

## ЄВРОПЕЙСЬКА ФІСКАЛЬНА ІНТЕГРАЦІЯ: ТЕОРЕТИЧНІ ОСНОВИ ТА ПРАКТИЧНІ РЕАЛІЇ

*Здійснено аналіз теоретичних підвалин та практичних аспектів запровадження фіскального союзу в ЄС для виявлення вад архітектури існуючого економічно-монетарного союзу та окреслення шляхів подальшого інтеграційного розвитку об'єднання.*

*The article provides analysis of theoretical and practical aspects of achievement of EU's fiscal union aiming to reveal existing economic and monetary union imperfections and to outline further EU integration strategies.*

*Постановка проблеми.* Кризові явища тривають в європейському регіоні вже протягом 2,5 років. За цей період наднаціональна європейська влада та національні уряди вдавались до численних заходів – надавалися мільярдні пакети допомоги Греції, Португалії, Ірландії та Іспанії, створювалися фонди фінансової допомоги (Європейський фонд фінансової стабільності – EFSF та Європейський стабілізаційний механізм – ESM), запроваджувалися програми скорочення витрат, відбувалися регулярні зустрічі лідерів європейських держав. Однак поточна ситуація є гіршою ніж навіть рік тому: негативна динаміка загальноєвропейського ВВП, падіння рівня зайнятості, зростання державного боргу формують необхідність об'єднання міждержавних зусиль для запровадження ефективних стабілізаційних заходів.

Ситуація, що склалася, формує потребу у комплексних, багатофункціональних моделях вирішення боргових питань з обов'язковим усвідомленням системної природи кризи та визнанням, що поточні кризові явища сформовані не тільки сумою окремих проблем країн-учасниць, а є водночас результатом вад архітектури економічно-монетарного союзу.

*Аналіз останніх досліджень і публікацій.* Після підписання Фіскального пакту навесні 2012 року, для європейських функціонерів всіх рівнів реальність створення фіскального союзу вже не викликає сумнівів, відкидається також ймовірність розвитку радикальних альтернатив (на зразок розпаду ЄС, або його миттєвого перетворення на федерацію) [1], а в якості орієнтиру визначена глибша економічна та фіскальна інтеграція [2]. Більш того, майбутнє єврозони без фіскального союзу взагалі вважається примарним [3].

Європейські науковці активно дискутують щодо можливої моделі фіскальної інтеграції, аналізуючи досвід існуючих федеративних держав у протистоянні податково-бюджетним проблемам [4] або сценарії запровадження моделей фіскального федералізму у європейській системі інтеграції [5].

Щодо представників вітчизняної наукової думки, то вони досить скептично оцінюють перспективу поглиблення інтеграційних процесів на теперішньому нестабільному фінансовому підґрунті [6], або пропонують дещо поверхневий аналіз ймовірних сценаріїв майбутнього функціонування єврозони [7]. На жаль, такі наукові статті не приділяють достатньо уваги аналізу теоретичного й практичного підґрунтя створення фіскального союзу ЄС, зосереджуючись здебільшого на монетарно-економічних аспектах європейської інтеграції.

*Метою статті* є оцінка теоретичних передумов та практичних перешкод формування фіскального союзу на європейських теренах з метою визначення інтеграційних стратегій протистояння економічним шокам та вирішення національних податково-бюджетних проблем держав ЄС.

*Виклад основного матеріалу дослідження.* Сучасна економічна ситуація, яка склалася в європейському регіоні, демонструє погіршення основних макроекономічних та монетарних показників як окремих країн, так і об'єднання в цілому, в особливості держав зони євро.

Падіння ВВП за 9 місяців 2012 року спостерігається на рівні 0,2% (порівняно з 2011 роком) у державах єврозони (надалі – ЄЗ-17), а у деяких країнах має ще гірші показники: -4,7% у Греції, -3,3% у Португалії, -1,8% в Іспанії, -1,4% в Італії та Словенії, хоча загальноєвропейський показник (ЄС-27) динаміки ВВП коливається біля нульової відмітки [8].

