



Европа в поисках бюджетной дисциплины

Поможет ли европейский Пакт о стабильности и росте добиться правильного соотношения между бюджетной дисциплиной и гибкостью?

Энтони Эннет и Альберт Джагер

ДЕНЕЖНО-КРЕДИТНАЯ политика в зоне евро проводится единым учреждением — Европейским центральным банком (ЕЦБ), — тогда как налогово-бюджетная политика остается децентрализованной. Когда в 1989 году руководители европейских стран пришли к соглашению о создании Экономического и валютного союза (ЭВС), они признали необходимость бюджетной координации в той или иной форме. В ее отсутствие безответственная политика одного из государств-членов могла бы оказать негативное воздействие на весь союз, например, в форме увеличения государственного долга. Поэтому в 1997 году, за два года до начала третьего этапа ЭВС, когда валютные курсы были окончательно зафиксированы, страны-члены приняли Пакт о стабильности и росте (ПСР), в котором оговаривались правила проведения налогово-бюджетной политики, подкрепляющие положения Маастрихтского договора.

Однако семь лет спустя ПСР погряз в противоречиях. Франция и Германия — крупнейшие государства зоны евро, основатели Европейского союза (ЕС) и главные инициаторы создания ЭВС, — по всей вероятности, третий год подряд превысят установленный пактом лимит дефицита, составляющий три процента ВВП. В ноябре 2003 года Европейская комиссия, официальный бдительный дозор договоров ЕС, рекомендовала ввести в отношении Германии усиленный бюджетный надзор — меру, которая лишь на один шаг отстоит от фактических штрафных санкций. Однако Совет по экономическим и финансовым вопросам (ЭКОФИН) — форум для принятия решений, объединяющий министров финансов и экономики стран ЕС, — приостановил действие процедур по устранению чрезмерного дефицита в отношении Германии и Франции, по существу отступив от правил ПСР и оставив пакт в состоянии правовой неопределенности. Поскольку было неясно, на основании каких полномочий действовал Совет, вынося решение не принимать мер в отношении Франции и Германии, Европейская комиссия перенесла рассмотрение дела в Европейский суд.

Неудивительно, что ПСР все чаще становится «громоотводом» для экспертов, обсуждающих его экономические и политические достоинства. Критики утверждают, что, помимо трудностей с обеспечением его соблюдения, пакт способствует проведению проциклической налогово-бюджетной политики и не содержит обоснования поставленной им среднесрочной цели, заключающейся в достижении нулевого значения базового бюджетного дефицита или положительного сальдо бюджета. Сторонники, в свою очередь, полагают, что ограничение бюджетных дефицитов европейских стран следует отнести на счет этого пакта. Они также указывают на антициклическую динамику бюджетных дефицитов после введения евро и отмечают, что большинство государств-членов смогло выполнить свои обязательства в рамках пакта. Предлагается множество решений и проектов — от внесения небольших поправок до полного пересмотра пакта. В настоящей статье делается попытка прояснить эти разногласия, рас-

смотрев историю налогово-бюджетной политики Европы до и после его принятия. В заключение приводятся некоторые соображения относительно возможных реформ.

Налогово-бюджетная политика Европы в прошлом

До подписания Маастрихтского договора в 1992 году налогово-бюджетная политика стран-членов ЕС отличалась широким разнообразием. Некоторые страны имели крупные и хронические дефициты, которые вели к быстрому накоплению государственного долга, тогда как другие поддерживали весьма высокий уровень бюджетной дисциплины. К началу 1990-х годов валовой государственный долг в Бельгии, Греции, Ирландии и Италии увеличился до более 100 процентов ВВП, причем тенденции налогово-бюджетной политики были явно неприемлемы с экономической точки зрения. На другом краю этого диапазона — в Германии и Франции — осуществлялся надлежащий контроль над накоплением государственного долга. Учитывая явную неспособность многих будущих членов ЭВС поддерживать бюджетную дисциплину, Германия, в частности, настаивала на создании единой налогово-бюджетной основы для ограничения расходов стран, проводящих расточительную политику, до того как им будет разрешено ввести евро вместо национальных валют.

