

# Анализ эффективности управления бюджетными процессами в интеграционных объединениях на примере Европейского союза

Ю.К. Зайцев

**Зайцев Юрий Константинович** – младший научный сотрудник Института международных организаций и международного сотрудничества Государственного университета – Высшей школы экономики

Ключевые слова: Европейский союз, ОЭСР, бюджетный процесс, бюджетирование, ориентированное на результат, региональные интеграционные объединения, многоуровневая система управления, система контроля над исполнением бюджета, транспарентность

Key words: European Union, OECD, budget process, result-oriented budgeting, regional integrated units, multi-level governance system, budget implementation control, transparency

*В статье приводятся результаты анализа эффективности управления бюджетной системой Европейского союза на основе рекомендаций ОЭСР по составлению и управлению бюджетными процессами. По итогам анализа и оценки сильных и слабых сторон системы бюджетирования в интеграционных объединениях на примере Европейского союза автор формулирует ряд рекомендаций по повышению эффективности управления бюджетными процессами в региональных объединениях, членом которых является Российская Федерация.*

## Введение

Формирование экономических, таможенных, валютных союзов, а также общих систем бюджетирования независимыми государствами может рассматриваться как сопутствующая тенденция современных процессов глобализации. Именно глобализация, а также усиливающаяся экономическая взаимозависимость и большая степень рыночной открытости привели к необходимости более эффективного управления региональными финансовыми операциями, а также координации между центрами, принимающими решения. Задача повышения эффективности в финансовом управлении данными объединениями может быть решена за счет синергетического эффекта интеграции экономик государств-членов подобных союзов.

Экономический и валютный союз европейских государств – яркий пример результата интеграционных процессов в сфере экономики и финансов. Наиболее значительным его достижением является реализация общей валютной политики. Однако важные теоретические и практические проблемы возникают как при реализации бюджетной политики, так и при управлении бюджетными процессами Сообщества.

Безусловным фактором повышения эффективности управления бюджетными процессами является использование механизма бюджетирования, ориентированного на результат, установление четкой взаимосвязи между це-

лями, задачами, инструментами реализации и индикаторами результативности расходов. Данный механизм может быть использован в практике бюджетирования не только суверенными государствами, но и региональными объединениями. Интеграция механизма бюджетирования, ориентированного на результат, в бюджетные системы региональных объединений связана с решением проблем бюджетного планирования, координации участников в процессе согласования бюджетных решений, исполнения и контроля. Разработкой рекомендаций для решения этих и других смежных проблем занимаются как национальные экспертные сообщества, так и эксперты международных организаций, в частности ОЭСР.

## Рекомендации ОЭСР по составлению и управлению бюджетными процессами на основе использования информации о результате

Одним из направлений деятельности ОЭСР является разработка рекомендаций и решение вопросов в области государственного управления и территориального развития. Актуальность данного направления обусловлена необходимостью переосмысления национальными правительствами технологий и механизмов осуществляемых ими функций в свете появления новых требований к эффективности управ-

ления, перехода на новый уровень взаимодействия с частным сектором. В связи с этим целью департамента ОЭСР по государственному управлению и территориальному развитию является проведение анализа, поиск решений и выработка рекомендаций для общих проблем, возникающих в сфере бюджетирования и регулирования государственных расходов, использования электронных технологий в оказании государственных услуг, борьбы с коррупцией в общественном секторе, подбора и управления персоналом в государственном секторе, регионального развития в странах-членах и странах-партнерах. Основными нормативными документами ОЭСР, регулирующими эти сферы, являются Рекомендации Совета ОЭСР по повышению качества государственного управления (приняты 9 апреля 1995 г.) [7], Рекомендации Совета в отношении повышения эффективности действий против централизованных картелей (приняты Советом ОЭСР на 921-й сессии 25 марта 1998 г.) [6], а также Рекомендации Совета по управлению конфликтами интересов на государственной службе (приняты в июне 2003 г.) [8]. Рекомендации Совета ОЭСР по повышению качества государственного управления являются базовым нормативным актом, содержащим основные принципы результативного управления, в том числе бюджетирования, ориентированного на результат.

Одним из направлений повышения эффективности управления доходами и расходами государственного бюджета является использование механизмов бюджетирования, ориентированного на результат. Этот факт, так же как и широкая мировая практика использования данного механизма, обуславливает актуальность обращения к исследованиям ОЭСР в области бюджетирования, ориентированного на результат.

На основе изучения и исследования опыта различных стран по формированию систем бюджетирования, ориентированного на результат, ОЭСР выявила основные параметры формирования наиболее эффективной системы, отразив их в разработанных рекомендациях. Согласно предположению ОЭСР, нет единого подхода к формированию системы бюджетирования, ориентированной на результат, реализация которого могла бы иметь одинаковый успех во всех странах. С одной стороны, каждая модель бюджетирования должна быть адаптирована к соответствующему политическому и институциональному контексту. С другой – институциональные и политические факторы помогают объяснить различные страновые

подходы к созданию систем бюджетирования. К таким факторам относятся сложившаяся политическая система, особенности распределения функций между законодательными и исполнительными органами в бюджетном процессе, государственная структура (унитарная или федеративная), степень централизации административной системы.

Отсутствие единой системы бюджетирования, ориентированного на результат, объясняется также различной структурой бюджетов стран, различными подходами к интегрированию целевых показателей в бюджеты. Этими же причинами объясняется отсутствие согласованного определения бюджетирования, ориентированного на результат, общего понимания качества и объема информации, которая должна быть включена в бюджет, а также единого подхода к определению стадии бюджетного процесса, на которой данная информация должна быть представлена. Открытым остается вопрос необходимости использования информации о результате в принятии решения о способе распределения ресурсов. Наличие этих и других вопросов объясняет отсутствие единого подхода к построению модели бюджетирования, ориентированного на результат.

ОЭСР определяет бюджетирование, ориентированное на результат, как бюджетирование, которое ставит в соответствие выделенные фонды измеряемым результатам, и формирует три типа бюджетирования: 1) репрезентативное; 2) содержащее информацию о результате; 3) прямое, ориентированное на результат [5].

Репрезентативное бюджетирование, ориентированное на результат (*presentational performance budgeting*), означает, что информация о результате должна быть представлена в бюджетной документации. Информация о результате может касаться целей, результатов, может быть предоставлена как реализация подотчетности, построения диалога с законодателями и гражданами по вопросам публичной политики. Информация о результате при этом может не использоваться в процессе принятия решений.

