

УДК 336.143.2

БЮДЖЕТНЫЕ ПРАВИЛА В ЕВРОСОЮЗЕ: ЦЕЛИ, ЭВОЛЮЦИЯ, РЕЗУЛЬТАТЫ

© 2025 ХОЛОПОВ Анатолий Васильевич

Доктор экономических наук, профессор

МГИМО МИД России

119454, Россия, Москва, пр. Вернадского, 76

E-mail: a.kholopov@my.mgimo.ru ORCID 0000-0002-7588-9057

Поступила в редакцию 02.09.2024

Принята к публикации 28.01.2025

Аннотация. Общие бюджетные правила ЕС необходимы для предотвращения негативных трансграничных последствий национальных бюджетных политик, поддержания финансовой стабильности и доверия к единой валюте. Бюджетные правила способствовали сокращению дефицитов бюджета стран-членов, но не предотвратили долговой кризис в еврозоне и рост коэффициентов задолженности. Основной причиной низкой эффективности правил выступало их плохое соблюдение. В среднем бюджетная политика стран ЕС соответствовала правилам чуть более чем в половине случаев. К основным пунктам критики относились процикличность, негативное влияние на экономический рост, чрезмерная сложность, недостаточная прозрачность и слабое правоприменение. В апреле 2024 г. Совет ЕС утвердил новые бюджетные правила. Ключевые изменения включали принятие дифференцированного подхода к каждой стране; использование единого операционного показателя – чистых первичных расходов; установление контрольной траектории для стран, не выполняющих правила, и поощрение реформ и инвестиций в ключевых областях. Новые правила сохранили ряд слабых сторон и получили неоднозначную оценку у экспертного сообщества.

Ключевые слова: Евросоюз, бюджетная политика, бюджетные правила, дефицит бюджета, государственный долг

DOI: 10.31857/S0201708325010085

В последние годы в ЕС в центре внимания политиков и экспертов снова оказалась проблема общих бюджетных правил (*fiscal rules*), устанавливающих для правительства количественные ограничения на основные показатели бюджетной сферы. Пандемия *COVID-19* привела к беспрецедентному росту бюджетных дефицитов в результате масштабных антикризисных мер, что еще больше осложнило непростую для многих стран ЕС ситуацию с уровнем государственного долга. Рассмотрение

эволюции норм и регламентов в бюджетной сфере Евросоюза позволяет выделить недостатки действовавших бюджетных правил и объяснить причины их очередного реформирования в 2024 г.

Цели введения бюджетных правил

Логика функционирования интеграционных объединений требует на определенном этапе их развития, чтобы макроэкономическая политика в странах-членах не просто координировалась, но и основывалась на некоторых общих принципах. Экономическое управление в Евросоюзе сочетает две разные модели разработки и реализации макроэкономического регулирования. В соответствии с Маастрихтским договором 1992 г. денежно-кредитная политика делегирована наднациональному учреждению – Европейскому центральному банку, в то время как бюджетно-налоговая политика остается в руках национальных правительств.

В рамках валютного союза общая денежно-кредитная политика сосредоточена на проблемах интеграционного объединения и поддержании стабильности единой валюты и не способна учитывать разнообразие условий функционирования отдельных национальных экономик [Бажан, Пищик, 2023]. В этих условиях на бюджетно-налоговую политику неизбежно ложится основная ответственность за стабилизацию экономики на национальном уровне. Другими словами, государственные расходы и налоги становятся основными инструментами внутренней макроэкономической политики для отдельных стран.

Согласно ст. 121 договора, страны ЕС должны рассматривать внутреннюю экономическую политику как предмет общей озабоченности, поскольку тесные связи стран-членов приводят к возникновению значительных трансграничных эффектов бюджетных решений, принимаемых правительствами на национальном уровне. Сегодня масштабы расходов государственного бюджета в странах еврозоны составляют в среднем 46% ВВП, а в таких ведущих странах Евросоюза, как Италия и Франция, превышают 55% ВВП¹. Изменяя величину государственных расходов или уровень налогообложения, правительства значительно воздействуют на основные макроэкономические показатели: величину совокупного спроса; темпы экономического роста; уровни цен, занятости, процентных ставок; инвестиционную активность и т. д. Через каналы внешнеэкономических связей это неизбежно влияет на процессы в других странах ЕС, а значит, и на единую денежно-кредитную политику. Трансграничные эффекты бюджетных решений далеко не всегда имеют положительный характер, и экономические проблемы, с которыми сталкивается одна страна, могут распространяться на партнеров.

Таким образом, проведение ответственной бюджетной политики на национальном уровне имеет большое значение для стабильности экономики ЕС. Однако за последние десятилетия многие развитые страны оказались подвержены склонности к дефициту (*deficit bias*) [Холопов, 2024]. Так, за период с 1980 г. по 2023 г. бюджет

¹ World Economic Outlook Database. IMF. 04.2024. URL: <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/weo-database/2024/April> (дата обращения: 27.06.2024).

с профицитом в Бельгии, Греции и Испании принимали 3 раза, Австрии и Португалии – 2 раза, а в Италии и Франции бюджет был дефицитным. Главная потенциальная опасность склонности к дефициту заключается в наращивании масштабов государственного долга, что создает угрозу для финансовой стабильности не только отдельных стран, но и всей еврозоны.

