

Антонио Санчес Андрес (Испания)

Экономическая политика правительства Народной партии в условиях кризиса

Приход к власти Народной партии в конце 2011 г. создал условия для проведения экономической политики нового типа. В этой статье анализируются экономические меры, принятые партией до октября 2012 г., и объясняются особенности нового курса правительства. Экономические меры подразделяются на бюджетные и структурные, а последние, в свою очередь, — на институционные, непосредственно экономические и социальные. В заключение дается оценка результатов реформ испанского правительства и выявляются политические проблемы, которые эти реформы могут спровоцировать.

Ключевые слова: экономика, экономическая политика, реформы, Испания.

В конце 2011 г. Народная партия (Partido Popular, PP) победила на выборах, набрав абсолютное большинство голосов, и сформировала новое правительство Испании. Эти политические перемены открывали возможности для постановки новых задач и позволяли проводить политику иного толка. Фактически были созданы условия для выработки нового подхода к экономической политике.

Содержание программы нового правительства было обусловлено необходимостью скорректировать унаследованные макроэкономические диспропорции: экономическую стагнацию, растущий уровень безработицы, неконтролируемый дефицит государственного бюджета, структурный кризис в банковском секторе и неконкурентоспособность испанской экономики.

Первоначально правительство исходило из идеи, что эти цели могут быть достигнуты путем снижения налогов, что параллельно с реформой трудового законодательства, смягчающей требования по найму рабочей силы, позволило бы «оживить» экономику. Эта макроэкономическая

Антонио Санчес Андрес — доктор экономических наук, профессор кафедры прикладной экономики Университета Валенсии (Tono.Sanchez@uv.es).

политика должна была дополняться политикой поддержки банковского сектора и сектора недвижимости, а также мерами по стимулированию предпринимательской деятельности.

В этой работе будет рассмотрена экономическая политика РР до октября 2012 г., а также проанализированы основные черты и недостатки новой экономической политики. Мы сгруппируем различные экономические меры, среди которых выделим бюджетные и структурные, а среди последних — институциональные, непосредственно экономические и социальные. В заключение мы подведем итоги, оценив эффективность реформ правительства.

БЮДЖЕТНЫЕ МЕРЫ

Налоговая политика

Первый пакет мер, принятых правительством в декабре 2011 г., предполагал изменения в различных видах налогов, которые должны были увеличить налоговые поступления примерно на 6,5 млрд евро, причем 64% стали бы результатом увеличения прямых налогов, взимаемых с физических лиц¹.

Позже, в марте 2012 г., были внесены изменения в налоги на доходы компаний, которые были дополнены пакетом июльских мер. Частично отменялись льготы в налоговом обложении доходов, особенно крупных компаний². Проблема заключается в том, что налоги на малые и средние предприятия номинально составляют 25%, а соответствующие налоги для больших компаний — 30%, но в действительности, в 2010 г. компании в среднем выплатили налогов 9,4%, а в 2011 г. — 11,4%³.

В конце марта также были приняты меры, связанные со средствами в обороте теневой экономики. В частности, гарантировалась анонимность заявителей, они освобождались от уголовной ответственности, к заявленным суммам применялась льготная ставка в размере 10%. Посредством этих мер предполагалось «отмыть» 25 млрд евро⁴. В том же тексте дополнительно оговаривался особый подход к средствам, происходящим из «налоговых раев»: налог на них составлял всего 8%. Что касается борьбы с уклонением от налогов, в начале октября 2012 г. в парламенте были приняты меры, в соответствии с которыми запрещалось осуществлять платежи наличными на суммы свыше 2500 евро, отменялся упрощенный режим налогообложения для определенных видов деятельности, подверженных уклонениям от налогов, а также предписывалось декларировать имеющиеся за границей счета, имущество и ценные бумаги.

Что касается косвенных налогов, выделим июльское увеличение НДС с 18 до 21%, при этом пониженная ставка выросла с 8 до 10%. Благодаря этой мере планировалось взыскать 7,5 млрд евро, и она была принята немедленно. Следует отметить, что эта мера была принята полгода спустя после неоднократных заявлений представителей правительства о том, что НДС увеличен не будет, и в условиях неспособности правительства сократить дефицит государственного бюджета и решить проблему неплатеже-

способности, затронувшую часть испанских банков. Были также увеличены специальные налоги (на табак и углеводороды).

По всей видимости, эффективность налоговых мер, связанных с ПНФЛ и НДС, будет довольно высока, но, скорее всего, в меньшей степени, чем ожидалось, из-за снижения уровня жизни населения. Что касается мер, связанных с налогами на доходы компаний, определенный эффект от них будет, но, учитывая выявленные в некоторых крупных компаниях попытки перенаправить финансовые потоки, можно предвидеть, что выплаты в государственную казну не будут слишком существенными⁵.

Что касается борьбы с уклонением от налогов, усовершенствование законодательства весьма сомнительно и, похоже, не станет стимулом к отмыванию «грязных» денег⁶; так как неясно, почему мошенники должны «отмывать» черный нал в условиях тяжелейшего внутреннего экономического кризиса. В действительности до настоящего времени результаты этих мер были незначительны, и, по некоторым оценкам, эта налоговая амнистия не будет иметь успеха. Меры по репатриации средств, происходящих из «налоговых раев», страдают теми же проблемами, и, хотя и планируется собрать около 750 млн евро, в августе 2012 г. были взысканы всего 1,6 млн евро⁷. В свою очередь стремление контролировать конкретные секторы экономики или отдельные виды деятельности требует дополнительных механизмов, которые либо так и не были разработаны, либо были такими общими, что ощутимого эффекта от них не ожидается. Кроме того, учитывая, что параллельно на 7,7% был урезан бюджет Налогового агентства, эффективность реализации мер по борьбе с уклонением от налогов вызывает большие сомнения⁸.