Бюджетирование, содержащее информацию о результате (*performance-informed budgeting*), предполагает, что ресурсы не связаны напрямую с результатом, который будет или был достигнут ранее. В этой модели информация о результате является важным фактором в процессе принятия бюджета, но не устанавливает объем выделенных ресурсов и не имеет предопределяющего значения при принятии решения. Информация о результате используется

наряду с другого рода информацией в процессе принятия решения.

Прямое бюджетирование, ориентированное на результат (*direct performance budgeting*), предполагает распределение ресурсов на основе уже достигнутых результатов. Данная форма бюджетирования, ориентированного на результат, используется преимущественно в определенных секторах экономики<sup>1</sup>.

Для формирования и использования бюджетной системы, в которой применяются механизмы бюджетирования, ориентированного на результат, ОЭСР предлагает следующие рекомендации [4].

Первая рекомендация относится к способу соотнесения информации о результате со всеми видами расходов. В данном случае ОЭСР предполагает внедрение информации о результате в бюджетную классификацию и систему счетов. Этот принцип актуален, поскольку в большинстве случаев бюджеты структурированы в соответствии с институциональными и функциональными ограничениями, и не связаны с результатами или целями, что затрудняет сопоставление действительных затрат с результатами.

Задачей второй рекомендации является интеграция информации о результате в бюджетный процесс. Так, информация о результате должна присутствовать на каждой стадии ежегодного бюджетного цикла и учитываться при принятии соответствующих решений.

С другой стороны, информация о результате не должна быть жестко и напрямую связана с распределяемыми ресурсами. Такая взаимосвязь снижает стимулы и требует высококачественной системы результативного управления, которая не всегда может существовать. Прямая связь между результатом и финансированием возможна в определенных секторах, и в каждом случае всегда должна устанавливаться отдельно.

Третья рекомендация выдвигает требование определения пользователей информацией о результате. В случае бюджетного процесса информация о результате должна предоставляться разным участникам на разных стадиях, а также быть понятной во избежание ее неправильной трактовки.

Четвертая рекомендация направлена на развитие общей системы планирования и отчетности.

Пятая рекомендация касается необходимости использования различных видов информации о результате. Эффективное управление, ориентированное на результат, предполагает использование системы надежных данных о непосредственном результате и конечном эффекте. Однако необходимо понимать возможности и ограничения данной информации. Различные виды информации о результате должны быть интегрированы в процесс принятия решения.

Здесь необходимо отметить, что управление, ориентированное на непосредственные результаты, которые легче измерить, может привести к большей концентрации на эффективности самого управления и отказу от рассмотрения вопросов через более широкую призму результативности, а также увеличить риск смещения целей. Тем не менее вопрос о непосредственных результатах является более значимым как для должностных лиц, принимающих решения, так и для самих граждан.

Шестая рекомендация выдвигает необходимость проведения независимой экспертизы, а также прямой и регулярной оценки информации о результате. В независимости от типа используемой информации существуют факторы, способные улучшить функционирование системы в целом: ориентирование на ключевые данные, наличие независимого элемента в процессе. Таким элементом может являться система аудита результатов управления, а также данных и процесса в целом.

Седьмая рекомендация оговаривает необходимость формирования четких целей, показателей и мониторинга процесса достижения целей. Здесь важным компонентом является установление доступных для понимания целей и приоритетов, а также определение программ содействия достижению данных целей.

И наконец, последняя, восьмая рекомендация указывает на необходимость межорганизационного взаимодействия. Внедрение информации о результате в бюджетные процессы требует взаимодействия между большим числом участников в ходе принятия решения. Если информация о результате должна использоваться в процессе принятия решения для повышения результативности, важно, чтобы все уровни системы управления участвовали в процессе его выработки и исполнения. Следует подчеркнуть, что взаимодействие должно осуществляться как по горизонтали, так и по вертикали. При этом вертикальное взаимодей-

<sup>1</sup> Примером прямого бюджетирования, ориентированного на результат, является случай, когда объем финансирования текущего года для университетов, осуществляющих подготовку магистров, устанавливается на основе показателя числа студентов, получивших степень магистра.

стве важно с точки зрения повышения качества управления, в то время как горизонтальное взаимодействие важно для достижения совместных целей.

Рекомендации ОЭСР по управлению бюджетными процессами, в которых применяется информация о результате, могут быть использованы в качестве критериев для анализа эффективности механизмов управления бюджетной системой ЕС, выявления особенностей заложенных в него механизмов и принципов бюджетирования, ориентированного на результат [3].

## Анализ эффективности управления бюджетными процессами в ЕС

Переходя к анализу эффективности управления бюджетными процессами в ЕС, необходимо определить, к какому из типов бюджетирования, предложенных ОЭСР и рассмотренных нами ранее, относится бюджетирование в ЕС. В соответствии с типологией ОЭСР в бюджетной системе ЕС можно проследить наличие как репрезентативного бюджетирования, так и бюджетирования, содержащего информацию о результате. Первый тип бюджетирования характерен для многолетних финансовых планов, устанавливающих общие пределы затрат на определенные виды деятельности. Многолетние финансовые планы, принимаемые в рамках межинституциональных соглашений, задают общие бюджетные приоритеты на многолетний период, которые, в свою очередь, устанавливают рамку затрат Сообщества и их распределение по видам деятельности. Однако многолетние финансовые планы не содержат точной информации о планируемом результате, поскольку предусматривают только прогноз экономических показателей и условий для их развития.

Для ежегодной процедуры бюджетирования характерно наличие информации о результате, который должен быть достигнут после исполнения бюджета. Информация о результате особенно важна при принятии решения о необязательных расходах, обоснование которых является важным фактором для их утверждения, а также значимым ресурсом для институтов ЕС при согласовании и утверждении собственной позиции при определении расходов.

Как уже было отмечено, не существует единого признанного подхода к построению системы бюджетирования, ориентированного на результат. В своих рекомендациях ОЭСР предпринимает попытку описать элементы наиболее эффективной системы бюджетирования, использующей информацию о результате. Для целей настоящей статьи интерес представляет проведение оценки системы бюджетирования ЕС с точки зрения ее соответствия элементам наиболее эффективной системы бюджетирования, ориентированного на результат, предложенным ОЭСР.

Итак, первым параметром системы бюджетирования, ориентированной на результат, является наличие четко установленной связи между затратами и результатом. Для бюджетной системы ЕС данное положение справедливо только в случае ежегодных бюджетов. Здесь можно проследить связь между затратами и ожидаемым результатом<sup>2</sup>, в то время как в многолетних финансовых планах сложно установить такую зависимость. В целом внедрение механизма, устанавливающего соответствие между расходами и результатами, в наднациональную систему бюджетирования является непростой задачей. Это связано с тем, что наднациональная система бюджетирования фактически задает рамки для проведения совместных программ Сообщества, обоснование которых дается исходя из общих экономических и статистических показателей. Наднациональная система бюджетирования является общей рамкой для национальных систем, включающих помимо национальных задач также задачи совместных программ Сообщества. Сложно заранее определить и показатели непосредственного результата, и конечного эффекта подобных программ, поскольку их реализация будет происходить в странах, имеющих собственную политическую, экономическую и социальную специфику.