Евросоюз пошел по пути выработки некоторых обязательных правил бюджетной политики стран-членов, чтобы предотвратить нежелательные трансграничные побочные эффекты для национальных экономик и возникновение препятствий для проведения единой денежно-кредитной политики, а также обеспечить устойчивость государственных финансов и доверие финансовых рынков к евро.

Эволюция бюджетных правил Евросоюза

Основы бюджетных правил Евросоюза заложены в Маастрихтском договоре. Ст. 126.1 договора гласит, что «государства-члены должны избегать чрезмерных государственных дефицитов». Ст. 126.2 предполагает, что Еврокомиссия с целью выявления грубых ошибок будет следить за соблюдением бюджетной дисциплины так, чтобы отношение бюджетного дефицита и государственного долга к ВВП не превышало контрольных значений. Их размер определен в протоколе к договору и составляет 3% для дефицита бюджета и 60% для государственного долга¹. В качестве фактора, призванного способствовать соблюдению финансовой дисциплины, выступает оговорка об отказе ЕС от оказания финансовой помощи странам-членам (ст. 125).

Как отмечают эксперты, «в переходный период и в период становления евро такие прозрачные и простые правила ... считались необходимыми для обеспечения доверия, и такая простота, возможно, действительно была оправдана в самом начале» [Blanchard et al., 2021: 4]. Практически сразу стало ясно, что, с одной стороны, в Маастрихтском договоре бюджетные правила определены слишком жестко и их трудно соблюдать на ежегодной основе, поскольку они не учитывают цикличность

¹ Очевидно, что трудно назвать точную цифру, чтобы оценить чрезмерный дефицит бюджета. Французская газета «Паризьен» (*Le Parisien*) выяснила, что контрольное значение дефицита в размере 3% ВВП было определено не на основе глубокого экономического анализа, а из политических соображений. В начале 1980-х гг. президент Ф. Миттеран поручил найти простое правило, чтобы противостоять министрам, которые просили о деньгах. Бывший сотрудник министерства финансов Франции Г. Абей рассказал: «Мы придумали эту цифру 3% менее чем за час на уголке стола без каких-либо теоретических размышлений». 3% de déficit: “Le chiffre est né sur un coin de table”. *Le Parisien*. 28.09.2012. URL: <https://www.leparisien.fr/economie/3-de-deficit-le-chiffre-est-ne-sur-un-coin-de-table-28-09-2012-2186743.php> (дата обращения: 25.05.2024). Министром экономики и финансов Франции в тот период был Ж. Делор, который впоследствии возглавлял Еврокомиссию и активно участвовал в подготовке Маастрихтского договора. Макроэкономическая наука также не определяет, какой конкретно уровень государственного долга является чрезмерным. Контрольное значение этого показателя, видимо, было установлено исходя из сложившейся реальной ситуации: к началу 1990-х гг. отношение совокупного долга к ВВП в ЕС составляло около 50%.

развития экономики и возможность возникновения непредвиденных событий. С другой – формулировка правил недостаточно конкретна с точки зрения ответственности стран-членов за их выполнение.

Следующим шагом в формировании бюджетных правил ЕС стал Пакт стабильности и роста (ПСР), подписанный в июне 1997 г. В документе речь идет не о ежегодном соответствии бюджета стран-членов установленным критериям, а об обязанности «придерживаться среднесрочной бюджетной цели, предусматривающей поддержание бюджетной позиции, близкой к балансу или с профицитом», что «позволит справляться с нормальными циклическими колебаниями, сохраняя при этом дефицит государственного бюджета в пределах контрольного значения в 3% ВВП»¹. Кроме того, в ПСР введена исключающая оговорка (*escape clause*), которая допускает наличие сверхнормативного дефицита в случае серьезного экономического спада, под которым понимается сокращение реального ВВП не менее чем на 0,75%.

ПСР дает больше свободы в проведении антициклической бюджетной политики и нацелен на поддержание сбалансированного бюджета в среднем в ходе экономического цикла. С целью усиления ответственности за выполнение правил ПСР включает два регламента. Первый регулирует контроль за бюджетными позициями стран-членов и направлен на предотвращение сверхнормативного дефицита, второй определяет процедуру выявления и устранения сверхнормативного дефицита. По сложившейся вскоре традиции регламенты стали называть превентивной частью (*preventive arm*) и корректирующей частью (*corrective arm*) ПСР [Буторина, 2020а: 351].

В результате неоднократных изменений первоначальная структура бюджетных правил была значительно усложнена. В соответствие с реформой 2005 г. среднесрочные бюджетные цели стран-членов и прогресс в их достижении должны были определяться на четырехлетний период для структурного бюджета в пределах диапазона от -1% ВВП до баланса или профицита². Это позволяло не учитывать воздействие на бюджет циклических колебаний экономики и разовых дискреционных бюджетных мер. Такая реформа стала ответом на критику привязки правил к фактической величине дефицита, что делало бюджетную политику проциклической и способствовало усилиению нестабильности экономики.

