
ФИНАНСОВЫЙ МЕНЕДЖМЕНТ

УДК 339.94

Д.В. Болотин

СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ МЕХАНИЗМОВ КООРДИНАЦИИ БЮДЖЕТНОЙ ПОЛИТИКИ В ЕВРОПЕЙСКОМ СОЮЗЕ

***Аннотация.** В современных условиях развития экономики Европейского союза (ЕС) важным аспектом развития финансовой сферы этого интеграционного объединения является стабилизация бюджетных отношений. В статье рассмотрены основные механизмы координации в бюджетной сфере и перспективы ее развития в условиях расширения ЕС.*

***Ключевые слова:** Европейский союз, бюджетный процесс, финансовое планирование, наднациональный механизм регулирования.*

Denis Bolotin

ENHANCEMENT OF MECHANISMS OF COORDINATION OF THE BUDGET POLICY IN EUROPEAN UNION

***Annotation.** In modern conditions of development of economy of the European Union (EU) stabilization of the budget relations is one of the most important aspect of development of the financial sphere of this integration group. In the article the main mechanisms of coordination in the budget sphere and the prospects of its development in the conditions of expansion of the EU are considered.*

***Keywords:** European Union, budget process, financial planning, supranational mechanism of regulation.*

Бюджетную политику начали воспринимать как эффективный инструмент управления государственными финансами только в 1950–60-е гг., тогда как до наступления данного этапа этому аспекту в классических моделях экономического развития отводилась несущественная роль. Принято было считать, что следствием применения инструментария бюджетной политики является рост инфляции в экономике. Эмпирически было доказано и обосновано, что при валютном союзе и осуществлении единой валютной политики отдельные страны-члены этого союза будут учитывать прежде всего интересы национальные, а не интересы интеграционной группировки [8]. Вместе с тем, следует учитывать, что расширение Европейского союза (ЕС) неотъемлемо ведет к росту расходов коммуни-тарного бюджета, что было подтверждено рядом исследований (кроме того, растущий бюрократиче-ский аппарат также ведет к хроническому перерасходу средству бюджета) [5], что, в частности, также налагает ряд ограничений на разработку эффективных механизмов координации бюджетной полити-ки.

После того, как в ЕС был создан валютный союз [1], то денежно-кредитная политика стран членов стала наднациональной, тогда как бюджетная политика осталась в ведении экономик отдель-ных членов ЕС. В связи с этим бюджетная политика ЕС испытывает постепенную трансформацию: формируется перераспределительный бюджетный механизм, который необходимо внедрять с учетом сохранения социально ориентированных моделей экономического развития в ряде стран-членов. По-мимо прочего, необходимо учитывать, что бюджет ЕС стал наднациональным как с точки зрения ме-тодологии формирования его доходов, так и расходов, что, как ожидается, в перспективе должно

придать импульс интеграционным процессам в экономике региона [6]. Несмотря на то, что в ЕС уже сформирован валютный союз, не только бюджет является значимым инструментом стабилизации валютной политики. Если иметь ввиду отчисления из валовых национальных продуктов (ВНП) стран ЕС, то теоретически только их применение не может выступать в качестве механизма стабилизации, если имеют место асимметричные шоки (например, возможное уменьшение отчислений страны при возникновении в ней кризисных ситуаций).

В результате экономической интеграции ЕС страны сохранили собственные национальные бюджеты [2], но, с учетом того, что необходимо координировать целый комплекс направлений экономической деятельности, разграниченных действующим Договором о функционировании Европейского союза [10], ему стал необходим некоторый инструмент наднациональной финансовой поддержки в виде общего бюджета ЕС. Однако в силу нежелания стран передавать большие объемы средств на общеевропейский уровень, его размер невелик и не превышает одного процента от национального дохода стран-членов [7] (в 2014 г. – 142,6 млрд евро обязательственных ассигнований [12]). В соответствии с правовыми документами ЕС, бюджет строится с общеизвестными принципами, характерными для бюджетного процесса [11]. Бюджеты стран-членов представляют собой второй уровень общеевропейской бюджетной системы. Поскольку бюджет ЕС не предусматривает заимствований, то для покрытия дефицитов бюджетов стран-членов ЕС используются внешние заимствования. Общеевропейский уровень не предусматривает единой фискальной политики, а только решает вопросы бюджетирования (различного рода бюджетные ограничения).

Важнейшим началом, регламентирующим бюджетную политику стран-членов ЕС, является ограничения уровня государственного долга и бюджетного дефицита, которые были зафиксированы на общеевропейском уровне (государственный долг – не более 60 % валового внутреннего продукта (ВВП) и бюджетный дефицит – не более 3 % ВВП) [3]. Положения относительно бюджетного дефицита и государственного долга утверждены Маастрихтским договором, однако позднее документом под названием «Пакт стабильности и экономического роста» были установлены бюджетные ограничения в качестве постоянных требований к странам-членам валютной зоны. Пакт детализировал положения Маастрихтского договора, установив конкретные принципы бюджетной дисциплины (в частности, ее стимулирование), а также механизм реакции при помощи защитных мер и формирования среднесрочных бюджетных планов. С того момента, как бюджетные ограничения были введены, обязательства стран-членов закреплены на уровне закона [15]. Однако страны не всегда следовали и следуют установленным критериям бюджетного дефицита. Так, например, за 2015 г. 6 стран не соответствует заданному пороговому критерию в 3 %: Греция (-7,2 %), Испания (-5,1 %), Португалия и Великобритания (по -4,4 %), Франция (-3,5 %), и Хорватия (3,2 %). Аналогично по показателю государственного долга выделяется группа стран, чрезмерно превысивших пороговое значение в 60 %: Греция (176,9 %), Италия (132,7 %), Португалия (129 %), Кипр (108,9 %) и Бельгия (106 %) [13].

