

Какие изменения следует внести в Пакт о стабильности и росте?

3 Три точки зрения на будущее бюджетного пакта Европы

В настоящее время наблюдается явное расширение консенсуса относительно того, что Пакт о стабильности и росте (ПСР) потребует внесения ряда поправок. Недавняя безрезультатная попытка Совета министров финансов и экономики (ЭКОФИН) ЕС следовать предписаниям пакта для решения проблемы чрезмерного дефицита бюджетов двух государств-членов только усилила и без того насущную потребность в реформе. Но насколько радикальной должна быть такая реформа? Следует ли полностью пересмотреть пакт, как утверждают некоторые? Или он в основном является приемлемым документом, и проблема заключается в обеспечении его исполнения, а не в структуре? Ниже «Финансы & развитие» представляют точки зрения двух экономистов из частного сектора — Дейвида Уолтона, главного экономиста по странам Европы из компании “Goldman Sachs”, и Эйнджела Юбайда, директора по вопросам глобальной экономики в “Tudor Investment Corporation”, а также политолога Марка Халлерберга из Питтсбургского университета.

1 Настало время для радикальных изменений

Дейвид Уолтон,

Гл. экономист по странам Европы, Goldman Sachs

ПСР с самого начала имел недостатки, и необходимо изменить его, чтобы сформировать в зоне евро устойчивую налогово-бюджетную систему, опирающуюся на прочный экономический фундамент.

Франция и Германия, возможно, и нарушали правила пакта, но их налогово-бюджетная политика не была безответственной. Рост бюджетного дефицита в зоне евро за последние несколько лет объяснялся главным образом эффектами экономического цикла. Позволив автоматическим стабилизаторам действовать в полную силу, правительства помогли уменьшить экономический спад, а не усугубили его. В отличие от США, у Франции и Германии нет проблем «двойного дефицита» (дефицита бюджета и счета текущих операций). При строгом соблюдении лимита на бюджетный дефицит в размере трех процентов ВВП на Европейский центральный банк легло бы гораздо большее бремя, связанное с необходимостью использовать меры денежно-кредитной политики для поддержки экономики. Это вряд ли было бы разумно, учитывая, что процентные ставки уже опустились до самых низких из когда-либо зарегистрированных значений.

Нет смысла восстанавливать пакт в существующей форме. Без внесения в него вызывающих доверие изменений дальнейшие нарушения неизбежны. Другие страны могут ссылаться на Францию и Германию как на прецеденты.

Необходимо устранить несколько недостатков, присущих первоначальной концепции пакта.

- Требуя от каждой страны, чтобы бюджеты, скорректированные с учетом циклических факторов, были практически сбалансированными или имели положительное сальдо, пакт применяет единый подход ко всем странам, несмотря на существенные различия в соотношении государственного долга и ВВП между странами зоны евро.
- Правило сбалансированности бюджета предполагает, что коэффициенты долга стремятся к нулю. Это весьма неце-

лесообразно с экономической точки зрения и еще менее целесообразно с политической. Данное правило не учитывает того обстоятельства, что государственные инвестиции могут увеличивать не только активы страны, но и ее долг.

- Пакт асимметричен: он не учитывает должным образом циклические эффекты. Если дефицит превышает три процента ВВП, государства-члены должны ликвидировать «излишний дефицит» на следующий год после его выявления, причем стадия экономического цикла практически не принимается во внимание. С другой стороны, пакт не обеспечивает достаточно действенных требований в отношении бюджетной консолидации в благоприятные времена.

- Механизм применения санкций не вызывает доверия. Применение санкций маловероятно, если они идут вразрез с тем, что правительства считают своими суверенными решениями, особенно если дефициты являются следствием ослабления экономической активности.

Необходимость нового пакта

Таким образом, пришло время разработать новый пакт, в котором учитывался бы опыт последних нескольких лет. Новый пакт должен быть основан на следующих шести принципах.

Во-первых, все члены Европейского союза должны вновь подтвердить необходимость твердо придерживаться налогово-бюджетной системы, которая гарантирует долгосрочную устойчивость государственных финансов в зоне евро и одновременно позволяет проводить налогово-бюджетную политику, способствующую сглаживанию колебаний в рамках экономического цикла.

