Кошелев Вячеслав Николаевич. Координация бюджетной политики стран-членов Европейского союза : Дис. ... канд. экон. наук : 08.00.10 Москва, 2006 161 с. РГБ ОД, 61:06-8/1735

**Содержание к диссертации**

Введение

Глава I. Методологические основы разработки и проведения бюджетной политики в условиях экономического и валютного союза. 11

1.1. Бюджетная и денежно-кредитная составляющие макроэкономической политики Европейского союза. 11

1.2. Оптимальные валютные зоны и бюджетная политика. 27

1.3. Эффективность бюджетной политики в условиях экономического валютного союза. 41

Глава II. Основные направления координации бюджетной политики странами-членами Европейского союза. 57

2.1. Механизм координации бюджетной политики в рамках Европейского союза. 57

2.2. Координация налоговой политики стран-членов Европейского союза. 72

2.3.Политика бюджетных расходов стран-членов Европейского союза в условиях Пакта о стабильности и экономическом росте. 85

Глава III. Перспективы координации бюджетной политики стран-членов Европейского союза. 100

3.1. Координация бюджетной политики в рамках Европейского союза и современный экономический цикл. 100

3.2. «Финансовые правила» как инструмент координации бюджетной политики в рамках Европейского союза. 114

3.3. Расширение Европейского союза и возможности формирования системы бюджетного федерализма. 126

Заключение. 139

Список использованной литературы. 146

Приложения. 156

**Введение к работе**

Актуальность диссертационного исследования. Формирование экономических и валютных союзов независимых государств может рассматриваться в современных условиях как тенденция, складывающаяся параллельно с финансовой глобализацией. Страны-участницы таких союзов ставят перед собой задачи интеграции своих экономик и увеличения их эффективности за счет синергетического эффекта.

Экономический и валютный союз европейских государств является самым ярким примером интеграционных процессов в современной экономике. Его безусловным достижением является введение единой валюты - евро. В рамках валютного союза сформирован центр управления денежно-кредитной политикой -Европейский центральный банк (ЕЦБ). Его главная функция - поддержание на всей территории союза ценовой стабильности. Благодаря своему статусу и специальной процедуре принятия решений, ЕЦБ является независимым от правительств и центральных банков стран Европейского союза (ЕС) и способен проводить жесткую денежно-кредитную политику. Однако бюджетная политика стран-участников ЕС остается децентрализованной, основанной на решениях национальных правительств. Тем не менее в соответствии с договоренностями, достигнутыми при создании ЕС, политика стран-участниц в сфере бюджетных отношений ограничена «финансовыми правилами». В соответствии с этими правилами определяются нормативные показатели бюджетного дефицита и государственного долга.

Осуществление координации финансовой политики в странах ЕС связано с важными теоретическими и практическими проблемами, такими как разграничение сфер денежно-кредитной и бюджетной политики, их взаимодействие и осо-

бенности проведения в условиях валютного союза, действенность применения «финансовых правил», возможности антициклической и стабилизационной бюджетной политики. Кроме того, важными проблемами является разработка методов унификации налоговой системы в ЕС и перспективы развития в рамках Евросоюза бюджетного федерализма.

Большинство этих проблем касается не только стран ЕС, а представляет интерес для других межгосударственных образований, в частности СНГ. Общетеоретические проблемы бюджетной политики, такие как ее антициклическая направленность, преимущества и недостатки использования «финансовых правил», формирование бюджетного федерализма имеют важное значение для Российской Федерации.

Таким образом, актуальность исследования обусловлена необходимостью . - изучения теоретических проблем бюджетной политики, ее способности оказывать действенное влияние на темпы экономического развития;

анализа соотношения бюджетной и денежно-кредитной политики;

оценки эффективности использования «финансовых правил» как системы обязательных нормативов в бюджетной сфере;

выявления возможностей бюджетной политики для стабилизации экономической системы и сглаживания ее циклических колебаний;

оценки эффективности механизма координации бюджетной политики, действующего в рамках ЕС;

разработки рекомендаций по использованию опыта стран ЕС в проведении бюджетной политики в Российской Федерации, а также в СНГ.

