

Елена СИДОРОВА

КРУПНЕЙШИЕ СТРАНЫ ЕС: ПРОБЛЕМЫ БЮДЖЕТНОЙ ПОЛИТИКИ

Для Евросоюза, и в особенности “старых” членов ЕС – его локомотивов, бюджетно-финансовая политика (БФП) приобретает растущее влияние как инструмент воздействия на социально-экономическое развитие. Она представляет особый интерес, поскольку переживает непростой период реформирования в эпоху глобализации, обусловленный необходимостью поднять конкурентоспособность и инвестиционную привлекательность экономики. В 2007 году темпы прироста ВВП составили 2,6% по ЕС в целом (в зоне евро 2,5%), а в 2009 году Всемирный банк прогнозирует их дальнейшее снижение – до 2,2% (и 2%)¹. “Все наши европейские соседи, которым удалось оздоровить экономику, начинали с государственных финансов”, – подчёркивал экс-премьер-министр Франции Э. Балладюр в одном из своих интервью².

В статье рассматриваются три крупнейшие страны ЕС – Франция, Великобритания и ФРГ. Франция и ФРГ, с одной стороны, и Великобритания – с другой, представляют две финансовые группы ЕС (речь идёт о принадлежности к зоне евро). Их общий вклад в годовые темпы экономического роста (ФРГ – 4,0, Франция – 3,0 и Великобритания – 3,3%) превышает половину в ЕС-15 (19,1%) и составляет около половины для ЕС-27 (21,5% – то есть 12 новых стран добавляются

¹ Global Development Finance. The Globalization of Corporate Finance in Developing countries. The World Bank. 2007. P. 11.

² http://les-4-verites.france2.fr/index-fr_1024.php?id_article=913

лишь 2,4%!)¹. На Францию и ФРГ пришлось около половины суммарного вклада зоны евро (15,1%) в 2005 году².

БФП отражает характер социально-экономических моделей этих стран. ФРГ и Франция представляют концепцию СРХ (социального рыночного хозяйства), а Великобритания – англосаксонскую модель. В последней приоритет отдан стимулированию экономического роста и социально-экономической “самостоятельности” населения. Сведены к минимуму ограничения для бизнеса, порой за счёт меньшей, по сравнению с СРХ, социальной защищённости.

БФП является сегодня предметом ожесточённых споров на общеевропейском уровне, поскольку очевидно, что СРХ стало слишком дорогим даже для этих двух лидеров ЕС. В то же время никакая экономическая дискуссия не обходится без осуждения “англосаксонского ультралиберализма” (термин введён Ж. Шираком).

Проблемы и перспективы единого бюджета Союза

Единый бюджет ЕС составляет около 1% ВВП и 2,5% совокупных госрасходов стран-членов³. Его проект проходит сложную процедуру согласования с участием Еврокомиссии, Совета и Европарламента (ЕП). Порядок и размеры финансирования деятельности ЕС всегда были вопросом политическим, который отражал различные интересы государств-членов. Так, есть противоречие между стремлением стран ограничить рост расходов и желанием ЕП перевести в единый бюджет как можно больше статей расходов из ведения национальных парламентов. Кроме того, после перераспределения денежных средств через бюджет ЕС финансовое бремя отдельных стран не всегда отвечает реальному соотношению экономического потенциала и социальных потребностей (проблема “донор – реципиент”)⁴.

Основной целью создания бюджета ЕС (ещё более актуальной сегодня) является компенсация эффектов неравенства в процессе евроинтеграции на каждом этапе её углубления (реализации Единого европейского Акта, 1986) и расширения.

Общий бюджет ЕС пока не стал эффективным инструментом БФП. Хотя во время дебатов о финансовых перспективах 2007–2013 годов “бюджетная соли-

¹ Мир = 100%. Perspectives 2007–2008 pour l'économie mondiale//Rev. de l'OFCE. P., 2007, N 103. P. 17.

² В рейтинге международной конкурентоспособности 2007/2008 ФРГ находится на 5-м, Великобритания – на 9-м и Франция – на 18-м месте. Но если рассматривать показатели, для которых БФП является определяющим фактором – эффективность экономики и рынка труда, то весьма существенный разрыв в пользу Великобритании убедительно свидетельствует о качестве и продуктивности проводимой политики (www.gcr.weforum.org).

