



## Пакт стабильности и роста и бюджет Евросоюза: что впереди?

В 2009 г. вступил в силу Лиссабонский договор — новый основополагающий документ, который определяет суть и все аспекты функционирования ЕС. Он призван повысить эффективность ЕС — трансформации подвергаются практически все столпы европейской интеграции. Начало действия Договора совпало с развертыва-

нием активной фазы мировой рецессии. Составными частями Лиссабонского договора являются Пакт стабильности и роста (ПСР) и Общий бюджет. Стратегия преодоления рецессии и обеспечения посткризисного развития в ЕС строится на основе критериев Пакта, а Общий бюджет предусматривает антикризисные меры.

Сидорова Елена Александровна — аспирантка МГИМО (У) МИД России.

### *Пакт стабильности и роста*

Пакт стабильности и роста (ПСР, 1997) — соглашение стран ЕС по поводу нормативов ряда экономических показателей с целью создания Экономического и валютного союза (ЭВС), эффективного функционирования национальных экономик. Задуманный как гарант стабильности евро, ПСР касается не столько денежно-кредитной, сколько государственной финансовой политики. После расширения ЕС (2004, 2007), и особенно под воздействием рецессии 2008–2009 гг., в ПСР проявились острые политико-экономические проблемы ЕС (1).

Пакт был предложен министром финансов ФРГ, на основе ст. 99 и 104 Договора о Европейском союзе с изменениями, принятыми в Маастрихте (1993). ПСР является жесткой «уздой» в условиях циклического сжатия экономики: в долгосрочном плане это разумно, но для сглаживания колебаний, как показывает практика, требуется более гибкий подход. Кроме того, финансовая стабильность представляет необходимое, но недостаточное условие для успешного экономического роста.

Первоначально предполагалось назвать документ Пактом стабильности, так как он был сфокусирован, в основном, на достижении равновесия госбюджетов. Однако, по предложению французского премьер-министра Жан-Пьера Раффарена, в название добавили слово «рост», хотя основное содержание документа не изменилось. Стимулирование экономики осталось прерогативой национальных правительств. Вплоть до 2005 г. Пакту давали различные, подчас противоположные оценки. В течение трех-четырех лет (до 2000 г., когда закончился период конъюнктурного подъема) его критерии были приемлемы для стран ЕС.

Однако дисциплина ПСР не позволяет оперативно реагировать на изменения конъюнктуры. По-

литика экономии ради соблюдения норм Пакта в условиях рецессии лишь обостряет и затягивает ее. На самом деле, требуется расширение совокупного спроса за счет дефицитного финансирования в соответствии с оказавшимися вновь востребованными кейнсианскими рекомендациями. Не только страны ЕС, но и Еврокомиссия (ЕК), и Европейский центрбанк (ЕЦБ) признают потребность критически переосмыслить нормы Пакта.

Начало изменению ПСР было положено с возникновением проблем у его стран-инициаторов — ФРГ и Франции. В проекте реформы предложено отменить ст. 104 Маастрихтского договора, определяющую политику в отношении бюджетного дефицита стран-членов. На саммите ЕС (март 2005 г.) реформа ПСР была одобрена без каких-либо корректив, хотя руководство ЕЦБ было обеспокоено возможной дестабилизацией евро.

В результате правительства получили право в особых обстоятельствах выходить за твердые границы госбюджетного дефицита и госдолга. Реформа, однако, оставила в силе базовые макроэкономические показатели Пакта. Среди них — лимит на дефицит госбюджета (3% ВВП) и размера госдолга (60%). Решение о санкциях за нарушение условий ПСР может быть принято только с учетом динамики госбюджета (принимая во внимание хозяйственный цикл), а также — что очень важно — в зависимости от того, в какой мере дефицит связан с мерами по стимулированию экономического роста.

Вплоть до начала рецессии в 2008 г. дискуссии о дальнейшем смягчении норм ПСР оставались на заднем плане, поскольку на первый план выдвинулось обсуждение Лиссабонского договора (2007 г.), называемого также Договором о реформе (ДР — новый основополагающий договор, уточняющий

природу, сферу ведения, компетенции, а также изменяющий механизм функционирования ЕС). Интенсивный спад показал, насколько стеснительны критерии ПСР, особенно для стран еврозоны. Поскольку сохранение действующих предельных значений вряд ли возможно, речь идет об их дальнейшем смягчении, тем более что правовые основания для этого имеются (2). Впрочем, считают эксперты Главного управления по финансовым и экономическим вопросам (ЭКОФИН) Еврокомиссии, «если бы ПСР не существовал, его следовало бы выдумать для преодоления финансового кризиса» (3).