Сокращение расходов

Чтобы сократить дефицит государственного бюджета в Испании, требуется сократить расходы. Хотя расходы министерств действительно уменьшились, а также количество статей расходов в их деятельности, особое внимание было уделено сокращению текущих расходов (оклады и государственные зарплаты).

Особый упор был сделан на статьи расходов, связанные с работниками государственного сектора. Среди основных — отмена дополнительных выплат работникам госсектора к Рождеству 2012 г., а также замораживание их зарплат. Сокращается также количество нерабочих дней сотрудников, государство перестанет дополнять зарплату госслужащих, находящихся на больничном (в течение трех первых дней, которые сотрудник находится на больничном, будет взыматься до половины зарплаты, а с четвертого до двадцатого дня не будет выплачиваться более 75% оклада)⁹. Замораживается и занятость в государственном секторе.

Одним из основных источников государственных расходов и происхождения дефицита госбюджета были Автономные сообщества (АС). По этой причине правительство относительно быстро приступило к глобальной ре-

форме финансов этой сферы государства¹⁰. Целью было удержать баланс государственного бюджета АС. В частности планировалось сбалансировать госбюджет до 2020 г., и с этого момента запретить увеличение расходов в темпе, превышающем темпы роста ВВП. Предполагается, что необходимо достичь рубежа в 60% задолженности госорганов, соответствующей на 44% центральной администрации, на 13% — АС и на 3% — местным властям. Налоговая стабильность должна быть достигнута в течение переходного периода до 2020 г., при этом к этому времени будут сокращены расходы госорганов по меньшей мере на 0,8% ВВП. АС смогут пользоваться специальной линией финансирования (Автономный фонд ликвидности), для этого будут созданы все необходимые финансовые и налоговые условия¹¹. При этом подчеркивается, что выплата задолженности является главным условием. Параллельно госорганы и, в частности АС, обязаны погасить задолженности и ограничить период задержки в выплатах, также был создан Фонд для финансирования выплат местным властям¹².

Для достижения этих целей разработаны информационные механизмы, с помощью которых частично будет проводиться профилактическая работа (прозрачность, долгосрочность и обнародование информации). Но есть и другие меры принудительного характера: создана система по контролю формирования дефицита путем принуждения осуществлять вклад размером 0,2% ВВП до момента принятия соответствующих коррекционных мер, установлены штрафы в случае непринятия своевременных мер, в крайнем случае контроль будет осуществляться независимыми делегациями министерства экономики, чьи рекомендации обязательны для исполнения, и в чьи задачи входит контроль экономической и налоговой ситуации.

Результат этих мер проявился в большем контроле за расходами АС. Тем не менее основные издержки от этих мер падают на плечи госслужащих. Кроме того, затрагивается сфера социальных услуг: здравоохранение, образование и социальные службы и в значительно меньшей степени фонды, созданные *ad hoc* различными государственными органами.

ИНСТИТУЦИОННЫЕ МЕРЫ

Реформа банковской системы

Необходимость реформы банковской системы обусловлена кризисом сектора, значительная часть его проблем приписывается его связи со строительным сектором и сектором недвижимости. В этом смысле банковский сектор переполнен неликвидными и переоцененными активами, в том время как и сам сектор сильно раздут. Так что его внутренние проблемы по масштабам и качеству активов означают неспособность выполнять социальную функцию финансирования экономики. Чтобы реструктурировать сектор, в 2009 г. был создан Фонд упорядоченной реструктуризации банков, в 2010 г. сменился юридический статус сберегательных касс, а в 2011 г. ужесточены требования к начальному капиталу во всей банковской систе-

ме. Тем не менее до прихода к власти нового правительства существенных перемен в секторе не наблюдалось, и балансы не оздоравливались.

Приоритет финансового сектора в экономической политике правительства стал очевиден, когда в конце декабря 2011 г. были приняты первые экстренные меры. В тот момент частным кредитным организациям были выданы государственные поручительства в размере 100 млрд евро, т.е. более половины объема поручительств, предусмотренных государством на 2012 г.¹³.

Первые меры по реструктуризации банковского сектора были приняты в феврале¹⁴. Конкретные цели правительства состояли в проведении внутренней финансовой корректировки и укреплении эффективного управления компаниями этого типа, что отвечало представлениям о системном характере банковского сектора, т.е. о том, что финансовые учреждения не могли обанкротиться. Конкретные меры были направлены на то, чтобы обязать создать резервные фонды и дополнительные средства. В связи с этим банковские учреждения были обязаны до 31 марта представить в Банк Испании свои балансы и стратегию по оздоровлению. Учитывая, что в этот момент некоторые банковские учреждения переживают реорганизацию, те из них, что находятся в процессе слияния, будут иметь время до 2013 г. (т.е. еще один год), хотя к ним будут применяться особые требования в том, что касается систем эффективного управления. В целом слияние банковских учреждений поощряется.

Результаты этой банковской реформы были незначительны, а проблемы еще больше усугубились, что обусловило принятие второго типа мер с целью ускорения оздоровления финансовых учреждений, в частности того, что касается недвижимых активов¹⁵. Были предъявлены дополнительные требования к гарантиям сомнительных активов, предусмотрены возможности вмешательства в случае недостатка капитала или роста финансового риска. Тем не менее одной из самых серьезных мер было решение о создании Компаний по управлению активами (*Sociedades de Gestión de Activos*, SGA), на баланс которых финансовые учреждения переводили бы недвижимое имущество, полученное в уплату долгов, связанных со строительством и деятельностью в сфере недвижимости¹⁶.