³ Bertoncini Y. Quelques résolutions pour la révision//Confrontations Europe. 2008, N 81. P. 7.

⁴ Шемятенков В.Г. Европейская интеграция. М., Междунар. отношения. 2003. С. 118.

дарность”¹ выделялась как необходимое условие укрепления ЕС, хозяйственного роста Европы².

Камнем преткновения между двумя ведущими государствами ЕС – Великобританией и Францией – стала проблема субсидирования аграрного сектора. Этот вопрос – предмет постоянных дискуссий ещё со времён М. Тэтчер, сумевшей выговорить своей стране так называемый “британский чек”³.

ЕС-27 негативно оценивает существование “британского чека”, считая его препятствием для евроинтеграции. Суть разногласий заключалась в согласовании размера бюджета, сумм обязательных отчислений и их перераспределения. Когда во главе ЕС встала Великобритания (II полугодие 2005), влияние англичан возросло, как и роль Т. Блэра, и ещё более острой стала проблема компромисса.

Премьер-министр Люксембурга Ж.-К. Юнкер предложил не лишать англичан полностью существующих преимуществ, но и не наращивать их – то есть признать право на компенсации на уровне прежних 4,6 млрд евро. Юнкера поддержали на саммите ЕС (июнь 2005), где попытались принять бюджет на 2007–2013 годы, но совместными усилиями ведущих стран ЕС его отвергли.

Т. Блэр жёстко раскритиковал структуру единого бюджета, свыше 40% которого тратится на сельское хозяйство, дающее лишь 2% в общем ВВП. Самый крупный получатель субсидий на эти цели – Франция (свыше 9 млрд евро в 2004 г., или 21% всех подобных субсидий)⁴. Он предупредил об угрозе поражения “грандиозного стратегического масштаба”, если продолжать “давать деньги коровам”⁵. В этой связи на память приходит высказывание немецкого экономиста Ф. Листа, который ещё в середине XIX века, критикуя постулат классической политэкономии о производительном и непроизводительном труде, считал более важным воспитание людей, чем выращивание свиней⁶.

Блэр предложил увеличить расходы на науку, образование, переподготовку рабочей силы. Пока субсидирование аграрного сектора сохраняется в нынешних масштабах, бюджет ЕС направлен не на поддержание конкурентоспособно-

¹ Бюджетная (финансовая) солидарность – принцип, по которому средства из бюджета ЕС направляются на общие нужды, независимо от размера взносов стран-членов.

² L'Europe vaut bien un budget. Dossier//La lettre de Confrontations Europe. 2005. N 72. P. 15.

³ В 1984 году британское правительство отказалось от дотаций на сельское хозяйство из фондов ЕС взамен на равноценное сокращение обязательного взноса в “общий котёл”. Сумма компенсации за отказ от средств на сельскохозяйственные нужды из фондов ЕС ежегодно составляла около 4,6 млрд евро. В составе ЕС-27 Британия будет получать ещё больше – свыше 7 млрд евро (<http://www.kolumbus.fi/susi.valeri/evropa/ES.htm>).

⁴ Alesina A., Giavazzi F. The Future of Europe: Reform or Decline. MIT Press. 2006. P. 121, 127.

⁵ См. Browne A. A wind of change starts to blow across Europe// The Times. 25 June 2005. (<http://www.timesonline.co.uk/article/0,,13509-1668302,00.html>).

⁶ См. List F. Das Nationale System der Poitishen Ökonomie (1841). S. 93. (http://www.wlym.de/klassiker/docs/list_nationalsystem_1841.pdf).

сти, а на защиту от объективных процессов глобализации¹. Британцы не будут рассматривать вопрос об увеличении отчислений в союзный бюджет до тех пор, пока Франция не сократит субсидии фермерам. Но помимо Франции в субсидировании фермеров заинтересован целый ряд стран, особенно Восточной Европы. В итоге Блэр согласился сократить сумму “британского чека” на 10,5 млрд евро (2007–2013), добившись гарантии пересмотра европейской сельскохозяйственной политики в ближайшие три года.

Единый бюджет 2008 составляет 129,1 млрд евро. Хотя самой крупной статьёй расходов теперь является обеспечение устойчивого роста, на сельское хозяйство и смежные отрасли по-прежнему приходится около 40%.