Во-вторых, необходимо четко выделить меры, которые должны приниматься правительствами для обеспечения устойчивости долговой ситуации в среднесрочной перспективе. В пакте следует в явной форме признать, что отношение долга к ВВП важнее, чем отношение дефицита к ВВП. Соответствующая бюджетная позиция в разных странах будет различной. Страны с высоким уровнем задолженности должны будут в обязательном порядке добиваться сбалансированности бюджета или даже его профицита, чтобы снижать относительные показатели долга удовлетворительными темпами. При определении надлежащей динамики государственного долга разработчики экономической политики должны учи-

тывать потребность в более крупных государственных инвестициях в некоторых странах (особенно во многих странах, готовящихся к вступлению в ЕС), а также будущие обязательства (в частности, связанные со старением населения).

В-третьих, во избежание чрезмерных издержек на проведение стабилизации в условиях негативных шоков и недостаточной стабилизации в условиях позитивных шоков, разработчики политики должны во всех случаях ориентироваться на бюджеты, скорректированные с учетом экономического цикла. Превышение лимита в три процента ВВП должно допускаться, если оно обусловлено циклическими факторами. Такие превышения должны носить временный характер, как предусмотрено договором, и устраняться при возобновлении роста экономики.

В-четвертых, для обеспечения большей гибкости и во избежание периодических приостановок действия пакта в условиях спада или длительной стагнации разработчики политики должны применять эти правила в отношении всего экономического цикла, а не в отношении одного конкретного года.

В-пятых, во всех государствах-членах следует укрепить порядок надзора. Необходимо серьезно рассмотреть возможность создания независимых наблюдательных учреждений, подотчетных Европейскому парламенту и сотрудничающих с Европейской комиссией, для оценки бюджетной политики с учетом согласованных среднесрочных целевых показателей долга.

В-шестых, следует отказаться от идеи взимания штрафов, за исключением чрезвычайных случаев. В конечном счете пакт должен быть дисциплинирующим механизмом, действующим путем давления со стороны других государств-членов, а не при помощи санкций.

2 Требуется лишь укрепление пакта

Эйнджел Юбайд,
Директор по вопросам глобальной экономики,
Tudor Investment Corporation

В НОЯБРЕ прошлого года Франция и Германия одержали пировую победу над Европейской комиссией. Решение ЭКО-ФИН приостановить действие процедуры ПСР по устранению чрезмерного дефицита, принятое в отношении этих двух стран вопреки рекомендации Европейской комиссии, нанесло серьезный ущерб пакту, и политические издержки этого шага множатся. Если бюджетная дисциплина не будет восстановлена, в свое время придется возместить и соответствующие экономические издержки. Поэтому в настоящее время как никогда необходимо установить основу налогово-бюджетной политики ЕС и, в рамках этой основы, укрепить ПРС.

Политические издержки подорванной репутации ПСР проявляются в том, что более мелкие страны все недоверчивее относятся к надежности правил, устанавливаемых ЕС. Если можно приостановить процедуру в отношении чрезмерного дефицита, может ли подобное происходить и в других областях, таких как политика в отношении конкуренции, государственная помощь или даже независимость центрального банка? Как можно ожидать от только что присоединившихся стран выполнения критериев конвергенции для вступления в Экономический и валютный союз (ЭВС), если существующие государства-члены не соблюдают эти правила?

Экономические издержки чрезмерного дефицита (так называется бюджетное расточительство в Маастрихтском до-

говоре) в настоящее время приобретают еще большую актуальность, чем при заключении этого договора. В последние годы потенциальный рост производства в Европе сократился — приблизилось время выхода на пенсию поколения послевоенного демографического взрыва, а отношения государственного долга к ВВП вновь повышаются. Если эти тенденции не удастся преодолеть, Европа рискует стать ареной экономической борьбы между пенсионерами и работающими за распределение доходов.