### **Лиссабонский договор призван повысить эффективность ЕС — трансформации подвергаются практически все столпы европейской интеграции.**

В октябре 2008 г. на заседании ЭКОФИН (в составе министров экономики и финансов каждого государства ЕС, которые координируют разработку и проведение экономической политики, принимают решения относительно ПСР и применения Договора) было рекомендовано ослабить финансовые требования к инфляции, бюджетному дефициту и госдолгу.

По результатам внеочередного саммита ЕС (осень 2008 г.) бюджетные ограничения на время кризиса были сняты. При этом все

среднесрочные стабилизационные программы ставят целью вернуть основные показатели в установленные Пактом нормы.

Зону евро за последнее десятилетие можно условно поделить на три типа участников, исходя из состояния их задолженности. К первому относят страны с весьма высоким долгом домашних хозяйств, переживших бум в строительном секторе, который на первых порах привел к скачку экономического роста (Испания, Ирландия). Кризис продемонстрировал опасные последствия данной модели роста. В Испании задолженность домашних

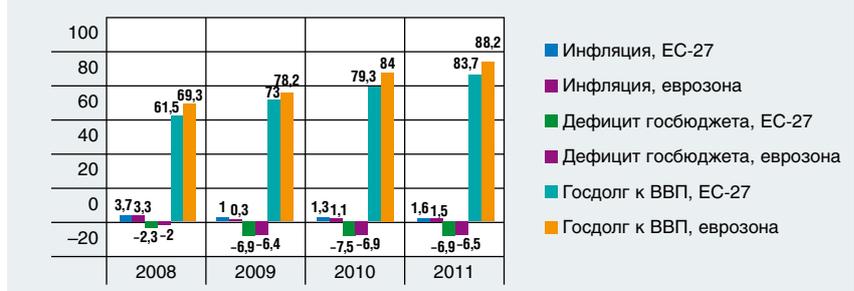
хозяйств в 1999–2008 гг. удвоилась — с 70 до 140% от располагаемого ими годового дохода.

Для второго типа стран зоны евро характерны неизменная задолженность домашних хозяйств и экспортная ориентация экономики (ФРГ). Промежуточное положение занимает третий тип (Франция, Италия).

До кризиса экономический рост сопровождался ростом задолженности. Тогда две страны (Греция и Венгрия) превысили порог дефицита госбюджета в 3% ВВП; в 2009 г.

**Рисунок 1**

**Фактическое исполнение макроэкономических показателей, предусмотренных нормами ПСР в ЕС-27 и еврозоне**



Источник: *European Economic Forecast. Autumn 2009. Directorate-General for Economic and Financial Affairs. Brussels, 2009, p. 21.*

критерии ПСР нарушали уже 20 стран ЕС-27 (нормы не были превышены в Болгарии, Финляндии, Дании, Люксембурге, Кипре, Швеции, Эстонии). В 2010 г., по прогнозам ЕК, критерии Пакта смогут соблюсти только Болгария, Кипр, Люксембург, Финляндия. Несмотря на то что возвращение в рамки ПСР официально должно быть завершено до 2014 г. (4), приведение в порядок экономики и госфинансов может затянуться на десятилетие, учитывая тяжесть положения отдельных стран ЕС.

Несмотря на явное нарушение критериев ПСР, тот факт, что члены ЕС стремятся по окончании кризиса вернуться к его соблюдению, отражает общую озабоченность состоянием госфинансов. Заместитель председателя ЕК, ныне курирующий вопросы конкуренции, Хоакин Альмуниа рассматривает приверженность критериям ПСР как необходимое условие экономической консолидации и евроинтеграции, тем более в условиях нынешнего кризиса (5).

## **Евро стал достойным конкурентом доллару и иене на мировых финансовых рынках, заняв место второй резервной валюты.**

ПСР как международная договоренность в скором времени рискует оказаться в ряду таких договоров, как Пакт Бриана — Келлога, Локарнские соглашения и пр., в которых предпринимались отнюдь не успешные попытки контролировать «естественные склонности правительств». Правда, имеется существенное отличие ПСР от указанных антивоенных договоров 1920-х гг., которые перестали существовать в ходе разгоревшихся после их подписания войн. Несмотря на несоблюдение норм Пакта, главная его задача — превращение единой валюты евро в одну из ключевых мировых валют и поддержание ее устойчивости — реализуется, что является колоссальным достижением европейской интеграции (6).

