

Текущие события

Во многих странах рост инфляции и повышение процентных ставок пришли на смену более чем десятилетию пониженной инфляции и низких процентных ставок. Появляются опасения по поводу рецессии, а геополитическая напряженность еще больше возросла на фоне продолжающегося вторжения России в Украину (*«Перспективы развития мировой экономики»*, октябрь 2022 года). Компромиссы в отношении налогово-бюджетной политики становятся все более трудными, особенно для стран с высоким уровнем задолженности, которые исчерпали свои бюджетные возможности в борьбе с пандемией COVID-19. Домашние хозяйства испытывают трудности ввиду роста цен на продовольствие и энергоносители, что повышает риск социальных волнений.

Изменение ландшафта вызывает давление на бюджет

В 2021 и 2022 годах дефицит бюджета в странах с развитой экономикой и странах с формирующимся рынком резко сократился, но по-прежнему превышает уровни, существовавшие до пандемии, во всех группах стран по уровню дохода (рис. АР.1). Средний дефицит бюджета в странах с развитой экономикой и странах с формирующимся рынком (кроме Китая) заметно сократился ввиду сворачивания мер, связанных с пандемией, в условиях роста инфляции. Кроме того, многие экспортеры нефти сейчас имеют профицит бюджета вследствие повышения доходов от нефти. В Китае, напротив, в 2022 году прогнозируется увеличение дефицита, поскольку экономический рост замедляется, а инфляция остается низкой. В развивающихся странах с низким уровнем дохода, которые приняли относительно умеренные меры бюджетного реагирования в связи с пандемией, средний дефицит бюджета почти не изменился. Увеличение дефицита в странах с развитой экономикой и развивающихся странах с низким уровнем дохода по сравнению с 2019 годом связано с тем, что расходы стали выше, чем три года назад (отчасти вследствие принятия мер, связанных с продовольственным и энергетическим кризисом), а в странах с формирующимся рынком оно объясняется тем, что доходы еще не восстановились.

По прогнозам, глобальный государственный долг в 2022 году составит 91 процент ВВП, что примерно на 7,5 процентного пункта выше уровней, отмечавшихся до пандемии, несмотря на недавнее сокращение этого показателя во многих странах (рис. АР.2). Размер долга уменьшился вследствие сокращения дефицита бюджета, восстановления экономического роста и инфляционных шоков (рис. АР.3).

Резкое повышение цен на продовольствие и энергоносители также оказывает давление на государственные бюджеты. Цены на продовольствие и энергоносители остаются значительно выше, чем до пандемии — в августе 2022 года индекс продовольственных цен Продовольственной и сельскохозяйственной организации Объединенных Наций был на 45 процентов выше, чем в 2019 году. Страны вводят новые меры для оказания помощи домашним хозяйствам, включая ценовые субсидии, снижение налогов и денежные трансферты. В большинстве стран расходы на объявленные меры составляют более 0,5 процента ВВП (без учета действующих субсидий), что отчасти связано с их недостаточно адресным характером. Развивающиеся страны с низким уровнем дохода понесли наиболее высокие относительные издержки на новые меры, связанные с продовольствием (рис. АР.4).

Бюджетные ограничения становятся более жесткими по мере усложнения глобальных финансовых условий (*«Доклад по вопросам глобальной финансовой стабильности»*, октябрь 2022 года). В 2022 году многие

страны с формирующимся рынком и развивающиеся страны с низким уровнем дохода столкнулись с резким увеличением спредов; медианный спред развивающихся стран с низким уровнем дохода увеличился за последний год более чем на 50 процентов (рис. AP.5). По прогнозам, отношение процентных расходов к ВВП в ближайшие годы будет увеличиваться даже когда долговая ситуация стабилизируется. Если волатильность инфляции повысится, стоимость заимствования может еще больше возрасти в связи с тем, что инвесторы требуют более высокие премии по долгосрочным долговым обязательствам. Кроме того, доходы бюджета могут снизиться, если вследствие повышения процентных ставок сократится прибыль центрального банка и связанные с ней выплаты дивидендов органам государственного управления. К тому же почти 60 процентов стран с наиболее низким доходом уже находятся в критической долговой ситуации или под угрозой развития долгового кризиса, что подчеркивает необходимость надежной Общей основы по облегчению бремени задолженности.