Эти меры не были полностью реализованы, и в конечном счете правительство инициировало третью волну реформ с целью стимулировать кредитование в экономике и обеспечить кредитоспособность банков. Основным инструментом — создание «плохого банка», на баланс которого будут переведены неликвидные недвижимые активы банковского сектора¹⁷. Следует отметить, что сначала правительство воспротивилось созданию подобного учреждения¹⁸, но ухудшение финансовой ситуации, отсутствие результатов проведенных реформ и внешнее давление вынудили правительство изменить мнение. Предполагается, что с помощью этого нового органа, с одной стороны, частный банковский сектор будет оздоровлен, доверие к нему восстановится, он получит дополнительное финансирование и в конце концов сможет осуществлять кредитование в экономике. С другой стороны, «плохой банк» мог бы продать активы (которые будут

оценены по рыночным ценам), и средства, которые различные инвесторы перевели на баланс этого учреждения, постепенно будут возвращены. В этом учреждении, которое называется Компанией по управлению активами реструктуризованных банков (*Sociedad de Gestión de Activos Procedentes de la Reestructuración Bancaria, Sareb*), 51% участия принадлежало бы частным компаниям, а остальные — госсектору. Срок деятельности компании составит 15 лет, на ее баланс будут переводиться активы, преимущественно связанные с деятельностью в сфере недвижимости размером более 100 тыс. евро, общий капитал составит 90 млрд евро (т.е. около 10% ВВП). Государство станет поручителем этой компании, и, следовательно, его участие не будет считаться задолженностью или дефицитом госбюджета, пока не начнут осуществляться платежи.

Среди проблем «плохого банка» выделяются две основные. Во-первых, оценка стоимости недвижимых активов в случае их актуализации может привести к тому, что финансовые учреждения, ими владеющие, будут оценены как несуществующие. Во-вторых, после продажи компанией недвижимых активов обвал рынка недвижимости и глубокая рецессия серьезно усложняют их реализацию. Первая проблема ставит под сомнение перспективность достижения цели повышения кредитования в экономике, а вторая предполагает, что, если средства не будут возвращены, то будут задействованы гарантии государства, что усилит напряженность между дефицитом госбюджета и налоговым бременем на налогоплательщиков. В этих случаях возникнет противоречие: с одной стороны, с основной целью правительства сократить дефицит государственного бюджета и, с другой — еще больше снизится совокупный спрос, затрудняя экономический рост.

На фоне постепенных перемен в экономической политике в банковском секторе и неспособности достичь главной цели — оздоровления финансовых учреждений принятые меры оказались противоречивыми и для достижения двух других целей, предусмотренных реформами в этой области. Во-первых, растущие требования по капитализации банков сокращали потенциальные средства, которые предназначались бы нефинансовым учреждениям и позволяли бы им развивать свою деятельность. Во-вторых, меры, направленные на защиту должников по ипотекам, остались лишь благим намерением, которое могут добровольно разделить финансовые учреждения¹⁹. Первое противоречие ведет к отсутствию финансирования в испанской экономике, ограничивая ее конкурентоспособность, а второе — снижает уровень жизни населения и сокращает совокупный спрос, ограничивая надежды на восстановление экономики²⁰. Таким образом, из-за недальновидности правительства лишь немногие компании спасаются за счет всей производственной структуры.

Реформа трудового законодательства

Реформа рынка труда также была для правительства одной из приоритетных. С одной стороны, существующие жесткие условия на рынке труда повышают риск для предпринимателя при найме рабочей силы, что огра-

ничивает рост экономической активности. С другой стороны, имеет место высокий уровень безработицы, который в 2011 г. достиг 21,8% экономически активного населения. Этот показатель особенно бросается в глаза, если сравнить его со средним показателем по Евросоюзу, составлявшим тогда 9,7%²¹. Правительство посчитало, что дело в жесткости на рынке труда. Реформа затронула все важнейшие его сферы.

Что касается найма, поощрялись контракты на неполный рабочий день и выполнение работы дистанционно, образование и обучение, оказывалась поддержка предпринимателям (компаниям с числом работников до 50 человек.) и др. Компенсация за увольнение была сокращена до 33 дней выплаты зарплаты за год работы для новых контрактов и ограничена до 24 месячных окладов (ранее 45 дней и 42 месячных оклада), расширены мотивированные законные основания для увольнений, особенно коллективных. Что касается внутренней гибкости, предусмотрены возможности изменения размера зарплат, расширены полномочия предпринимателей по неравномерному распределению рабочего дня, система профессиональной классификации стала более общей, допускается большая должностная мобильность, особое внимание уделяется праву работников на образование.

В результате реформы стало проще увольнять сотрудников и предлагать более низкие зарплаты новичкам. Представляется, что из-за кризиса и отсутствия экономических перспектив уровень безработицы возрастет. Действительно, по данным Евростата, безработица в ЕС в августе 2012 г. достигла 10,5%, а в Испании — 25,1%. Реформа также повлечет за собой снижение доходов населения. Оба фактора ослабляют совокупный спрос и ставят под сомнение восстановление экономики в будущем. Что касается занятости, то эксперты некоторых организаций уже предсказывают, что в конце 2013 г. безработица в Испании будет составлять 30%²².