Созданный изначально для преодоления постоянных дефицитов в странах Южной Европы, Пакт, с одной стороны, был своего рода страховкой для ФРГ, которая пожертвовала стабильной маркой ради создания новой единой валюты; с другой — улучшал имидж средиземноморских «транжир» — Греции, Италии, Испании, Португалии. Сначала успех казался полным: ряд лет последним удавалось создать впечатление, что евро дисциплинирует их госфинансы. Пакт также помог ЕЦБ приобрести имидж надежности и обеспечить для евро десятилетие роста. Это было самое успешное в истории введение новой валюты.

Евро стал достойным конкурентом доллару и иене на мировых финансовых рынках, заняв место второй резервной валюты. ЕЦБ превратился во второй крупнейший в мире Центробанк, располагающий лучшей репутацией в сфере противостояния инфляции. Всего этого удалось достичь во многом благодаря жестким критериям ПСР.

Сам ПСР стал, однако, жертвой «Великой рецессии». Несмотря на то что практически вся еврозона нарушает его критерии, установленные в период благоприятной хозяйственной конъюнктуры, ФРГ и Франция, основные спонсоры евро, остаются непреклонны. Председатель ЕЦБ Жан-Клод Трише заявил в своей ответе греческому правительству: «...ни одно правительство, ни одна страна не могут рассчитывать на особое отношение. Некоторые страны, особенно одна, будут вынуждены принять очень непопулярные решения» (7, 8). Член правления Бундесбанка Тило Саррацин вообще посоветовал грекам начать процедуру банкротства. Экономист уверен, что подобный шаг не отразится на евро негативно (9).

Впрочем, бюджетные неурядицы в группе стран PIGS (10) — не единственный фактор давления на единую валюту и ПСР. Еще одной проблемой в зоне евро являются вялые темпы экономического роста. Политика низких процентных ставок, проводимая ЕЦБ в период рецессии, не позволяет быстро откатать кризисную ликвидность с европейских рынков — есть опасность попасть в так называемую «ловушку ликвидности» (11). Дефицит госбюджетов стран-лидеров весьма умеренный по сравнению с отмечаемым на Юге ЕС. Но и у правительств «локомотивов» еврозоны способность быстро войти в рамки ПСР ограничена. До 2005 г. ФРГ на протяжении ряда лет нарушала критерий дефицита госбюджета, а Франция вообще его игнорировала, если считала это для себя выгодным.

Интересны возможные варианты развития событий вокруг ПСР. Скорее всего, катастрофы, которую предсказывает американский экономист Нуриэль Рубини, не случится (12). Конечно, правительства-«моты» вряд ли смогут за пару-тройку лет навести порядок в своих бюджетах. Но ПСР с его «несгибаемыми» рамками «3–60», скорее всего, уйдет в историю.

Основная цель Пакта — принятие евро — выполнена. Официально представители ЕЦБ и правительств будут продолжать превозносить ПСР, но уже понятно, что пора приступать к разработке новых критериев. Саммит «Большой двадцатки» в Питтсбурге (2009 г.) сосредоточился на финансовом кризисе, чтобы смягчить последствия рецессии и избежать развала финансовых систем. Принятые меры по выходу из рецессии показали достаточную результативность, но на горизонте маячит кризис фискальный. И тут могут возникнуть более сложные задачи, причем не только финансовые, но и социально-экономические. И решать их при-

дется не отдельным странам, и даже не еврозоне, а уже на уровне ЕС в целом. Вот почему так важно навести порядок в Общем бюджете Союза.

### Реформирование Общего бюджета ЕС

Параллельно с принятием решения о Финансовой перспективе (13) на 2007–2013 гг. главы стран ЕС договорились на заседании Европейского совета (декабрь 2005) пересмотреть политику ЕС и затраты на нее, с тем чтобы выработать рекомендации для реформы Общего бюджета. Причем принятое решение предполагает дискуссию не только о доходах и расходах бюджета ЕС, но и о содержании отдельных направлений общесоюзной политики.

Дебаты о бюджете ЕС практически не прекращаются, обостряясь в процессе принятия очередного бюджета, причем сама процедура резко критикуется за сложность и затянутость. Она также — источник постоянных межинституциональных конфликтов Европарламента и Совета министров ЕС (14).

