

Долгосрочная перспектива уже близка

Франция, как и многие другие развитые страны, сталкивается с большими расходами, связанными с быстрым старением населения

Кевин Чен, Эрик Де Врайер
и Ирина Якадина

ФРАНЦИЯ ранее большинства других европейских стран с развитой экономикой начала восстанавливаться после Великой рецессии. Тем не менее, под влиянием низкого внутреннего спроса и медленно-го восстановления экономики у основных торговых партнеров в Европе и иных регионах подъем оказался вялым, а уровень безработицы — высоким. Потрясения на европейских рынках долговых обязательств и возможность переноса вторичных эффектов также сказываются на краткосрочных экономических перспективах.

Но если ближайшие перспективы являются не очень блестящими, более долгосрочные перспективы, наверное, еще более туманны. Проблема заключается не только в том, что государственные финансы испытывают негативное влияние экономического спада, но и в том, что старение населения и связанные с этим расходы на здравоохранение и пенсии послужат источником усиливающегося давления на бюджет Франции, как и большинства других стран с развитой экономикой в будущем (см. статью «Насколько мрачно бюджетное будущее?» в настоящем выпуске Ф&Р).

Перед правительством встала сложная задача по обеспечению сбалансированности. С одной стороны, оно настороженно относится к мерам по слишком быстрому сокращению дефицита бюджета, опасаясь нарушить неуверенный подъем экономики. С другой стороны, правительство не может откладывать реализацию мер политики, призванных обеспечить сбалансированность доходов и расходов в более долгосрочной перспективе. Правительство сделало заявления о значительной бюджетной консолидации в период 2011–2013 годов в целях создания условий для такой устойчивости бюджета. К мерам такой консолидации на средне- и долгосрочную перспективу относится связанная с политическими противоречиями реформа пенсионной системы.

Ухудшение состояния бюджета

Причины проблем бюджета во Франции носят и острый, и хронический характер. Острота объясняется спадом, который потребовал больших затрат за счет государственного бюджета, причем как прямых, так и косвенных. К прямым затратам относятся расходы на пакет мер бюджетного стимулирования, который обеспечил замещение частного спроса государственным, и по поддержке финансового сектора. Косвенные затраты включают в себя вызванные кризисом потери доходов (преимущественно в виде налогов и взносов на социальное страхование), затраты на автоматические стабилизаторы (такие как



Мужчины играют в петанк в Бретани, Франция.

пособия по безработице) и снижение объемов производства, в результате чего отношение государственного долга к национальному доходу возросло.

В результате кризиса состояние бюджета Франции ухудшилось (см. рисунок). Сократившись с 4,1 процента валового внутреннего продукта (ВВП) в 2003 году до 2,3 процента в 2006 году, совокупный дефицит начал вновь расти в 2007 году, а в 2010 году ожидается превышение расходов над доходами в размере около 8 процентов ВВП. При сохранении текущей политики отношение государственного долга (который представляет собой накопленные дефициты) к ВВП может вырасти в течение нескольких лет более чем на 25 процентных пунктов по сравнению с докризисным уровнем, составив 90 процентов ВВП.

Старение населения является наиболее глубоко укоренившейся из стоящих перед Францией проблем хронического характера. По данным исследования ОЭСР, относительный показатель числа иждивенцев во Франции, т.е. отношение числа граждан в возрасте свыше 65 лет к числу лиц трудоспособного возраста, составило около 27 процентов в 2007 году. Прогнозируется, что этот показатель вырастет до 42 процентов к 2025 году и до 58 процентов к 2050 году. Это представляет собой серьезную проблему старения, характерную и для других стран с развитой экономикой.

Растущий долг

Государственный долг Франции в процентах ВВП начал резко возрастать в 2008 году, и на ближайшую перспективу прогнозируется его дальнейший рост.



Источник: расчеты сотрудников МВФ.
Примечание. Данные за период после 2009 года являются прогнозами.

Аналогичным образом ожидается, что число граждан в возрасте от 20 до 64 лет, приходящееся на каждого гражданина в возрасте свыше 65 лет, сократится с 3,5 в 2010 году до лишь 2 к 2040 году, что увеличит нагрузку на нынешнюю распределительную пенсионную систему. Если выразить это простыми словами, то можно сказать, что во Франции пожилые будут потреблять все больший объем ресурсов страны. Выход на пенсию большого числа граждан уже начался, и этот процесс, вероятно, будет нарастать в предстоящие годы.

Однако связанная со старением населения нагрузка на бюджет вызвана не только демографическими факторами. Определенную роль также играет ряд особенностей пенсионной системы Франции. Во-первых, государственные трансферты (в форме пенсий и социальных пособий) обеспечивают свыше 85 процентов дохода лиц старше 65 лет. Это второй по величине уровень в странах ОЭСР, где средний показатель составляет около 60 процентов. Учитывая, что государственные финансы Франции сводились с дефицитом на протяжении 30 последних лет, увеличение дефицита пенсионной системы усугубляет проблемы бюджета. Во-вторых, предусмотренный в настоящее время законом возраст выхода на пенсию составляет во Франции 60 лет, что представляет собой один самых низких уровней в Европейском союзе. Следовательно, по сравнению с другими европейцами французы дольше находятся на заслуженном отдыхе, причем в среднем этот период составляет 28 лет для женщин и 24 года для мужчин. Такой длительный период выплаты пенсий усугубляет проблему.