Внедрение механизма, устанавливающего взаимосвязь между затратами и результатом, может быть обоснованным в рамках отдельных проектов и программ Сообщества, которые не требуют участия непосредственно стран-членов в их реализации<sup>3</sup>.

Вторым компонентом бюджетной системы, ориентированной на результат, является интегрирование информации о результате во все стадии бюджетного процесса. Информация о результате должна быть заложена в статьи рас-

<sup>2</sup> См. Приложение 1.

<sup>3</sup> Такими проектами и программами могут быть совместные международные проекты, программы помощи третьим странам.

ходов бюджета на этапе подготовки Комиссией предварительного варианта бюджета. Именно на этом этапе институты ЕС предоставляют обоснование и оценку своих расходов. Так, Комиссия подготавливает стратегический план с целью установления приоритетов, которые определяют ее работу на последующий год. Далее в рамках заданных приоритетов департаменты Комиссии выдвигают собственные предложения. В соответствии со ст. 33 (2) Финансового регламента, цели, закрепляемые за каждым видом расходов, должны удовлетворять принципу SMART (specific, measurable, achievable, relevant and timed)<sup>4</sup> и измеряться в показателях результата. В случае изменения расходов департаменты Комиссии должны предоставить анализ затрат и выгод от внесенных изменений.

В-третьих, при использовании информации о результате необходимо наличие ясной информации о ее пользователях. В случае бюджетного процесса информация о результате должна предоставляться разным участникам на разных стадиях, а также быть понятной во избежание ее неправильной трактовки.

Что касается предоставления информации разным участникам бюджетного процесса ЕС, то здесь следует отметить, что интенсивность взаимодействия с расширенным составом участников бюджетных процессов оказывается выше только на определенных стадиях: подготовки бюджета и осуществления контроля за его исполнением. Так, во время подготовки проекта бюджета в процесс включено большое число институтов ЕС, вносящих собственные заявки и обоснования для выделения средств. Немалую роль в принятии решений на данном этапе играют институты лоббирования, представленные отраслевыми организациями<sup>5</sup>, которые часто имеют собственных представителей в департаментах Комиссии, и нередко – в самом Экономическом и финансовом совете [11]. На этапе осуществления контроля в процесс включается также большое число участников, в том числе те, которые не были вовлечены в процедуру формирования бюджета (Собрание аудиторов, Европейское антикоррупционное агентство). При проведении процедур согласования проекта бюджета основное внимание уделяется планируемому результату, тогда как при проведении контроля должна проводиться оценка результата и степени достижения поставленной цели. На практике в процессе со-

гласования бюджета основной акцент ставится на политическом значении и приоритетности расходов. Также и на этапе исполнения бюджета фактор достижения результативности расходов может отойти на второй план из-за наличия бюрократических барьеров, связанных с процедурами распределения средств между органами-распорядителями. Таким образом, информация о результате может использоваться участниками неэффективно на стадиях согласования и исполнения бюджета.

Требование ОЭСР к общей системе планирования и отчетности в бюджетной системе ЕС также выполняется. Общим централизованным планированием занимается Комиссия при составлении предварительной версии бюджета. Она собирает данные о расходах и их обосновании в единую систему. Для предоставления консолидированных отчетов об исполнении бюджета Комиссия использует Международные бухгалтерские стандарты для общественного сектора (International Public Sector Accounting Standards (IPSAS)).

Что касается использования различного рода информации о результате, то, как можно заметить из бюджетной классификации, расходы ЕС не представлены в виде показателей непосредственного результата и конечного эффекта (см. Приложение 1), формулировки являются общими, включают множество подцелей и задач. Это объясняется природой ЕС: для большого числа разнородных стран-членов сложно определить и структурировать задачи. Таким образом, определенный бюджетный приоритет задает общее направление, в рамках которого каждое государство ЕС планирует и определяет способы достижения общей цели.

Независимая экспертиза расходования бюджетных средств и оценка достигнутого результата в ЕС осуществляется отдельным институтом – Собранием аудиторов. При этом в процесс оценки исполнения бюджета включены Европейский совет и Парламент, изначально участвующие в принятии бюджета.

Следующим критерием выступает наличие и взаимосвязь четких целей, показателей и мониторинга процесса достижения целей. В бюджете ЕС не всегда прослеживается четкая увязка целей, задач, инструментов реализации и индикаторов, тем более отсутствует жесткий график для оценки того, насколько точно были выполнены поставленные задачи. Модель по-

<sup>4</sup> Принцип должен отвечать требованиям спецификации, измеряемости, достижения результата, нахождения соответствия, определенности во времени.

<sup>5</sup> Такими организациями являются AMICE; BusinessEurope; BIPAR; CEA; EFRP; EALIC; EAPB; EBF/BFE; EFBSEFRP; EFAMA; EMF; ESBG; CRO Forum.

строения цепочки целей, задач, инструментов реализации может быть представлена следующим образом. Стратегические цели (например, усиление действий ЕС, направленных на развитие исследований и технологий) должны быть представлены в виде более узких задач (таких, например, как установление схем выдачи грантов для отдельных исследовательских коллективов), и далее – в детализированных действиях (например, специальные проекты по нанотехнологиям). Инструменты реализации должны быть определены вместе с показателями процесса и встроенными механизмами стимулирования для обеспечения достижения ожидаемого результата.

Таким образом, общая программа определяет роли участников и размеры финансирования на национальном и наднациональном уровнях. Она должна включать разделяемые цели и задачи с четко детализированным планом действий, механизмы мониторинга на стадии исполнения бюджета, а также отражать обязательства всех участников в достижении согласованных целей.

В настоящее время результативность и эффективность постановки целей и задач стран-членов и ЕС в целом оценивается ежегодно в рамках цикла весенних Советов ЕС. А последовательность в действиях стран-членов обеспечивается подготавливаемыми Комиссией Широкими рамками для проведения экономической политики и политики повышения занятости (Broad Economic Policy Guidelines and Employment Guidelines) [2].