Пакт стабильности и роста

Расширение ЕС привело к серьёзным переменам в хозяйственной политике: для ЕС-15 появились новые вызовы. Это означает инвестиции в будущее – дальнейшее распространение *Pax Europea* на континенте, сопряжённое, однако, с огромными издержками. Иными словами, все выгоды приходятся, в основном, на отдалённую перспективу, а затраты нужно нести здесь и сейчас. Об опасности масштабного расширения ЕС за счёт стран с весьма молодыми демократическими институтами и неокрепшей рыночной экономикой предупреждает российский эксперт Ю.А. Борко. Центробежные тенденции, по его мнению, способны привести в конечном счёте к тому, что “ЕС может расколоться на несколько субрегиональных группировок или полностью “рениационализироваться”². Представляются обоснованными опасения, согласно которым вовлечение в ЕС слишком большого количества стран может превратить евроинтеграцию “в аморфный процесс”, что ещё более затруднит проведение общей экономической политики³.

После провала референдумов во Франции и Нидерландах Ж.-К. Юнкер, нынешний глава Еврогруппы (Совета министров экономики и финансов стран еврозоны), констатировал: “Европа не просто находится в кризисе, Европа находится в глубоком кризисе”⁴. Координация экономической политики стала проблемой ЕС в целом, особенно после введения евро, предназначенного стать фактором углубления финансовой интеграции на едином экономическом пространстве.

Но координация политики разных стран не выглядит панацеей от всех экономических проблем. Напротив, избыток согласований в неподходящих областях скорее способен ускорить спад экономики, нежели стимулировать её развитие. В некоторых сферах Брюссель делает слишком много (например, для сельского хозяйства), в других – явно недостаточно. Это касается, прежде всего, эффективного функционирования Единого рынка. Брюссель вмешивается во

¹ Prime Minister speech to EU Parliament.

(<http://www.number10.gov.uk/output/Page7718.asp>).

² Борко Ю.А. От европейской идеи – к единой Европе. М., 2003. С. 130.

³ См. Мировая экономика: прогноз до 2020. Под ред. акад. А.А. Дынкина/ИМЭМО РАН. М.: Магистр, 2007. С. 240–241.

⁴ Weidenfeld W. Understanding the European Constitution. Güterloh, Verlag Bertelsmann Stiftung, 2007. P. 98.

всё большее количество областей. Достаточно сказать, что в 1970-х годах законодательных актов Сообщества насчитывалось 2 700. В середине 1990-х годов эта цифра перевалила за 11 400. Примечательно, что около половины всех актов так или иначе связана с единой сельскохозяйственной политикой (ЕСХП), а радикальной реформы до сих пор не разработано и пока не предвидится.

Новый основополагающий документ – Лиссабонский договор (2007) – призван вывести процесс евроинтеграции из конституционного кризиса¹, устранить “противоречия, путаницу и неразбериху в структуре Союза”. Этот кризис оказался серьёзным испытанием для всего ЕС, и большинство специалистов сошлись во мнении, что “найденный компромисс – очень достойный выход из тупика”². Но в июне 2008 года случился (очередной) провал уже новой редакции Договора, и также на референдуме: Ирландия, “кельтский тигр”, расколола Большую Европу, проголосовав против Конституции. Свою роль, на мой взгляд, сыграло и то, что Франция буквально накануне референдума опрометчиво заметила, что налогообложение с корпораций в ЕС следовало бы “гармонизировать”. Ирландия, имеющая с 2003 года ставку налога на прибыль корпораций 12,5% (одну из самых низких в ЕС, благодаря чему резко снизилась безработица и возросли темпы экономического роста), восприняла это высказывание весьма болезненно. Как представляется, ирландское “нет” отразило опасение страны, что в таком случае её экономическое положение может ухудшиться.

Пакт стабильности и роста (ПСР), призванный способствовать решению актуальных социально-экономических проблем ЕС, на деле, по словам В.П. Гутника (Центр европейских исследований ИМЭМО РАН), оказался жёстким “корсетом” для БФП стран еврозоны³. ПСР был задуман как гарант стабильности евро, но касался не столько денежной, сколько финансовой политики. Перед министерствами финансов стран ЕС стоит множество различных задач, выполнение которых входит, в том числе, и в компетенцию Европейского Центробанка (ЕЦБ). Конфликт интересов обострился с расширением ЕС. На сегодня в ПСР сошлись все острые политико-экономические проблемы ЕС.