Правило государственного долга (60% ВВП) поначалу не играло большой роли, поскольку достаточно высокие средние темпы роста номинального ВВП в ЕС в 1990-е и начале 2000-х гг. (около 5% в год) означали, что страны, соблюдающие правило дефицита (3% ВВП), также будут соответствовать долговому правилу. Однако снижение средних темпов экономического роста, мировой финансово-экономический кризис 2008–2009 гг. и долговой кризис в еврозоне существенно

¹ Resolution of the European Council on the Stability and Growth Pact. Amsterdam, 17 June 1997 (97/C 236/01). URL: [https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31997Y0802\(01\):EN:HTML](https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31997Y0802(01):EN:HTML) (дата обращения: 20.06.2024).

² Структурный баланс государственного бюджета рассчитывается как разность между бюджетными доходами и расходами в условиях полной занятости, т. е. при равенстве фактического ВВП своему потенциальному значению.

изменили отношение к этому вопросу. К 2010 г. уровень совокупного долга стран Евросоюза возрос до 80% ВВП. Сформировалось мнение, что «бюджетный надзор в преддверии кризиса уделял недостаточное внимание развитию долговой ситуации» [Kamps, Leiner-Killing, 2019: 7]. Новые изменения бюджетных правил были проведены в 2011 г. в рамках так называемой реформы шести пакетов (*Six pack*). Был введен механизм корректировки уровня государственного долга, который требовал ежегодного сокращения отношения долга к ВВП на одну двадцатую от разницы между его фактической величиной и пороговым значением в 60%. Сокращению масштабов долга должно было также способствовать введенное правило о расходах, которое использовалось для оценки соблюдения среднесрочной бюджетной цели: ежегодный рост бюджетных расходов не должен был превышать среднесрочный темп роста потенциального ВВП. Кроме того, реформа шести пакетов предусмотрела возможность применения общей для всех стран исключающей оговорки.

Слабым местом в системе бюджетных правил оставался механизм правоприменения. По этой причине в 2012 г. подписан Бюджетный пакт (*Fiscal compact*), который стал частью Договора о стабильности, координации и управлении в Экономическом и валютном союзе. Пакт подтверждает, что «бюджетное положение органов государственного управления должно быть сбалансированным или с профицитом» (ст. 3.1), и устанавливает нижний предел структурного дефицита в размере 0,5% номинального ВВП. В странах, где отношение государственного долга к ВВП значительно ниже 60% и где риски с точки зрения долгосрочной устойчивости государственных финансов невелики, нижний предел структурного дефицита может составлять до 1% номинального ВВП.

Для обеспечения обязательного выполнения этих требований ст. 3.2 пакта устанавливает, что они должны быть закреплены в национальных законодательных актах, «имеющих обязательную силу и постоянный характер, предпочтительно конституционных, или иным образом гарантирующих их полное соблюдение в рамках национальных бюджетных процессов»¹.

В 2015 г. Совет ЕС утвердил пересмотренное руководство по исполнению ПСР, в котором были уточнены положения о гибкости бюджетных правил. В частности, введена так называемая матрица ежегодных требований к корректировке бюджета в зависимости от экономической ситуации в конкретной стране (определенной так называемым разрывом ВВП – отклонением фактического ВВП от потенциального) и уровня задолженности.

В марте 2020 г. Еврокомиссия пришла к выводу, что в условиях серьезного экономического спада, вызванного пандемией *COVID-19*, впервые сложились условия для приведения в действие общей исключающей оговорки. Действие бюджетных правил в ЕС было приостановлено и возобновилось только в 2024 г.

¹ Treaty on Stability, Coordination and Governance in the Economic and Monetary Union. URL: https://www.consilium.europa.eu/media/20399/st00tscg26_en12.pdf (дата обращения: 23.05.2024).

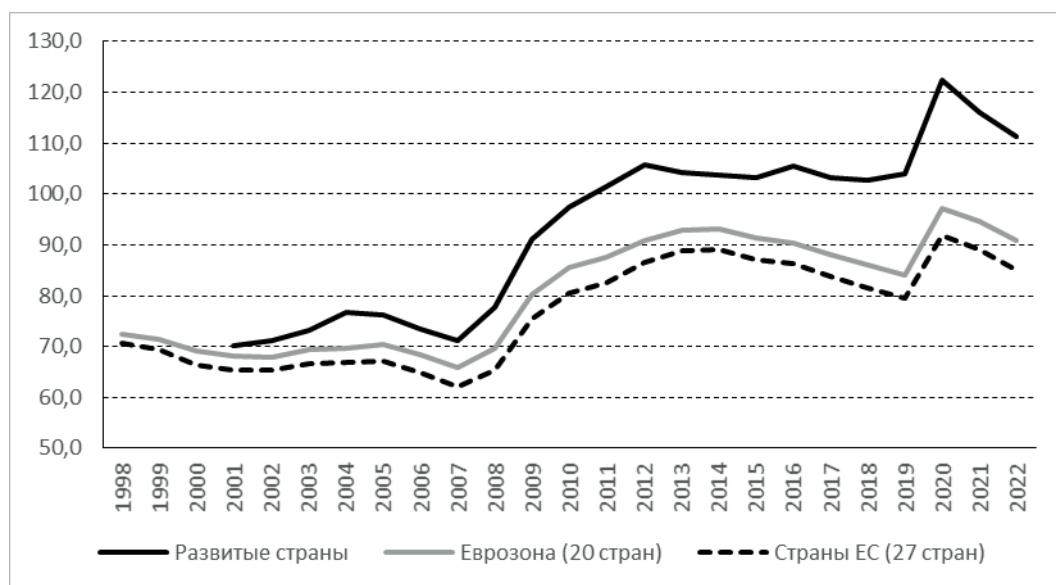
Результаты применения бюджетных правил

Многочисленные поправки должны были сделать бюджетные правила более гибкими, учитывать циклические колебания экономики и обстоятельства отдельных стран, а также повысить ответственность за выполнение, но с годами изменения серьезно усложнили бюджетную систему ЕС¹.