Что касается межорганизационного взаимодействия и вовлечения участников всех уровней в процесс принятия и реализацию бюджетных решений с целью сохранения информации о результате на всех этапах бюджетного процесса, то в случае ЕС данное условие не выполняется. Предыдущие размышления показывают, что в процесс принятия бюджета вовлечены институты наднационального уровня, в то время как непосредственно программы, заданные в рамках бюджета ЕС, осуществляются национальными правительствами<sup>6</sup>. Национальные представители стран-членов включены в процесс принятия бюджета только в качестве членов Парламента и Совета ЕС. На практике получается, что составлением бюджета занимаются наднациональные органы, тогда как в процесс исполнения бюджета вовлечены национальные правительства. В таких условиях достаточно сложно сохранить информацию о

запланированном результате на протяжении всего бюджетного процесса. Более того, на этапе принятия бюджета ожидаемый результат реализации определенной политики будет определяться целями Сообщества в целом, в то время как на национальном уровне данные цели будут преломляться с учетом национальной специфики стран-членов, а заложенная в бюджете Сообщества специфика претерпит искажение в национальных бюджетах.

Таким образом, можно сделать вывод, что система бюджетирования ЕС не полностью отвечает критериям системы бюджетирования, ориентированной на результат, предложенным ОЭСР. Это следствие того, что данная система построена на взаимодействии участников разных уровней управления.

Безусловно, при планировании расходы бюджета объясняются с точки зрения результата, который может быть достигнут после их исполнения. Однако информация о результате является общей и определяет общее направление для достижения поставленной цели Сообщества, которая будет достигнута уже после решения отдельных задач странами-членами.

Многоуровневая система управления затрудняет также выстраивание четкой последовательности в определении целей, задач, механизмов реализации и индикаторов. В условиях разнородного состава участников Сообщества весьма сложно выстроить четкую последовательность действий при передаче информации о целях, задачах, инструментах реализации и индикаторах на разные уровни управления. Еще более проблематично задать разнородным участникам равные условия для осуществления определенной политики.

Однако, несмотря на указанные недостатки в условиях разнородности стран-членов и многоуровневой системы управления, Сообщество имеет эффективную систему планирования и отчетности, а также независимые механизмы осуществления контроля над исполнением бюджета.

## Оценка сильных и слабых сторон инструментов бюджетного процесса ЕС

Необходимо отметить несколько существенных особенностей бюджетного процесса в ЕС. Во-первых, наиболее существенные бюджетные решения принимаются за рамками

<sup>6</sup> Более 76% расходов бюджета ЕС управляется правительствами стран-членов Сообщества.

договоров Сообщества. В то же время существуют четкие правила принятия ежегодного бюджета ЕС, зафиксированные в системе договоров ЕС. Финансовые рамки не регулируются нормативными положениями договоров, а в процессах принятия бюджетных решений присутствует большая доля политической составляющей.

Во-вторых, различен баланс сил между институтами в рамках ежегодного бюджетного процесса и процесса принятия бюджетной перспективы. В рамках ежегодного принятия бюджета Совет министров и Европейский парламент вместе обладают основной бюджетной властью. Роль Комиссии не менее важна, но после представления бюджета она сводится к исполнению технических функций.

В-третьих, ежегодная процедура принятия бюджета явно не соответствует общим правилам принятия решений в ЕС, поскольку ограничена временными рамками. Законодательные инициативы могут быть приняты при массовой поддержке, большая степень использования правила голосования квалифицированным большинством намного увеличила скорость согласовательных процедур в процессе принятия решений. В бюджетном процессе невозможно применение подобного свободного подхода, поскольку решения о расходах и доходах должны приниматься ежегодно. Существование временных рамок задает необходимость придерживаться четкой последовательности действий, которую не всегда можно проследить в других процессах принятия решений в рамках ЕС.

В-четвертых, для обеспечения гарантии и уверенности государств-членов, особенно чистых доноров, в том, что доходы и расходы бюджета ЕС относительно невелики, бюджетная процедура допускает только ограниченные возможности для внесения изменений в бюджет. Финансовые рамки позволяют вносить постепенные изменения в бюджет. Бюджет становится инструментом для немасштабных политических реформ и не может быть использован для радикальных политических изменений.

Отметив особенности бюджетных процессов ЕС, выделим основные преимущества и недостатки наднациональной бюджетной системы ЕС. Сначала необходимо вспомнить о ее природе. Система призвана решать финансовые вопросы всех членов Сообщества и не может по всем параметрам быть сопоставлена с национальными бюджетными системами. Однако общими для обеих систем яв-

ляются функция распределения (distribution) и размещения (allocation). При этом наднациональная бюджетная система ЕС не выполняет функции экономической стабилизации, поскольку данная функция отведена национальным системам бюджетирования стран-членов ЕС [1]. Таким образом, трудности сохранения бюджетного баланса в рамках циклических расходов для стабилизации экономики Сообщества не решены.

Другим недостатком системы бюджетирования ЕС является проблема фискальных ограничений, введенных Маастрихтским договором. Здесь существует две проблемы. С одной стороны, страны-члены пытаются избежать фискальных ограничений и в то же время воспользоваться политическими и экономическими преимуществами Экономического и монетарного союза (ЭМС).

Несмотря на то что Договор устанавливает порог дефицита и максимальный уровень бюджетной задолженности для стран-членов, он предоставляет им высокую степень самостоятельности в определении поставленных целей. Такая возможность повышает вероятность того, что правительства могут воспользоваться «обходными путями» для достижения этих целей. Проблема возникает в силу того, что государство начинает практиковать стратегическое бюджетирование для достижения установленных целей и соответствия критериям ЭМС, при этом скрывая слабость фискальных механизмов.

С другой стороны, государство, имеющее развитую экономику, полностью соответствует требованиям ЭМС и быстро достигает уровня, установленного для стран ЭМС со слабыми экономическими системами. Государство с развитой экономикой имеет возможность остановиться на достигнутом и не использовать свой экономический потенциал полностью [10].

Еще одним недостатком системы бюджетирования ЕС является возможная недостаточная транспарентность бюджетных процессов в рамках системы многолетних финансовых планов. В рамках многолетних финансовых планов у институтов ЕС появляется возможность обойти или избежать решения сложных экономических или политических вопросов, не создавая новых механизмов для решения возникающих проблем. Именно в рамках многолетнего плана вырабатываются принципы осуществления определенного направления политики и механизмы для решения проблем, возникающих в рамках данных направлений.

Может возникнуть также угроза того, что расходы на определенные направления политики будут расти в абсолютном и относительном выражении, в то время как на другие направления – только в абсолютном<sup>7</sup>. Несмотря на возможность недостаточного уровня транспарентности, многонациональные финансовые планы призваны повысить прозрачность в рамках бюджетных процессов и точно обозначить ежегодные лимиты на расходы, в рамках которых принимаются более детальные бюджетные решения.