Результатом этих обсуждений стали два ключевых положения Маастрихтского договора, устанавливающие, что бюджетный дефицит должен удерживаться на уровне ниже трех процентов ВВП, а коэффициенты долга не должны превышать 60 процентов. Для обеспечения соблюдения этих требований страны-члены договорились также о превентив-

Вставка 1

Что представляет собой Пакт о стабильности и росте?

ПСР включает резолюцию и два регламента, принятые Европейским советом в поддержку налогово-бюджетной основы Маастрихтского договора. Пакт содержит требования в отношении дисциплины и гибкости: страны должны в среднесрочной перспективе довести свою бюджетную позицию до уровня, «близкого к нулю или положительного» (требование, относящееся к базовой или структурной бюджетной позиции) и поддерживать свои фактические дефициты на уровне менее трех процентов ВВП, за исключением случаев особенно серьезных негативных шоков. Государства-члены представляют годовые планы в отношении государственных финансов на среднесрочную перспективу. Совет выносит заключения по этим планам и, при необходимости, делает ранние предупреждения. Процедура в отношении чрезмерного дефицита применяется, когда дефицит страны превышает три процента ВВП, если это превышение не вызвано исключительными обстоятельствами. Процедура начинается с рекомендации об уменьшении дефицита, затем вводится усиленный бюджетный надзор, а в заключение применяются финансовые санкции. Если в период действия процедуры никакие меры не принимаются, санкции могут быть применены через 10 месяцев после ее начала. В случае сохранения чрезмерного дефицита по прошествии двух лет санкции могут быть обращены в штрафы.

ных мерах, в которых основное внимание уделялось многостороннему надзору, и корректирующих мерах для устранения «чрезмерных дефицитов». ПСР был принят за два года до начала третьего этапа ЭВС и содержит более подробные правила для реализации положений Маастрихтского договора в отношении бюджетной дисциплины (см. вставку 1).

Один из способов понять назначение ПСР заключается в рассмотрении матрицы соотношений бюджетной дисциплины и гибкости — двух основных целей любого эффективного правила налогово-бюджетной политики. Хотя основы налогово-бюджетной политики существенно различаются по странам, их можно оценить по одним и тем же двум критериям: способна ли основа политики обеспечить бюджетную дисциплину в среднесрочной перспективе? Достаточно ли гибка эта основа, чтобы способствовать сглаживанию краткосрочных колебаний в рамках экономического цикла? Эти два критерия позволяют составить широкую классификацию результатов политики, состоящую из четырех компонентов (см. вставку 2).

Верхний левый квадрант (А) иллюстрирует «бюджетное благополучие» — наиболее высоко ценимый и желанный результат для разработчиков правил налогово-бюджетной политики, при котором обеспечивается и среднесрочная дисциплина, и краткосрочная гибкость. Нижний правый квадрант (D) представляет наихудший из возможных результатов налогово-бюджетной политики, а именно отсутствие как дисциплины, так и гибкости. В двух других квадрантах (В и С) отражены смешанные ситуации, причем нижний левый квадрант (С) иллюстрирует ситуацию, которая, вероятно, является достаточно распространенной: основа политики обеспечивает бюджетную дисциплину, но не способствует стабилизации экономики.

Сторонники ПСР утверждают, что этот пакт, в принципе, позволяет странам оставаться в квадранте А благодаря тому, что базовое (или структурное) сальдо бюджета обеспечивает достаточно мощный буфер, позволяющий автоматическим стабилизаторам действовать в полной мере, как правило, не нарушая трехпроцентного лимита. Кроме того, требование о поддержании базовой бюджетной позиции на уровне, близком к нулевому, или положительном, по их мнению, оправдано соображениями налогово-бюджетной устойчивости — в том числе ожиданиями крупных бюджетных затрат в будущем в связи со старением населения. Однако критики подвергают сомнению концепцию базового сальдо, которая, по их словам, не связана с фундаментальным вопросом налогово-бюджетной устойчивости. Они указывают также на отсутствие экономических оснований для понижения коэффициента долга (по крайней мере в теории) до нуля. Кроме того, они утверждают, что пакт в лучшем случае приведет к перемещению налогово-бюджетной политики в неоптимальный квадрант С, поскольку ориентация на номинальное сальдо ограничивает гибкость налогово-бюджетной политики.