Наличие бюджетных правил принесло позитивный результат: они служат некоторыми ограничителями для правительства и помогли за годы действия ПСР поддерживать средний уровень государственного долга в ЕС ниже, чем в целом в развитых странах (рис.). Однако после принятия Пакта стабильности и роста средний уровень долга в Евросоюзе не только ни разу не опускался ниже установленного правилами максимального уровня в 60% ВВП, но и имеет после Великой рецессии тенденцию к росту. Вместе с тем средний показатель скрывает существенные страновые различия. В 2022 г. уровень долга ряда стран ЕС был намного ниже установленного критерия: Эстония (18%), Болгария (22), Люксембург (25), Дания (30), Швеция (33). С другой стороны, Греция (179%), Италия (140), Португалия (112), Франция (112), Испания (112) и Бельгия (104) грубо нарушили бюджетное правило.

Рисунок

Отношение государственного долга к ВВП в развитых странах, странах ЕС и в еврозоне в 1998–2022 гг., %



Составлено по: World Economic Outlook Database.

¹ Полное описание правил и процедур ПСР приведено в подготовленном Еврокомиссией справочнике «Путеводитель по Пакту стабильности и роста» (*Vade Mecum on the Stability and Growth Pact*). *Vade Mecum on the Stability and Growth Pact – 2019 Edition*. Luxembourg. Publications Office of the European Union. 2019. 95 p. DOI: 10.2765/724849

Несоблюдение правил по уровню долга создает серьезную долгосрочную макроэкономическую проблему для развития интеграционных процессов. Как отмечает О.В. Буторина, «в системе возникнут новые напряжения, связанные как с риском дефолта, так и с фрагментацией финансового пространства еврозоны из-за разных величин государственной задолженности отдельных стран и, соответственно, разной величины риска для инвесторов» [Буторина, 2020б: 156].

В экономической литературе преобладают скептические оценки эффективности бюджетных правил ЕС: «Трудно не прийти к выводу, что, несмотря на несколько попыток реформирования, правила не достигли своей основной цели, а именно: сохранения финансовой устойчивости и предотвращения долговых кризисов и связанных с ними негативных последствий для стран-участниц» [IMF, 2022: 4].

Причина заключается прежде всего в плохом выполнении правил. Согласно расчетам Европейского фискального совета (*European Fiscal Board*)¹, «с момента вступления в силу ПСР общий показатель соблюдения бюджетных правил составил немного более 50%» [Larch et al., 2023: 34]. Это означает, что бюджетная политика стран Евросоюза в среднем соответствовала правилам только в половине случаев. Трудно не согласиться с выводом экспертов Международного валютного фонда: «В ЕС нарушение бюджетных правил было скорее нормой, чем исключением» [Gaspar, Amaglobeli, 2019: 3].

За средним показателем скрываются значительные страновые различия². У ряда стран степень соответствия правилам существенно превышает средний по ЕС уровень: Люксембург (93%), Швеция (92), Дания (83), Эстония (76), Финляндия (73). Это те страны, у которых низкий уровень государственного долга. Напротив, страны с высоким долгом демонстрируют очень низкие показатели выполнения правил: Франция (22%), Италия (26), Греция (29), Португалия (30).

Эксперты искали причины слабого выполнения бюджетных правил прежде всего в недостатках последних. Критика сосредоточена на следующих аспектах:

- Процикличность. Верхняя граница бюджетного дефицита в 3% ВВП ограничивала стимулирующую бюджетную политику в условиях рецессии, но не создавала достаточных стимулов для сокращения дефицита в благоприятные времена. Правительства многих стран не использовали более высокие доходы во время циклических подъемов в конце 1990-х и в середине 2000-х гг. для формирования необходимого бюджетного пространства. «Страны стали рассматривать референтное значение дефицита в 3% ВВП как целевой показатель, а не как верхний предел» [IMF, 2022: 5]. Это способствовало усилению проциклического характера бюджетной политики и нестабильности экономики [Gootjes, de Haan, 2022].

¹ Независимое агентство, созданное в 2016 г. для оценки соответствия политики стран ЕС правилам ПСР. Публикует базу данных по выполнению бюджетных правил. *Compliance Tracker*. URL: https://commission.europa.eu/business-economy-euro/economic-and-fiscal-governance/european-fiscal-board-efb/compliance-tracker_en (дата обращения: 28.06.2024).

² Показатель выполнения страной правил рассчитывается Фискальным советом путем оценки формального соответствия или несоответствия ее бюджетных показателей четырем основным правилам (дефицита, структурного баланса, расходов и долга) в каждом году после принятия ПСР.

