

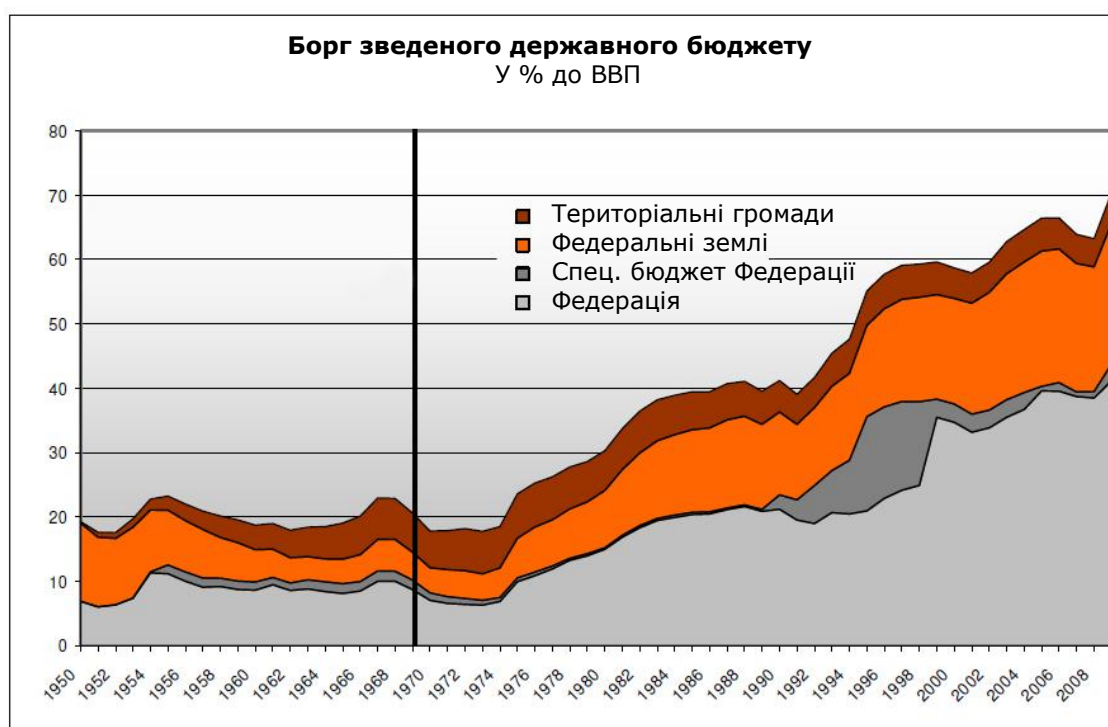
Федеральне міністерство фінансів Німеччини

Матеріали щодо боргового правила Федерації згідно із ст. 115 Основного Закону

Вихідна ситуація

Нове боргове правило вперше застосовується у федеральному бюджеті 2011 року. Так зване «боргове гальмо» **приходить на заміну** діючого до 2010 року «**золотого правила**» згідно із ст. 115 Основного Закону в старій редакції (ОЗ, III «Правові засади»).

Мал. 1: Динаміка державного боргу з 1950 по 2009 р.р.



Графік 1 унаочнює **суттєве зростання заборгованості** зведеного державного бюджету, починаючи з набуття чинності ст. 115 Основного Закону в старій редакції наприкінці 1960-их років. Це демонструє як динаміка розвитку державного боргу, так і співвідношення державної заборгованості та номінального валового внутрішнього продукту (ВВП). У 2009 році розмір державної заборгованості Федерації та федеральних земель, включно із їхніми спеціальними бюджетними фондами, становив відповідно 43,7% та 21,9%. У 1970 році державний борг дорівнював лише відповідно 8,2% та 3,9% від ВВП. **Негативна динаміка розвитку, особливо Федерації та федеральних земель**, призвела до того, що заборгованість зведеного державного бюджету зросла з прибіл. 20% (тоді) до 70,3% (у 2009 р.). Показник квоти заборгованості, який був запроваджений Маастрихтським договором, є дещо більшим, оскільки враховує, зокрема, кредити для казначейства, операції-замісники та інші заходи коригування, пов'язані з підтримкою банків, і становив у 2009 році 73,1%.