Степень научной разработки проблем координации финансовой политики стран ЕС определяется высокой практической востребованностью этих исследований. В работах зарубежных авторов представлен глубокий и многосторонний

**6**анализ многих аспектов данной проблемы применительно к задачам повышения

эффективности бюджетной политики в рамках экономического и валютного союза, в частности теоретическое обоснование значения денежно-кредитной и бюджетной политики для обеспечения внешнего и внутреннего равновесия, выявление их роли в стабилизации экономики, а также особенности реализации на конкретных фазах хозяйственного цикла. В исследованиях отечественных экономистов наиболее полно представлен анализ влияния бюджетной политики на социальную сферу, а также на платежные балансы. Однако в большинстве работ оставлены без внимания влияние масштабов общественного сектора экономики на соотношение мер денежно-кредитной и бюджетной политикой; изменения бюджетных показателей, в частности расходов, на фазах хозяйственного цикла; проблемы развития принципов бюджетного федерализма в условиях экономического и валютного союза.

В этой связи представляется необходимым исследование координации бюджетной политики стран ЕС на принципах системного анализа. Такой подход позволяет выявить основные закономерности бюджетной политики указанной группы стран, раскрыть специфику ее проведения, определить тенденции и приоритеты государственных органов в данной сфере.

Цели работы состоят в теоретическом анализе особенностей координации бюджетной политики в условиях экономического и валютного союза, оценке практики использования количественных нормативов для ее проведения, разработке практических рекомендаций по применению опыта, накопленного в данной сфере в странах ЕС, в России и СНГ.

Для достижения этих целей поставлены следующие задачи: - изучить специфику бюджетной и денежно-кредитной политики в условиях валютного союза;

оценить последствия мер, осуществляемых в бюджетной сфере, для укрепления валютного союза;

исследовать эффективность механизма координации бюджетной политики, сформированного в рамках ЕС;

раскрыть особенности налоговой политики в странах ЕС и направления ее координации;

. - изучить эффективность использования «финансовых правил»;

рассмотреть антициклические возможности бюджетной политики;

сформулировать рекомендации по использованию опыта стран ЕС, в частности «финансовых правил», в России и СНГ.

Объектом исследования является совокупность отношений в бюджетной сфере стран ЕС.

Предметом исследования является координация бюджетной политики стран ЕС в условиях экономического и валютного союза.

Методологической и теоретической основой исследования являются принципы системного анализа и математической логики, концепции рыночного равновесия и рационального поведения рыночных субъектов. При проведении исследования использовались общенаучные методы: индуктивный и дедуктивный анализ, классификация и группировка, исторический и экономико-статистический методы. Сочетание различных методов позволяет обеспечить необходимую степень глубины и универсальности исследования, обоснованность его выводов.

В основе исследований координации бюджетной политики стран ЕС лежат работы зарубежных экономистов, посвященные теоретическому анализу бюджетной политики, ее координации в рамках экономического и валютного союза: М. Бути, Дж. Гали, Р. Перотти, Дж. Копитса, М. Ларша, Р. Масгрейва, А. Фетеса, С. Фишера, А. Халлета, М. Хитчисона.

В работе использовались исследования ведущих российских специалистов в области бюджетной политики В.П.Гутника, В.Г.Князева, A.M. Лаврова, В.Н. Лекси-на, СИ. Лушина, Л.Н. Лыковой, В. Г. Панскова, В.Я. Пищика, Г.Б. Поляка, В.А. Слепова, Г.Н.Чубакова, В.Б. Христенко, А.Н. Швецова.

Эмпирическую основу исследования составили:

законодательные акты Российской Федерации, ведомственные нормативные документы Министерства финансов Российской Федерации и Банка России, определяющие порядок осуществления бюджетной и денежно-кредитной политики;

статистические и аналитические материалы органов государственной

власти Российской Федерации (Министерства финансов Российской Федерации, Банка России, Федеральной службы государственной статистики), зарубежных государств, международных организаций - Международного валютного фонда, Всемирного банка, Европейского центрального банка, Комиссии ЕС);

- публикации в специальной периодической печати России и зарубежных

стран. Научная новизна проведенного исследования заключается в следующем:

развит понятийный аппарат экономической теории путем уточнения понятий «бюджетная политика», «координация бюджетной политики», «проциклическая и контрциклическая бюджетная политика», «циклический и структурный элементы бюджетного дефицита», «финансовое правило»;

выявлены особенности взаимодействия бюджетной и денежно-кредитной политики при формировании макроэкономической ситуации в странах-членах ЕС;

раскрыты значение, специфика и критерии эффективности бюджетной

политики в рамках ЕС;

оценен действующий механизм координации бюджетной политики стран-членов ЕС и определены основные направления его развития;

выявлена перспективность формирования в рамках Европейского союза бюджетного федерализма, способствующего ускорению регионального развития в странах-членах ЕС.