• Влияние на экономический рост. «Эти правила не имеют экономического смысла. Они не являются основой для координации экономической политики... Они вынудили некоторые государства-члены проводить неадекватную бюджетную политику с учетом их экономического положения» [Mathieu, Sterdyniak, 2022: 16]. В бюджетных правилах ЕС не проводилось различия между государственными расходами, направленными на стимулирование экономического роста, и другими тратами государства. Поскольку избиратели замечают прежде всего сокращение социальных расходов и повышение налогов, именно государственные инвестиции стали основной жертвой бюджетной консолидации после долгового кризиса в еврозоне. Это негативно сказалось на экономическом росте и перспективах финансовой устойчивости.

• Прозрачность. Многочисленные поправки к бюджетным правилам увеличили сложность последних при одновременном снижении прозрачности для широкой общественности, особенно когда ключевым показателем стал структурный баланс бюджета. Расчет этого показателя предполагает оценку величины потенциального ВВП и разрыва ВВП – ключевого элемента матрицы требований к корректировке бюджета. Эти величины не поддаются статистическому наблюдению, а их оценки международными организациями основываются на разных теоретических концепциях, дают различные результаты и часто пересматриваются задним числом, что может приводить к принятию ошибочных политических решений [Mathieu, Sterdyniak, 2015].

• Соблюдение и правоприменение. Сложность бюджетных правил привела к использованию различных лазеек для нарушения правил. Чем сложнее бюджетные правила, тем легче истолковать их в нужном аспекте и ввести в заблуждение общественность. Эксперты приводят доказательства использования рядом стран ЕС методов так называемого креативного учета (*creative accounting*)¹, чтобы манипулировать показателями бюджета и обходить правила [Hagen, Wolff, 2006].

Несоблюдению правил способствует растущая необязательность в правоприменении: нарушение не приводит к серьезным негативным последствиям. Корректирующая часть ПСР включает детально разработанный набор мер воздействия на страны, не исполняющие правила. Еврокомиссия сначала выносит предупреждение, затем начинает процедуру устранения чрезмерного дефицита (*excessive deficit procedure, EDP*), которая требует от страны скорректировать бюджетную политику в течение согласованного периода. *EDP* открывает путь к экономическим санкциям: внесение депозита в бюджет ЕС в размере до 0,2% ВВП соответствующей страны (который возвращается, если ситуация с дефицитом бюджета и величиной долга улучшится), наложение штрафа размером до 0,5% ВВП, приостановка выплат из структурных фондов ЕС.

Еврокомиссия начинала соответствующие процедуры, например, в 2002 г. против Германии и Португалии, в 2003 г. против Германии и Франции, в 2013 г. против Бельгии, в 2016 г. против Испании и Португалии, в 2019 г. против Италии, но реальные финансовые санкции ни разу не были применены. Только в случае с Испа-

¹ Совокупность операций учетного характера, цель которых – представление финансового положения фирмы или состояния государственного бюджета в желаемом виде. Например, правительство может не отражать некоторые расходы в бюджете, занижая реальную величину дефицита. Такие операции часто выходят за рамки действующих правил учета.

нией и Португалией Еврокомиссия предложила наложить штраф за непринятие эффективных действий для устранения чрезмерного дефицита бюджета. Совет ЕС согласился с этим решением, но размер штрафа составил ноль евро.

Еврокомиссия избегает прибегать к финансовым санкциям не столько по экономическим, сколько по политическим причинам. «Финансовые санкции рассматриваются доминирующими участниками Еврокомиссии как неуместная мера по нескольким причинам. Они экономически контрпродуктивны, способны привести к конфликту со странами-членами, что может подорвать доверие к общей системе надзора, и их будет трудно оправдать перед европейской общественностью» [Sacher, 2021: 170]. Однако отсутствие наказания за систематические нарушения правил также подрывает доверие к общей системе надзора.

Таким образом, результаты применения бюджетных правил трудно признать удовлетворительными. К началу 2020-х гг. в экспертном сообществе сложилось единодушное мнение, что «бюджетные правила ЕС, которые направляют и ограничивают фискальную политику государств-членов, отчаянно нуждаются в реформировании» [Tordoir et al., 2023: 1].

Новые бюджетные правила ЕС

В 2020 г. в соответствии с решением Еврокомиссии должны были начаться консультации об очередном пересмотре экономического управления в ЕС, в т. ч. бюджетных правил. Однако из-за пандемии *COVID-19* консультации возобновились только в октябре 2021 г. Их результатом стал проект реформы бюджетных правил, который Еврокомиссия представила в 2022 г., а Совет ЕС согласовал в декабре 2023 г. В конце апреля 2024 г. новые правила были одобрены Европарламентом и Совет принял соответствующие законодательные акты.

Правила сохранили основные количественные критерии устойчивости государственных финансов, сформулированные в Маастрихтском договоре: страны ЕС обязаны поддерживать дефицит бюджета на уровне ниже 3% ВВП (если только отклонение не является небольшим и временным), а государственный долг на уровне ниже 60% ВВП (если только долг «не сокращается в достаточной степени и не приближается к контрольному значению удовлетворительными темпами»). Сохраняется процедура *EDP* для работы со странами, которые не соответствуют стандартам.