Після реформи фінансової конституції у 1967-69 р.р., інституційні та економічні рамкові умови зазнали суттєвих змін. Будучи членом Європейського Економічного та монетарного союзу Німеччина повинна дотримуватися якісних та кількісних **вимог Європейського Пакту про стабільність і зростання**. Послідовне втілення цих зобов'язань на національному рівні є невід'ємною передумовою стабільності євро та майбутньої спроможності спільної економічної зони.

Крім того, **демографічні зміни** та пов'язані з ними видатки на соціальне забезпечення означають для держави збільшення обсягів імпліцитної (прихованої) заборгованості. Для забезпечення тривалої стабільності системи державних фінансів квота державної заборгованості має послідовно скорочуватися. Внаслідок цього зменшуватиметься також і відносне навантаження бюджетів у зв'язку з погашенням кредитних відсотків. Тривала **стабільність бюджетних позицій** є обов'язковою умовою **сталого зростання** та довгострокової результативної економічної політики. Відповідальна бюджетна політика, таким чином, робить суттєвий внесок у забезпечення добробуту та соціальної безпеки.

Досвід, отриманий під час фінансово-економічної кризи, ще раз підкреслює, наскільки важливою є повсякчасна **фінансово-політична дієздатність** держави. Не зважаючи на необхідні – але, тим не менш, лише у виняткових випадках виправдані - масштабні заходи стимулювання економіки під час кризи, одночасно, абсолютно свідомо, була проведена реформа боргового регулювання. Конституційне положення про «боргове гальмо» суттєво сприяє достовірності фінансово-політичної стратегії, спрямованої на вихід з кризи, і є дороговказом для необхідної консолідації в наступних роках.

Структура боргового гальма

Із набуттям чинності ст. 109 Основного Закону, яка запроваджує спільний для Федерації та федеральних земель **принцип (структурно) збалансованого бюджету**, втратило чинність «золоте правило» (ст. 115 Основного Закону в старій редакції). Реформа регулювання державного боргу ґрунтується на **філософії Європейського Пакту про стабільність і зростання**, згідно з яким бюджети країн-членів «мають бути збалансованими або повинні демонструвати надлишки».

Окремі елементи нового боргового правила, базова структура якого представлена у наступній таблиці (мал. 2), служать для визначення розміру **максимально допустимого відкриття кредиту нетто**.

Мал. 2: Базова структура боргового правила

Структурний компонент:	макс. структурне відкриття кредиту нетто: 0,35% від ВВП
• сальдо фінансових трансакцій:	по аналогії з Пактом про стабільність і зростання
• кон'юнктурний компонент:	згідно з процедурою ЄС з кон'юнктурного «очищення»
• обов'язок повернення на контрольний рахунок	при перевищенні граничного показника в 1% від ВВП; макс. 0,35%; тільки за умови позитивного розвитку кон'юнктури
.....	
= макс. допустимий розмір кредиту нетто (як правило)	
.....	
• Виняток у зв'язку з надзвичайними ситуаціями (є можливим лише за умови «канцлерської більшості» та одночасним ухваленням зобов'язуючого плану погашення кредиту)	
• Виняток не діє по відношенню до «нового» відокремленого майна з власними кредитними повноваженнями	

Звуження меж структурної заборгованості

Для забезпечення довгострокового стабільного розвитку системи державних фінансів відкриття кредитів має бути обмежене до такого розміру, який би уможлиблював послідовне стале скорочення державного боргу. Для досягнення цієї мети Європейським Пактом про стабільність і зростання, а також середньостроковою ціллю бюджетного розвитку Німеччини передбачається обмеження структурного дефіциту до макс. 0,5% від ВВП.

