



Мишель Камдессю и Рено Гиде

По правилам

Во Франции комиссия предлагает основанную на правилах систему для того, чтобы вывести страну на путь к достижению сбалансированности бюджетов

ФРАНЦИЯ, сталкивающаяся с такими же тревожными бюджетными перспективами, как большинство стран с развитой экономикой, учредила в начале 2010 года рабочую группу высокого уровня для разработки основанной на правилах системы бюджетной консолидации в целях достижения сбалансированности государственного бюджета, которая была закреплена во Французской конституции в 2008 году.

Рабочая группа под председательством бывшего Директора-распорядителя МВФ Мишеля Камдессю насчитывала 15 членов: четырех членов парламента, семь высокопоставленных государственных служащих (включая управляющего Банка Франции Кристиана Нуайе) и четырех ученых.

Достижение устойчивости долговой ситуации, то есть снижение дефицитов и коэффициентов долга до обоснованных уровней, потребует больше, чем просто свернуть стимулы, принятый Францией во время последнего экономического кризиса. Подобно другим странам с развитой экономикой, в рамках будущих бюджетов Франции придется решать проблемы растущих расходов на пенсии и здравоохранение стареющего населения (см. статью «Долгосрочная перспектива уже близка» в этом выпуске Ф&Р). Хотя часть мер будет принята благодаря проводящемуся сейчас серьезному пересмотру пенсионной системы Франции, основанная на правилах система, которая была предложена рабочей группой, должна стать критически важным дополнением.

Правила играют важную роль в установлении бюджетной дисциплины во Франции. Они включают *Пакт о стабильности и росте*, соглашение в масштабах Европейского союза об ограничении дефицитов и уровней долга и ряд нормативов в отношении расходов на национальном уровне, которые запрещают из года в год увеличивать объем текущих расходов сектора государственного управления.

Вместе с тем, согласно недавнему документу (IMF, 2009), который рассмотрела рабочая группа, какими бы действенными ни были нормативы в отношении расходов, они «не связаны напрямую с целью устойчивости долговой ситуации, поскольку они не ограничивают сторону доходов». Рабочая группа старалась восполнить недостающие звенья в существующей системе правил, разработав всестороннюю норму, которая установила бы для директивных органов обязательные среднесрочные цели и обеспечила практические средства для проведения необходимой бюджетной консолидации.

Важнейшее положение призвано обеспечить, чтобы законы о бюджете, принимаемые из года в год, соответство-

вали достижению конечной цели сбалансированности бюджета. Для этого рабочая группа предложила законодателям принять обязательные многолетние основы для бюджетного программирования, которые введут ограничения для будущих законов о годовых бюджетах путем установления *ориентиров*, которые бюджеты должны пройти, с тем чтобы в конечном итоге обеспечить бюджетную консолидацию.

Вместе с тем, бюджетное правило должно быть достаточно гибким, чтобы можно было реагировать на шоки и дать правительству возможность избегать мер, которые действовали бы в том же направлении, что и деловой цикл. Каждый ориентир может, как правило, определяться в виде структурного сальдо, где сочетаются предполагаемые доходы и расходы. Но такой подход связан с препятствиями. Во-первых, структурное сальдо представляет собой оценку, а не твердый показатель. Оно основано на расчете *разрыва* между фактическим и потенциальным объемом производства. Более того, пересмотр оценок ВВП за прошлые периоды может сказаться на текущих оценках этого разрыва. Такие последующие уточнения могут подорвать саму возможность соблюдения правила последовательным во времени образом.

Во-вторых, оценка эластичности доходов (как налоги реагируют на изменения делового цикла) может быть сопряжена с трудностями. Как отмечается в работе МВФ, «важный вопрос связан с воздействием циклов корпоративных прибылей и цен на активы на доходы, который может не полностью отражаться в изменениях производства. Величина этого воздействия может быть значительной и, в принципе, должна учитываться. Однако на практике поправка на эти эффекты сложна и редко применяется систематическим образом».

Поэтому рабочая группа предложила изолировать *недискреционный* компонент изменения структурного сальдо (той части расходов и доходов, над которой законодатели не имеют контроля), в том числе воздействие изменчивости эластичности налоговых доходов. Сфера действия правила, напротив, будет включать государственные доходы и расходы, на которые влияют *дискреционные* меры и управленческая деятельность. Этот механизм отражает прежние работы Duchene and Levy (2003) и Guyon and Sorbe (2009) из Казначейства Франции.