Большинством экспертов признана необходимость бюджетной реформы. Вследствие увеличения числа членов ЕС, камень преткновения — давно назревшая проблема доноров — реципиентов. Есть конфликты и внутри Старой Европы, ЕС-15, прежде всего по поводу Общей сельскохозяйственной политики (ОСХП), «британского чека» (15) и, особенно, совокупного размера бюджета. В июне 2005 г. новые члены ЕС неожиданно для ЕС-15 предложили отказаться от части предназначенных для них средств, чтобы быстрее достичь бюджетного компромисса.

Дискуссии по данному поводу идут в ЕС по ряду направлений, но особый интерес представляют два. Во-первых — связь бюджетных проблем и дальнейшего раз-

Таблица 1

Основные направления реформирования Общего бюджета	
Расходы	Доходы
1. Меры по повышению конкурентоспособности (увеличить расходы на ИиР и поддержку промышленных инноваций)	1. Увеличить ТОР
2. Повышение расходов на охрану окружающей среды (в том числе ИиР на экологические цели)	2. Увеличить взнос с валового национального дохода (ВНД)
3. Энергетика (повышение расходов на безопасность, эффективность, развитие возобновляемых источников энергии)	3. Уменьшить взнос от НДС
4. ОСХП (снизить расходы, особенно прямые субсидии)	4. Увеличить альтернативные собственные ресурсы

Источник: Grybauskaitė D. *Reforming the Budget, Changing Europe. Results of the public consultation. 12 Nov. 2008. P. 5, 7.*

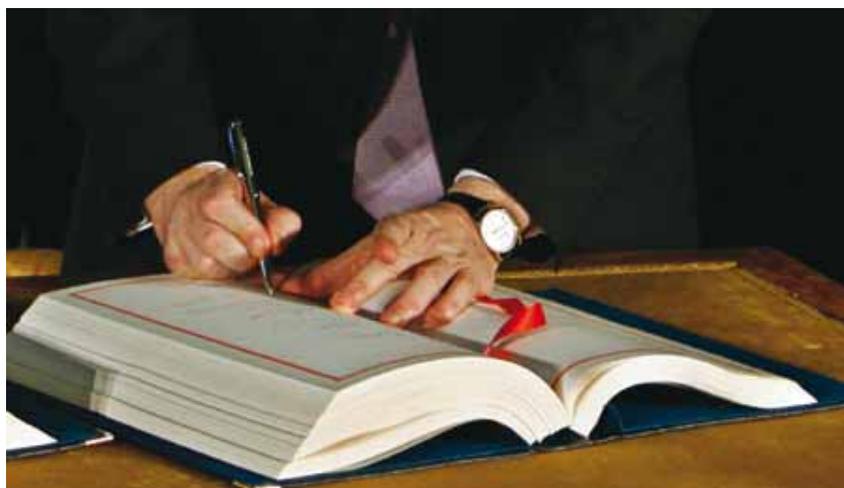
вития евроинтеграции. Каждый раз, когда делаются громкие заявления о «Европе на перепутье», обязательно заходит речь о реформировании Общего бюджета. Во-вторых, споры о еврофинансах сконцентрированы в основном на доходах и расходах бюджета, а не на их распределении между странами. Общий бюджет ЕС покрывает лишь небольшую часть издержек на общественные блага (public goods) для населения ЕС. Подавляющая часть *acquis communautaire* финансируется, в основном, из бюджетов национальных.

Общественные блага, ассоциируемые с ЕС (а именно — плюсы от евроинтеграции), стоят значительно дороже, чем заявленные в бюджете суммы. Кроме того, в ходе обострившихся в последнее время дискуссий, внимание уделяется эффективности

бюджетного финансирования, прозрачности, стабильности. Реальные проблемы кроются в направлениях политики ЕС, исходя из принятых целей Союза. В конечном счете вопрос о бюджете — это вопрос о европейском строительстве.

Учитывая жесткую дисциплину ПСР, члены ЕС рассматривают взносы в Общий бюджет не как потенциально увеличивающие эффективность их госфинансов, но как расходы, сокращение которых содействует улучшению положения страны. Тем более что выгоды от евроинтеграции проявляются не сразу.

Преимущества, даваемые членам ЕС, перевешивают взносы в Общий бюджет. Тем не менее в процессе принятия решений поощряется снижение взносов в ходе сопоставления доходов



и расходов. Такой вывод можно сделать на основании того, что TOR (traditional own resources, традиционные собственные ресурсы; 16) играют все меньшую роль в доходной части Общего бюджета по сравнению с взносами из бюджетов национальных. При планировании бюджетных расходов страны предусматривают издержки членства в ЕС как один из компонентов бюджета. Эта статья обычно равна 2–2,5% всех госрасходов, но в некоторых странах цифра доходит до 10%.