Безробіття в країнах зони євро досягло рекордних 11,3% в липні 2012 року. Середній показник для ЄС-27 складає 10,4%. Причому, якщо в певних державах рівень безробіття залишається помірним, то у "проблемних" країнах падіння рівня зайнятості є катастрофічним – до 24,4% у Греції, 25,1% у Іспанії, 15,9% у Латвії [8].

За даними на кінець I кварталу 2012 року, співвідношення державного боргу до ВВП зросло в державах ЄЗ-17 до 88,2% (порівняно з 87,3% в кінці 2011 року та 86,2% в I кв. 2011). Середній показник для ЄС-27 також збільшився за рік з 80,4% до 83,4% відповідно. Найвищий рівень державного боргу (у % до ВВП) демонструють Греція (132,4%), Італія (123,3%), Португалія (111,7%) та Ірландія (108,5%), найнижчий – Естонія (6,6%), Болгарія (16,7%) й Люксембург (20,9%) [8].

Втім Президент Європейської Ради Герман Ван Ромпей дотримується позиції, що реформи в державах ЄС вже "починають приносити свої плоди", а зближення країн ЄС за параметрами економічного розвитку та економічних політик є набагато тіснішим, ніж два роки тому [1]. Статистичні дані підтверджують певне покращення конкурентоздатності економіки Європейського Союзу в частині вартості праці та бюджетного дефіциту. Поряд із збільшенням рівня державних запозичень відбувається зменшення дефіциту державних бюджетів: з 6,2% 2010 року до 4,1% 2011 року у зоні євро і, відповідно, з 6,5% до 4,5% в ЄС [8].

Пріоритетами Європейського Союзу наразі є побудова чотирьох союзів, що посилюватимуть інтеграцію всередині спільноти. Йдеться про:

а) банківський союз, базований на системі нагляду, що охоплюватиме всі банки єврозони, а за бажання й банківські установи за її межами – проект який Європейська комісія планує запровадити до січня 2013 року [9];

б) фінансовий союз, націлений на уникнення дефіцитів державного бюджету, які ведуть до втрати стабільності; цей союз будуватиметься, зокрема, завдяки центральним механізмам виконання законодавства ЄС та солідарності;

с) економічний союз, націлений на те, щоб спільно покращувати конкурентоздатність зони євро в цілому;

д) глибокий політичний союз, націлений на підтримання економічних дій посиленою демократичною легітимністю та відповідальністю.

На жаль, при аналізі окреслених цілей виникає проблема послідовності формування названих союзів. Керівництво Європейського Союзу, зокрема Рада ЄС, передбачає стратегію формування союзів саме у такій послідовності з поступовою передачею національного суверенітету на користь ЄС: банківський союз – фінансовий союз – і насамкінець політичний союз, стверджуючи, що досягнення першої стадії (банківського союзу) є можливим навіть без внесення змін та доповнень до установчих документів ЄС.

Лідери Німеччини навпаки дотримуються думки, що розробці єдиної для всіх країн єврозони податково-бюджетної політики та створенню фінансового союзу має передувати союз політичний. Франція згодна підтримати фінансову інтеграцію за умови вжиття термінових заходів з подолання поточної боргової кризи єврозони, і, крім того, разом з Нідерландами, Фінляндією, Данією й Великою Британією не бажає відмовлятися від банківського суверенітету.

Для цілей даного дослідження найбільший інтерес серед названих напрямів європейського співробітництва викликає саме фінансова складова інтеграції, бо банківський союз вже частково реалізований Європейським валютним союзом, діяльність якого координується Європейським Центральним Банком; економічний союз певною мірою втілюється у спільному ринку та гармонізації системи непрямого оподаткування (акцизів та податку на додану вартість) в межах європейської спільноти, а глибокий політичний союз є скоріше довгостроковою й важко здійснюваною перспективою, яка потребує подолання внутрішніх дисбалансів, що значно знижує його актуальність та ймовірність швидкої реалізації.