В результате более подробного анализа автор статьи пришел к выводу, что странами еврозоны бюджетная дисциплина нарушается гораздо чаще, нежели остальными странами-членами ЕС. Серьезной проблемой остается также дифференциация направленности бюджетных средств ЕС по сравнению с бюджетами стран-членов, поскольку в бюджете ЕС преобладают социальные расходы и расходы на реализацию региональной политике, тогда как для стран-членов ключевым направлением расходов является социальное обеспечение, а также расходы на безопасность, оборону и международную деятельность. В общеевропейском бюджете с 2009 г. существенно растут расходы на защиту окружающей среды, которые уже превышают 40 % совокупного бюджета, а также расходы по статье «устойчивое развитие».

Если рассматривать доходы ЕС, то в союзном бюджете нетто-плательщиками выступают лишь Дания, Германия, Франция, Италия, Кипр, Нидерланды, Австрия, Финляндия, Швеция и Вели-

кобритания [9]. В целом только Германия традиционно обеспечивает порядка четверти вливаний в общеевропейский бюджет [4]. Таким образом, чистые денежные потоки одних стран формируют чистые денежные потоки других стран, что, на наш взгляд, является больше недостатком бюджета, чем его преимуществом, поскольку вновь вступающие в ЕС страны, как правило, менее развитые по сравнению со странами-членами.

После того, как Лиссабонский договор [20] вступил в силу, изменилась процедура утверждения многолетнего финансового плана, который стал издаваться в виде регламента Совета ЕС, принимаемого единогласно и предварительно одобренного одной третью национальных парламентов стран ЕС (так, в частности, был принят действующий регламент финансового плана на 2014–2020 гг. [17]). При этом основой плана на рассматриваемый период стала необходимость реализовывать новую стратегию «Европа-2020», утвержденную в 2010 г. В финансовом плане на 2014–2020 гг. выделено 6 ключевых направлений финансирования из наднационального бюджета, а также предельный размер этого финансирования [18]. В частности, выделены направления, посвященные: разумному и инклюзивному экономическому росту (Smart and Inclusive Growth); стабильному экономическому росту: природным ресурсам (Sustainable Growth: Natural Resources); безопасности и гражданству (Security and citizenship); формированию глобальной Европы (Global Europe); административным расходам (Administration); механизмам компенсации (Compensations). Однако структура расходов практически соответствует прежнему плану на 2007–2013 гг. [16], что подтверждает неизменность приоритетов развития ЕС. В результате глобального кризиса выявилось что экономическое развитие стран-членов тормозится отчасти несоординированностью бюджетной политики ЕС, поскольку в 2009 г. 20 стран-членов превысило допустимые пороговые значения бюджетного дефицита. При этом наихудшее положение испытывали Греция, Испания и Португалия, а позднее – Ирландия.

Учитывая, что расширение ЕС в перспективе может явиться мощнейшим катализатором давления на бюджетный процесс в ЕС, следует ожидать, что успехи дальнейших расширений и быстрая, безболезненная адаптация новых членов без привлечения дополнительных финансовых вливаний, станут ключевым фактором стабильных общеевропейских бюджетных отношений. Кроме расширения, следует принимать во внимание, что экономическая интеграция в ЕС идет и по пути углубления, что ведет к повышению взаимозависимости стран-членов. Однако пока нельзя говорить о зрелой бюджетной политике ЕС, а это усложняет цели и задачи роста конкурентоспособности его экономики. Необходимо формирование такой структуры расходов, которая учтет важнейшие проблемы конкурентоспособности (например, некоторые исследователи указывают на необходимость передачи региональной политики в компетенцию стран-членов).

Также следует признать то, что пока бюджетная политика в ЕС не коррелируется экономической политикой в целом. Бюджетный процесс в ЕС должен быть направлен на снижение безработицы, рост образования и уровня жизни граждан, тогда как пока коммунитарный бюджет решает весьма специфические задачи. В условиях кризиса эксперты с целью антикризисного регулирования предлагают ЕС стимулировать домохозяйства на увеличение расходов [14]. Также предлагается разработать общеевропейскую программу устойчивого развития, которая установит планы отдельных стран по снижению высокого уровня государственного долга и бюджетного дефицита [21]. Также указывается на то, что необходимо разработать стратегию «бюджетной консолидации» [19].