Рост мировой экономики замедляется в условиях сохранения жестких финансовых условий. Резкий спад еще больше усугубит проблему выбора между приоритетными задачами регулирования спроса, стабилизации долговой ситуации, защиты уязвимых слоев населения и инвестиций в будущее.

Необходимость корректировки налогово-бюджетной политики

Крайне важно определить среднесрочный последовательный подход к экономической политике в мире после пандемии. Расчет на новые неожиданные изменения инфляции для снижения государственного долга является ненадежной стратегией, которая к тому же приведет к потребностям в увеличении расходов (например, на заработную плату и стоимость услуг). Сокращение дефицита бюджета, которое, по прогнозам, проведут многие страны с развитой экономикой и страны с формирующимся рынком (рис. AP.6), необходимо для содействия преодолению инфляции и урегулированию факторов уязвимости, связанных с задолженностью. Бюджетная консолидация дает мощный сигнал о том, что директивные органы едины в своей борьбе с инфляцией, что в свою очередь сократит масштаб увеличения директивных ставок, которое требуется для сохранения фиксации инфляционных ожиданий и удержания стоимости обслуживания долга на более низком уровне, чем в противном случае. Многие страны также пересматривают свои бюджетные правила в качестве якоря для мер экономической политики. Постепенное и последовательное ужесточение налогово-бюджетной политики, хотя это политически непростая задача, вызывает меньшую дестабилизацию, чем резкое сокращение бюджетных доходов в результате потери доверия участников рынка.

Повышается важность установления приоритета мер и программ, поскольку бюджетные возможности органов государственного управления сократились. Главными приоритетными задачами являются обеспечение повсеместного наличия доступного продовольствия и защита маломощных домашних хозяйств от повышения инфляции. В свете долговременных шоков предложения и широкой инфляции попытки ограничить рост цен посредством их регулирования, субсидий или снижения налогов приведут к значительным бюджетным издержкам и в итоге окажутся неэффективными. Органам государственного управления следует допускать корректировку цен и предоставлять временные адресные денежные трансферты наиболее уязвимым слоям населения. Ценовые сигналы играют крайне важную роль в стимулировании экономики энергии и поощрении частных инвестиций в возобновляемые источники. Следует сохранять государственные инвестиции в критически важных областях. В рамках работы по расстановке приоритетов странам может быть необходимо привлекать дополнительные доходы и ограничивать рост других расходов, в том числе на заработные платы в государственном секторе; обе эти меры могут способствовать ограничению общего давления на

заработную плату и цены. В тех все более немногочисленных странах, которые располагают бюджетными возможностями и сохраняют контроль над инфляцией, следует в полной мере задействовать автоматические стабилизаторы.

Помощь людям в восстановлении благосостояния

Меры государственной политики повышают устойчивость общества путем оказания помощи домашним хозяйствам и компаниям в восстановлении после тяжелой ситуации или адаптации к ней. В странах с развитой экономикой с самого начала пандемии COVID-19 были приняты оперативные и решительные бюджетные меры по защите средств людей к существованию, которые заложили основы для быстрого восстановления экономики. Такие меры также были сопряжены с бюджетными издержками и рисками, что оказало влияние на меры, принимаемые в дальнейшем. В странах с формирующимся рынком и развивающихся странах ответные меры налогово-бюджетной политики в большей степени различались, поскольку финансовые возможности многих стран были ограничены в течение всего периода пандемии.

Для формирования устойчивого к потрясениям общества требуются государственные меры по защите домашних хозяйств и компаний от значительных потерь реального дохода и занятости — этому вопросу уделено основное внимание в данном выпуске доклада «*Бюджетный вестник*». Для этого также требуется принятие мер в других взаимосвязанных областях, включая, помимо прочего, здравоохранение и готовность к пандемиям, адаптацию к изменению климата и стихийным бедствиям, а также справедливость в предоставлении возможностей. Например, наличие в обществе надежной системы социальной защиты и равного доступа к системе здравоохранения и образования способствует тому, чтобы люди, потерявшие работу, не страдали от долговременного снижения благосостояния или доходов, получаемых в течение жизни. Пандемия COVID-19 (и глобальный финансовый кризис пятнадцатилетней давности) привели к инновационным и мощным дискреционным мерам налогово-бюджетной политики на фоне ограниченных возможностей денежно-кредитной политики ввиду близких к нулю или отрицательных процентных ставок во многих странах с развитой экономикой. Последующая переоценка необходимой величины и набора инструментов политики по противодействию значительным кризисам может дать необходимую информацию для урегулирования текущих трудностей, включая повышение стоимости жизни, связанное с всплеском цен на продовольствие и энергоносители, а также может помочь органам государственного управления подготовиться к тяжелым ситуациям в будущем.