Для законодателей правило будет обязательным в отношении параметров, которые они могут контролировать. Сочетание возможности контроля директивными органами и их подотчетности должно содействовать заинтересованности в применении правила и обеспечению его соблюдения.

Для того чтобы основное внимание в ходе применения правила уделялось *дискреционному* компоненту изменения структурного сальдо, следует изолировать не только факторы, которые не контролируются законодателями, но и статьи, зависящие от делового цикла, обычно именуемые *автоматическими стабилизаторами*. Согласно Пакту о стабильности и росте, автоматические стабилизаторы включают налоговые доходы и пособия по безработице. Таким образом, эти статьи выходят за сферу действия правила. Однако тонкая регулировка налоговых доходов все же может быть учтена: если годовые изменения сумм, собираемых у налогоплательщиков на основе установленного применимого законодательства, нельзя считать результатом директивных решений, это нельзя считать поправкой к законодательству, сказывающихся на государственных доходах при прочих равных условиях.

Для всестороннего учета дискреционных структурных мер обязательные ориентиры должны применяться как к чистым расходам, так и к доходам от вновь принятого налогового законодательства, а также ко всем государственным расходам, за исключением пособий по безработице. Это отражает в структурных показателях действия директивных органов по выработке последовательных бюджетов, ведущих к сбалансированности.

Правило должно быть обязательным не только в отношении законов о годовых бюджетах, но и в отношении исполнения бюджета и мер в ответ на отклонение от бюджета. Для наблюдения за исполнением бюджета будет создана процедура, направленная на раннее выявление любых значительных отклонений во время бюджетного года: в таких случаях специальные поправки выведут бюджет на заранее намеченную траекторию. Если отклонения определяются в конце года, рабочая группа рекомендует автоматически ужесточить числовые ориентиры, применимые к будущим бюджетным законам.

Обязательства официальных органов являются необходимым условием для доверия к правилу, его действительности и стойкости. Рабочая группа включала председателей и главных спонсоров бюджетных подкомитетов Национального собрания и Сената, то есть представителей большинства, а также меньшинства. Они единогласно поддержали закрепление правила в законодательстве более высокого уровня, продемонстрировав свое понимание будущих проблем, чувство долга и готовность действовать.

Закон о бюджетной ответственности, принятый французским парламентом в 2001 году, уже получил широкую поддержку. Укрепив комплекс соответствующих правил, Франция представит наглядное свидетельство своей приверженности бюджетной консолидации и бюджетной дисциплине. ■

Мишель Камдессю, бывший Директор-распорядитель МВФ, был председателем комиссии по бюджетной консолидации, а Рено Гиде был ее генеральным секретарем.

Литература:

Duchène, Sandrine and Dan Lévy, 2003, "Solde 'structurel' et effort 'structurel' : un essai d'évaluation de la composante 'discrétionnaire' de la politique budgétaire," French Ministry of Economy, Directorate General of the Treasury Working Paper No. 2003/18 (Paris).

Guyon, Thibault, and Stéphane Sorbe, 2009, "Solde structurel et effort structurel : vers une décomposition par sous-secteur des administrations publiques," French Ministry of Economy, Directorate General of the Treasury Working Paper No. 2009/13 (Paris).

International Monetary Fund, Fiscal Affairs Department, 2009, "Fiscal Rules—Anchoring Expectations for Sustainable Public Finances," IMF Policy Paper (Washington: December 16).

2010

Международный Валютный Фонд/ Группа Всемирного банка
ЕЖЕГОДНЫЕ СОВЕЩАНИЯ

Вашингтон, ОК, октябрь

Программа семинаров

7–9 октября

Обеспечить процветание для всех

Встречи руководителей директивных органов, финансовых лидеров и ведущих мыслителей для обсуждения мер по поддержанию мирового экономического роста и развития с целью построения системы экономического управления XXI века, которая отвечает интересам всех

Сессия 8 октября по теме «Обеспечить процветание во всем мире» будет транслироваться по телевидению в программе BBC World Debate

Дополнительная информация и порядок участия:
www.worldbank.org/pos



2010
ANNUAL MEETINGS
International Monetary Fund
World Bank Group
Washington, D.C.



Media Partner:

FT
FINANCIAL
TIMES