Негативно на системе бюджетирования ЕС может отразиться многоуровневая система управления ЕС, в которой механизмы координации между участниками разных уровней часто работают неэффективно. Это может привести к отсутствию последовательности в действиях, неодинаковому пониманию целей, трудностям в достижении консенсуса.

Преодоление этих трудностей является одним из основных условий для максимизации результативности в управлении бюджетными процессами. Также в достижении этой цели весомую роль может играть упрощение механизмов согласования и замещение существующего объема комплексных компетенций в процессах выработки и принятия решений, а также инструментов, используемых на местном, региональном, национальном и наднациональном уровнях.

Что касается преимуществ существующей системы бюджетирования ЕС, то в качестве основного стоит отметить механизмы, обеспечивающие стабильность и последовательность в действиях стран-членов. Такими механизмами являются многолетняя финансовая рамка и система обеспечения собственными ресурсами, включающая различные источники финансовых поступлений.

Несмотря на критику в адрес системы бюджетирования ЕС, затрагивающую вопросы неэффективности механизмов взаимодействия между участниками различных уровней системы управления, различия вкладов стран-членов и низкой транспарентности, стоит отметить, что данная система обеспечивает стабильность и последовательность в координации между разнородными государствами-членами и в некотором роде является наиболее оптимальной моделью для обеспечения финансирования программ Сообщества.

Однако современные процессы реформирования системы бюджетирования ЕС направ-

лены на преодоление существующих проблем. В частности, обсуждается ряд вопросов, связанных с поиском баланса между стабильностью и гибкостью в рамках многолетних финансовых планов. Немаловажным остается вопрос способа отражения политических целей в приоритетных расходах, увязки целей, задач, механизмов и индикаторов реализации политик. Разрабатываются отдельные подходы для реализации отдельных политических направлений с учетом решения проблемы повышения эффективности и результативности исполнения бюджета. Отдельный акцент ставится на повышении транспарентности и подотчетности в рамках системы бюджетирования ЕС [9].

## Рекомендации по повышению эффективности бюджетных процессов для региональных интеграционных объединений и их членов, в том числе и для Российской Федерации

Опыт ЕС по управлению бюджетными процессами сложился вследствие постоянных процессов совершенствования, адаптации к меняющимся условиям, выработки наиболее оптимальных решений распределения ресурсов Сообщества. Несомненно, полученный опыт является уникальным в силу специфики ЕС с экономической, политической, институциональной точек зрения. Тем не менее выработанные механизмы и принципы управления представляют интерес для детального изучения и оценки возможности применения сформировавшихся практик для других интеграционных объединений.

Укрепление интеграционных региональных объединений на постсоветском пространстве – приоритетная задача Российской Федерации в рамках реализации Концепции внешней политики [13]. Одним из основных факторов, способствующих процессам интеграции, является обеспечение устойчивых механизмов координации между членами при принятии и реализации совместных решений, в том числе в рамках управления совместным бюджетом. Следовательно, укрепление и повышение эффективности системы управления бюджетными процессами может способствовать достижению поставленной задачи укрепления интеграции региональных объединений в целом. В связи с этим изучение и анализ

<sup>7</sup> Такая угроза существует для расходов на осуществление общей сельскохозяйственной политики.



существующего опыта по управлению региональными бюджетными системами представляет несомненный интерес.

На основе рассмотренной бюджетной системы ЕС можно провести анализ применимости механизмов управления бюджетными процессами ЕС для интеграционных региональных объединений, членом которых является Российская Федерация, и выработать рекомендации по использованию сложившихся практик. Возможность применения практик управления бюджетными процессами ЕС для России может быть обоснована несколькими причинами. Во-первых, как и ЕС, данные интеграционные объединения имеют четкие системы управления с жесткими механизмами принятия и реализации решений, обладающих международной правоспособностью. Во-вторых, как и ЕС, формирование СНГ, Союза России и Белоруссии, а позднее и ЕврАзЭС стало следствием интеграционных процессов, способствовавших формированию единого экономического пространства, таможенного союза, общего пространства коллективной безопасности.

В настоящее время все перечисленные интеграционные процессы не имеют четкой формализации и достаточной степени институционализации в интеграционных объединениях с участием Российской Федерации. Однако основные принципы управления бюджетными системами схожи для всех интеграционных объединений на пространстве СНГ, членом которых является Россия. Так, доходы административных и операционных бюджетов рассматриваемых нами интеграционных объединений формируются на основе долевых взносов стран-членов. Бюджеты институтов интеграционных объединений утверждаются советами глав государств по представлению советов глав правительств. В отличие от бюджета ЕС, в котором расходы четко делятся на обязательные и необязательные, бюджеты СНГ, ЕврАзЭС, Союза России и Белоруссии включают только расходы на обеспечение деятельности органов, проведение совместных мероприятий и межгосударственных про-

грамм. Постоянные во временном интервале расходы возникают в бюджете в том случае, если интеграционные объединения проводят долгосрочные программы. Однако это не является механизмом обеспечения последовательности и приоритетности задач, который характерен для обязательных расходов в рамках бюджета ЕС.

Существующие системы обеспечения денежных поступлений не могут обеспечить проведение долгосрочных финансовых проектов. В отличие от стабильной системы источников доходов бюджета ЕС, в которую входят доходы от НДС, доходы, формирующиеся из предоставляемой доли ВНП стран-членов, таможенные сборы, сельскохозяйственные пошлины, взимаемые с экономических транзакций, система финансирования бюджетов рассматриваемых нами организаций включает только один источник денежных поступлений – прямые долевые взносы стран-членов. При этом в случае ЕврАзЭС доли распределяются в соответствии с распределением голосов при принятии странами-членами решений<sup>8</sup>.

Поскольку бюджетные процессы ЕврАзЭС, СНГ, Союза России и Белоруссии не являются четко формализованными, процедуры согласования, принятия и исполнения бюджетов дают множество возможностей для несоблюдения закрепленных правил.

В отличие от ЕС общей чертой бюджетных процессов рассматриваемых нами интеграционных объединений является то, что механизмы для согласования бюджетов Сообществ не переданы полностью на наднациональный уровень. Так, в процессах согласования бюджетов СНГ, ЕврАзЭС и Союза России и Белоруссии принимают участие как наднациональные институты Сообществ, так и национальные правительства стран-членов. С одной стороны, участие большего числа институтов в принятии решения о бюджете отвечает принципу транспарентности. С другой стороны, такая процедура указывает на неготовность стран-членов делегировать полномочия по управлению бюджетами организаций на наднациональный уровень.

