

А.А. Абалкина\*

## Пакт стабильности и роста

**На саммите Европейского Союза, прошедшем 22-23 марта в Брюсселе, был одобрен план по реформированию Пакта стабильности и роста.**

Пакт стабильности и роста был принят 17 июня 1997 г. в Амстердаме. Его действие распространяется на все страны зоны евро с целью поддержания экономической стабильности и устойчивости единой валюты. Эта задача достигается путем предотвращения чрезмерного бюджетного дефицита в зоне евро после реализации третьего этапа строительства Экономического и валютного союза.

Пакт стабильности и роста дополняет маастрихтские количественные требования о допустимом бюджетном дефиците (3% ВВП) и размере государственного долга (60% ВВП). Необходимость принятия данного документа была вызвана отсутствием разработанной бюджетной политики для стран-членов валютного блока. Пакт нацелен на достижение устойчивого развития и длительной конвергенции экономик стран зоны евро путем реализации двух принципов: многонационального мониторинга бюджетной позиции и процедуры чрезмерного дефицита бюджета.

В целях соблюдения первого принципа страны зоны евро должны принять стабилизационные программы, целью которых выступает достижение нулевого баланса бюджета или его профицита в среднесрочном периоде. Программы предусматривают также составление основных прогнозов экономического развития (экономический рост, занятость, уровень инфляции, другие макроэкономические показатели), описание бюджетных и экономических мер, необходимых для достижения цели программы, анализ влияния изменений экономических прогнозов на состояние бюджета и государственного долга. Программа рассчитана на три года и пересматривается ежегодно.

В Пакте была разработана также процедура действий в случае чрезмерного бюджетного дефицита. Она предусматривает сроки, условия, исключения и санкции, которые могут быть применены к странам-членам валютного союза. В случае установления факта превышения определенного уровня бюджетного дефицита

---

\* Младший научный сотрудник Центра проблем интеграции ИМЭПИ РАН.

Евросоветом последний раз разрабатывает рекомендации странам-членам валютного блока по исправлению ситуации. В случае нереализации данных шагов Евросовет применяет санкции в отношении данной страны в форме беспроцентного депозита, который может трансформироваться в штраф в случае неисправления ситуации в течение последующих двух лет.

С момента принятия первой редакции Пакта Еврокомиссия не раз разрабатывала рекомендации для стран-членов валютного союза, так как начавшаяся рецессия в ЕС не могла не сказаться на состоянии государственных бюджетов. Начиная с 2001 г. многие страны превысили установленную стабилизационной программой планку бюджетного дефицита. Так, например, в Португалии по итогам 2001 г. бюджетный дефицит достиг 4,4% ВВП, что послужило основанием для применения процедуры чрезмерного бюджетного дефицита. См. таблицу 1.

Таблица 1

**Бюджетный профицит/дефицит к ВВП в странах Еврозоны, %**

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Бельгия	-2,0	-0,7	-0,4	0,2	0,6	0,1	0,4	0,1
Германия	-2,7	-2,2	-1,5	1,3	-2,8	-3,7	-3,8	-3,7
Греция	-4,0	-2,5	-1,8	-4,1	-3,6	-4,1	-5,2	-6,1
Испания	-3,2	-3,0	-1,2	-0,9	-0,5	-0,3	0,3	-0,3
Франция	-3,0	-2,7	-1,8	-1,4	-1,5	-3,2	-4,2	-3,7
Ирландия	1,1	2,4	2,4	4,4	0,9	-0,4	0,2	1,3
Италия	-2,7	-2,8	-1,7	-0,6	-3,0	-2,6	-2,9	-3,0
Люксембург	3,2	3,1	3,5	6,0	6,2	2,3	0,5	-1,1
Нидерланды	-1,1	-0,8	0,7	2,2	-0,1	-1,9	-3,2	-2,5
Австрия	-1,9	-2,4	-2,3	-1,5	0,3	-0,2	-1,1	-1,3
Португалия	-3,0	-2,6	-2,8	-2,8	-4,4	-2,7	-2,9	-2,9
Финляндия	-1,5	1,5	2,2	7,1	5,2	4,3	2,5	2,1

Источник: Евростат

Наиболее сложная ситуация сложилась в Германии и Франции. В двух главных странах ЕС, начиная с 2002 г., наблюдается чрезмерный бюджетный дефицит. Еврокомиссия постановила принять меры по его сокращению к концу 2003 г., однако эти страны столкнулись с затруднениями по реализации рекомендаций по уровню дефицита бюджета.