В реформе бюджетных правил можно выделить четыре основных нововведения¹:

1. Дифференцированный подход. Каждая страна ЕС будет иметь индивидуальную бюджетную траекторию – так называемый национальный среднесрочный бюджетно-структурный план (*national medium-term fiscal-structural plan*), включающий обязательства в области бюджета, реформ и инвестиций, который рассчитан на четыре года или пять лет в зависимости от срока полномочий законодательного органа. Установленные ПСР бюджетные цели будут достигаться разными темпами для каждой страны.

¹ Regulation (EU) 2024/1263 of the European Parliament and of the Council on the Effective Coordination of Economic Policies and on Multilateral Budgetary Surveillance. URL: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=OJ:L_202401263 (дата обращения: 02.08.2024).

2. Единый операционный показатель. По старым правилам среднесрочная цель бюджетной политики определялась в терминах общего структурного баланса. Этот принцип был объектом постоянной критики. В новых правилах в целях упрощения бюджетной системы и повышения прозрачности устанавливается единый операционный показатель, который должен служить основой для определения бюджетной политики и проведения ежегодного финансового контроля в каждой стране ЕС – чистые первичные расходы бюджета. Последние определяются как разница между общими государственными расходами и расходами на выплату процентов по долгу, на совместно финансируемые программы Евросоюза, на связанные с цикличностью расходы на пособия по безработице и другие временные меры. Поскольку на величину чистых первичных расходов бюджета не влияют действие автоматических стабилизаторов и колебания расходов, не зависящих от прямого контроля правительства, использование этого показателя, по замыслу авторов реформы, должно обеспечивать правительству большую свободу действий для проведения антициклической бюджетной политики.

3. Контрольная траектория (*reference trajectory*). Страны ЕС, имеющие долг более 60% ВВП и дефицит бюджета более 3% ВВП, получают от Еврокомиссии траекторию чистых расходов для разработки национального среднесрочного бюджетно-структурного плана. Контрольная траектория охватывает период бюджетной корректировки в четыре года с возможным продлением до семи лет и должна обеспечивать ежегодное снижение на один п.п. отношения долга к ВВП, если этот показатель превышает 90%, и на 0,5 п.п., если его величина составляет от 60 до 90%. Кроме того, контрольная траектория должна обеспечивать продолжение бюджетной корректировки до тех пор, пока уровень структурного дефицита не снизится до 1,5% ВВП. Для достижения этого целевого показателя ежегодное улучшение структурного первичного баланса должно составлять не менее 0,4 п.п. ВВП. Существовавшее требование ежегодного сокращения отношения долга к ВВП на одну двадцатую было отменено.

4. Поощрение инвестиций и реформ. Чтобы получить продление периода корректировки, страна должна взять на себя обязательства по реформам и инвестициям, которые будут способствовать устойчивому развитию и росту и обсуждаться с Еврокомиссией. Кроме того, бюджетные цели могут быть менее строгими, если страна проводит реформы и направляет бюджетные средства для инвестирования в приоритетные для ЕС сферы (зеленый и цифровой переход, энергетическая безопасность, оборонный потенциал). В частности, требование по ежегодному сокращению структурного дефицита может быть снижено до 0,25 п.п. вместо 0,4.

В новых правилах сохранилась исключающая оговорка, которая позволяет странам отклоняться от установленной траектории чистых расходов (т. е. фактически нарушать правила) в тех случаях, когда обстоятельства оказывают серьезное влияние на государственные финансы.

Заключение

Бюджетные правила ЕС прошли через несколько этапов реформирования и сформировались в сложную систему норм и регламентов. Ее результативность оказа-

лась весьма скромной, поскольку за прошедшие после подписания Маастрихтского договора тридцать с лишним лет отношение долга к ВВП в целом в Евросоюзе выросло почти в два раза. Новые бюджетные правила, не успев вступить в силу, уже вызывали неоднозначную реакцию в экспертном сообществе. Окончательный вариант заметно отличается от первоначальных предложений Еврокомиссии. Он стал результатом политического компромисса стран ЕС, каждая из которых имеет экономические и политические интересы, различные уровень государственного долга и подход к вопросу согласования в правилах мер гибкости и жесткости. В итоге «конечным результатом переговорного процесса стал реимпорт некоторых слабых сторон старой системы, которые Комиссия намеревалась устраниить» [Darvas et al., 2024: 10].

Неполноценность реформы порождает скептицизм относительно эффективности. В новых правилах сохраняется опасность процикличности бюджетной политики, по-прежнему используются (хотя и в меньшей мере) такие спорные показатели, как структурный баланс и потенциальный ВВП. Механизм правил остался сложным и трудным для понимания и общественного контроля.