Практическая значимость исследования заключается в разработке

экономико-математической модели взаимозависимости бюджетной и денежно-кредитной политики в условиях валютного союза;

алгоритма формирования и реализации бюджетной политики Европейского союза;

рекомендаций по использованию опыта стран Европейского союза в проведении контрциклической бюджетной политики и применении «финансовых правил» в России;

предложений по использованию методологических подходов к координации бюджетной политики, разработанных в Европейском союзе, для развития экономического сотрудничества в рамках СНГ.

Апробация работы и использование результатов. Разработанные и обоснованные автором выводы и рекомендации могут быть использованы аналитическими отделами Минфина России, Минэкономразвития России, Федеральной налоговой службы при разработке бюджетной политики Российской Федерации и стран СНГ. Кроме того, диссертационная работа использована в Российской экономической академии им. Г.В.Плеханова для преподавания финансовых дисциплин «Финансы и кредит», «Международные финансы», а также при выполнении научно-исследовательской работы «Развитие межбюджетных отношений и направления их оптимизации в Российской Федерации» по заказу Минобрнауки Рос-

сии. Основные положения и выводы опубликованы в научных работах общим объемом 1,5 п.л.

В Главе I диссертационной работы раскрыты методологические основы разработки и осуществления бюджетной политики в Европейском союзе. Выявлены взаимосвязи и взаимовлияние мероприятий текущей политики, осуществляемых в финансовой и кредитной сферах, а также их последствия для обеспечения макроэкономического равновесия. Определены особенности бюджетной политики в условиях валютного союза.

## Бюджетная и денежно-кредитная составляющие макроэкономической политики Европейского союза.

Образование ЕС предполагает согласование между странами - участницами как конкретных целей в сфере регулирования потоков товаров, капиталов и рабочей силы, так и методов их достижения. Европейский союз, как объединение независимых государств, не имеет аналогов в мировой истории. Он объединяет 25 государств, причем 12 из них отказались от национальных валют и передали функции по регулированию денежного обращения ЕЦБ.

Экономическое объединение европейских государств, образование Евро-ленда представляет собой проявление процесса регионализации, предопределяемого, как ни парадоксально, двумя противоположными явлениями: с одной стороны, глобализацией мирохозяйственных связей; с другой - ответом группы исторически и хозяйственно взаимосвязанных стран на вызовы глобализации.

Европейское объединение имеет экономические и политические причины. Среди преимуществ, которые дает странам-участницам вступление в ЕС и присоединение к зоне единой валюты, традиционно называются: низкие транзакци-онные издержки ведения внешнеэкономического обмена, возрастающее доверие к способности правительств обеспечивать ценовую стабильность, повышение эффективности распределения ресурсов из-за отсутствия курсовых колебаний, снижение информационных издержек, ликвидация разницы в ценах между соседними странами, эффект от масштаба для торговли и инвестиций. Комиссия ЕС оценивает выгоды европейских стран от участия в союзе в 1,4 - 1,7% от их ВВП.1

В политическом плане создание ЕС означает появление объединения стран, сопоставимого по своему экономическому потенциалу с США. В частности, доля ЕС в мировом ВВП составила в 2004 г. 20,4%, а США - 20,9%; доля в мировом экспорте соответственно 15,0% и 15,5%.

Тем не менее макроэкономическая ситуация в ЕС и США значительно различаются. Во-первых, в ЕС и после введения единой валюты сохраняется децентрализованная бюджетная система. В Европе в целом выше уровень налогообложения, а трансферты из бюджета союза конкретным странам практикуются в незначительных объемах. Напротив, в США бюджетная система играет важнейшую роль в проведении макроэкономической политики.

Во-вторых, согласно общепризнанному мнению, европейский рынок труда характеризуется отсутствием мобильности, а для уровня цен характерна жесткость, т.е. слабая изменчивость. Эти обстоятельства затрудняют осуществление бюджетной политики, направленной на стимулирование совокупного спроса.

В-третьих, ЕС и США различаются по уровню развития общественного сектора и соответственно по объему государственных бюджетов. Отношение расходов общественного сектора к ВВП достигает в Европе 48 - 52%, а в США составляет 29%.2

## Механизм координации бюджетной политики в рамках Европейского союза.

Основными направлениями координации бюджетной политики в рамках ЕС являются: обеспечение циклической сбалансированности бюджетов и допущение в конкретных случаях лишь экономически обоснованного уровня бюджетного дефицита, предотвращение избыточных бюджетных расходов, контроль за объемом государственного долга.