В связи со сложностями стран еврозоны по достижению целей стабилизационных программ в ЕС начались дебаты касательно основных положений Пакта. Многие страны валютного союза указывали на то, что в период стагнации затруднительно выполнение достаточно жестких требований по уровню дефицита государственного бюджета. Вместо применения санкций к Франции и Германии, под воздействием этих стран произошло смягчение некоторых положений документа.

В основном изменения касаются продления сроков внедрения рекомендаций и расширения перечня обстоятельств, при которых не будет применяться процедура чрезмерного дефицита бюджета. Однако маастрихтские количественные требования о допустимом уровне бюджетного дефицита и государственного долга остаются неизменными (см. таблицу 2).

Таблица 2

### Пакт стабильности и роста

	<b>Первоначальная редакция Пакта</b>	<b>Внесенные изменения</b>
Небольшой и временный дефицит бюджета возможен в случае	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Стихийных бедствий;</li> <li>• значительного экономического спада (более 2% ВВП);</li> <li>• действия других существенных факторов.</li> </ul>	Расшифровка других существенных факторов в части затрат на: <ul style="list-style-type: none"> <li>• проведение исследований;</li> <li>• цели европейской политики;</li> <li>• программы по закупке средств производства;</li> <li>• проведению пенсионных реформ;</li> <li>• обеспечение международного единства (см. ниже);</li> <li>• объединение Европы.</li> </ul>
Чрезмерный дефицит бюджета возможен в случае	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Сокращения ВВП более чем на 2%;</li> <li>• сокращения ВВП более чем на 0,75%, если оно сопровождается спадом производства или другими исключительными обстоятельствами</li> </ul>	Также в случае: <ul style="list-style-type: none"> <li>• затянувшейся стагнации;</li> <li>• низких темпов роста.</li> </ul>
Срок сокращения дефицита бюджета	Год с момента определения дефицита	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Сокращение расходов по меньшей мере на 0,5% ВВП в</li> </ul>

	<b>Первоначальная редакция Пакта</b>	<b>Внесенные изменения</b>
		год должно быть осуществлено в течение первоначальных сроков; <ul style="list-style-type: none"> <li>• в некоторых случаях срок может быть продлен до двух лет;</li> <li>• срок может быть также продлен, если были предприняты значительные шаги по сокращению дефицита и экономика страны ослаблена.</li> </ul>
Внедрение предложенных корректировок	Через 4 месяца	Через 6 месяцев
Среднесрочные бюджетные цели	Сбалансированный бюджет или профицит бюджета	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Дефицит в размере 1% ВВП в случае низкого уровня госдолга и высоких перспектив роста.</li> <li>• Сбалансированный бюджет или профицит бюджета – в других случаях.</li> </ul>
Понятие «благоприятный период»		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Сокращение дефицита бюджета на 0,5% ВВП в год.</li> <li>• Направление непредвиденных доходов на погашение долга.</li> </ul>

Источник: Reform of the stability pact – a licence to run up debt // EU Monitor. Deutsche Bank Research. – 2005. – April, 28. – P. 8.

Новая редакция Пакта предусматривает по сравнению с первоначальным документом дополнительные обстоятельства, при которых допускается наличие чрезмерного дефицита бюджета. В условиях затянувшейся стагнации и низких темпов экономического роста к странам отныне не будут применяться санкции. Безусловно, основными инициаторами введения данной поправки стали Германия и Франция, которые особенно пострадали от продолжающейся в течение последних лет рецессии.