Кстати, первоначально данный документ (что соответствовало его сути) должен был называться просто Пактом стабильности. В самом деле: он сфокусирован на достижении стабильности и сбалансированности госбюджета. Слово “рост” добавлено по инициативе тогдашнего премьер-министра Франции Л. Жоспена, который счёл “слишком консервативным (по-англосаксонски) говорить о макроэкономической стабильности без упоминания роста”. Стоит отметить, что сам Жоспен потому и был озабочен термином “рост”, что, став у руля в 1997 году, столкнулся с хронической (с 1990 г.) стагнацией. Кроме того, Франция страдала от роста безработицы и вообще несоответствия жёстким хозяйственным требованиям Маастрихтского договора. Эти требования критиковали чиновники ЕС и главы правительств ряда стран.

¹ http://www.europa.eu/lisbon_treaty/glance/index_de.htm.

² Энтин М.Л. Евросоюз: договор о реформе. Там же. С. 21, 30.

³ Финансовая политика стран ЕС. Отв. ред. В.П. Гутник М., 2004. С. 17.

При ухудшении мировой хозяйственной конъюнктуры соблюдение бюджетных ограничений Пакта противоречит экономической целесообразности. Экономия ради соблюдения норм ПСР в период рецессии лишь обостряет и затягивает её (вместо расширения совокупного спроса за счёт дефицитного финансирования по кейнсианским рекомендациям). Ещё одним важным недостатком ПСР является невозможность ассигнований на инвестиционные проекты, сулящие большие выгоды в будущем, но которые не может себе позволить это поколение. После приёма новых членов реформирование Пакта стало весьма актуальным.

Изменения ПСР начались под влиянием проблем, возникших у его стран-инициаторов – ФРГ и Франции. В проекте реформы предлагалось отменить статью 104 Маастрихтского договора, определяющую политику в отношении бюджетного дефицита. На саммите ЕС (март 2005) реформа ПСР была одобрена без каких-либо коррективов, несмотря на обеспокоенность ЕЦБ возможной дестабилизацией евро. В итоге правительства получили возможность в “особых обстоятельствах” превышать лимиты госдолга и дефицита госбюджета. Реформа сохранила базовые показатели Пакта, в частности дефицит госбюджета в 3% ВВП и размер госдолга в 60%.

Реформа ПСР является, как считает Ф. Крёнинг, авторитетный немецкий учёный, разумным шагом на пути к повышению эффективности всего механизма Евросоюза¹. Внутри каждой страны, в том числе ФРГ, политика также должна выполнять цели экономической программы – достижение стабильного экономического роста и занятости.

Реформирование сферы госфинансов, как известно, остаётся делом неблагодарным и непопулярным. Преобразование экономической модели в Европе обусловлено необходимостью принятия мер, которые в длительной перспективе могут стимулировать хозяйственное развитие и рост занятости, но в ближайшем будущем потребуют снижения уровня социальной защищённости. Т. Фишер, Г.П. Шмитц, М. Зеберих, руководители Фонда Бертельсмана, вынуждены признать, что “принятие стратегических решений в экономической политике забывается в пользу решений *ad hoc*”², инспирированных находящимися у власти политическими силами, что весьма негативно сказывается на экономике.

С учётом кризисной демографической ситуации практически повсеместно в ЕС (в частности, в ФРГ, которая раньше других в ЕС почувствовала опасную тенденцию “стареющего общества” – *Alternde Gesellschaft*), реформа БФП представляется, по мнению немецких аналитиков М.-Э. Штрайта и Р. Циппелиуса, неизбежной³. Старение населения подвергает риску сами устои СРХ, так как

¹ *Wendisch P., Fonger M. Reform des föderalen Finanzsystems in Deutschland. Baden-Baden. 2006. S. 40.*

² *Fischer Th., Schmitz G.P., Seberich M. The Strategy of Politics. Güterloh, Verlag Bertelsmann Stiftung, 2007. P. 7.*

³ *Streit M. E, Zippelius R. Strukturwandel in Politik und Wirtschaft. Abhandlungen des Geistes und Sozialwissenschaftlichen Klasse. Mainz, 1996, № 9. S. 6.*

для государства модель становится всё более дорогостоящей. Всё большее количество пенсионеров приходится на всё меньшее количество работников, на плечи которых государство возлагает дополнительную налоговую нагрузку и социальные отчисления.