Щодо фінансового союзу, то в умовах сучасної боргової кризи стало цілком зрозумілим, що Європа не здатна на подальший ефективний розвиток в умовах існуючої моделі – валютний союз при фінансовому плюралізмі, а кризові явища лише посилюють необхідність прийняття конкретних рішень у напрямку європейської фінансової інтеграції.

Фінансова політика є одним з ключових аспектів функціонування валютно-економічного союзу. Запровадження спільної валюти не обов'язково призводить до обмеження фінансового суверенітету для держав-учасниць валютного союзу. Ймовірно, що навіть у повному валютному союзі держави збережуть незалежність національних фінансових політик, що з успіхом донедавна відбувалось у Європейському валютному союзі. Однак в умовах податково-бюджетних негараздів саме централізація у фінансній сфері здатна служити механізмом врівноваження асиметричних шоків.

Аналізуючи *теоретичне підґрунтя* запровадження фінансової інтеграції в межах монетарного союзу, зауважимо, що економісти, які досліджували цю сферу, дотримуються різних позицій щодо можливого впливу валютного союзу на фінансову дисципліну.

Зокрема Де Грауе [10] доводить, що вплив будь-якого окремого уряду на органи валютного регулювання слабшає, якщо цей уряд є одним з кількох національних урядів в рамках валютного союзу.

Аналогічно, Бітсма та Бовенберг [11] стверджують що через політичну короткозорість поряд з іншими причинами, органи фінансової політики можуть намагатись примусити центральний банк стримувати вплив податкових розбіжностей, стимулюючи інфляцію. В межах валютного союзу такі їхні повноваження зменшуються. Однак, координація фінансових політик країн-учасниць валютного союзу здатна посилити вплив урядів на спільний центральний банк.

На думку Кольє [12], валютний союз може виступити джерелом обмеження макроекономічної політики, особливо якщо союз засновується на певних "критеріях конвергенції" монетарної та фінансової політик.

Іншим доказом на користь ефективної фіскальної дисципліни є той факт, що єдина валюта дозволить забезпечити ефективнішу підтримку ринкової дисципліни. Аналіз даних щодо позичкових коштів штатів США та канадських провінцій [13] дозволяє дійти висновку, що у цих валютних союзах фінансові ринки ефективно заробляють на розбіжностях фіскальних позицій, запроваджуючи певні стимули для життя заходів, доки державний борг не досягне неприпустимого рівня. Однак, наприклад, при оцінці параметрів фінансових ринків в межах Карибського загального ринку (КАРІКОМ) виявилось, що запровадження єдиної валюти може не забезпечити рівень ринкової дисципліни, аналогічний більш розвинутих країнам [14].

Незважаючи на зростання або зменшення стимулів до некоординованої фіскальної політики в межах валютного союзу, більш важливим є питання доцільності обмеження фіскальних повноважень. Йдеться насамперед про використання обмежень державного боргу та бюджетного дефіциту, по-перше, як умов участі у валютному союзі, а, по-друге, як постійних показників обмеження фіскального дефіциту єдиного валютного простору.

Айшенгрін та Виплож [15], а також Битсма [11] стверджують що головним виправданням для запровадження фіскальних обмежень є те, що пряма заборона фінансування боргів та дефіциту не завжди дотримується, особливо державами зі слабкими монетарними та фіскальними установами та браком стабільної державної підтримки низького рівня інфляції. Наявність значного бюджетного дефіциту збільшує ймовірність прямого фінансування такого дефіциту, яке здійснюватиме під тиском центрального банку валютного союзу, незважаючи на заборону таких дій в статутних документах.

Іншим обґрунтуванням є використання верхньої межі державного боргу та дефіциту як критеріїв участі держави у валютному союзі. По-перше, країна-учасниця союзу, маючи значну державну заборгованість, буде більш чутливою до різних шоків, навіть за умов контролю рівня бюджетного дефіциту. Неприпустимий рівень боргу вимагатиме від центрального банку обирати між державним дефолтом чи прямим фінансуванням боргу. По-друге, критерії фіскальної конвергенції (як і інші умови) сигналізують про бажання країни прийняти обмеження, що їх вимагає участь у валютному союзі. Нездатність задовольнити критеріям "на вході" показуватиме, що держава ймовірно не зможе їх дотримуватися для протистояння несприятливим для валютного союзу економічним потрясінням.

