограничений по изменению местных налогов, чем стимулируется необходимая региональная политика.

Поскольку местные власти находятся ближе к налогоплательщику, чем центральные, эффективность предоставления многих бюджетных услуг, как правило, повышается при передаче исполнения на нижний уровень бюджетной системы. Более высоким уровнем власти поручается исполнение бюджетных обязанностей по тем услугам, эффект от которых распространяется на ряд нижестоящих территорий и на национальные государства, а также в случае достижения эффекта масштаба. Расходы, осуществляемые в целях достижения социальной справедливости, выравнивания и перераспределения доходов населения, контролируются национальными правительствами стран ЕС. Вместе с тем такой подход к реализации социальной функции не всегда достаточно эффективен, поскольку удельный вес лиц, нуждающихся в социальной защите, в общей численности населения, как правило, тем выше, чем меньше возможности данного региона выделять средства на социальную защиту.

Общая сельскохозяйственная политика исторически является наиболее потребляющей финансовые ресурсы ЕС. Вместе с тем в последние годы наблюдается сокращение сельскохозяйственных расходов по отношению к общему бюджету ЕС, как результат развития других направлений, а также стремления стабилизировать сельскохозяйственные расходы. На сельское хозяйство традиционно направлялось примерно 40 % от общего объема расходов ЕС. При этом адаптация сельского хозяйства стран Центральной и Восточной Европы (ЦВЕ) к западноевропейским стандартам - одна из наиболее трудно решаемых в ЕС задач. Кроме того, действующая в ЕС система поддержки сельского хозяйства является не вполне эффективной и ведет к значительному перепроизводству, когда значительная часть продукции может быть реализована только на внешних рынках по ценам существенно ниже себестоимости.

Очевидными представляются направления необходимых изменений в данной сфере, в частности, существенное сокращение прямых субсидий товаропроизводителям. Тем не менее попытки реформирования сельскохозяйственной политики оказывались безуспешными по при-

чине жесткой позиции ряда стран, прежде всего Франции. В результате возобладало мнение, согласно которому никаких реформ, предшествующих решению или соглашениям с ВТО по вопросам регулирования сельского хозяйства, быть не может. Таким образом, будущая модель поддержки сельского хозяйства в рамках ЕС остается неопределенной. В этой ситуации ЕС не планирует оказывать какой-либо масштабной финансовой помощи сельскохозяйственному сектору стран Центральной и Восточной Европы (ЦВЕ).

Присоединение к ЕС новых членов из Центральной и Восточной Европы также поставило под сомнение возможность проведения политики солидарности в том объеме и в тех формах, в которых она проводилась в 1990-е гг. с помощью перераспределения ресурсов через структурные фонды. Вместе с тем вновь присоединившиеся страны самостоятельно не в силах преодолеть в обозримом будущем свое отставание ни в развитии, ни в зрелости рынков, ни в структуре экономики. Это означает, что ЕС еще долго будет иметь дело с государствами клиентского типа, активно претендующими на регулярное перераспределение ресурсов в их пользу, а такое усиление гетерогенности пространства ЕС - вызов его завоеваниям и, прежде всего, социально-экономическому развитию, поскольку прием в ЕС новых участников, претендующих на трансферты из общего бюджета, ущемляет интересы как основных стран-получателей структурных фондов, так и главных плательщиков в бюджет ЕС.