Один из путей проведения эффективной социальной политики – повышение пенсионного возраста. Это позволило бы сохранить уровень соцобеспечения за счёт роста числа работающих. Поэтапное повышение пенсионного возраста с 65 до 67 лет стало важным пунктом программы правительства А. Меркель.

Особенности БФП Великобритании

Политика Великобритании имеет свою специфику в сравнении с другими партнёрами по ЕС, что в немалой степени объясняется её статусом как мирового финансового центра, тесными связями с США, упомянутой англосаксонской моделью, а также меньшей ориентацией на экспорт по сравнению со странами, входящими в Экономический и валютный союз (ЭВС). Кроме того, с конца 1970-х в Великобритании активно проводится монетаристская политика с ограничением госрасходов, независимо от фазы цикла. Страна до сих пор с недоверием относится к углублению европейской интеграции, особенно к лиссабонскому “мини-договору”¹.

Реформы, начатые ещё М. Тэтчер, во многом предопределили новые тенденции БФП в других странах ЕС. Основные принципы либеральной политики “нового типа” состояли в снижении налогового бремени для предпринимателей (вплоть до 1980-х годов доход от дивидендов облагался по ставке в 98%!), отказе от субсидирования отраслей, утративших конкурентоспособность, ограничении расходов на социальные нужды ради стимулирования труда. Эти 98%, констатирует Х.-Г. Петерсен, профессор экономики Потсдамского университета и Германского института экономических исследований (Берлин), способствовали “почти полной деиндустриализации” Великобритании².

Ставки налогов уменьшались параллельно с расширением налогооблагаемой базы. Доля подоходного налога в бюджетных поступлениях, по данным, приводимым российскими экономистами А.О. Акимовым, А.В. Кузнецовым, А.В. Щедриным, снизилась с 29 до 23%³. Одновременный рост роли косвенных налогов не только привёл к увеличению доходной части бюджета, но и повысил регулирующую функцию налоговой системы.

С приходом к власти лейбориста Т. Блэра (1997) БФП, как подчёркивает российский эксперт Е.С. Хесин, перестала играть “пассивную роль” в обеспечении эффективности денежно-кредитного регулирования, став основным инструментом хозяйственной политики⁴. Современная БФП характеризуется “зо-

¹ См. Bulletin Quotidien Europe 9574 – 8/1/2008- INSTITUTE OF EUROPE MOSCOW RU00001.

² Zimmermann K. F. (Hrsg.) Deutschland - was nun? München. 2006. S. 208.

³ Финансовая политика стран ЕС. Там же. С. 58.

⁴ Мировая экономика. Глобальные тенденции за 100 лет. Под ред. чл.-корр. РАН И.С. Королёва, М., С. 432.

лотым” (*Golden rule*) и “инвестиционным” (*Sustainable investment rule*) правилами¹, содержащимися в Кодексе финансовой стабильности Британского казначейства.

Благоприятная (по сравнению с основными странами ЕС) ситуация в БФП Великобритании связана с увеличением внутреннего спроса, в том числе по причине роста госрасходов на здравоохранение и социальное обеспечение. Будучи вне зоны евро, Великобритания имела большую свободу в области финансовой и денежно-кредитной политики для преодоления циклического спада начала XXI века. Сдержанность в отношении вступления в ЭВС объясняется как раз отсутствием конъюнктурной гибкости при применении ПСР в зоне евро². Курс ЕЦБ критиковался и в ЕП (2005), когда большинство его членов заявили, что ЕЦБ слишком узко понимает задачу стабилизации, игнорируя необходимость роста.

Великобритания (в отличие от связанных ПСР стран еврозоны) продуктивно применяет БФП для антициклического госрегулирования. Характерно, что замедление темпов роста в 2007 году затронуло все страны ЕС-27, кроме Великобритании, чьи темпы роста составили 2,9%³. Вероятно, это в определённой мере связано с эффективной БФП и валютной самостоятельностью страны.

Особенности БФП Франции

Для БФП большинства развитых стран характерно использование налоговой системы в качестве важнейшего экономического инструмента. К сожалению, этот принцип во Франции пока не работает. Напротив, её отличает подчинённая роль налогов, а также сравнительно крупный госсектор, проведение политики стимулирования спроса, субсидирование поддержания занятости. С 2002 года ситуация стала меняться, но изменения происходят слишком медленно.