Одна из серьезных проблем реформы трудового законодательства — это некорректная трактовка недостатков испанской экономики. В частности, того, что причиной высокой безработицы является именно негибкость рынка труда в Испании. Данное соображение не выдерживает сопоставления с фактами, что видно при рассмотрении показателей безработицы в автономных сообществах. По данным Национального института статистики, ситуация в Стране басков (с безработицей 12,6% в последнем квартале 2011 г. и 14,6% во втором квартале 2012 г.) или в Наварре (13,8% и 16,4% соответственно) резко контрастирует с ситуацией в Валенсийском сообществе (25,5% и 27,1% соответственно), но особенно в Экстремадуре (28,6% и 33,4% соответственно) и Андалусии (31,2% и 33,9%, соответственно). Так что налицо неоднородность в ситуации с занятостью в различных автономных сообществах, в некоторых из которых уровень безработицы приближается к среднему по ЕС, при том, что трудовое законодательство во всех сообществах одинаковое. Поэтому мнение о том, что именно суровость трудовых норм приводит к безработице, весьма спорно. Вероятнее, что высокие показатели безработицы спровоцированы различиями в отраслевых структурах. Приведенные цифры демонстрируют, что реформа трудового законодательства не дала ре-

зультатов в краткосрочной перспективе и, похоже, не изменила ожиданий относительно этого вопроса. Остается надеяться на то, что показатели занятости улучшатся в долгосрочной перспективе, но это будет зависеть от того, в каком состоянии окажется испанская производственная структура после завершения экономического кризиса.

СТРУКТУРНЫЕ МЕРЫ

Реформа в области электроэнергетики

С момента прихода к власти РР подчеркивалось, что основной задачей правительства будет борьба с тарифным дефицитом²³, который в начале 2012 г. превышал 24 млрд евро. Эта борьба требует того, чтобы издержки распределились среди всех участников, а не пали только на плечи потребителей. Эту мысль неоднократно высказывали как председатель правительства Мариано Рахой (2011 — н/с), так и министр промышленности, энергетики и туризма Хосе Мануэль Сория (2011 — н/с)²⁴. Реформа была осуществлена в два этапа: в марте и сентябре 2012 г. Первый этап реформы предусматривал повышение тарифа на 1,382 млрд евро²⁵ и сокращение доходов, происходящих от тарифа, на 1,764 млрд евро. Основную часть проблемы сокращений пришлось решать компаниям — поставщикам электроэнергии (на них пришлось 39% от всего объема сокращений) и за счет денежных остатков, имевшихся у Института энергетической диверсификации и энергоэффективности (35%). В то же время на компании-производители электроэнергии пришлось всего 5% сокращений²⁶. Что касается второго этапа реформы, то вопреки ожиданиям он ограничился, как и отмечено в декрете, регламентирующем применение закона, налоговой реформой. Были созданы три специальных налога: один в 6% на полную стоимость производства любых видов электроэнергии и два налога на ядерную энергию, один из которых обременяет количество топлива, израсходованного при производстве, а второй — хранение радиоактивных отходов. Кроме того, будет выплачиваться водный налог на использование воды на гидроцентралях, также дополнительным налогом будет обложено использование газа и угля, в то же время упраздняются налоговые льготы на дизельное топливо и мазут для производства электричества. Следует отметить, что первый специальный налог, который является самым крупным, ляжет на плечи потребителя, а налоги на ядерную энергию, как представляется, связаны со стремлением правительства найти внебюджетные средства для строительства нового централизованного хранилища радиоактивных отходов. Отмена налоговых льгот на углеводороды не будет иметь серьезного влияния из-за незначительного использования этих материалов в производстве электроэнергии; налоги на газ лягут на плечи потребителей, по крайней мере, частично²⁷.

Мартовская реформа предусматривала повышение тарифов и сокращение доходов от поставок электроэнергии в размере 3,2 млрд евро, а объем

сентябрьских мер составил 5,2 млрд. В общем, эффект от реформы в области электроэнергетики составит около 8,4 млрд евро. Из них, по некоторым оценкам, около 8% придется на компании — производители электроэнергии, еще 8% — на компании-поставщики и более 70% — на конечного потребителя. То есть вопреки первоначальным заявлениям председателя правительства и министра отрасли издержки реформы лягут на плечи преимущественно конечных потребителей²⁸.

Учитывая, что тарифный дефицит в 2011 г. составлял 3,700 млрд, а в середине 2012 г. приближался к 4,0 млрд евро, по прогнозам, дополнительных поступлений будет недостаточно, чтобы скорректировать указанный дисбаланс²⁹. В дополнение в июле было принято решение перевести перерасходы Канарских островов, Балеарских островов, Сеуты и Мелильи из государственного бюджета на тариф на электроэнергию, что усугубило проблему. Этот шаг демонстрирует, что для правительства приоритетом является бюджетный дефицит, а не тарифный, что вызывает сомнения относительно конечного назначения взысканных налогов, связанных с электроэнергией³⁰. Как следствие неизменности тарифного дефицита правительство уже в сентябре рассмотрело следующую реформу, состоящую в сокращении числа потребителей, которые могут пользоваться регулируемым тарифом. Эта мера — одна из тех, что традиционно требовали электрокомпаний. В действительности результатом будет массовый рост числа потребителей в «либерализованной части рынка электроэнергии» с последующим ростом в счетах потребителей за электроэнергию. То есть, приближающиеся перемены лягут в виде издержек на плечи потребителей (население, а также малые и средние предприятия).