Какова же была отправная точка для Европы? Существуют веские свидетельства того, что в 1980-е и 1990-е годы большинство стран ЕС проводило отчетливо проциклическую налогово-бюджетную политику (дефициты 1990-х годов в некоторой степени отражали попытки обеспечить выполнение трехпроцентного лимита дефицита к 1997 году). В частности, оценки дискреционной бюджетной реакции со стороны сальдо бюджета сектора государственного управления на рост

Вставка 2

Матричное представление

Идеальное правило налогово-бюджетной политики (квадрант А) позволит стране добиться бюджетной дисциплины в среднесрочном плане, обеспечив при этом достаточную гибкость для сглаживания колебаний экономического цикла в краткосрочном плане.

		Среднесрочная бюджетная дисциплина	
		Да	Нет
Краткосрочная гибкость бюджета	Да	А: Идеальная бюджетная основа	В: Антициклическая бюджетная основа без фиксатора
	Нет	С: Излишне жесткая проциклическая бюджетная основа	Д: Слабая бюджетная основа, недействительная политика

объема производства были отрицательными во всех странах-членах ЕС, кроме скандинавских стран (см. рис. 1). В четырех странах (Бельгии, Германии, Ирландии и Италии) политика была достаточно проциклической, чтобы с избытком компенсировать действие автоматических бюджетных стабилизаторов. Проциклические «утечки» бюджетных средств были особенно значительными в «хорошие времена», когда благодаря высоким темпам экономического роста обычно появляется возможность в течение определенного времени меньше ограничивать тенден-

цию к дефициту, обусловленную политической системой. Таким образом, большинство стран находилось в квадрантах С и D классификации по степени дисциплины и гибкости. В действительности, некоторые страны с наиболее выраженной проциклической политикой были одновременно и странами с самой слабой бюджетной дисциплиной, что однозначно помещало их в квадрант D, отражающий худший из возможных результатов налогово-бюджетной политики. Другие страны тяготели к квадранту С, так как поддержание бюджетной дисциплины никоим образом не гарантировало краткосрочную гибкость бюджета по отношению к экономическому циклу.

Оценка результатов пакта

Итак, что же показывает опыт применения пакта за последние пять лет? К моменту введения евро в 1999 году все 12 стран зоны евро добились успеха в сокращении своих дефицитов до уровня ниже трех процентов ВВП. Более трети стран имели профицит бюджета, в том числе некоторые из стран, в которых в прошлом отмечалось значительное накопление государственного долга. Тем не менее исходная бюджетная позиция большинства из них не соответствовала требованию пакта о том, что в среднесрочной перспективе сальдо бюджета должно быть близким к нулю или положительным, и этот факт не предвещал благоприятной ситуации в будущем.

Но несмотря на озабоченность относительно краткосрочного характера мер, проводимых некоторыми странами пакт оказался полезным для обеспечения бюджетной дисциплины — по крайней мере в целом. Если рассматривать общие показатели, средний дефицит в зоне евро в первые пять лет существования евро оставался на уровне 1,5 процента ВВП, что на целых три процентных пункта ниже среднего показателя за период с 1980 года до заключения пакта. Более того, с точки зрения экономической приемлемости бюджетная позиция зоны евро в последние несколько лет выгодно отличается от ситуации в других крупных валютных зонах. При уровне менее трех процентов ВВП в 2003 году структурный бюджетный дефицит в зоне евро составлял менее половины от соответствующего показателя в США и менее четверти от показателя Японии.

Еще одним важным улучшением характера политики было то, что благодаря пакту налогово-бюджетная политика большинства, если не всех, стран зоны евро стала заметно менее проциклической. В течение последнего экономического цикла (1999–2003) структурное сальдо бюджета в зоне евро почти не менялось, а бюджетный дефицит увеличился, так как была обеспечена возможность для беспрепятственного действия автоматических бюджетных стабилизаторов (см. рис. 2).