Финансовая система Франции отличается высокой долей средств, перераспределяемых через госбюджет (официально – примерно 30% ВВП, на деле – свыше 53%). Это связано с тем, что ещё с конца 1960-х годов за бюджетные рамки были выведены операции юридически независимых от государства институтов. Государственная квота значительно выше средней для ОЭСР и зоны евро, а норма госдолга выходит за рамки критериев ПСР – 63,9%, хотя и имеет тенденцию к снижению. В 2008 году данный показатель, по прогнозам Ф. Серизье, специалиста крупнейшего в Европе банка *BNP Paribas*, составит 61,9%⁴, то есть будет почти соответствовать параметрам Пакта.

¹ “Золотое” правило в ходе экономического цикла позволяет государству прибегать к займам только для инвестиций, но не на текущие расходы (госрасходы каждого поколения должны быть им же и оплачены). “Инвестиционное” правило означает стабильную долю в ВВП чистых заимствований госсектора (*Public Sector Net Borrowing, PSNB*); госдолг не должен превышать 40% ВВП.

² См. Гутник В.П. Глава 7 в кн.: Финансовая политика ЕС. М., 2004. С. 249.

³ Россия и мир: 2008/ ИМЭМО РАН, ТПП РФ, ФПИИ. М., 2007. С. 57.

⁴ *Cerisier F.* Public finances in the euro zone//*Conjoncture*. 2007. July, № 7. P. 12.

Динамика госфинансов Франции довольно неустойчива вследствие нестабильности общехозяйственного положения. Начиная с 1980-х происходила неоднократная смена приоритетов в экономической политике. Социалисты в фискальной политике делали упор на рост налоговых поступлений за счёт прямых, а правые – косвенных налогов (НДС).

Правительство во Франции непосредственно участвует в формировании местных бюджетов: устанавливает базу налогов, разрабатываемую Центральным налоговым управлением. Покрытие дисбаланса местных бюджетов осуществлялось за счёт средств центрального бюджета, что в итоге приводило к увеличению дефицита консолидированного госбюджета. По инициативе кабинета Ж.-П. Раффарена был принят закон (2003 г.), в соответствии с которым местные и часть центральных налогов передавались в ведение территориальных органов власти. Минусом является отсутствие у местных органов управления права самостоятельно заботиться о наполнении провинциальных бюджетов. Кроме того, «система обложения сложна, запутанна и требует упрощения»¹.

Однако проводимая программа реформ по оздоровлению финансовой системы пока не дала ожидаемого эффекта. Как и для ФРГ, Пакт превратился в ограничитель, сокращающий возможности стимулировать экономику за счёт гибкой БФП. Можно сказать, что Франция плетётся в хвосте европейской модернизации, уступая Германии в готовности проводить реформы. Обоснованность вывода подтверждает показатель нормы безработицы. В 2005 году он был самым высоким в ЕС-15 – 9,9%, в то время как среднегодовой темп прироста ВВП на душу населения за 10 лет, соответственно, одним из самых низких – 1,6%².

В докладе Комиссии Аттали (бывшего советника президента Ф. Миттерана), созданной для поиска выхода из создавшейся ситуации, в частности, хлётко замечено, что после 1936 года французы живут на 20 лет больше, а работают на 15 лет меньше, что «дорого обходится росту»³. В этой связи с 2008 года предложены жёсткие меры по снижению доли госрасходов в ВВП.

Зачастую страны с невысокими темпами экономического роста, нуждающиеся в реформах, страдают от состояния своих госфинансов. С одной стороны, у этих стран наблюдается бюджетный дефицит и большой госдолг. С другой – необходимое «лекарство» – снижение налогов – может ухудшить ситуацию. Неспособность Франции в прошлом существенно сократить госрасходы, помноженная на слабый рост, да ещё при высоких налогах, отбила желание граждан работать и инвестировать в национальную экономику. Потребуется сильная по-

¹ Финансовая политика стран ЕС. Там же. С. 109.

² OECD Factbook. P., 2007

(<http://oberon.sourceoecd.org/vl=14644263/cl=40/nw=1/rpsv/factbook/>).

³ Сокращение должно составить 1% ВВП в год начиная с 2009 года, или 20 млрд евро по сравнению с последними 5 годами, чтобы свести госдолг к 55% ВВП (См.: Rapport de la Commission pour la libération de la croissance française. Sous la présidence de J. Attali. P. La Documentation française, 2008. P. 16,19,20

<http://lesrapports.ladocumentationfrancaise.fr/BRP/084000041/0000.pdf>).