В *практичному аспекті* за задумом прихильників фіскальної інтеграції в Європі фінальним результатом валютного, банківського та фіскального союзів має стати політичний союз, в межах якого відбуватиметься чіткий контроль за витратами. Це відповідає інтересам Німеччини та інших держав-лідерів, які зрозуміло не бажають відповідати за зобов'язаннями "слабких" країн-учасниць та їхніх банківських установ. Така союзна архітектура вимагає, зокрема, запровадження посади Міністра фінансів єврозони та інших наднаціональних органів зони євро з повноваженнями впливати на рішення окремих держав у разі їх нездатності контролювати державні борги та дефіцитність бюджету.

Втім навіть позиції держав-лідерів зони євро – Німеччини та Франції – також збігаються далеко не у всіх фіскальних питаннях. Так, Німеччина виступає за те, щоб уже ухвалений фіскальний пакт, спрямований на посилення бюджетної дисципліни в країнах ЄС, був доповнений політичним союзом, проте заперечує проте випуску загальноєвропейського боргу. Водночас Франція та Італія підтримують емісію європейських облігацій, проте відстоюють збереження бюджетного суверенітету (табл. 1).

**Таблиця 1. Позиції держав-лідерів Європейського Союзу з принципів питань архітектури фіскальної інтеграції.**

Держава ЄС	Позиція Німеччини	Позиція Франції та Італії
Захід		
Загальний банківський нагляд	Централізований нагляд ЄЦБ і якомога раніше	Нагляд ЄЦБ в поєднанні з прямою рекапіталізацією банків за допомогою механізмів EFSF / ESM
Гарантії по депозитах, що фінансуються податком на банки	Підтримка додаткового податку на банки для фінансування лише національних гарантій по депозитах	Підтримують об'єднання коштів для забезпечення гарантій по депозитах
EFSF/ESM здійснюватимуть рекапіталізацію банків напряму	Проти до встановлення централізованого контролю та стабілізації банківських фінансів	Підтримка прямої рекапіталізації банків з боку стабілізаційних фондів навіть до встановлення централізованого нагляду
EFSF / ESM будуть купувати суверенний борг	Наразі проти, а в подальшому лише за умов індивідуального підходу	Підтримка викупу боргових зобов'язань і якомога швидше
Євробонди або фонд з погашення боргу	Неприпустимо доки національні уряди самі контролюють свої витрати	Підтримка випуску спільного боргу і якомога швидше
Більш централізований контроль за бюджетом	Підтримка запровадження контролю до будь-якої форми об'єднання боргу	Проти втрати суверенітету, або незначне посилення централізованого контролю після початку випуску спільного боргу

Джерело: [16].

*Висновки.* Єдиним способом протистояти периферійній депресії в об'єднаній Європі та захистити урядові реформи є рух у напрямку фіскальної інтеграції. На думку більшості економістів, криза єврозони може бути розв'язана виключно за рахунок підтримки з боку державних лідерів концепцій фіскального, банківського та політичного союзу, втім сам порядок його запровадження та функціонально-елементне наповнення буде важко узгодити, враховуючи численні особливості та національні інтереси європейських країн.

Отже, враховуючи розрізненість європейських держав, створення фіскального союзу є ймовірно перспективою найближчого десятиліття, а наразі Європу очікує тривала та болюча рецесія, наслідки якої спостерігаються і у глобальному масштабі.