### **В целом как доходная, так и расходная части общего бюджета ЕС нуждаются в повышении прозрачности, упрощении и ясности.**

Осенью 2008 г., когда Европа вступала в активную фазу кризиса, а ЕК принимала первый антикризисный пакет на 200 млрд евро, в Брюсселе прошла конференция «Реформирование бюджета, изменение Европы». Тогда еврокомиссар по финансовому планированию и бюджету Даля Грибаускайте (нынешний президент Литвы) представила его ключевые проблемы. В целом как доходная, так и расходная части общего бюджета ЕС нуждаются в повышении прозрачности, упрощении и ясности.

Общий бюджет ЕС чуть выше, чем 1% его ВВП (17). Эта норма

не изменилась, несмотря на большой скачок евроинтеграции (в Союз вошли страны с гораздо меньшими доходами, чем ЕС-15). На самом деле в условиях кризиса и глобализации требуется несравненно больше ресурсов для решения общих проблем ЕС.

Вплоть до настоящего времени все страны ЕС сопротивляются уменьшению своего фискального суверенитета в пользу Общего бюджета. Принятие решения о реформе невозможно, пока со-

храняется принцип единогласия при одобрении Общего бюджета в Европейском совете. Кроме того, Лиссабонский договор исключил принцип разделения расходов на обязательные и факультативные, что еще более усложнило процедуру изменения структуры бюджета.

Структура Общего бюджета удивительно устойчива, несмотря на проблемы расширения ЕС и мирового экономического кризиса.

Расходная часть бюджета-2010 составляет 141,5 млрд евро, или 1,2% ВВП. Увеличились практи-

чески все статьи расходов. Самая крупная — 45% (64,3 млрд евро) — стимулирование экономического роста и занятости для восстановления конкурентоспособности (прирост на 3,3% по сравнению с 2009 г.). Из них 49,4 млрд или 77% идут «новичкам». Кстати, последним впервые выделяется свыше половины (52%) Общего бюджета ЕС (18).

Несмотря на жаркие споры, расходы по статье «Природные ресурсы» по-прежнему стабильны — на уровне 42%. Еще в 2005 г. британский премьер-министр Тони Блэр хлестко критиковал эту статью (в сельском хозяйстве занято менее 5% населения ЕС-27) за чрезмерные расходы в ущерб статьям, которые решают проблемы занятости в наукоемких отраслях. Почти пятая часть (11 из 59,5 млрд) также идет новичкам, благодаря чему средний доход фермеров в этих странах стал на 47% выше, чем до вступления в ЕС.

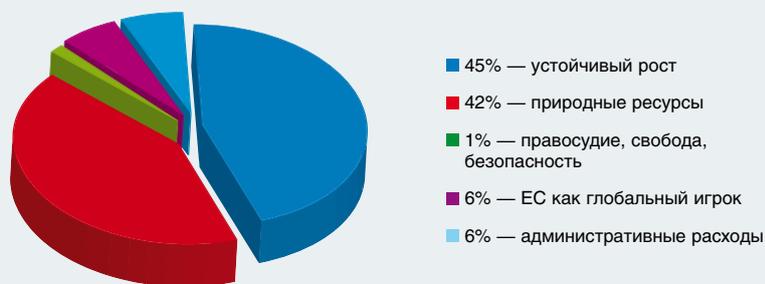
Еще одна вызывающая удивление статья — административные расходы — стабильно 6% Общего бюджета, что представляется необоснованным, особенно в условиях кризиса. Эта статья выросла по сравнению с 2009 г. на 3,87%, составив 7,9 млрд евро. Для сравнения: на амбициозный проект в сфере высоких IT Galileo выделено почти в 9 раз меньше — 900 млн евро.

Общий бюджет — финансовое отражение политики, программ, законов и задач ЕС, принятых на наднациональном уровне. Основная часть дискуссий, которые ведутся с начала кризиса, касается отдельных характеристик бюджета в отрыве от европейской и национальных систем госфинансов, ПСР. Это, как представляется, — неверный подход.