При отсутствии значительных изменений в политике большая нагрузка на расходы бюджета со стороны пенсионной системы, а также сопровождающий старение населения рост затрат на здравоохранение потребуют увеличения расходов и государственного заимствования для финансирования таких расходов, в результате чего государственный долг окажется на неприемлемо высоком уровне в более долгосрочной перспективе. Однако в будущем бюджет Франции будет обременен не только расходами на здравоохранение и пенсии. В течение последнего десятилетия расходы местных органов управления росли быстрыми темпами, что отчасти было связано с интенсивным процессом бюджетной децентрализации. Правительство предпринимает шаги по ограничению этого роста.

Варианты политики Франции

Сохранение сложившегося положения вещей не представляется привлекательным вариантом. Возможные последствия для бюджета являются слишком серьезными. Требуются меры политики, направленные на упорядочение государственных расходов в средне- и долгосрочной перспективе при одновременной защите тех расходов, которые обеспечивают поддержку внутреннего спроса. Такие меры политики, которые, выражаясь экономическим языком, нацелены на достижение «устойчивости бюджета», должны быть сосредоточены в трех областях.

• **Пенсионная реформа.** Правительство выдвинуло предложение о реформировании пенсионной системы, цель которого заключается в обеспечении сбалансированности системы к 2018 году. Это представляет собой амбициозную цель, поскольку дефицит пенсионной системы в настоящее время составляет почти 1,5 процента ВВП. Данная реформа, которую должно утвердить Национальное собрание, приведет к серьезным изменениям системы по ряду важных направлений. Она предполагает постепенное увеличение возраста выхода на пенсию по закону с 60 до 62 лет, чему активно противятся профсоюзы. Получение пенсии в полном объеме, что в настоящее время возможно с 65 лет, будет отложено до 67 лет. Предлагаемые изменения также приведут к увеличению верхнего предела для взносов на социальное страхование, уплачиваемых гражданами с высокими доходами, отмене некоторых льгот по уплате взносов и постепенному приведению пенсионной системы для государственных служащих в соответствие с системой для заня-

тых в частном секторе. Правительство уже приняло решение о продлении периода уплаты взносов с 37,5 до 41 года начиная с 2012 года. Совокупность этих мер приведет к ощутимому увеличению фактического возраста выхода на пенсию и позволит лучше скоординировать пенсионную политику с учетом ожидаемой на момент выхода на пенсию продолжительности жизни.

• **Здравоохранение.** Был предложен ряд мер по ограничению затрат на больницы и медикаменты и более эффективной реализации запланированного сокращения действующей национальной нормы расходов. Тем не менее, в отличие от предлагаемых изменений в части пенсионной системы, программа реформирования здравоохранения все еще находится в процессе разработки, и для сдерживания расходов на медицину без снижения качества медицинского обслуживания потребуются предусмотреть дополнительные существенные изменения.

• **Контроль над расходами местных органов управления.** Процесс децентрализации, начавшийся в 1980-х годах, привел к росту расходов местных органов управления и увеличению трансфертов от центрального правительства. Однако замораживание трансфертов центрального правительства местным органам управления, которое начнется в 2011 году, может стимулировать повышение эффективности, в том числе и за счет сокращения дублирования функций органов управления разных уровней.

Что необходимо: бюджетное правило

При любых условиях требуемые бюджетные ограничения будет трудно применить. Более строгая бюджетная дисциплина могла бы в этом отношении. В этой связи так называемое бюджетное правило (т.е. постоянное ограничение политики в области налогов и расходов бюджета, которое обычно устанавливается в виде показателя общих итогов бюджета) способствовало бы существенному укреплению доверия к объявленной бюджетной консолидации. Такое правило зафиксировало бы твердое намерение Франции обеспечить сбалансированность государственных финансов и могло бы установить дисциплину на всех уровнях государственного управления. Кроме того, принятие бюджетного правила во Франции, скорее всего, улучшило бы исполнение Пакта о стабильности и росте (соглашение между государствами Европейского союза об установлении ограничения размера дефицита бюджета страны на уровне 3 процентов ВВП и размера ее государственного долга на уровне 60 процентов ВВП) и стимулировало бы бюджетную дисциплину в зоне евро, учитывая заметную роль, которую играет в этой зоне Франция.

В июне рабочая группа по вопросам бюджетных правил, которую возглавляет бывший Директор-распорядитель МВФ Мишель Камdessus, выдвинула предложение закрепить в конституции более жесткую основу бюджета на несколько лет (см. статью «По правилам» в настоящем выпуске Ф&Р). Такая основа будет предусматривать обязательное сокращение и доведение до нуля структурного дефицита сектора государственного управления (дефицита бюджета правительства, скорректированного на деловой цикл), а также укрепят доверие нации к фискальным целям программ стабилизации Франции. Данная рабочая группа также призвала создать независимый совет по налогово-бюджетным вопросам, чтобы повысить степень реализма макроэкономических предположений, которые закладываются в основу параметров бюджета, и усилить подотчетность правительства.

Для сохранения стабильности государственных финансов Франции в предстоящие годы потребуются значительная консолидация. Хотя это представляет собой сложную задачу, такую корректировку можно осуществить при условии, что страна сможет обеспечить высокую степень доверия общества к средне- и долгосрочным целям в налогово-бюджетной сфере и твердость намерений по их реализации. ■

Кевин Чен — старший экономист, Эрик Де Врайер — заместитель Директора, а Ирина Якадина — экономист Европейского департамента МВФ.