## Література

1. Speech by President of the European Council Herman Van Rompuy at the Annual Conference of EU Heads of Delegation [Electronic resource] : European Council. - Brussels, 5 September 2012. - EUCO 158/12. - Mode of access: [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_Data/docs/pressdata/en/ec/132270.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/en/ec/132270.pdf).
2. Statement by Presidents Herman Van Rompuy and José Manuel Barroso on the results of the G20 summit in Los Cabos [Electronic resource] : European Council, The President. - Los Cabos, 19 June 2012. - Mode of access: [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_Data/docs/pressdata/en/ec/131068.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/en/ec/131068.pdf).
3. Глава Бундесбанку: Без фіскального союзу у єврозони немає майбутнього [Електронний ресурс] : РБК-Україна. - 10.06.2012. - Режим доступу: <http://www.rbc.ua/ukr/top/show/glava-bundesbanka-bez-fiskalnogo-soyuza-u-evrozony-net-10062012172800>.
4. Antonio Spilimbergo, Steven Symansky, Olivier Blanchard, Carlo Cottarelli. Fiscal Policy for the Crisis // Centre for Economic Policy Research. - 12 February 2009. - Mode of access: <http://www.voxeu.org/index.php?q=node/3055>.
5. Michael Bordo, Lars Jonung, Agnieszka Markiewicz. A fiscal union for the euro: Some lessons from history // Centre for Economic Policy Research. - 21 September 2011. - Mode of access: <http://www.voxeu.org/index.php?q=node/7007>.
6. Резнікова Н. Європа: момент істини, або далі буде [Електронний ресурс] / Н. Резнікова. - 19.07.2011. - Режим доступу: <http://www.euroatlantica.info/index.php?id=4237>.
7. Цабєрябий С. А. Проблеми посткризового відновлення країн єврозони // Якість економічного розвитку: глобальні та локальні аспекти : матеріали IV Міжнар. наук.-практ. конф., 24–25 трав. 2012 р. : у 3-х т. - Дніпропетровськ : Біла К. О., 2012. - Т. 3 : Економіка сучасності. - 2012. - С. 87–89.
8. Веб-сайт Євростату // Mode of access: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&plugin=1&language=en&pcode=tec00115>; <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/refreshTableAction.do?tab=table&plugin=1&pcode=teilm020&language=en>; [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY\\_PUBLIC/2-23072012-AP/EN/2-23072012-AP-EN.PDF](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_PUBLIC/2-23072012-AP/EN/2-23072012-AP-EN.PDF); [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY\\_PUBLIC/2-23042012-AP/EN/2-23042012-AP-EN.PDF](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_PUBLIC/2-23042012-AP/EN/2-23042012-AP-EN.PDF).
9. Jose Manuel Barroso. Europe's Necessary Union [Electronic resource] : 29 August 2012. - <http://www.project-syndicate.org/commentary/europe-s-necessary-union-by-jose-m--barroso>.
10. De Grauwe, P. Discussion // Monetary Policy in an Integrated World Economy: Symposium. - In H. Siebert (Eds.). - 1995.
11. Beetsma, R., Bovenberg, A. L. Monetary Union without Fiscal Coordination May Discipline Policymakers // Journal of International Economics. - 1998. - № 45. - P. 239-58.
12. Collier, P. Africa's External Economic Relations, 1960-90 // African Affairs. - 1991. - № 90. - P. 339-56.
13. Bayoumi, T., Goldstein, M. & Woglom, G. Do Credit Markets Discipline Sovereign Borrowers? Evidence from US States // Journal of Money, Credit and Banking. - 1995. - № 27(4). - P. 1046-59.
14. Monetary Union and Fiscal Discipline: Evidence from the Caribbean Troy Lorde, Sunday Osaretin Iyare, Brian M. Francis // 37th Annual Monetary Studies Conference. - Bahamas. - September 2005. - Mode of access: <http://www.ccmfuwi.org/files/publications/conference/876.pdf>.
15. Eichengreen, W., Wyplosz. Stability Pact: More than a Minor Nuisance? // Economic Policy. - 1998. - № 26. - P. 67-113.
16. Європі необхідна нова угода про ЄС [Електронний ресурс] : РБК-Україна. - 26.08.2012. - Режим доступу: <http://www.rbc.ua/ukr/top/show/-evrope-neobhodimo-novoe-soglashenie-o-es---merkel-26082012182400>.