<sup>8</sup> В соответствии со ст. 13 Договора об учреждении Евразийского экономического сообщества от 10 октября 2000 г. с изменениями от 25 января 2006 г. и от 6 октября 2007 г. [12], долевой взнос сторон распределяется следующим образом:

- Республика Беларусь – 15 голосов;
- Республика Казахстан – 15 голосов;
- Киргизская Республика – 7,5 голосов;
- Российская Федерация – 40 голосов;
- Республика Таджикистан – 7,5 голосов;
- Республика Узбекистан – 15 голосов.

Необходимость согласования бюджетов интеграционных объединений с национальными правительствами также обосновывается тем, что в данных организациях нет установленных механизмов формирования доходов бюджета. Каждая страна-член организации вырабатывает собственные решения по запрашиваемым наднациональными институтами средствам и в конечном счете выделяет суммы бюджетных средств, включенных в государственные бюджеты сторон. Выделенные средства могут отличаться от запрашиваемых средств на покрытие административных и операционных расходов наднациональных институтов.

Явным недостатком сложившихся систем бюджетирования является отсутствие механизмов согласования в случае расхождения мнений сторон. В отличие от процедуры принятия бюджета ЕС, в которой четко закреплено распределение полномочий между участниками и встроены механизмы определения приоритетности позиции институтов, в процедуре принятия бюджета СНГ, ЕврАзЭС и Союзного государства России и Белоруссии не обозначены способы регулирования случаев, когда стороны не приходят к консенсусу.

Необходимо также указать на слабость механизмов проведения финансового контроля интеграционных объединений. Можно выделить два направления финансового контроля: контроль над расходами для обеспечения деятельности органов объединений и контроль над расходами совместных программ и проектов. В случае ЕврАзЭС сами органы-распорядители бюджетных средств несут ответственность за управление собственными расходами, а также расходами на осуществление программ и проектов Сообщества<sup>9</sup>. В СНГ, так же как и в ЕврАзЭС, нет отдельного органа по контролю над исполнением бюджетных средств регионального объединения.

Отчетность по управлению административными и операционными расходами принимают верховные органы интеграционных объединений: Межгоссовет на уровне глав государств и глав правительств в случае ЕврАзЭС и Совет глав правительств в случае СНГ. Однако в непосредственном контроле над исполнением расходов данные органы не участвуют. Следовательно, ЕврАзЭС и СНГ не обладают независимыми механизмами контроля над исполнением бюджета.

Рассмотрев особенности этапов бюджетных процессов ЕврАзЭС, СНГ, Союзного государства России и Белоруссии и сопоставив их с практикой ЕС, попытаемся сформулировать некоторые рекомендации по повышению эффективности осуществления бюджетных процессов данных региональных интеграционных объединений.

Как было отмечено ранее, не все механизмы бюджетирования ЕС могут быть полностью применимы для рассмотренных организаций. Это объясняется двумя причинами. Во-первых, в бюджетной системе ЕС существуют собственные сложности, и некоторые механизмы бюджетной системы ЕС нуждаются в совершенствовании и повышении эффективности. Такими сложностями являются отсутствие четкой связи между политическими целями Европейского Сообщества, задачами стран-членов, инструментами реализации поставленных целей и задач, индикаторами для оценки достижения заданного результата, а также низкая эффективность координации между странами-членами ЕС. Во-вторых, многие инструменты не могут быть трансплантированы ввиду различий в институциональных системах. Так, вследствие меньшего состава членов, различий организационного устройства институтов управления, разницы в выборе моделей и методов управления, а также сфер и направлений осуществления экономической, социальной и региональной политики, процедуры согласования, исполнения и контроля бюджета не могут быть схожими.

Тем не менее проведенный анализ эффективности системы бюджетирования ЕС, выявление преимуществ и недостатков данной системы позволяют сформулировать рекомендации для повышения эффективности управления существующими системами бюджетирования региональных интеграционных объединений с участием Российской Федерации. Данные рекомендации относятся как к системе финансирования бюджета, так и к механизмам управления бюджетными процессами.

На наш взгляд, рассмотренными бюджетными системами могут быть заимствованы принципы формирования доходов бюджета ЕС. Существующая система поступления доходов в бюджет ЕС позволяет корректировать взносы стран с учетом финансового и экономического положения стран-членов, а также стимули-

<sup>9</sup> В соответствии с Положением о формировании и исполнении бюджета ЕврАзЭС от 31 мая 2001 г. № 16, руководители и главные бухгалтеры несут персональную ответственность за соблюдение бюджетной дисциплины.

ровать торговые и финансовые потоки между странами-членами. Так, регулировать взносы стран с учетом существующего финансового и экономического положения позволяет четвертый источник формирования доходов бюджета ЕС, отчисления от ВВП стран, отчисления от НДС, таможенные сборы. Сельскохозяйственные пошлины способствуют стимулированию торговых и финансовых потоков между странами-членами. Большое число источников бюджетных поступлений позволит более гибко реагировать на экономическую конъюнктуру, складывающуюся как в государствах-членах, так и на общем экономическом пространстве интеграционных объединений, а также будет способствовать расширению сфер и повышению интенсивности взаимодействия между странами-членами.

Предложения по усовершенствованию системы планирования расходов также могут войти в число рекомендаций по повышению эффективности бюджетирования ЕврАзЭС, СНГ, Союзного государства России и Белоруссии. Так, при осуществлении многолетних программ данные интеграционные объединения могут использовать многолетние бюджеты, в которых устанавливаются лимиты на расходование средств на определенный период осуществления программы с механизмом корректировки расходов. Немаловажным инструментом при планировании расходов может стать разделение расходов на обязательные и необязательные. Внедрение данного инструмента вместе с механизмами многолетних бюджетов позволит повысить стабильность, последовательность и предсказуемость в осуществлении управления бюджетными процессами организаций.

В части, касающейся путей повышения эффективности управления бюджетными процессами интеграционных объединений с участием Российской Федерации, можно предложить ряд рекомендаций. В целом эффективность управления бюджетными процессами интеграционных объединений может быть повышена за счет увеличения транспарентности и определенности действий, предпринимаемых на национальном и наднациональном уровнях. Такой подход внесет свой вклад в систему экономического управления региональных объединений, приняв во внимание влияние действий, необходимых для достижения общих целей, а также будет способствовать большей последовательности в проведении странами-членами национальной экономической политики в рамках общего курса экономической политики.

Немаловажным является сохранение последовательности в координации между национальными и наднациональными органами при определении целей, задач, инструментов и индикаторов реализации совместных программ и проектов. Такая последовательность действий не только позволит сохранить преемственность, но также будет способствовать реализации управления бюджетом, ориентированным на результат.