Згідно з принципом збалансованості бюджетів, стаття 115 Основного Закону визначає для Федерації вузькі межі дій у сфері структурної, тобто незалежної від кон'юнктурного розвитку, заборгованості. Таке обмеження знаходить свій вираз у формі **структурного компоненту «максимально допустимий розмір кредиту нетто»**. З 2016 року гранична межа допустимого структурного кредиту нетто становитиме 0,35% від ВВП. Цей граничний показник (ст. 115 Основного Закону) **не може бути перевищений** шляхом створення **фондів відокремленого майна** з власними кредитними повноваженнями, як це було раніше.

Звуження меж для відкриття структурної заборгованості є абсолютно обґрунтованим: саме тоді, коли таке обмеження використовується у заходах, що забезпечують **тривале зростання та сталий розвиток**, і, таким чином, служать на користь майбутніх поколінь. Запровадження цього обмеження в жодному разі не означає його автоматичного використання в поточному бюджетному плануванні. І особливо з огляду на практичне використання боргового гальма, коли з'являється необхідність дотримання певної безпечної відстані до граничного показника розміру кредиту нетто.

«Очищення» від фінансових трансакцій

Для того, щоб забезпечити максимальне наближення бюджетного сальдо, яке є важливою основою нового боргового правила, до положень Європейського Пакту про стабільність і зростання, які регулюють фінансове сальдо, відбувається – тепер інакше, ніж раніше – **«очищення»** надходжень та видатків **від фінансових трансакцій** під час розрахунку граничного показника розміру нової заборгованості (§3 Закону про виконання ст. 115 Основного Закону). Це призводить, наприклад, до того, що одноразова виручка від приватизації вже не може впливати на визначення розміру кредиту. Це також сприяє підвищенню сталості бюджетної політики.

Симетричне врахування кон'юнктурної ситуації

Поряд із забезпеченням довгострокової стабільності системи державних фінансів нове боргове правило робить можливою реалізацію **орієнтованої на кон'юнктурний розвиток фінансової політики**. Це відбувається шляхом врахування кон'юнктурних впливів на публічні бюджети за допомогою **кон'юнктурного компоненту** (ст. 115 Основного Закону), який допускає збільшення граничного показника кредиту нетто за умови несприятливого кон'юнктурного розвитку (на спаді) і зменшує його за умови позитивної кон'юнктури (на підйомі). Нове боргове правило обмежує фінансову політику за умови стабілізації кон'юнктури, як правило, дією автоматичних стабілізаторів.

Із запровадженням симетричного врахування кон'юнктурних впливів була **усунена значна конструктивна помилка** старої ст. 115 Основного Закону, яка обмежувалася лише заходами стабілізації кон'юнктури в періоди застою, в той час як **відповідне зменшення обсягів кредитних надходжень за сприятливої кон'юнктури не відбувалося**. Технічна процедура визначення кон'юнктурного компоненту затверджена

відповідним нормативним актом. Вона базується на процедурі кон'юнктурного «очищення», яка застосовується в європейській процедурі бюджетного нагляду.

Зобов'язуючий характер системи виконання бюджету

Для забезпечення стабільності державних фінансів не достатньо того, що боргове правило – як це зазначено в ст. 115 Основного Закону - обмежує відкриття кредитів нетто лише під час складання бюджету. З метою **дотримання нового боргового правила також і в системі виконання бюджету**, створюється **контрольний рахунок** з обов'язковою збалансованістю.

На контрольному рахунку (§7 ст. 115 Основного Закону) обліковуються всі не зумовлені кон'юктурою відхилення від встановленого граничного показника боргового правила, які виникають протягом року під час виконання бюджету. Такі відхилення можуть виникати і в бюджетах, складених з урахуванням боргового правила, наприклад тоді, коли відбувається неправильна оцінка фінансових наслідків податкової реформи. Відхилення від очікуваного кон'юнктурного розвитку, натомість, враховуються потім у кон'юнктурному компоненті у формі зміни автоматичних стабілізаторів і, таким чином, не обліковуються на контрольному рахунку.