В заключение скажем, что реформа не внесла изменений в механизмы формирования цен, которые провоцируют тарифный дефицит, но ограничилась изменением уровня цен. В частности, реформа должна была изменить структуру торгов по формированию цен на электроэнергию, в то же время изменяя цены, соответствующие различным электроисточникам и энергоблокам, и внести изменения в регулирование возобновляемых источников энергии. Разумеется, тарифы следовало бы освободить от воздействия факторов, не связанных с производством, транспортировкой и поставкой электроэнергии. В практическом смысле главным элементом реформы должен был стать кардинальный пересмотр Закона 54/1997 об энергетическом секторе. Тем не менее реформа ограничилась повышением цен на электроэнергию, в первую очередь путем повышения налогов, которые легли на плечи потребителей. В результате в выигрыше оказались энергетические компании, а в проигрыше — уровень жизни потребителей и конкурентоспособность производственного комплекса, важнейшим элементом которого являются малые и средние предприятия³¹.

Меры в области углеводородов

Перемены в экономической политике также затронули газовый сектор, но в легкой форме, поэтому речи о газовой реформе не было. В этой сфере

перемены были введены параллельно (в одних и тех же нормативных текстах) с переменами в области электроэнергетики. Важным элементом мартовских мер была приостановка строительства новых регазификационных установок в Испании. Этот шаг оправдывается тем, что они используются крайне неэффективно (между 61 и 32%). Вместе с тем, если частные предприниматели вдруг пожелают взять на себя строительство новой инфраструктуры данного типа, новое законодательство не станет этому препятствовать, за исключением случаев, когда целью является ограничение конкуренции внутри сектора и в то же время сохранение уровня доходов компаний-участниц. В том, что касается второго пакета мер, принятых в сентябре, то они предусматривают введение налога в 2,79 цента за кубический метр газа в 2013 г., который ляжет на плечи потребителей, что предполагает рост цен на газ на 7—8% для промышленности и 3—4,5% для населения³². С учетом того, что 55% газа используются в промышленности, удар по конкурентоспособности испанской экономики будет довольно ощутимым³³.

Помехой для проведения газовой реформы было то, что в правительственную программу никогда не включался вопрос о неконкурентоспособности сектора, и этот недостаток открыто признавался Национальной комиссией по энергетике.

Комплекс видов деятельности, связанных с топливом, оказывает значительное влияние на всю испанскую экономику. Цены на бензин существенно возрастали, и зачастую это не было связано с ценами на нефть. Проблема в первую очередь заключается в высоком уровне доходов испанских нефтяных компаний, а также в корректировке внутренних цен под колебания международных цен: когда цена на нефть повышается, моментально растет цена на бензин, а когда цена на сырье падает, цена на бензин снижается довольно медленно. Эта ситуация неоднократно осуждалась Национальной комиссией по конкуренции (Comisión Nacional de Competencia, CNC)³⁴. Тем не менее, несмотря на то, что это признал сам министр Сориа, принятые меры до настоящего момента были незначительны: было создано собрание министра с представителями трех крупных испанских нефтяных компаний — «Repsol», «Cepsa» и BP, — однако без особых последствий³⁵.

Телекоммуникация

Для будущего экономического роста очень важно развитие сектора телекоммуникаций. Тем не менее цена широкополосного Интернета в Испании была на 20% выше, чем в среднем по Европе, а мобильной связи — больше, чем вдвое³⁶. По данным Комиссии рынка телекоммуникаций (Comisión del Mercado de Telecomunicaciones, CMT), в 2011 г. Испания была одной из европейских стран с самыми высокими ценами на широкополосный Интернет, при этом оптовые цены там были самыми низкими³⁷. Но высокий уровень прибыли не способствовал появлению к 2012 г. глобальной сети широкополосного Интернета³⁸ или тому, чтобы Испания вошла в

группу 46 стран, внедривших в 2011 г. новые технологии широкополосного Интернета «Long Term Evolution» (LTE).

На этом фоне перемены в экономической политике в области телекоммуникации в количественном отношении были незначительны. В марте были приняты некоторые меры³⁹, предусматривавшие, что, если та или иная компания будет использовать сети нового поколения (оптическое волокно), то СМТ должна будет освободить соответствующую компанию от обязательства делиться указанной инфраструктурой⁴⁰. Правительство приняло одно из традиционных требований испанской телекоммуникационной компании «Telefónica»⁴¹, которое заключалось в будущем сосуществовании оптических сетей (компания ONO и «Telefónica»)⁴² с традиционной сетью (медной, имеющей тенденцию к деградации из-за недостатка инвестиций со стороны «Telefónica»). То есть в долгосрочной перспективе, очевидно, возникнет олигополистический рынок с завышенными ценами.

Реструктуризация государственного сектора

Одной из крупнейших реформ, намеченных правительством, была перестройка госсектора. Целью было добиться некоторых сокращений государственных расходов в соответствии с существующими финансовыми проблемами. В марте в Совете министров был принят план реструктуризации госсектора⁴³. Этот план предусматривал сокращение количества государственных учреждений путем их слияния или ликвидации, а также изъятие некоторых инвестиций. Вместе с тем устремления были весьма скромны: речь не шла ни об учреждениях, находящихся под эгидой автономных сообществ, ни об административно-политических госучреждениях (например, правительственных делегациях)⁴⁴. Отчасти как следствие ограниченного финансового эффекта этой реструктуризации летом была озвучена идея ускорения приватизации. И все же, учитывая спорную рентабельность активов, находящихся в руках государства, а также сокращение доходов частного сектора, эффект от этих мер может быть крайне незначительным⁴⁵.