Разумеется, дисциплина в налогово-бюджетной политике всегда кажется более приемлемой в будущем, чем в настоящем. Поэтому политики прислушиваются к экономистам, которые представляют ПСР как бюджетное ограничение и предлагают оправдание недавнему нарушению правил. Однако представлять нынешнее сокращение дефицита как проциклическую меру попросту неверно. Большинство прогнозов на 2004 год указывает на рост, превышающий трендовый уровень. Когда же, если не сейчас, следует предпринимать шаги по переводу государственных финансов на более устойчивую основу?

Как сохранить пакт

С моей точки зрения, проблема ПСР заключается в его применении, а не в содержании. Поэтому следует воспользоваться возможностью для укрепления процедур. Необходимо внести два основных изменения. Во-первых, следует предоставить больше полномочий Европейской комиссии как верховному блюстителю Маастрихтского договора и ПСР. Во-вторых, следует укрепить стимулы к соблюдению бюджетной дисциплины, создав систему, которая предусматривает политические издержки в случае несоблюдения правил.

Первое изменение необходимо, поскольку в основе недавнего конфликта лежат существенные ошибки бюджетного прогнозирования. Процедура в отношении чрезмерного дефицита исходит из предположения о том, что страны будут принимать меры по сокращению дефицита, скорректированного с учетом циклических факторов, до согласованных уровней. Но если бюджетные прогнозы неточны и должны пересматриваться каждые два месяца, процедура становится невыполнимой. Действительно, недавний опыт показывает, что даже в рамках одного года ошибки в прогнозах дефицита были близки к одному проценту ВВП. Неудивительно: власти Германии заявляли о выполнении своих обязательств: они приняли меры, которые несколькими месяцами ранее должны были обеспечить ожидаемое снижение скорректированного с учетом цикла сальдо бюджета!

Европейской комиссии следует предоставить достаточные ресурсы для подготовки собственных прогнозов и финансирования независимых национальных бюджетных ведомств, которые осуществляли бы мониторинг бюджетных тенденций, включая выпуск долговых обязательств. Кроме того, необходимо разработать систему раннего предупреждения в целях своевременного выявления ошибок в прогнозах, возможно, путем установления доверительных интервалов для базисных прогнозов. Европейская комиссия могла бы подавать заблаговременные предупреждающие сигналы всякий раз, когда нижний предел доверительного диапазона указывает на определенную вероятность (например, 30 процентов) того, что через пять кварталов дефицит превысит три процента.

Второе изменение необходимо, поскольку групповые проверки не позволяют воспрепятствовать проведению проциклических мер налогово-бюджетной политики в периоды экономических подъемов. В результате финансовые санкции применяются на слишком поздних стадиях процесса, обычно

в период спада, когда бюджетная консолидация, как представляется, закрепляет проциклическую политику. Таким образом, предупреждающие меры имеют первостепенное значение для того, чтобы обеспечить странам возможность циклического увеличения номинальных дефицитов в периоды спада.

Политиков мало привлекают финансовые санкции, бремя которых должны нести налогоплательщики. Поэтому санкции должны предусматривать политические, а не экономические издержки в случае несоблюдения установленных требований. Этого можно будет добиться, если правительствам придется отчитываться перед собственными парламентами после представления неблагоприятного отчета Европейской комиссией. Необходимо обязать правительства объяснять причины отклонений и разрабатывать корректирующие меры.

Смысл положения Маастрихтского договора в отношении чрезмерного дефицита заключается в обеспечении устойчивости долговой ситуации — что требует как бюджетной консолидации, так и структурной реформы, — в целях повышения потенциала экономического роста. Однако политический цикл слишком короток, чтобы доверять правительствам реализацию предлагаемых структурных реформ. Потому и невозможен компромисс между безотлагательной бюджетной консолидацией и отсрочкой в проведении структурной реформы. ПСР, если он будет изменен в соответствии с приведенными здесь предложениями, усилит стимулы к проведению структурной реформы, сохранив при этом существующие стимулы к бюджетной консолидации.



Оставить пакт без изменений

Марк Халлерберг,
Питтсбургский университет

В ПСР применяется единый подход ко всем странам, независимо от их базовых бюджетных институтов. Такая система, несомненно, имеет веские основания. Однако различия на национальном уровне означают, что ПСР оказывает неодинаковое воздействие на разные страны. Чтобы понять, почему это так, рассмотрим, как правительства европейских стран осуществляют контроль за бюджетным процессом. Политическая литература изобилует дискуссиями о том, что известно как альтернатива «правила или свобода действий». Какая политика более эффективна: предоставить учреждению свободу действий в достижении конкретной макроэкономической цели или установить строгие правила?