В целом, наиболее значимыми направлениями совершенствования бюджетного процесса в ЕС следует считать формирование органов регулирования бюджетного процесса, изменение структуры расходов общеевропейского бюджета, реформирование Пакта стабильности и роста, чтобы он в большей степени влиял на наднациональные органы в сфере регулирования бюджетных отношений. В целом среднесрочное финансовое планирование представляется полезным и значимым для ЕС. Этот опыт может с успехом применяться и на экономическом пространстве Евразийского экономического союза (ЕАЭС), где пока нет четкой перспективной стратегии финансового планирования.

Библиографический список

1. Мировая экономика и международные экономические отношения : учебник / Под ред. В. В. Полякова, Е. Н. Смирнова, Р. К. Щенина. – М. : Юрайт, 2014. – 450 с. – ISBN 978-5-9916-2837-2.
2. Пазына, Е. О. Особенности разработки и принятия бюджета Европейского союза после Лиссабонской реформы / Е. О. Пазына // Вестник Саратовской государственной юридической академии. – 2015. – № 5(106). – С. 190.
3. Протокол о процедуре в отношении чрезмерных дефицитов [Электронный ресурс] // Портал «Право ЕС». – Режим доступа : <http://eulaw.ru/treaties/protoc/12> (дата обращения : 22.11.2016).
4. Смирнов, Е. Н. Ведущие развитые страны ЕС – в авангарде процессов инновационного развития экономики региона / Е. Н. Смирнов // Вестник университета (Государственный университет управления). – 2013. – № 23. – С. 138.
5. Смирнов, Е. Н. Инновационный механизм развития экономики ЕС: дис. докт. экон. наук : 08.00.14 / Смирнов Евгений Николаевич. – М., 2016. – С. 58.
6. Смирнов, Е. Н. Трансформация внешнеэкономических связей ЕС в условиях инновационного развития его экономической системы / Е. Н. Смирнов // Вестник университета (Государственный университет управления). – 2013. – № 1. – С. 95.
7. A Budget for Europe 2020: Part II: Policy Fishes – SEC (2011), 867 / Commission Staff Working Paper. – Brussels, Juny 29, 2011. – P. 1.
8. Beetsma, R. The confidence effects of fiscal consolidations / R. Beetsma, J. Cimadomo, O. Furtuna, M. Giuliodori // Economic Policy. – Vol. 30(83). – P. 445.
9. Budget Financial Report 2015 – EU expenditure and revenue 2000–2015 data download [Electronic resource]. – Mode of access : http://ec.europa.eu/budget/financialreport/2015/foreword/index_en.html (accessed date : 17.11.2016).
10. Consolidated versions of the Treaty on European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union [Electronic resource]. – Mode of access : <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A12012E%2FTXT> (accessed date : 16.11.2016).
11. Council Regulation (EC, Euratom) No 1605/2002 of 25 June 2002 on the Financial Regulation applicable to the general budget of the European Communities [Electronic resource]. – Mode of access : <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32002R1605> (accessed date : 16.11.2016).
12. Definitive Adoption of the EU's General Budget for the Financial Year 2014 // Official Journal of the EU. – 2014. – P. 51.
13. Euro area and EU28 government deficit at 2.1 % and 2.4 % of GDP respectively // Eurostat Press release. – 76/2016/ – 21 April 2016 [Electronic resource]. – Mode of access : <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/7235991/2-21042016-AP-EN.pdf> (accessed date : 20.11.2016).
14. Giavazzi, F. Fiscal and monetary policies in the crisis: The exit stage. – January 7, 2010 [Electronic resource]. – Mode of access : <http://didattica.unibocconi.eu/mypage/index.php?IdUte=48751&idr=8106> (accessed date : 23.11.2016).
15. Golinelli, R. Real-time determinants of fiscal policies in the euro area: Fiscal rules, cyclical conditions and elections [Electronic resource] / R. Golinelli. – Mode of access : <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.631.7361&rep=rep1&type=pdf> (accessed date : 04.11.2016).
16. Interinstitutional Agreement of 17.05.2006 between the European Parliament, the Council and the Commission on Budgetary Discipline and Sound Financial Management // Official Journal of the EU. – 2006. – C 139. – Annex I.
17. COM(2015)15 – Amendment of Regulation (EU, Euratom) No 1311/2013 laying down the multiannual financial framework for the years 2014–2020 [Electronic resource]. – Mode of access : <https://www.eumonitor.eu/9353000/1/j9vvik7m1c3gyxp/vjr6kzhnelo2> (accessed date : 10.11.2016).
18. Multiannual Financial Framework 2014–2020 and EU Budget 2014 – Luxembourg: European Commission, Publications Office of the EU, 2013. – P. 8.
19. Strategies for Fiscal Consolidation in the Post-Crisis World / C. Cottarelli. – IMF: Fiscal Affairs Department, Febr. 4, 2010. – Pp. 10–11.
20. Treaty of Lisbon Amending the Treaty on EU and the Treaty Establishing the European Community // Official Journal of the EU. – C 306. – 2007. – P. 230.
21. Von Hagen, J. European exit strategy / J. Von Hagen, J. Pisani-Ferry, J.A. Von Weizsacker // Bruegel Policy Brief. – 2009. – Vol. 5. – Pp. 1–8.