В рамках реструктуризации госсектора особое внимание было уделено железнодорожной системе и Испанской радиотелевизионной компании (Radiotelevisión Española, RTVE). В первом случае путем реструктуризации планируется разрешить большую задолженность Испанской национальной сети железных дорог (Red Nacional de Ferrocarriles Españoles, RENFE), компании «Узкоколейные железные дороги» (Ferrocarriles de Vía Estrecha, FEVE) и Управления железнодорожных инфраструктур Испании (Administrador de Infraestructuras Ferroviarias de España, ADIF). Суть экономических мер состоит в реструктуризации этих государственных компаний и либерализации, в частности, железнодорожного пассажирского транспорта⁴⁶. В январе 2013 г. будет ликвидирована FEVE, ее поезда будут переданы RENFE, а ее железнодорожная инфраструктура — ADIF. RENFE будет реорганизована: она будет состоять из четырех компаний, занимающихся пассажирскими перевозками, грузоперевозками и логистикой, производст-

вом и техобслуживанием и, наконец, сдачей в аренду (избыточные поезда будут сдаваться в аренду). RENFE получит разрешение на работу на маршрутах малой занятости, что повысит рентабельность компании, а с июля 2013 г. и другие фирмы смогут осуществлять пассажирские перевозки, арендуя у RENFE избыточные локомотивы и вагоны. Проблема, однако, в том, что политика либерализации слабо увязана с финансовыми проблемами указанных компаний. А кроме того либерализовать сектор, в котором существует естественная монополия, означает создать проблемы конкуренции, как признает и сама CNC⁴⁷.

Что касается RTVE, ее реорганизация также обусловлена завышенной задолженностью этой госкорпорации. Финансовые трудности сопровождались проблемами реструктуризации руководства компании: сократилось количество членов Совета управления, была изменена процедура их избрания, а также процедура избрания президента госкорпорации. Следует отметить, что все эти перемены не должны коснуться финансового положения компании, но за правительством с его нынешним большинством в парламенте сохраняются полномочия по назначению в одностороннем порядке руководства (или его части) RTVE. Ограниченность этих реформ ставит под сомнение желание разрешить финансовые и административные проблемы этого госучреждения.

СОЦИАЛЬНЫЕ СТРУКТУРНЫЕ МЕРЫ

В рамках структурных мероприятий, напрямую связанных с населением, также были приняты меры особой важности — в здравоохранении, образовании и социальных службах. В области здравоохранения самой острой проблемой является то, что с 2003 г. по настоящее время задолженность выросла с 3 млрд евро до 16 трлн. Здесь выделяется неконтролируемый рост расходов на здравоохранение и оказание помощи лицам без медицинской страховки, число которых оценивается в 200 тыс. человек⁴⁸. Реформа системы здравоохранения⁴⁹ преследовала цель унифицировать минимальные медицинские услуги, предлагаемые на всей территории Испании, за исключением некоторых услуг, и охватить всех жителей страны (при этом планируется ограничить помощь нелегальным иммигрантам и медицинский туризм)⁵⁰. Констатируется также постоянный рост объемов прописанных лекарств, и упор делается на рационализацию расходов путем распространения дженериков, сокращения списка лекарств, оплачиваемых государственной системой здравоохранения, а также использования механизма частичной оплаты государственных медицинских услуг пациентами.

Реформа образования была направлена на снижение неудовлетворительных результатов обучения и на то, чтобы испанская образовательная система достигла приемлемого уровня в системе Международной программы по оценке образовательных достижений учащихся (Programme for International Student Assessment, PISA). Реформа⁵¹ предполагает унифика-

цию содержания учебных курсов на 65% на всей территории Испании и усиление основных предметов. В области контроля знаний устанавливается система оценок достижений учащихся в течение нескольких лет обучения. Контроль будет осуществляться внешней независимой комиссией. В организационной части усиливается роль директора образовательного учреждения, расширяются возможности для перевода преподавателей на другую работу в зависимости от потребностей образовательных учреждений. В конечном счете планируется, что будет реформировано профессиональное образование, а университетам разрешено устанавливать дополнительные вступительные тесты. При этом не указывается, как реформа коснется частного образования, и каковы характеристики реформы профобразования. Неясна также связь между большинством принятых мер и улучшением результатов обучения или повышением качества образования по системе PISA. Университетская реформа сведена к рекомендациям внести изменения в нагрузки преподавательского состава и поддерживать сбалансированные бюджеты, при этом повышая тарифы для студентов. Предполагается, что вследствие финансовых трудностей в автономных сообществах и уменьшения числа студентов сократится спектр предлагаемых курсов, и будет сокращена часть университетского преподавательского состава⁵².

Среди мер, затрагивающих социальные пособия, самые важные были приняты в июле 2012 г. Все они связаны с попытками сократить дефицит государственного бюджета путем снижения расходов и, в частности, на пособия этого типа. Так, были сокращены пособия по безработице для тех, кто только пополнил ряды безработных, ужесточены условия для получения пособий по безработице, ликвидированы специальные пособия для лиц старше 45 лет. Что касается пенсий, то планируется отсрочить возраст выхода на пенсию, начата подготовка к ужесточению получения досрочной пенсии. В октябре 2012 г. велась дискуссия о том, нужно ли в 2013 г. поднимать пенсии в соответствии с уровнем инфляции, достигнутым в 2012 г.