Можно выделить также и другие условия повышения эффективности бюджетных процессов. Так, выбор бюджетных инструментов должен отвечать критериям ясности и последовательности. Бюджетная система должна избегать дублирования действий, а также обеспечивать пропорциональность между объемом ресурсов и сопутствующими административными барьерами. Для достижения данных задач в рамках управления бюджетными процессами необходимо следовать нескольким принципам. Во-первых, проведению определенного вида политики должен соответствовать конкретный инструмент. Более рациональное использование финансовых инструментов возможно в том случае, если каждому направлению политики будет соответствовать отдельный финансовый инструмент. Во-вторых, управляющему органу необходимо использовать более гибкие, а в некоторых случаях альтернативные инструменты управления. Оценка эффективности затрат поможет определить, какие действия должны осуществляться центральными исполнительными органами, обеспечиваться через создаваемые исполнительными органами агентства или управляться децентрализованно в партнерстве со странами-членами и/или регионами.

Данный перечень рекомендаций относительно системы формирования доходов, планирования расходов бюджета, а также повышения эффективности управления бюджетом интеграционных объединений в целом не является исчерпывающим и может быть детализирован для каждого из рассмотренных интеграционных объединений с учетом его институциональной специфики, а также реализуемых программ и проектов.

## Заключение

Изучение опыта ЕС по управлению бюджетными системами интеграционных объединений, анализ эволюции и становления современной бюджетной системы ЕС, механизмов координации между участниками при принятии, исполнении и контроле над исполнением бюджетных

решений позволили понять специфику управления бюджетными процессами в интеграционных объединениях, а также причины использования существующих практик, оценить их преимущества и недостатки.

Для анализа эффективности управления бюджетными процессами ЕС в качестве критериев были использованы рекомендации ОЭСР по составлению и управлению бюджетными системами, использующими информацию о результате. Выбор данных критериев был обусловлен тем, что бюджетирование, ориентированное на результат, способствует повышению эффективности при управлении бюджетными процессами. В ходе исследования было выявлено, что система бюджетирования ЕС не полностью отвечает критериям системы бюджетирования, ориентированного на результат. Это объясняется тем, что она основана на взаимодействии участников разных уровней управления. Многоуровневая система управления затрудняет координацию между участниками различных уровней управления, а также построение четкой последовательности в определении целей, задач, механизмов реализации и индикаторов. Тем не менее, несмотря на различия экономического развития стран-членов и многоуровневую систему управления, существующие механизмы планирования и контроля обеспечивают стабильное и эффективное функционирование системы бюджетирования Сообщества.

На основании проведенного анализа управления бюджетными процессами были выявлены основные преимущества и недостатки системы бюджетирования ЕС.

К основным недостаткам бюджетной системы ЕС можно отнести отсутствие механизмов сохранения бюджетного баланса в рамках циклических расходов для стабилизации экономики Сообщества, проблему фискальных ограничений, введенных Маастрихтским договором, недостаток транспарентности в рамках системы многолетних финансовых планов, затрудняющих решение возникающих экономических и политических вопросов, а также возможность неодинакового понимания целей, появление трудностей в достижении консенсуса между участниками многоуровневой системы управления ЕС.

К основным преимуществам были отнесены механизмы, обеспечивающие стабильность и последовательность в действиях стран-членов, такие как многолетняя финансовая рамка и система обеспечения собственными ресурсами.

Современная система бюджетирования ЕС по сути является уникальным примером управления бюджетными процессами регионально-интеграционного объединения, результатом интеграционных процессов, способствовавших решению экономических, финансовых и политических проблем Сообщества. Практика управления бюджетными системами могла бы стать примером для Российской Федерации при создании бюджетных систем интеграционных объединений. Однако попытка разработать рекомендации по повышению эффективности управления бюджетными процессами региональных интеграционных объединений с участием Российской Федерации, таких как ЕврАзЭС, СНГ, Союз России и Белоруссии, показала, что полностью применить механизмы управления бюджетными процессами ЕС для бюджетных систем рассмотренных интеграционных объединений нельзя. Это связано с двумя причинами. Во-первых, такие элементы бюджетной системы ЕС, как координация между странами-членами ЕС при выработке и осуществлении решений, а также связь между целями и задачами, инструментами и индикаторами, нуждаются в совершенствовании и повышении эффективности. Во-вторых, многие инструменты не могут быть применены ввиду различий в институциональных системах.

Тем не менее для обеспечения последовательности, предсказуемости и стабильности в систему управления бюджетными процессами интеграционных объединений могут быть включены механизмы формирования доходов бюджета, планирования расходов бюджета, а также инструменты, способствующие повышению эффективности управления бюджетными процессами интеграционных объединений.

Так, введение системы доходов, основанной на множестве источников, позволит корректировать взносы стран с учетом их финансового и экономического положения, а также стимулировать финансовые и торговые потоки между странами-членами и укреплять интеграционные процессы в целом.

Повышению эффективности управления бюджетными процессами может способствовать: развитие системы планирования путем разделения расходов на обязательные и необязательные, и использования системы многолетнего финансового планирования; увеличение транспарентности и определенности действий, предпринимаемых на национальном и наднациональном уровнях, а также обеспечение последовательности в действиях национального

и наднационального уровней при определении целей, задач, инструментов и индикаторов реализации совместных проектов и программ.

К дополнительным условиям, способствующим повышению эффективности бюджетных процессов, можно отнести обеспечение соответствия определенному виду политики конкретного финансового инструмента, использование более гибких и альтернативных инструментов и форм управления.

Данные рекомендации не являются исчерпывающими. Дальнейшее исследование систем бюджетного управления региональных объединений, в том числе ЕС, может стать основой для новых рекомендаций, формирования новых подходов к управлению региональными финансами.