Основные недостатки старой системы заключались не столько в самих правилах, сколько в реализации. Бюджетная дисциплина зависит от готовности политиков бороться со склонностью к дефициту, ограничить свою свободу действий и отказаться от политических выгод. Как подчеркивает Ю.А. Борко, «системообразующим элементом интеграционного союза остаются суверенные государства, которые пекутся прежде всего о собственных интересах» [Борко, 2012: 45], поэтому маловероятно, что в итоге новые бюджетные правила будут соблюдаться лучше.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

- Бажан А.И., Пищик В.Я. (2023) Эволюция Экономического и валютного союза ЕС. *Современная Европа*. № 1. С. 59–73. DOI: 10.31857/S0201708323010059
- Борко Ю.А. (2012) ЕС после финансово-экономического кризиса. *Европейский союз в XXI веке: время испытаний*. Под ред. Потемкиной О.Ю., Кавешникова Н.Ю., Кондратьевой Н.Б. Весь Мир, Москва. С. 35–71.
- Буторина О.В. (2020а) Экономическая история евро. Весь Мир, Москва. 576 с.
- Буторина О.В. (2020б) Экономическая система ЕС под прессом пандемии: возможности и пределы трансформации. *Контуры глобальных трансформаций: политика, экономика, право*. № 4. С. 144–162. DOI: 10.23932/2542-0240-2020-13-4-7
- Холопов А.В. (2024) Бюджетная политика развитых стран: игра по правилам? *Мировая экономика и международные отношения*. № 2. С. 5–15. DOI: 10.20542/0131-2227-2024-68-2-5-15
- Blanchard O., Leandro F., Zettelmeyer J. (2021) Redesigning the EU Fiscal Rules: From Rules to Standards. *Peterson Institute for International Economics. Working Paper 21-1*. 31 p. URL: <https://www.piie.com/publications/working-papers/redesigning-eu-fiscal-rules-rules-standards> (дата обращения: 27.05.2024).
- Darvas Z., Welslau L., Zettelmeyer J. (2024) The Implications of the European Union's New Fiscal Rules. *Bruegel Policy Brief*. Issue 10/24. 17 p. URL: <https://www.bruegel.org/policy-brief/implications-european-unions-new-fiscal-rules> (дата обращения: 05.08.2024).
- Gaspar V., Amaglobeli D. (2019) Fiscal Rules. *SUERF Policy Note 60*. 10 p. URL: <https://www.suerf.org/publications/suerf-policy-notes-and-briefs/fiscal-rules> (дата обращения: 05.06.2024).

- Gootjes B., de Haan J. (2022) Pro cyclicality of Fiscal Policy in European Union Countries. *Journal of International Money and Finance*. Vol. 120. 29 p. DOI: 10.1016/j.jimfin.2020.102276
- Hagen J., Wolff G. (2006) What do Deficits Tell us about Debt? Empirical Evidence on Creative Accounting with Fiscal Rules in the EU. *Journal of Banking & Finance*. Vol. 30 (12). P. 3259–3279.
- IMF (2022) *Reforming the EU Fiscal Framework: Strengthening the Fiscal Rules and Institutions*. International Monetary Fund, Washington, USA. 39 p.
- Kamps C., Leiner-Killinger N. (2019) Taking Stock of the Functioning of the EU Fiscal Rules and Options for Reform. *European Central Bank. Occasional Paper Series*. No. 232. 40 p.
- Larch M., Malzubris J., Santacroce S. (2023) Numerical Compliance with EU Fiscal Rules: Facts and Figures from a New Database. *Intereconomics*. 58(1). P. 32–42. DOI: 10.2478/ie-2023-0008
- Mathieu C., Sterdyniak H. (2015) Should we Still Use the Concept of Potential Growth? *OFCE Working Paper* 30. 27 p. URL: <https://www.ofce.sciences-po.fr/pdf/dtravail/WP2015-30.pdf> (дата обращения: 20.06.2024).
- Mathieu C., Sterdyniak H. (2022) Towards New Fiscal Rules in the Euro Area? *Intereconomics*. 57(1). P. 16–20. DOI: 10.1007/s10272-022-1022-0
- Sacher M. (2021) Avoiding the Inappropriate: The European Commission and Sanctions under the Stability and Growth Pact. *Politics and Governance*. Vol. 9. Is. 2. P. 163–172. DOI: 10.17645/pag.v9i2.3891 (дата обращения: 11.07.2024).
- Tordoir S., van Dijk J., Ziesemer V. (2023) Five Proposals for Enforceable EU Fiscal Rules. *Center for European Reform*. 12 p. URL: <https://www.cer.eu/publications/archive/policy-brief/2023/five-proposals-enforceable-eu-fiscal-rules> (дата обращения: 09.08.2024).

Fiscal Rules in the European Union: Goals, Evolution, Results

© 2025 A.V. Kholopov

Doctor of Sciences (Economics), Professor

MGIMO-University. 76, Vernadsky Ave., Moscow, Russia, 119454

E-mail: a.kholopov@my.mgimo.ru ORCID 0000-0002-7588-9057

Abstract. Common fiscal rules are necessary in the EU to avert cross-border negative spillovers from national fiscal policies and to maintain financial stability and confidence in the single currency. The EU fiscal rules have undergone numerous reforms and over time they have become very complex. While fiscal rules have had some impact in constraining deficits, they did not prevent the euro area debt crisis and the rise in debt ratios. The main reason for the low effectiveness of fiscal rules was poor compliance. On average budgetary policies of the EU member states were compliant with fiscal rules in just over half of the cases. The main points of rules' critique were their pro cyclicality, negative growth impact, excessive complexity, insufficient transparency and weak enforcement. Many countries have broken the rules without facing sanctions. After the suspension of the rules during the COVID-19 pandemic, the Council in April 2024 approved new fiscal rules. The key changes in the rules are: the adoption of a differentiated approach towards each member state, the usage of single operational indicator – net primary expenditure, setting a reference trajectory for countries that do not comply with the rules, and the encouragement of reforms and investment in key domains. The new rules have retained a number of weaknesses of the old rules and have received an ambiguous assessment from expert community.