Следует отметить, что экономическая и структурная политика Европейского союза играет очень важную роль в формировании региональной финансовой системы на базе единой валюты - евро. По существу, целью реализации экономической и структурной политики является снижение неравномерного распределения материального обеспечения в регионах, улучшение ситуации в области трудовой занятости, чтобы европейские граждане могли извлекать пользу из функционирования регионального валютного союза. Для достижения этого ЕС направляет более 35 % бюджета на модернизацию экономических и социальных структур. ЕС через структурные фонды (Европейский региональный фонд развития, Европейский социальный фонд, Фонд гарантий и компенсаций сельскому хозяйству и Финансовый институт по координации политики в области рыболовства) направляет трансферты регионам, особо нуждающимся в финансировании. Эта политика преследует три основные цели:

1. Обеспечить развитие беднейших регионов и поддержку модернизации структуры их экономики. К данным регионам относятся страны, чей ВВП составляет менее 75 % от среднего ВВП государств ЕС, отдаленные от ЕС территории (заморские департаменты Франции, Азорские острова, остров Мадейра, Канарские острова и т.д.), а также регионы с очень малой плотностью населения (например, некоторые из северных территорий ЕС).

2. Поддерживать экономические и социальные изменения в регионах, находящихся в тяжелом положении (например, в индустриальных районах, испытывающих значительные социально-экономические трудности, в сельскохозяйственных областях, находящихся в упадке, в беднейших городских районах).

3. Поддерживать адаптацию граждан, модернизацию образования, обучения и политики в области занятости населения. Задача состоит в том, чтобы помочь безработным, молодежи, уволенным сотрудникам и, в целом, всем гражданам ЕС найти рабочие места, помочь адаптироваться к происходящим экономическим изменениям, получить постоянный доступ к образованию, профессиональному обучению и переобучению.

ЕС имеет также собственную политику в области проведения исследований и технических разработок, которая дополняет и поддерживает усилия отдельных государств. Европейская рамочная программа в области проведения исследований включает в себя специальные проекты, связанные с информационными и коммуникационными технологиями, биотехнологией, энергетикой, окружающей средой и здравоохранением.

За последние годы возросло значение внешней политики ЕС. Произошло увеличение помощи Сообществу развивающимся странам, возрос объем гуманитарной помощи.

В аграрной политике основными задачами являются модернизация компаний в странах ЦВЕ для улучшения качества продуктов и обеспечения продовольственной безопасности, восстановление бережного отношения к окружающей среде, а также диверсификация экономической деятельности в сельскохозяйственных районах. ЕС также осуществляет помощь этим странам в формировании транспортной инфраструктуры и институтов по охране окружающей среды.

Следует отметить, что значительные изменения в структуру бюджетных расходов ЕС внес мировой финансово-экономический кризис, который начался в 2007 г. и с 2008 г. стал очень болезненно сказываться на Европе. Проиллюст-

рируем это на примере бюджета ЕС за 2010 г.<sup>3</sup>, ориентированного, прежде всего, на восстановление рабочих мест и возвращение к экономическому росту. Бюджет, названный “Бюджетом восстановления”, составил 141 млрд. евро, или 1,2 % общего ВВП 27 стран ЕС. Из них более 64 млрд. евро (около 45 % из фондов ЕС) было направлено на решение задач, связанных с исследованиями, образованием и инновациями. Почти 15 млрд. евро (на 7,9 % больше, чем в 2009 г.) было направлено на меры по повышению конкурентоспособности, в частности, 7,5 млрд. евро - на рамочную программу исследований, 500 млн. евро на программу конкурентоспособности и инноваций, которая финансирует передовые технологии. Кроме того, на развитие трансъевропейских энергетических и транспортных сетей было направлено 1,1 млрд. евро (на 12,7 % больше, чем в 2009 г.). Данные статьи расходов соответствовали антикризисной политике, проводимой ЕС, дополняя те меры, которые предпринимал Европейский центральный банк (ЕЦБ), а также Европейская комиссия и отдельные государства.

Другим важным направлением расходов бюджета ЕС в 2010 г. стали расходы на углубление интеграции и проведение политики сближения. Финансирование политики сближения возросло на 2 % по сравнению с 2009 г., составив 49,4 млрд. евро. На Европейский социальный фонд было выделено 10,8 млрд. евро, которые преимущественно расходовались на программы образования, обучения, профессиональной переквалификации граждан ЕС. При этом отметим, что и в большинстве стран ЕС приоритетом бюджетной политики является развитие человеческого капитала, т.е. те же виды расходов, а именно: на образование, культуру, здравоохранение, профессиональную подготовку и переподготовку кадров<sup>4</sup>.