Однако в тот же период возник и существенный разрыв между большими и малыми странами. В девяти малых странах структурное сальдо улучшилось более чем на 1 процент



ВВП, тогда как в трех крупных странах оно ухудшилось примерно на ту же величину (см. рис. 3). В частности, Италия, Франция и Германия в период спада допустили ухудшение своих базовых бюджетных позиций с уже неблагоприятного уровня 1999 года. Напротив, малые страны как группа во время спада неуклонно продолжали проводить консолидацию государственных финансов. В целом представляется, что пакт оказался эффективным для стран, которые сочли внешние обязательства полезным дисциплинирующим механизмом. В результате прежняя модель «большой долг — малый долг» был заменен новым соотношением: в условиях, когда крупные страны, судя по всему, не желают прилагать усилия к изменению базового сальдо, малые страны заняли принципиальную позицию в отношении налогово-бюджетной политики, соблюдая свои обязательства в рамках пакта. Более того, по иронии судьбы Франция и Германия — традиционные оплоты налогово-бюджетной стабильности до принятия пакта — вместе с Португалией стали первыми кандидатами на проверку процедуры в отношении чрезмерного дефицита, предусмотренной пактом.

Таким образом, пакт, несомненно, обеспечил высокую (но, разумеется, не идеальную) степень бюджетной гибкости в период спада. В области бюджетной дисциплины результаты менее однозначны. Очевидно, что ни одна из стран-членов зоны евро не вернулась к ситуации, преобладавшей до принятия пакта, — отсутствию бюджетной дисциплины. Поэтому, по крайней мере с ретроспективной точки зрения, можно было бы утверждать, что под влиянием пакта большинство стран, по-видимому, тяготеет к квадранту А. Однако с точки зрения стандартов бюджетной дисциплины, установленных в самом пакте, предстоит еще многое сделать, прежде чем страны смогут подтвердить свою «принадлежность» к квадранту А. В частности, несколько стран — в том числе крупнейших — не достигло «безопасных» базовых бюджетных позиций до начала экономического спада и, кроме того, допустило дальнейшее увеличение структурных дефицитов в период спада. В условиях, когда автоматические стабилизаторы, как правило, могут действовать беспрепятственно, конечными результатами исполнения бюджетов были неодно-

кратные нарушения этими странами трехпроцентного лимита бюджетного дефицита. Кроме того, большинство стран с высоким уровнем задолженности, которые послужили главным стимулом к заключению пакта — добились ограниченных успехов в приведении уровня долга в соответствие с предусмотренным в договоре контрольным значением в 60 процентов ВВП.

Проблемы обеспечения соблюдения ПСР

Применение процедур по обеспечению соблюдения ПСР, разумеется, не было гладким. Когда в начале 2002 года Португалия и Германия, казалось, были на грани превышения лимита бюджетного дефицита, ЭКОФИН воздержался от направления им ранних предупреждений, несмотря на призывы к этому со стороны Европейской комиссии. В итоге обе страны нарушили трехпроцентный лимит в 2001 и 2002 году, соответственно. Однако Франция, которая превысила лимит в январе 2003 года, получила такое предупреждение. ЭКОФИН также признал наличие чрезмерных дефицитов в Португалии в ноябре 2002 года, в Германии в январе 2003 года и во Франции в июне 2003 года.

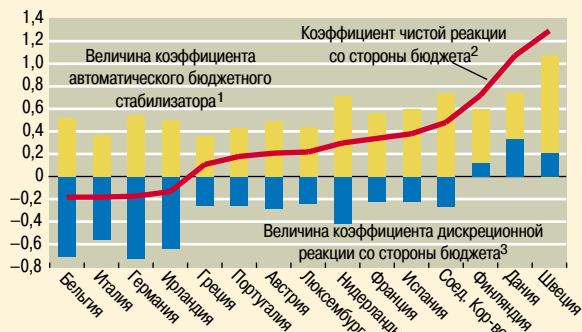
Страны по-разному реагировали на предупреждения ЭКОФИН. В 2002 и 2003 году Португалия добилась успехов в сокращении своего дефицита до уровня ниже трех процентов. Франции и Германии этого сделать не удалось. И хотя в июне 2003 года ЭКОФИН признал, что Германия приняла меры, обеспечивающие сокращение дефицита на один процент ВВП, вскоре стало очевидно, что в 2004 году чрезмерный дефицит сохранится. Франция также не добилась значительных успехов, и сейчас ожидается, что дефицит ее бюджета третий год подряд будет превышать установленный лимит.