## Литература

1. Ackrill R. The European Union Budget, the Balanced Budget Rule and the Development of Common European Policies // *Journal of Public Policy*. 2000. Vol. 20(1). Jan. – Apr. P. 5.
2. Broad Economic Policy Guidelines (BEPG). Glossary / Official Website of the European Community. 15 December 2009, available at: [http://europa.eu/scadplus/glossary/broad\\_ec\\_pol\\_guidelines\\_en.htm](http://europa.eu/scadplus/glossary/broad_ec_pol_guidelines_en.htm).
3. OECD Guidelines on Designing and Developing Budget Systems that Use Performance Information. Performance Budgeting in OECD Countries. Paris: OECD, 2007.
4. Performance Budgeting in OECD countries. Paris: OECD, 2007.
5. Performance Budgeting: A User's Guide. Organization for Economic Cooperation and Development. March 2008 / Organization for Economic Coordination and Development. 15 December 2009, available at: <http://www.oecd.org/dataoecd/32/0/40357919.pdf>.
6. Recommendation of the Council Concerning Effective Action Against Hard Core Cartels. Adopted by the Council at its 921st Session on 25 March 1998 [C/M(98)7/PROV].
7. Recommendation of the Council of the OECD on the Improving the Quality of Government Regulation. Adopted on 9 March 1995. OCDE/GD(95)95.
8. Recommendation of the Council of the OECD on Guidelines for Managing Conflict of Interest in Public Service. Adopted in June 2003.
9. Reforming the Budget, Changing the Europe / Official Website of the European Community. 15 December 2009, available at: [http://ec.europa.eu/budget/reform/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/budget/reform/index_en.htm).
10. Savage J.D. Budgetary Collective Action Problems: Convergence and Compliance under the Maastricht Treaty on European Union // *Public Administration Review*. 2001. Vol. 61(1). Jan. – Feb. P. 43–53.
11. Stichele M.V. Financial Regulation in the EU. Mapping EU Decision Making Structures on Financial Regulation and Supervision, 2008.
12. Договор об учреждении Евразийского экономического сообщества от 10 октября 2000 г. с изменениями от 25 января 2006 г. и от 6 октября 2007 г. URL: <http://www.evrases.com/docs/view/3> (дата обращения: 17 декабря 2009 г.).
13. Концепции внешней политики Российской Федерации от 12 июля 2008 г. // Официальный сайт Президента России. URL: <http://archive.kremlin.ru/text/docs/2008/07/204108.shtml> (дата обращения: 15 декабря 2009 г.).

# Приложение 1

## Основные приоритеты расходов бюджета ЕС на 2009 г. и в рамках многолетнего плана на 2007–2013 гг.

Основные приоритеты ЕС в рамках многолетнего плана на 2007–2013 гг.	Основные приоритеты расходов бюджета ЕС на 2009 г. (суммы представлены в евро)
<b>1 (а). Обеспечение конкурентоспособности ЕС для повышения экономического роста и занятости<sup>а</sup></b>	Исследования и технологическое развитие (6 751 882 600) Конкурентоспособность и инновации (508 176 400) Создание устойчивых сетей ЕС для развития транспорта и энергетики (1 853 000 000) Ядерное разоружение (255 000 000) Повышение качества образования и подготовки (1 061 658 000) Повестка социальной политики в рамках помощи европейскому обществу в управлении изменениями (177 416 000) Европейский фонд регулирования изменений вследствие процессов глобализации (500 000 000) Расходы на другие программы (394 890 000) Децентрализованные агентства (266 974 000)
<b>1 (б). Обеспечение последовательности для экономического роста и занятости</b>	Фонд Единства (9 296 634 199)
– поддержка экономического роста и занятости <sup>б</sup>	
– проведение реформ по исполнению структурных фондов	
<b>2. Сохранение и управление природными ресурсами<sup>с</sup></b>	Помощь сельскому развитию (13 651 618 209 24,3) Вопросы охраны водных ресурсов и рыболовства (932 448 477) Окружающая среда (317 150 000) Расходы на другие программы (88 864 000)
<b>3 (а). Обеспечение свободы, безопасности и правопорядка<sup>д</sup></b>	Соблюдение прав человека и вопросы правопорядка (82 090 000) Безопасность и защита свобод (91 920 000) Управление миграционными потоками (467 590 000) Другие программы (82 875 000) Децентрализованные агентства (139 450 000)
<b>3 (б). Другие вопросы внутренней политики<sup>е</sup></b>	Обеспечение доступа к основным товарам и услугам (76 870 000) Развитие европейской культуры и культурного разнообразия (226 063 000) Финансовые инструменты защиты граждан (19 090 000 2,9) Информирование граждан о проведении европейской политики и повышение эффективности координации с гражданами (96 500 000) Средства массовой информации (2007 107 940 000) Другие программы 5 700 000 0,9 Децентрализованные агентства (118 800 000)

Основные приоритеты ЕС в рамках многолетнего плана на 2007–2013 гг.	Основные приоритеты расходов бюджета ЕС на 2009 г. (суммы представлены в евро)
<b>4. ЕС как актер в глобальном пространстве<sup>f</sup></b>	Инструмент помощи странам, вступающим в ЕС (1 521 103 000) Европейское соседство и партнерство (инструмент) (1 621 450 000) Сотрудничество в рамках развития (инструмент) (2 377 086 160) Промышленные страны (инструмент) (25 287 000) Демократия и права человека (157 361 200) Стабилизационный инструмент (188 083 000) Сотрудничество для ядерной безопасности (инструмент) (73 973 000) Гуманитарная помощь (777 051 000) Макроэкономическая помощь (99 000 000) Общая внешняя политика и политика безопасности (242 900 000) Резерв для неотложной помощи (166 000 000) <sup>i</sup> Обеспечение продовольственными товарами (инструмент) (568 000 000) Другие программы (286 636 000)
<b>5. Администрирование<sup>g</sup></b>	Комиссия (3 568 945 000) Другие институты (2 848 154 093) Пенсионная система (все институты) (1 135 090 000) Европейские школы (148 541 807)

<sup>a</sup> Данные расходы включают следующие цели: развитие технологий и исследований, объединение Европы путем расширения связей ЕС, образование и подготовка, обеспечение конкурентоспособности на едином интегрированном рынке, проведение социальной политики.

<sup>b</sup> Целью данных расходов является обеспечение конкурентоспособности регионов и создание рабочих мест.

<sup>c</sup> Данные расходы относятся к проведению сельскохозяйственной политики, сельскому развитию, развитию рыболовства, программ по охране окружающей среды.

<sup>d</sup> Расходы направлены на проведение общей миграционной политики, обеспечение пограничного контроля, предотвращение террористических актов, борьбу с организованной преступностью, гарантию и обеспечение основных прав человека, развитие сотрудничества в сфере правопорядка.

<sup>e</sup> Цели расходов на другие направления внутренней политики включают решение вопросов культуры, здравоохранения, проведение молодежной политики, защиту прав потребителей.

<sup>f</sup> Расходы этой категории включают расходы на снижение мирового уровня бедности, в том числе содействие достижению ЦРТ, повышение мировой безопасности.

<sup>i</sup> Включая финансовые перечисления из резерва неотложной помощи в расходы на обеспечение продовольственными товарами (инструмент).

<sup>g</sup> Обеспечение расходов на присоединение новых стран-членов.