Якщо фактичне відкриття кредиту нетто перевищує показник, який вираховується по завершенні відповідного бюджетного року на основі фактичного впливу кон'юнктурного розвитку на бюджет як максимально допустимий розмір кредиту нетто, то в цьому випадку відбувається обтяження контрольного рахунку. Якщо ж цей показник не перевищується, то відбувається нарахування коштів на рахунок. Щорічне обтяження чи нарахування коштів контрольного рахунку сальдуються.

Якщо негативне сальдо контрольного рахунку перевищує граничний показник у 1,5% валового внутрішнього продукту, то згідно з вимогою Основного Закону таке перевищення вирівнюється з урахуванням кон'юнктурного розвитку. При чому обов'язок такого вирівнювання виникає лише у випадку кон'юнктурного підйому. До того ж заходи з вирівнювання обмежується щорічними 0,35% від ВВП. Оскільки таке вирівнювання є доволі розтягнутим у часі, обов'язок з вирівнювання починає діяти вже з більш низького граничного показника у розмірі 1% від ВВП.

Забезпечення державної дієздатності в надзвичайних ситуаціях

З метою забезпечення дієздатності Уряду та Парламенту в надзвичайних ситуаціях боргове гальмо містить **положення-виняток з цього правила** (ст. 115, абз. 2 Основного Закону; §6 ст. 115 Основного Закону). Крім того, законодавець дбає про запобігання випадків «зловживання» цим положенням-винятком. На відміну від ст. 115 Основного Закону в старій редакції, яка дозволяла збільшення кредитних надходжень нетто для захисту від «порушень загальнодержавного балансу», нова редакція положення-винятку у змістовному плані є дещо вужчою.

Межі кредитних надходжень, визначені в Основному Законі, у майбутньому можуть перевищуватися лише тільки у випадку природних катастроф або надзвичайних ситуацій, які виходять з під контроль держави і суттєво погіршують її фінансове становище. Нормальні циклічні спади не являються ситуаціями, якими можна обґрунтувати застосування виняткового положення. Застосування виняткового положення потребує ухвалення більшістю членів Бундестагу. І, врешті, Бундестаг має в цьому випадку затвердити **план погашення кредитів**, який передбачає повернення кредитних надходжень, що перевищують граничний показник боргового правила, у

рамках належного проміжку часу. Сума, що заноситься на контрольний рахунок, «очищується» від збільшеного в такий спосіб обсягу кредиту нетто.

Дорожня карта скорочення структурного бюджетного дефіциту

Боргове гальмо з усіма його складовими почало повністю діяти в бюджетному році 2011. **Перехідне положення** (III Правові основи: ст. 143d, абз. 1 Основного Закону; § 9 Основного Закону) допускає перевищення лише одного структурного компонента до 2015 року включно. Тобто до вказаного часу діє конституційна вимога щодо скорочення структурного дефіциту федерального бюджету 2010 р., яке має відбуватися щорічними рівномірними кроками.