В частности, социальные расходы (включающие как социальную помощь, так и фонды социального страхования) составляют самую значительную долю бюджетных расходов в странах ЕС, занимая в структуре этих расходов во всех странах первое место с очень большим отрывом. Статьи расходов, скажем, на защиту окружающей среды, “экономические связи”, общественный порядок и безопасность, культуру, религию, заметно меньше, чем расходы на образование и здравоохранение и также несопоставимы по масштабам с социальными расходами. Так, расходы по статье “экономические связи” в странах ЕС колеблются в интервале 2,5-5,5 % от ВВП, а по остальным упомянутым статьям - в интервале 0,5-2,5 % от ВВП. Средняя разница в бюджет-

ных расходах составляет примерно 10 пунктов. Основной причиной расхождений являются социальные расходы, по которым средняя разница между странами близка к 8 пунктам. Важным фактором, который определяет порядок реализации бюджетной политики в странах ЕС, являются расходы на обслуживание государственного долга, проблема которого сильно обострилась в ряде стран ЕС в период мирового финансово-экономического кризиса.

Как уже отмечалось, традиционно значимой статьёй бюджетных расходов в ЕС является финансирование сельского хозяйства и защиты окружающей среды. Расходы сельскохозяйственного фонда в 2010 г. составили 43,8 млрд. евро, которые были направлены на поддержание высоких стандартов уровня жизни более чем 7 млн. фермеров. Кроме того, по линии Фонда развития сельского хозяйства было выделено 14,4 млрд. евро, за счет которых финансировалось бесперебойное и эффективное водоснабжение, ирригация, защита животных, другие природоохранные и экологические проекты.

Помощь странам за пределами ЕС составила 8,1 млрд. евро, которые были направлены на продовольственные программы и борьбу с последствиями изменения климата. На 15,9 % было расширено финансирование общей внешней политики ЕС.

Наибольшее относительное увеличение в 2010 г. наблюдалось в расходах ЕС на борьбу с преступностью, терроризмом и незаконной миграцией. По сравнению с 2009 г. расходы по этой статье выросли на 16,2 %, достигнув почти 1 млрд. евро. Управление и организация контроля над масштабными миграционными потоками рассматриваются как важнейший вызов для всех

стран ЕС, особенно в контексте последствий мирового экономического кризиса и дальнейшей глобализации.

Кроме того, в 2010 г. на уровне ЕС впервые было осуществлено финансирование Европейской полиции (Europol) в размере 80 млн. евро, которые расходовались на поддержку борьбы с организованной преступностью и терроризмом, ведущейся странами ЕС.

В целом, бюджет ЕС 2010 г. характеризовался явной антикризисной направленностью, ориентированностью на выполнение первоочередных социальных обязательств, попытками точечного стимулирования экономического восстановления и роста, реагирования на наиболее острые проблемы и вызовы, стоящие перед странами ЕС.

В заключение необходимо отметить, что система расходов средств бюджета ЕС является важным фактором межгосударственного сотрудничества и экономической координации в процессе развития процесса европейской интеграции. В структуре расходов ЕС значимое место занимает субсидирование сельского хозяйства и финансирование единой сельскохозяйственной политики. Вместе с тем мировой финансово-экономический кризис внес определенные коррективы в структуру расходов ЕС, а также существенно сузил возможности реализации программ субсидирования стран Центральной и Восточной Европы и других стран-реципиентов.

<sup>1</sup> URL: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/eurostat/home>.

<sup>2</sup> URL: <http://ec.europa.eu/budget>.

<sup>3</sup> Там же.

<sup>4</sup> Там же.

*Поступила в редакцию 02.06.2012 г.*