На этом фоне в ноябре 2003 года произошел сбой в работе процедурного механизма пакта. Ссылаясь на неспособность Франции и Германии преодолеть чрезмерный дефицит, Европейская комиссия рекомендовала усилить давление на эти страны. Во-первых, предполагалось, что они должны будут в 2004 году сократить дефицит, скорректированный с учетом циклических факторов, — на один процент ВВП в случае Франции и на 0,8 процента ВВП в случае Германии. Во-вторых, признавая неблагоприятную экономическую конъюнктуру, Комиссия предложила предоставить этим двум странам еще один год (до 2005 года) на устранение чрезмерных дефицитов. В-третьих, предполагалось ввести усиленный бюджетный надзор в отношении этих стран и обязать их представлять периодические отчеты о проделанной работе. Однако ЭКОФИН не одобрил эту стратегию. Вместо этого, согласившись с мнением Комиссии о необходимости уstra-

Рисунок 1

Циклическая динамика

До создания ЭВС во многих странах проводилась налогово-бюджетная политика, позволявшая с избытком компенсировать действие автоматических бюджетных стабилизаторов, что усугубляло проблему проциклическости.



Источник: оценки сотрудников МВФ.

¹ Автоматическое изменение соотношения между сальдо бюджета сектора государственного управления и ВВП в ответ на прирост реальных темпов роста ВВП на один процентный пункт.

² Сумма коэффициентов автоматического бюджетного стабилизатора и дискреционной реакции со стороны бюджета.

³ Дискреционное изменение соотношения между сальдо бюджета сектора государственного управления и ВВП в ответ на прирост реальных темпов роста ВВП на 1 процентный пункт.

Рисунок 2

Радикальное изменение тенденции

Благодаря пакту налогово-бюджетная политика если не всех, то большинства стран зоны евро стала заметно менее проциклической.



Источник: МВФ, «Перспективы развития мировой экономики», апрель 2004 года.

нения чрезмерного дефицита к 2005 году, он фактически приостановил действие правового механизма.

Расхождения во мнениях Европейской комиссии и ЭКОФИН не содержат существенных разногласий по поводу того, что является желательной налогово-бюджетной политикой. Действительно, ЭКОФИН мог бы изменить величину корректировки или срок, необходимый для устранения чрезмерного дефицита, оставаясь при этом в рамках правовых основ. Но отказавшись принимать меры в соответствии с этими основами, он вынудил Европейскую комиссию обратиться в Европейский суд с просьбой вынести решение по данному вопросу.

Дальнейшие шаги

Учитывая эти неоднозначные результаты действия пакта в прошлом, каковы его дальнейшие перспективы? Следует ли, как утверждают некоторые, попросту отменить лимиты бюджетных дефицитов и долга? Поскольку перед странами зоны евро стоит серьезная проблема налогово-бюджетной устойчивости, можно понять то твердое предпочтение, которое они отдают государству всеобщего благосостояния, защищенному строгой финансовой дисциплиной. В этой связи среднесрочные и долгосрочные аспекты пакта выполняют значимую функцию, которая в целом признается государствами-членами. Опыт прошедших лет указывает на то, что быстрое накопление государственного долга в ряде стран-членов усиливает необходимость в строгих лимитах бюджетного дефицита и государственного долга. В перспективе поддержание бюджетной дисциплины будет иметь еще большее значение, принимая во внимание огромные не обеспеченные резервами обязательства, связанные со старением населения в большинстве стран-членов. Наконец, система, в которой основное внимание сосредоточено на бюджетной дисциплине, будет также особенно полезна для 10 новых государств-членов, которые присоединились к ЕС 1 мая, поскольку некоторые из них несут бремя крупных текущих трансфертов и растущих бюджетных дефицитов, что при отсутствии сдерживающих факторов приведет к ухудшению долгосрочных перспектив экономического роста.