Страны с низким уровнем государственного долга, но с перспективой роста экономики в соответствии с новой редакцией Пакта получают достаточную гибкость в

процессе формирования бюджета. Им будет позволено иметь дефицит бюджета до 1% ВВП в среднесрочном периоде. Другие страны с менее благоприятными макроэкономическими показателями (более высоким уровнем государственного долга и низкими темпами роста) должны стремиться к профициту бюджета или по крайней мере к его нулевому балансу.

Новый Пакт вводит понятие «благоприятного периода», в течение которого страна обязуется использовать дополнительные доходы на погашение государственного долга и сокращение дефицита бюджета из расчета 0,5% ВВП в год.

В старом Пакте была достаточно вольная трактовка «существенных факторов», действие которых позволяет иметь небольшой и временный дефицит бюджета. Новый документ приводит их перечень. Он содержит, например, затраты на европейскую унификацию, к которым относятся чистые трансферты в бюджет ЕС или затраты на объединение Германии.

К существенным факторам новый Пакт относит также и международное единство, которое подразумевает помощь развитию и другие программы ООН. Затраты, произведенные странами Еврозоны на эти цели, не будут учитываться в консолидированном бюджете.

Особое внимание документ уделяет и пенсионной реформе. Предполагается введение пятилетнего льготного периода, в течение которого затраты на изменение пенсионной системы могут быть исключены из оценки чрезмерного дефицита бюджета. Этой ситуацией воспользуются новые члены ЕС, которые в будущем планируют переход на евро.

Изменения коснулись также и сроков сокращения дефицита бюджета, а также внесения корректировок в проводимую бюджетную политику. Теперь страны валютного блока имеют возможность реализовывать рекомендации Еврокомиссии в течение шести месяцев (вместо четырех) и сокращать чрезмерный дефицит бюджета в течение двух лет (вместо одного года).

Таким образом, новая редакция Пакта значительно смягчила требования к проводимой бюджетной политике. Оценивая новый Пакт стабильности и роста, Президент Франции Ж.Ширак отметил, что документ содержит более "умные" валютные требования, которые более приемлемы и соблюдаемы.

Об итогах введения нового Пакта говорить еще рано. Однако его изменение может привести к ряду как положительных, так и отрицательных последствий.

С одной стороны, новый Пакт, несомненно, является более гибким по сравнению с предыдущим. Как отмечает премьер-министр Люксембурга Жан-Клод Жанкер, внесенные поправки делают этот документ «более гибким и работоспособным». В условиях низких темпов экономического роста в ЕС и дефицита государственных бюджетов изменения позволяют скоординировать политику и улучшить макроэкономические показатели в среднесрочной перспективе.

С другой стороны, изменения, связанные с возможностью избежать чрезмерного дефицита бюджета, а также санкций, в некоторой степени носят номинальный характер. С расширением и уточнением перечня существенных факторов страны валютного блока могут их трактовать по своему усмотрению и не учитывать различные расходы при составлении консолидированного бюджета, улучшая таким образом ситуацию «на бумаге».

Неоднозначными являются изменения, связанные с уточнением списка существенных факторов. Сам перечень носит страновой характер, т.е. каждая страна ЕС, испытывающая различные трудности в государственных финансах, старалась принять удобные для нее оговорки, чтобы в будущем избежать проблем с Еврокомиссией по поводу чрезмерного дефицита бюджета.

Таким образом, такого рода изменения в Пакте способствуют избежанию применения санкций в отношении стран, однако не сокращению чрезмерного дефицита бюджета.

Приведенные изменения, в частности, касающиеся существенных факторов, нарушают основополагающий принцип ЕС о единой политике в отношении стран-членов. Пакт способствует возможности трактовки данного подхода по своему усмотрению, что приводит к преференциальному положению некоторых стран по отношению к другим. И, безусловно, это не является хорошим примером для новых стран-членов ЕС.

Существуют опасения, что ослабление требований, содержащихся в Пакте стабильности и роста, может привести к тому, что бюджетный дефицит станет скорее нормой, нежели исключением, как это было до недавних пор.