Из всего вышесказанного можно сделать вывод о том, что, во-первых, экономическая политика РР непоследовательна, что выражается в постепенном отказе правительства от многих первоначальных заявлений и сообщений (это также относится к противоречиям с заявлениями, сделанными представителями РР, когда партия находилась в оппозиции в парламенте, или с обещаниями, данными в ходе предвыборной кампании). Тот факт, что реформы часто проводились в одной и той же области в несколько этапов, демонстрирует, что первые реформы были провалены. Во-вторых, правительство не смогло выполнить поставленные задачи. Например, оно оказалось неспособным сократить дефицит государственного бюджета, который в июле 2012 г. достигал уже 4,3% ВВП.

Что касается структурных реформ, то, очевидно, что возможности, открывшиеся с приходом к власти правительства РР, исчерпаны. Все замет-

нее разобщенность между программой правительства, разработанной в начале, и мерами, принятыми впоследствии. Цели экономического роста, повышения конкурентоспособности, поддержки предпринимательских инициатив малых и средних предприятий, решения проблемы безработицы достигнуты не были. Принятые меры нацелены на общую стабилизацию при условии, что они не затрагивают интересы крупных предпринимательских групп страны. Реформаторская волна РР угасает, и причина этого в том, что реформы укрепляют олигополистическую предпринимательскую структуру в отдельных стратегических секторах, что выражается в структурной инфляции, которая сопровождается падением экономической активности и, в среднесрочной перспективе, стагфляцией.

Одна из самых заметных черт принятых экономических мер — их асимметричное влияние на испанское общество. В результате усугубится социальное неравенство, усилится бедность. На данный момент реакция населения довольно пассивна, но как только станет очевидно, что для одних это — железный век, а для других — золотой, как сказал 100 лет назад испанский общественный деятель Хоакин Коста, социальная напряженность обострится.

У Испании есть существенное отличие от Греции, Португалии или Ирландии — сепаратистские тенденции. Экономическая политика стимулирует индивидуальные пути решения проблем и отсутствие солидарности между социальными группами (партикуляризм), обостряя разногласия внутри испанского общества, эндемичную особенность нашей страны, выявленную испанским философом и социологом Хосе Ортегой-и-Гассетом уже в 1921 г. В этом контексте вполне вероятно, что некоторые социальные группы будут все меньше идентифицировать себя с социальным проектом, который систематически обременяет их экономическими издержками корректировок. При этом в группах, обладающих особой историко-территориальной базой, могут усилиться сепаратистские настроения. Недальновидность политических и экономических лидеров, сосредоточенных на удержании и увеличении своих выгод, может привести к качественному скачку в процессе дезинтеграции испанского государства, отмеченном еще представителями поколения 1898 г.

ПРИМЕЧАНИЯ

¹ Real Decreto-ley 20/2011, de 30 de diciembre, de medidas urgentes en materia presupuestaria, tributaria y financiera para la corrección del déficit público. — El País. Madrid, 31.XII.2011.

² Real Decreto-ley 12/2012, de 30 de marzo, por el que se introducen diversas medidas tributarias y administrativas dirigidas a la reducción del déficit público; Orden HAP/1182/2012, de 31 de mayo, por la que se desarrolla la disposición adicional primera del Real Decreto-ley 12/2012, de 30 de marzo, por el que se introducen diversas medidas tributarias y administrativas dirigidas a la reducción del déficit público, se aprueban cuantas medidas resultan necesarias para su cumplimiento, así como el modelo 750, declaración tributaria especial, y se regulan las condiciones generales y procedimiento para su presentación; Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad; y

Resolución de 16 de julio de 2012, de la Dirección General de Tributos, en relación con la limitación en la deducibilidad de gastos financieros en el Impuesto sobre Sociedades.

³ El País. Madrid, 15.III.2012; El País, 23.IX.2012.

⁴ Real Decreto-ley 12/2012, de 30 de marzo, por el que se introducen diversas medidas tributarias y administrativas dirigidas a la reducción del déficit público. — El País, 31.III.2012.

⁵ Cinco Días. Madrid, 2.V.2012.

⁶ El País, 9.VII.2012; Cinco días, 26.VII.2012; Ibid., 24.IX.2012.

⁷ El País, 25.IX.2012.

⁸ ABC. Madrid, 2.X.2012.

⁹ Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad.

¹⁰ Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.

¹¹ Real Decreto-ley 21/2012, de 13 de julio, de medidas de liquidez de las Administraciones públicas y en el ámbito financiero

¹² Real Decreto-Ley 4/2012 de 24 de febrero por el que se determinan obligaciones de información y procedimientos necesarios para establecer un mecanismo de financiación para el pago a los proveedores de las entidades locales; Real Decreto-ley 7/2012, de 9 de marzo, por el que se crea el Fondo para la financiación de los pagos a proveedores.

¹³ Real Decreto-ley 20/2011, de 30 de diciembre, de medidas urgentes en materia presupuestaria, tributaria y financiera para la corrección del déficit público.

¹⁴ Real Decreto-ley 2/2012, de 3 de febrero, de saneamiento del sector financiero.

¹⁵ Real Decreto-ley 18/2012, de 11 de mayo, sobre saneamiento y venta de los activos inmobiliarios del sector financiero.

¹⁶ El País, 18.X.2012.

¹⁷ Real Decreto-ley 24/2012, de 31 de agosto, de reestructuración y resolución de entidades de crédito.

¹⁸ Когда новое правительство начало работу, сильное давление на его политику оказывал банк Santander. В частности, его президент Эмилио Ботин неоднократно и категорически выступал против создания «плохого банка».

¹⁹ Real Decreto-ley 6/2012, de 9 de marzo, de medidas urgentes de protección de deudores hipotecarios sin recursos.

²⁰ В начале года прогнозировали, что в 2015 г. полмиллиона семей останутся без своих домов. См.: ABC, 10.I.2012.