Хотя перечисленные факторы говорят не в пользу смягчения основных параметров Маастрихтского договора, пакт должен пользоваться политическим доверием и быть экономически обоснованным. С этой точки зрения потенциальные реформы ПСР можно с пользой оценивать по трем критериям. Во-первых, реформы должны ограничивать вероятность того, что страны с прочными и проверенными национальными структурами управления налогово-бюджетной сферой окажутся вовлеченными в длительные процедуры в отношении чрезмерного дефицита, которые быстро приводят к санкциям. Во-вторых, реформы должны способствовать принятию странами с высоким уровнем задолженности более решительных стратегий упорядочения государственных финансов. И в-третьих, учитывая то, что значительное число стран уже привело свою налогово-бюджетную политику в соответствие с ПСР, потенциальные реформы должны сохранить стимулы к поддержанию бюджетной дисциплины. В свете этих критериев стратегия реформ может быть сосредоточена на следующих положениях.

- *Усиление внимания к симметричной реализации ПСР в благоприятные времена*, что означает повышение значения превентивного компонента пакта. Если бы в период экономического подъема (1999—2000) Франция и Германия добились позиций, «близких к нулю или положительным», как некоторые другие страны зоны евро, их бюджетные позиции, возможно, не повлекли бы за собой применение процедуры в отношении чрезмерного дефицита. Конкретные меры для до-

Рисунок 3

Пример для подражания?

В то время как менее крупные страны зоны евро выполняют требования Пакта о стабильности и росте, структурные дефициты бюджетов крупных стран фактически увеличились.



Источник: МВФ, «Перспективы развития мировой экономики», апрель 2004 года (Вашингтон: Международный Валютный Фонд).

¹Австрия, Бельгия, Греция, Ирландия, Испания, Нидерланды, Португалия, Финляндия.

²За исключением Люксембурга.

³Германия, Италия, Франция.

стижения этой цели могут включать разработку более точных оценок структурного сальдо, поощрение «резервов на черный день» и замену механизмов финансирования за счет текущих доходов системами, предусматривающими заблаговременное создание специальных фондов, или более активным выравниванием налогового потенциала. Кроме того, обеспечению соблюдения установленных требований на ранних этапах может способствовать использование национальных надзорных учреждений, которые могут применять методы морального убеждения в отношении налогово-бюджетной политики, проводимой правительствам.

- *Введение менее жесткой процедуры в отношении чрезмерных дефицитов*, с тем чтобы было проще проводить различие между явно неадекватной налогово-бюджетной политикой и случаями превышения лимита дефицита ввиду хронически низких темпов экономического роста. Хотя ПСР уже обладает существенной, изначально заложенной в нем процедурной гибкостью, можно было бы смягчить его корректирующий компонент, например, ослабив довольно строгие условия применения положений, предусмотренных для «исключительных обстоятельств».

- *Повышение значения соображений, связанных с налогово-бюджетной устойчивостью*. Следует также применять более гибкий подход на превентивном этапе, учитывая аспекты устойчивости в каждой конкретной стране при определении количественных целевых показателей для условия «близкого к нулевому или положительного сальдо». Это предполагает повышение значения исходных уровней долга, а также неявных пенсионных обязательств.

Задача, которую предстоит решить Европе, заключается в том, чтобы найти более правильное соотношение между механизмами, обеспечивающими соблюдение дисциплины, и возможностями для применения гибкого подхода. Для ее решения, возможно, потребуется доработать пакт. В частности, чтобы сохранить доверие к пакту, необходимо быстро найти выход из создавшегося процедурного тупика. В противном случае некоторые из менее крупных стран-членов, недовольные тем, что они воспринимают как двойной стандарт, могут быть меньше заинтересованы соблюдать пакт в будущем, — и есть первые признаки того, что это уже происходит. Однако очевидно и то, что на практике реформы могут проводиться только в определенных пределах, учитывая, что любой пакет реформ должен быть согласован между 25 государствами-членами. ■

Энтони Эннет — экономист, а Альберт Джагер — начальник отдела в Европейском департаменте МВФ.