литическая воля, чтобы проводить реформы по всем направлениям, поскольку только в этом случае они будут действенны.

Проблемы бюджетного федерализма и БФП Германии

Ещё в 1985 году стало ясно: возник опасный феномен – “*Politikveflechtungsfall*”¹, ставший основной проблемой, решить которую способна только радикальная реформа. Однако цель федерального государства, состоящая, прежде всего, в более полном (чем унитарного) учёте региональных особенностей, порождает и затруднения, например в системе госфинансов: различия в налоговой нагрузке ведут к потере эффективности.

Реформа межбюджетных отношений строится на концепции “исполнительного федерализма”, которая предусматривает разделение функций централизованной законодательной компетенции и выполнение задач местными властями. Суть изменений сводится к приведению доходов региональных бюджетов в соответствие с проводимой конкретными регионами политикой. Финансирование проектов должно осуществляться за счёт собственных средств.

Российский исследователь О.Н. Каширских считает систему взаимосвязей германского федерализма “неэффективной, тормозящей политическую и экономическую модернизацию страны”². Проблема коренится не только (и не столько) в распределении полномочий, но главным образом в том, что возможность масштабной структурной реформы в ФРГ пока не просматривается.

Наряду с обычной двухуровневой схемой (Федерация – земли) существует система “кооперативного федерализма”. Она означает присутствие, наряду с горизонтальной самокоординацией земель, вертикальной координации, или участия Федерации в механизме финансирования земель. Существующий порядок не устраивает практически всех. Главный вопрос горизонтальных и вертикальных отношений – распределение финансов. Дотационные восточные земли получают огромные финансовые вливания, что неизбежно стимулирует иждивенческие настроения. С другой стороны, регионы-доноры, у которых изымаются все излишки, не хотят больше делиться в ущерб собственному развитию.

Самой актуальной проблемой “кооперативного федерализма” являются систематические нарушения и искажения принципа субсидиарности, согласно которому Федерация имеет полномочия в осуществлении тех задач, которые не могут решить отдельные земли. Последние должны самостоятельно осуществлять свои цели, обладая собственными источниками финансирования.

Реформирование бюджетного федерализма тесно связано с реформой налоговой системы. Дискуссия по поводу радикальной реформы налогообложения, идущая уже более трёх лет, пока что ни к чему не привела. Все политические

¹ Этот термин впервые употребил немецкий учёный Ф.В. Шарпф, почётный директор Института им. Макса Планка (г. Кёльн). Данное понятие означает “ловушку сращения (переплетения) полномочий” между Федерацией и землями, вызывающую застойность системы и затруднения на пути любых реформ.

² Каширских О.Н. Германский федерализм от “кооперативного” к “конкурентному”? //Современная Европа, 2007, № 4 [32]. С. 105.

партии в своё время представили проекты преобразований, ни один из которых не может считаться эффективным. Если говорить о реформе налога на предприятия, то лишь Свободная демократическая партия разработала проект реформы налогов на трудовые доходы и доходы предприятий, но и он оставляет вопросы. Наиболее важной проблемой при создании концепции преобразований остаётся механизм исчисления налоговой базы. Поэтому следует разработать прагматичную программу преобразований. С одной стороны, она не должна существенно изменять действующее налоговое право. С другой – призвана стать этапом на пути осуществления “идеальной” концепции реформ.

Продуктивность экономики ФРГ во многом зависит от налоговой нагрузки на прибыль предпринимателей. При расчёте средней эффективной ставки налогообложения, наряду с тарифной нагрузкой, важную роль играет порядок расчёта налоговой базы. Если принять во внимание этот показатель, то Германия выглядит страной с весьма высокими налогами (средняя эффективная ставка обложения предприятий – 36,1%), занимая первое (наименее привлекательное) место в странах ЕС.

Из описанных недостатков логично вытекают цели реформы. Налоговая нагрузка на предпринимательские прибыли должна быть снижена. Кроме того, предпринимательские решения должны опираться на расчёт экономических результатов, а не с оглядкой на налоги. Искусство налоговой политики состоит в том, чтобы сочетать различные инструменты налогообложения, сводя вместе основные её цели, избегая при этом противоречий. Если ФРГ хочет быть эффективным игроком на поле международной конкуренции, то фискальная нагрузка на предприятия должна быть снижена, и в особенности на капитал. Это утверждение можно оспаривать, но необходимость в подобного рода действиях представляется очевидной, а предложенные партиями СДПГ и ХДС/ХСС концепции преобразований – недостаточно действенными.