Keywords: European Union, fiscal policy, fiscal rules, budget deficit, government debt

DOI: 10.31857/S0201708325010085

REFERENCES

- Bazhan A.I., Pishchik V.Ya. (2023) Evolitsiya Ekonomicheskogo i valutnogo soyuza ES [Evolution of the EU Economic and Monetary Union], *Sovremennaya Evropa*, 1, pp. 59–73. DOI: 10.31857/S0201708323010059 (In Russian).
- Blanchard O., Leandro F., Zettelmeyer J. (2021) Redesigning the EU Fiscal Rules: From Rules to Standards, *Peterson Institute for International Economics. Working Paper 21-1*. URL: <https://www.piie.com/publications/working-papers/redesigning-eu-fiscal-rules-standards> (accessed: 27.05.2024).
- Borko Yu.A. (2012) *ES posle finansovo-ekonomiceskogo krizisa* [EU after Financial-Economic Crisis], in Potemkina O.Yu., Kaveshnikov N.Yu., Kondrat'eva N.B. (ed.) *Europeiskiy soyuz v XXI veke: vremya ispytaniy*, Ves' Mir, Moscow, Russia, pp. 35–71. (In Russian).
- Butorina O.V. (2020a) *Ekonomicheskaya istoriya evro* [An Economic History of the Euro], Ves' Mir, Moscow, Russia. (In Russian).
- Butorina O.V. (2020b) Ekonomicheskaya sistema ES pod pressom pandemii: vozmozhnosti i predely transformatsii [The EU Economic System under the Pressure of a Pandemic: Opportunities and Limits of Transformation], *Kontury global'nyh transformacij: politika, ekonomika, pravo*, 4, pp. 144–162. DOI: 10.23932/2542-0240-2020-13-4-7 (In Russian).
- Darvas Z., Welslau L., Zettelmeyer J. (2024) The Implications of the European Union's New Fiscal Rules, *Bruegel Policy Brief*, 10/24. URL: <https://www.bruegel.org/policy-brief/implications-european-unions-new-fiscal-rules> (accessed: 05.08.2024).
- Gaspar V., Amaglobeli D. (2019) Fiscal Rules, *SUERF Policy Note 60*. URL: <https://www.suerf.org/publications/suerf-policy-notes-and-briefs/fiscal-rules> (accessed: 05.06.2024).
- Gootjes B., de Haan J. (2022) Procyclicality of Fiscal Policy in European Union Countries, *Journal of International Money and Finance*, 120. DOI: 10.1016/j.jimfin.2020.102276
- Hagen J., Wolff G. (2006) What do Deficits Tell us about Debt? Empirical Evidence on Creative Accounting with Fiscal Rules in the EU, *Journal of Banking & Finance*, 30(12), pp. 3259–3279.
- IMF (2022) *Reforming the EU Fiscal Framework: Strengthening the Fiscal Rules and Institutions*, International Monetary Fund, Washington, USA.
- Kamps C., Leiner-Killinger N. (2019) Taking Stock of the Functioning of the EU Fiscal Rules and Options for Reform, *European Central Bank. Occasional Paper Series No 232*.
- Kholopov A.V. (2024) Budzhetnaya politika razvitykh stran: igra po pravilam? [Fiscal Policy of Advanced Economies: Playing by the Rules?], *Mirovaya Ekonomika i Mezhdunarodnye Otnosheniya*, 2, pp. 5–15. DOI: 10.20542/0131-2227-2024-68-2-5-15 (In Russian).
- Larch M., Malzubris J., Santacroce S. (2023) Numerical Compliance with EU Fiscal Rules: Facts and Figures from a New Database, *Intereconomics*, 58(1), pp. 32–42. DOI: 10.2478/ie-2023-0008
- Mathieu C., Sterdyniak H. (2015) Should we Still Use the Concept of Potential Growth?, *OFCE Working Paper 30*. URL: <https://www.ofce.sciences-po.fr/pdf/dtravail/WP2015-30.pdf> (accessed: 20.06.2024).
- Mathieu C., Sterdyniak H. (2022) Towards New Fiscal Rules in the Euro Area?, *Intereconomics*, 57(1), pp. 16–20. DOI: 10.1007/s10272-022-1022-0
- Sacher M. (2021) Avoiding the Inappropriate: The European Commission and Sanctions under the Stability and Growth Pact, *Politics and Governance*, 9(2), pp. 163–172. DOI: 10.17645/pag.v9i2.3891 (accessed: 11.07.2024).
- Tordoir S., van Dijk J., Ziesemer V. (2023) Five Proposals for Enforceable EU Fiscal Rules, *Center for European Reform*. URL: <https://www.cer.eu/publications/archive/policy-brief/2023/five-proposals-enforceable-eu-fiscal-rules> (accessed: 09.08.2024).