Вопросы Общего бюджета решаются без должного учета наднациональных целей ЕС. В принципе, любые бюджетные пере-

Рисунок 2

Структура Общего бюджета – 2010 г. по расходам, %



Источник: [http://ec.europa.eu/budget/budget\\_detail/current\\_year\\_en.htm](http://ec.europa.eu/budget/budget_detail/current_year_en.htm)

говоры проходят на весьма эмоционально обостренном фоне, поскольку интересы доноров и реципиентов средств бюджета естественно различаются. После расширения до ЕС-27 соотношение доноры — реципиенты резко ухудшилось и составляет на сегодня 10 к 17. Примечательно, что основными получателями средств из Общего бюджета являются новые члены. На конференции, посвященной реформированию бюджета ЕС (ноябрь 2008 г.), в этой связи было подчеркнуто: «Если они не были бы нетто-получателями, общественность в них рассматривала бы европейскую интеграцию совсем по-другому» (19). В смысле — негативно.

### Общие выводы

Пакт стабильности и роста, нацеленный на обеспечение устойчивости евро, не обеспечивает вторую составляющую своего названия, а именно, стимулирование экономики. Не задействованы или неправильно используются стимулирующие возможности налоговой системы. В частности, стремление воздействовать на потребительский спрос, уменьшив взнос от НДС в Общий бюджет ЕС, может в лучшем случае способствовать выходу из рецессии, но не решению наиболее острой проблемы в долгосрочной перспективе — обеспечить занятость населения и ускорить экономический рост.

Эта задача, особенно при обострении глобальной конкуренции, требует снижения налоговых ставок не на потребителей, а на доходы, особенно на прибыль. Без создания привлекательных условий для вложений в основной капитал ЕС не сможет выдержать конкуренции. ■

ПЭС 10077/25.03.2010

### Примечания

1. Сидорова Е.А. Крупнейшие страны ЕС: проблемы бюджетной политики // Современная Европа. 2008. № 4 (36). Октябрь — декабрь, с. 104.



2. Энтин Л.М. Право Европейского союза. Новый этап эволюции: 2009–2017. М., 2009, с. 207.

3. Economic Crisis in Europe: Causes, Consequences and Responses. DG Economic and Financial Affairs, European Commission. 2009, p. 59.

4. Public finances in EMU – 2009. DG Economic and Financial Affairs, European Commission. 2009, p. 22.

5. Hentschelmann K. Der Stabilitäts- und Wachstumspakt als Ordnungsrahmen in Krisenzeiten. Möglichkeiten und Grenzen der Berücksichtigung der Finanzkrise / Institute for European Integration. Hamburg. 2010, S. 7.

6. <http://www.fxstreet.com/fundamental/market-view/market-directions/2010-01-21.html>

7. <http://www.ecb.int/press/pressconf/2010/html/is100114.en.html>

8. <http://www.bis.org/review/r100128a.pdf>

9. <http://www.welt.de/politik/deutschland/article6842420/Sarrazin-empfehl-dien-Griechen-die-Insolvenz.html>

10. Презрительное прозвище средиземноморских стран — Португалии, Италии, Греции, Испании (англоязычный акроним) — с недиверсифицированной экономикой; входят в ЕС-15.

11. Krugman P. The return of depression economics and the crisis of 2008. NY.: W. W. Norton & Company, 2009, p. 71.

12. <http://www.bloomberg.com/apps/news?pid=20601085&sid=aVW11LBGT.08>

13. Финансовые перспективы ЕС — документы, принимаемые каждые семь лет. В них определяются основные направления формирования Общего бюджета и потолка средств в расходной части на среднесрочную перспективу. Фактический уровень расходов отражает ежегодный Общий бюджет.

14. Giuriato L. Reforming the EU budgetary procedure: Is codecision a step forward? Oxford, CESifo Economic Studies, 2009, p. 3.

15. Ежегодная компенсация Великобритании (введена в правление Маргарет Тэтчер, с 1984 г.) за то, что страна не получает из Общего бюджета субсидии для своих фермеров.

16. TOR включают в себя: 1) компенсационные сборы и пошлины с импорта сельскохозяйственных товаров в рамках ОСХП; сборы и пошлины с европейских производителей сахара и глюкозы в рамках соглашений об организации внутреннего европейского рынка; 2) пошлины, взимаемые по единому таможенному тарифу с импорта промышленных товаров из третьих стран.

17. ВНД равен ВВП плюс saldo доходов от иностранных инвестиций.

18. [http://ec.europa.eu/budget/budget\\_detail/current\\_year\\_en.htm](http://ec.europa.eu/budget/budget_detail/current_year_en.htm)

19. Pietras J. The future of the EU budget. In search of coherence of objectives, policies and finances of the Union. / Centre for European Strategy. Warsaw. 2008, p. 59.