Необходимые германской экономике преобразования должны коснуться всех ключевых аспектов хозяйственной политики. Представляется разумным начать с реформирования основы функционирования экономики страны – системы бюджетного федерализма. Она не может быть застывшим конгломератом, а призвана меняться в соответствии с требованиями эффективности. Намечившиеся положительные сдвиги в экономике во многом, на мой взгляд, связаны с ранее осуществлёнными изменениями налоговых ставок. Правда, сегодня многие немцы, как заметил один из лидеров ХДС, премьер-министр Федеральной земли Гессен Р. Кох, не уверены в формуле “что хорошо для экономики, то хорошо и для них”¹.

Рассмотрение позиций ФРГ в мировой экономике позволяет сделать вывод: главное в сложившейся ситуации – скорее осуществить реформы. Упущенные позиции в рейтинге конкурентоспособности невозможно наверстать за пару лет.

¹ Germany's Christian Democrats. Back to the roots. // The Economist. 2006. Vol.381, № 8505. P. 34.

Реформы налогообложения и рынка труда, социальной системы как раз и призваны помочь исправить положение.

* * *

Подводя итог, хотелось бы подчеркнуть, что во всех странах старой Европы проводимые реформы будут в той или иной степени иметь чёткую направленность на “сужение социального государства”¹.

Во Франции реформа налоговой и социальной сферы тормозится отрицательным отношением в обществе к прагматичным планам правительства и яростным сопротивлением со стороны профсоюзов. Планируется снизить предельную ставку подоходного налога с 48 до 40% – для сокращения общей налоговой нагрузки на физические лица и предприятия. Происходит облегчение процедуры увольнения на малых предприятиях и ужесточение контроля за безработными для стимулирования занятости, учитывая, что безработица в стране находится на самом высоком уровне в ЕС-15 (2007 – 8,7%)².

В ФРГ стоит проблема оздоровления госбюджета и финансовой политики. Планируется снизить государственную квоту с 48,5 до 40–44% от ВВП и проводить дальнейшую реализацию программы “Повестка-2010”³. Планируется также сокращение максимального срока пособий по безработице с 36 до 18 (а потом и до 12) месяцев, совмещение помощи безработным и социальной помощи (*Harz-IV*)⁴, ужесточение процедуры получения поддержки безработными. Пенсионная реформа проводится с 2001 года, она рассчитана на 30 лет и состоит в снижении доли отчислений по пенсионному страхованию (в настоящее время – 20%). На повестке дня – переход к частному страхованию и расширение накопительной системы, повышение пенсионного возраста с 60 до 67 лет. Решение об этом было принято в 2006-м, но его реализация отложена на 2012 год (с постепенным введением до 2029).

В Великобритании проблемы БФП решаются с помощью перехода к смешанной государственно-частной системе здравоохранения, страхования, пенсионного обеспечения. Помимо этого принимаются решения о повышении пенсионного возраста (для женщин с 60 до 65, как в ФРГ).

Будущее покажет, удастся ли этим странам (как и ЕС в целом) при проведении структурных реформ удержать политическую стабильность общества, в основном сохранявшуюся после Второй мировой войны, не утратив конкурентоспособность своей экономики. Как для старых, так и для новых членов ЕС текущее десятилетие – чрезвычайно ответственный период. Современное состояние

¹ См. Мировая экономика: прогноз до 2020 г. С. 263.

² Revue de l'OCSE. – P., 2007, № 103. P. 133.

³ Пакет структурных реформ в Германии предполагается проводить по трём стратегическим направлениям – рынок труда, система социального страхования, налоговая система.

⁴ Проблемы с реформой трудового законодательства (*Harz-IV*) явились основной причиной прекращения политики реформ кабинетом Г. Шрёдера. См. *Uterwedde H. La transition à l'allemande//La lettre de Confrontations Europe. 2006, N 73. P. 23.*

их экономики таково, что от реализации пакетов структурных реформ и БФП зависит не только развитие отдельных стран, но и будущее интеграции.