Механизм координации бюджетной политики включает набор инструментов, объекты воздействия, а также достигнутые результаты ( Рис. 2.1). В частности, к инструментам координации бюджетной политики относятся нормативы бюджетного дефицита и государственного бюджета, обязательная разработка странами-участницами зоны евро программ стабильности, а странами, не перешедшими к единой валюте, - программ конвергенции с указанием прогнозных значений бюджетных показателей.

В июне 1997 г. в Амстердаме был подписан второй основополагающий документ - Пакт стабильности и роста, уточнивший и дополнивший некоторые положения Маастрихтского договора о согласовании политики в бюджетной сфере. Пакт стабильности и роста состоит из Резолюции Европейского Совета об усилении контроля за состоянием государственных бюджетов (вступила в силу с 1 июля 1998 г.) и Регламента Совета ЕС о процедуре предотвращения сверхнормативного бюджетного дефицита (вступил в силу с 1 января 1999 г.).

Третьим документом, обеспечивающим проведение согласованной финансовой политики, является Кодекс поведения, одобренный Советом ЕС на уровне министров экономики и финансов (Совет ЭКОФИН) в октябре 1998 г. В соответствии с Кодексом поведения страны - члены Совета ежегодно предоставляют Комиссии ЕС и Совету ЕС программы макроэкономической и финансовой политики. Страны ЕС, не участвующие в зоне евро, составляют программы конвергенции, в которых должны отражаться принимаемые ими меры по сближению их экономических показателей с показателями стран, перешедших на евро.

Становление Европейского экономического и валютного союза проходило в три основных этапа. С 1 июля 1990 г. по 31 декабря 1993 г. были осуществлены подготовительные мероприятия для подписания и вступления в силу Маастрихтского договора 1992 г. В рамках этих мероприятий было обеспечено свободное движение капиталов и рабочей силы в рамках ЕС, достигнуто сближение ведущих макроэкономических показателей, позволившее синхронизировать динамику инфляции и скоординировать политику в сфере бюджетного дефицита и государственного долга.

## Координация бюджетной политики в рамках Европейского союза и современный экономический цикл

Координация бюджетной политики, как процесс регулирования определенных бюджетных параметров, должна учитывать цикличность экономики.

Циклические колебания ВВП, динамика бюджетных расходов, налоговые ставки и структура налоговых платежей являются основными факторами формирования бюджетного сальдо (дефицита или профицита). Учет их возможных изменений - одна из главных задач бюджетного прогнозирования. В свою очередь, указанные выше факторы используются регулирующими органами для воздействия на динамику ВВП. В этом случае они представляют собой инструменты бюджетной политики. В экономической теории выделяется контрциклическая и про-циклическая бюджетная политика. Контрциклическая политика состоит в целенаправленном сглаживании колебаний бюджетных показателей на фазах цикла. Она означает увеличение государственных расходов и соответственно заимствований на фазе спада и формирование бюджетного профицита на фазе подъема.

При проциклической бюджетной политике на фазе подъема государственные расходы увеличиваются. На фазе спада, наоборот, расходы снижаются. Первая означает целенаправленное воздействие на экономику; вторая предполагает, что хозяйственная система обладает способностью абсорбировать шоки и стабилизироваться без внешнего воздействия.

При осуществлении контрциклических мероприятий применяется дискреционная бюджетная политика, т.е. гибкая политика, меняющаяся в зависимости от экономических условий и проводимая на основе решений органов исполнительной власти. Ее инструментарий используется по мере необходимости, в зависимости от изменения макроэкономических показателей. Она может преимущественно воздействовать либо на доходную часть бюджетов, либо на расходную. Ее основная цель - стимулирование совокупного платежеспособного спроса за счет увеличения государственных расходов. Она может достигаться за счет заимствований или сокращения налогового бремени.

Проциклическая бюджетная политика означает фактический отказ от стимулирующего воздействия на экономику. Такая политика основывается на двух основных принципах. Во-первых, в рамках «критики Лукаса» утверждается, что попытки целенаправленного воздействия на хозяйственную систему обречены на провал вследствие рационального характера ожиданий хозяйствующих субъектов. Во-вторых, доказывается что прекращение падения объема ВВП достигается благодаря встроенным стабилизаторам.

Основным встроенным стабилизатором, препятствующим циклическим колебаниям, считается прогрессивный подоходный налог. Снижение в период рецессии начисленных доходов корпораций и гражнан (т.е. доходов до налогообложения) при использовании прогрессивной шкалы приводит к относительному росту доли располагаемых доходов в ВВП. Дело в том, что к сниженному доходу обычно применяется прогрессивно понижающаяся налоговая ставка. Рост располагаемых доходов позволяет стабилизировать потребление населения, а следовательно и совокупный спрос.