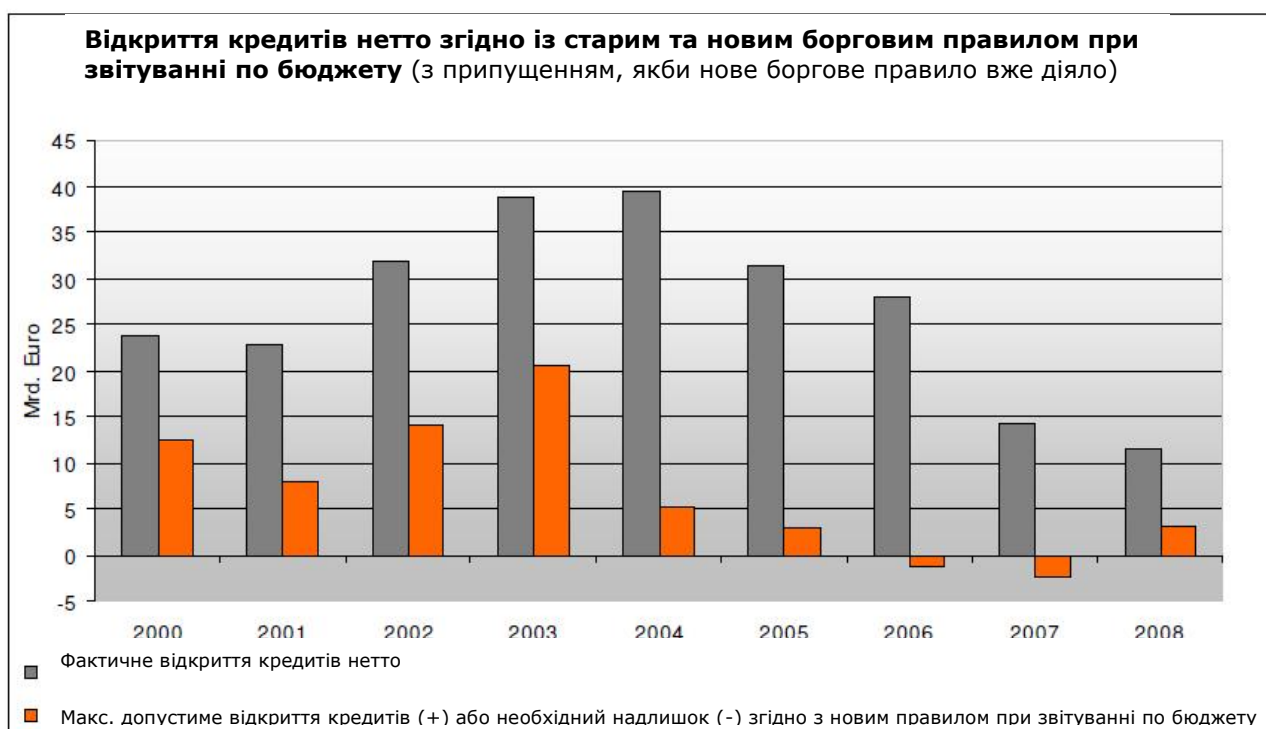
До того ж зберігаються кредитні повноваження вже створеного відокремленого майна. Конституційне положення щодо граничного показника відкриття кредиту нетто розповсюджується лише на відокремлене майно, створене після набуття чинності нової редакції ст. 115.

Ці обидва положення є результатом величезного навантаження на державні фінанси внаслідок фінансово-економічної кризи. Перехідне положення має забезпечити адаптацію до нової конституційної норми, яка починає діяти з 2016 року.

Вплив нового правила

Наступний графік (мал. 3) порівнює можливості кредитного фінансування або утворення необхідних надлишків, яке відкриває або якого вимагає нове боргове правило для Федерації (на основі бюджетних звітів 2000-200 р.р.), з фактичним надходженням кредитних коштів нетто в цих роках.

Мал. 3: Суттєве обмеження можливостей кредитного фінансування згідно з новим борговим правилом