Эти дискуссии во многом сосредоточены на деятельности центрального банка, но почти в той же мере касаются организации налогово-бюджетных институтов. Страны Европы, стремясь поддержать бюджетную дисциплину, фактически используют различные (и предсказуемые) сочетания правил и свободы действий. В некоторых странах устанавливаются подробные целевые показатели по налогово-бюджетной сфере, включаемые в коалиционные соглашения. Такие соглашения представляют собой, по существу, фискальные контракты между правящими партиями. Долгосрочные соглашения заключаются на все время, пока правительство находится у власти. В других странах министру финансов традиционно предоставляется широкая свобода действий в определении налогово-бюджетной политики.

На практике достаточно просто провести различие между этими двумя типами управления налогово-бюджетной сферой. Фискальные контракты заключаются в случае коалиционных правительств, в рамках которых политические партии имеют конкурирующие политические приоритеты и должны противостоять друг другу на выборах (Финляндия, Нидерланды). Значительные полномочия министров финансов характерны для систем с однопартийным правительством (Соед. Королевство) или систем, при которых входящие в правительство партии разделяют сходные политические взгляды и обычно вместе выступают на выборах (Франция).

Если классифицировать государства в соответствии с этой структурой и сравнить экономический спад начала 1990-х годов с ослаблением экономического роста в настоящее время, выявляется определенная закономерность. Поразително, что в странах с фискальным контрактом отмечается сегодня более жесткая бюджетная дисциплина, чем десять лет тому назад. Напротив, показатели бюджетной дисциплины в странах с сильными министрами финансов не стали хуже, но и не улучшились. Эти данные позволяют предположить, что ПСР оказал заметное воздействие только на страны с фискальным контрактом. Объяснение можно найти в различных внутренних причинах, в силу которых государства этих двух типов неспособны обеспечить бюджетную дисциплину. В первом случае одна или несколько партий нарушают контракт. Во втором случае министр финансов не в состоянии ограничить расходы или реально повысить налоги.

Бюджетный пакт, направленный на укрепление национальных институтов, должен будет учитывать недостатки обоих типов управления налогово-бюджетной сферой. В первом случае задачей должно быть повышение надежности внутреннего контракта. Именно эту функцию выполняет ПСР, предоставляя партнерам возможность эффективно контролировать друг друга и четко выявлять нарушения контракта. Предусмотренные пактом ежегодные оценки обеспечивают дополнительную проверку бюджета в странах с фискальными контрактами. Кроме того, пакт устанавливает четкие цели, руководствуясь которыми партнеры по коалиции и общественность могут судить о результатах деятельности правительства. Напротив, в государствах, в которых налогово-бюджетные полномочия делегируются сильному министру финансов, целью должно быть укрепление его позиции. Как добиться этого на практике — не совсем понятно. Есть надежда, что давление со стороны Брюсселя укрепит позиции министров финансов на внутренних переговорах по бюджетным вопросам. Однако представляется нереалистичным ожидать, что закрытая критика на заседаниях ЭКОФИН укрепит позицию министра финансов у себя в стране. Слабый министр финансов может выглядеть еще более слабым в глазах своих коллег и общественности, если считается, что политические решения диктуются из Брюсселя.

Реальное положение дел таково, что во многих странах, давно входящих в состав ЕС, действуют коалиционные правительства с фискальными контрактами. ПСР показал свою эффективность в укреплении бюджетной дисциплины в этих странах. Кроме того, такие контракты могут быть полезными и для большинства новых членов ЕС. Это позволяет предположить, что ПСР станет более действенным после вступления в ЭВС новых членов. Поэтому в среднесрочной перспективе, по-видимому, лучше оставить пакт без изменений. Вместе с тем, при попытке внести в него изменения необходимо будет учитывать возможные последствия для национальных налогово-бюджетных институтов. ■