²¹ По данным Евростата, в других странах ЕС уровень безработицы был намного ниже, чем в Испании, например, в Германии (6%), Франции (9,3%), Италии (8,5%). Только Греция (17,9%), Литва и Латвия (в обеих странах — 15,6%) приближались к показателям Испании.

²² Cinco Días, 18.IX.2012.

²³ Под тарифным дефицитом понимается разница между издержками в поставках электроэнергии и выплатами, осуществляемыми потребителем. Издержки включают в себя стоимость производства, транспортировки, распределения.

²⁴ J.F a b r a. En la electricidad, los números se imponen. — El País, 22.I.2012.

²⁵ Следует отметить, что на квартальных торгах электроэнергией, определяющих цену на электроэнергию, было отмечено падение цен на 6,8%. Несмотря на это правительство удерживало конечную цену, выплачиваемую потребителем, так что полученная разница способствовала сокращению тарифного дефицита.

²⁶ C.M o n f o r t e. La reforma inclinada del ministro Soria. — Cinco Días, 2.IV.2012.

²⁷ Cinco Días, 18.IX.2012; Voz de Galicia, 18.IX.2012.

²⁸ Реакция со стороны потребителей, особенно в области промышленности, не заставила себя долго ждать. В середине октября 15 промышленных организаций готовились к протестам против правительства и, в частности, против налоговой реформы. Тем не менее, самыми эффективными оказались три промышленные группы («AcerlorMittal», «Alcoa» и «Asturiana de Zinc»), которые добились субсидирования затраченной электроэнергии.

²⁹ По словам министра Сории, мартовские меры должны были быть достаточными, чтобы сдержать тарифный дефицит в 2012 г. Во второй половине 2012 г. часть дефицита будет ликвидирована, по крайней мере, до 1,500 млрд евро. См.: ABC. Madrid, 23.IX.2012.

³⁰ Cinco Días, 3.X.2012.

³¹ J.M.C o l l a d o s. Gas e industria, un tándem con mucho futuro. — Cinco Días, 16.V.2012.

³² Cinco Días, 18.IX.2012; Cinco Días, 22.IX.2012; El País, 23.IX.2012.

³³ J.M. Collados. Op. cit.

³⁴ Comisión Nacional de Competencia (2009). Informe sobre la competencia en el sector de carburantes de automoción; Comisión Nacional de Competencia (2012). Informe de seguimiento del mercado de distribución de carburantes de automoción en España; Comisión Nacional de Competencia (2012). Informe sobre la consulta efectuada por la Secretaría de Estado de Economía y apoyo a la empresa sobre el mercado de carburantes de automoción en España.

³⁵ El País, 12.IX.2012.

³⁶ Expansión. Madrid, 29.XII.2010.

³⁷ Cinco Días, 8.IV.2011.

³⁸ Правительство заявило, что с января 2012 г. повсеместно появятся услуги широкополосного Интернета, но в середине 2012 г. исследование показало, что по меньшей мере полмиллиона семей не имели доступа к этой услуге. См.: Cinco Días, 30.XII.2011; El País, 19.III.2012; Cinco Días, 21.VI.2012.

³⁹ Real Decreto–Ley 13/2012 del 30 de marzo de 2012, por el que se transponen directivas en materia de mercados interiores de electricidad y gas y en materia de comunicaciones electrónicas, y por el que se adoptan medidas para la corrección de las desviaciones por desajustes entre los costes e ingresos de los sectores eléctrico y gasista.

⁴⁰ Real Decreto–Ley 13/2012 del 30 de marzo de 2012.

⁴¹ El País, 1.IV.2012.

⁴² Компания «Orange» заявила, что создаст собственную оптическую сеть, но пока неясно, насколько это заявление серьезно. См.: ABC, 15.VI.2012.

⁴³ Orden HAP/583/2012, de 20 de marzo, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 16 de marzo de 2012, por el que se aprueba el plan de reestructuración y racionalización del sector público empresarial y fundacional estatal.

⁴⁴ Следует подчеркнуть, что PP вместе с Испанской социалистической рабочей партией (Partido Socialista Obrero Español, PSOE) воспротивилась ликвидации провинциальных советов. См.: ABC, 24.V.2012.

⁴⁵ Ibid., 6.VII.2012.

⁴⁶ Real Decreto–ley 22/2012, de 20 de julio, por el que se adoptan medidas en materia de infraestructuras y servicios ferroviarios.

⁴⁷ Comisión Nacional de Competencia (2012). Posición de la CNC en relación con el Real Decreto–Ley 22/2012, de 20 de julio, por el que se adoptan medidas en materia de infraestructuras y servicios ferroviarios, septiembre de 2012.

⁴⁸ ABC, 23.VII.2012.

⁴⁹ Real Decreto–ley 16/2012, de 20 de abril, de medidas urgentes para garantizar la sostenibilidad del Sistema Nacional de Salud y mejorar la calidad y seguridad de sus prestaciones.

⁵⁰ Real Decreto 1192/2012, de 3 de agosto, por el que se regula la condición de asegurado y de beneficiario a efectos de la asistencia sanitaria en España, con cargo a fondos públicos, a través del Sistema Nacional de Salud.

⁵¹ Anteproyecto de ley orgánica para la mejora de la calidad educativa, Consejo de Ministro, 21 de septiembre 2012.

⁵² Real Decreto–ley 14/2012, de 20 de abril, de medidas urgentes de racionalización del gasto público en el ámbito educativo.

Перевод А.Л.ЧЕРНЫШЕВА