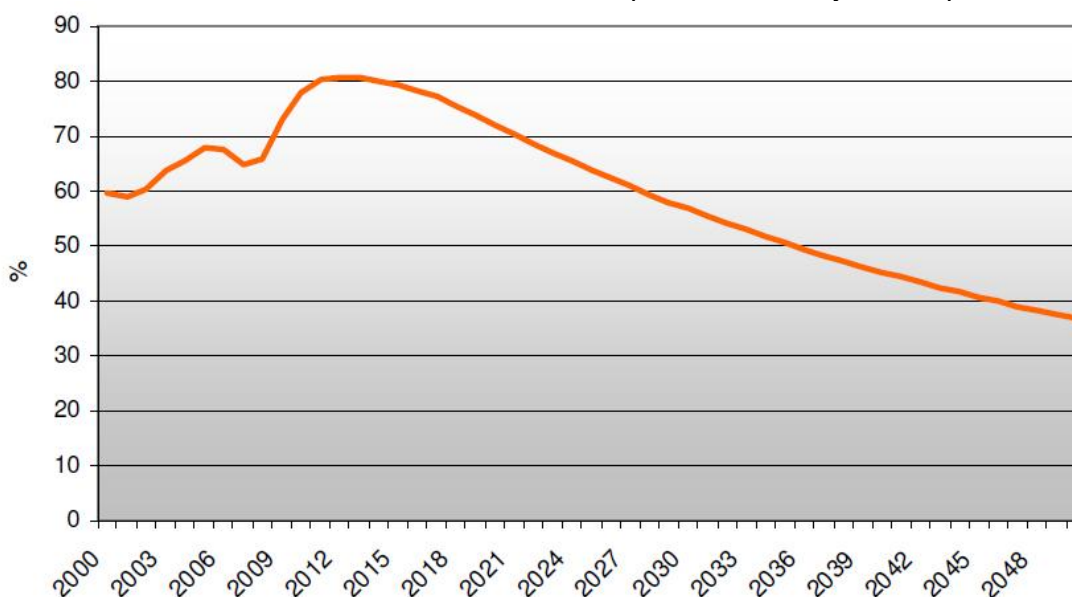


Допустиме відкриття кредиту нетто згідно з новим борговим правилом вираховується при цьому на основі структурного компоненту з «очищенням» від кон'юнктурного компоненту¹ (станом на момент звітування по бюджету) та від фактично здійснених трансакцій. Протягом усіх років можливості кредитного фінансування були б набагато меншими, ніж фактичне відкриття кредитів нетто. А позитивний економічний розвиток 2006-2007 р.р. навіть сприяв би утворенню надлишків.

Ретроспективний аналіз дає зрозуміти, що нове боргове правило призводить до значного обмеження можливостей кредитного фінансування Федерації².

Дотримання Федерацією та федеральними землями відповідних структурних меж відкриття нової заборгованості, встановлене новим борговим правилом, у середньостроковій перспективі призведе до **суттєвого та сталого скорочення загальнодержавної квоти заборгованості**. За умови довгострокового зростання валового внутрішнього продукту у номінальному розмірі 3% на рік державний борг знизився б до 2040 року до позначки менше 50% від ВВП і зазнав би подальшого скорочення до 20%.

Мал. 4: Стале скорочення квоти державної заборгованості
Маастрихтська квота державної заборгованості
за умови довгострокового структурного дефіциту у розмірі щорічних 0,35% від ВВП та номінального зростання ВВП у 3% щорічно



¹ Для обрахування кон'юнктурного компоненту у бюджетній сенситивності враховуються те, що Федерація з 2007 року вирівнює дефіцити Федерального агентства з питань праці, як правило, не через субвенції, а через позики.

² Інтерпретуючи графік 3 необхідно враховувати, що представлені на ньому можливості відкриття нової заборгованості - за умови фіктивної дії нового боргового правила в минулому - визначаються не тільки структурним та кон'юнктурним компонентами, але й значною мірою фактичним сальдо фінансових трансакцій. Так, незначний характер максимально допустимого відкриття кредиту нетто, наприклад, у 2005 році пояснюється тим, що фактичне сальдо фінансових трансакцій у цьому році досягло максимального розміру прибл. 16,5 млрд. євро, що практично відповідало розміру структурного компоненту (7,4 млрд. євро) в сумі з кон'юнктурною можливістю відкриття нового кредиту на основі негативного розвитку кон'юнктури (12 млрд. євро). Як вже зазначалося вище, надходження з приватизації не можуть більше враховуватися при визначенні граничного показника відкриття кредиту нетто. Тому вагомість сальдо фінансових трансакцій у режимі нового боргового правила мала б суттєво зменшитися.