- Системы социальной защиты помогают людям оправиться после потери работы, болезни или бедности, обеспечивая им способность выдерживать различные негативные потрясения. Как стало видно во время пандемии, системы социальной защиты или широкие денежные трансферты можно оперативно масштабировать, часто посредством использования новых технологий. Однако необходимы подготовительные меры для обеспечения готовности таких систем к расширению и повышению их адресности, с тем чтобы ограничить ненужные расходы и оказывать поддержку тем, кто в ней действительно нуждается. Сокращение доли неформального сектора экономики, а эта задача стоит перед многими странами с низким уровнем дохода и развивающимися странами, позволит людям и компаниям получить более эффективную защиту в случае возникновения кризиса.
- Программы сохранения рабочих мест обеспечили прочную стабилизацию доходов и в целом носили адресный характер. Они являются полезной составляющей набора инструментов

налогово-бюджетной политики наравне с пособиями по безработице, особенно в ситуациях, когда увольнения ведут к сокращению производительности труда.

- Для того чтобы смягчить удар от повышения цен на продовольствие и энергоносители, следует в целом избегать таких мер экономической политики, как ценовые субсидии или регулирование цен, которые являются затратными и неэффективными, а вместо этого обеспечивать адресную поддержку малоимущих домашних хозяйств через системы социальной защиты. Страны, не располагающие прочными системами социальной защиты, могут расширить социальные программы (например, школьного питания и общественного транспорта) или единовременные скидки на коммунальные услуги. В развивающихся странах с низким уровнем дохода следует уделять приоритетное внимание продовольственной безопасности в рамках существующего объема бюджетных ресурсов.
- Исключительная финансовая поддержка компаний предотвратила обвал всей экономики во время недавних кризисов, но она должна применяться исключительно в серьезных кризисных ситуациях, при которых очевидны значительные отрицательные внешние эффекты, такие как угрозы многочисленных банкротств. Вмешательство государства в целях оказания поддержки жизнеспособным компаниям представляется рискованным, поскольку многие страны имеют слабое государственное управление и ограниченные возможности оценки или мониторинга жизнеспособности компаний. В целях регулирования бюджетных рисков, связанных с принятием мер, которые не оказывают непосредственного воздействия на бюджет, например прямым кредитованием или предоставлением государственных гарантий, органам государственного управления следует уделить внимание прозрачности, количественной оценке рисков, надлежащему управлению и привлечению опыта частного сектора для оценки жизнеспособности компаний.

Исходя из опыта пандемии, директивные органы теперь могут разрабатывать инструменты, которые смогут быть оперативно задействованы, и подготавливать стратегии, которые устанавливают желательные ответные меры политики при различных сценариях. В случаях надлежащего развития систем защиты и надежности высокочастотных экономических показателей можно рассмотреть возможность применения предварительно установленных законодательством мер при заранее определенных условиях (например, расширение страхования на случай безработицы после последовательных сокращений занятости). Стимулирование частного сектора самостоятельно повышать устойчивость посредством страхования или развития новых навыков у работников может сократить необходимость в государственном вмешательстве, которое может быть направлено на защиту наиболее уязвимых домашних хозяйств.

Компромиссы в области мер экономической политики выступают на первый план при разработке бюджетных стратегий. Для того чтобы гибко реагировать в период неблагоприятных событий, органам государственного управления необходимо постепенно формировать бюджетные резервы в обычное время (желательно в контексте среднесрочных параметров бюджета) и поддерживать устойчивость долговой ситуации и доступ к финансированию. Макроэкономические компромиссы также подразумевают, что в случае высокого инфляционного давления налогово-бюджетная политика должна быть направлена на защиту наиболее уязвимых слоев населения и при этом держать курс на ужесточение, чтобы избежать чрезмерной нагрузки на денежно-кредитную политику в борьбе с инфляцией. Формирование резервов и ужесточение налогово-бюджетной политики требуют выбора приоритетов в расходах на конкурирующие потребности и мобилизации доходов с учетом целей поддержки экономического роста. Эти компромиссы очень непросты для стран с низким уровнем дохода, которые сталкиваются с негативными потрясениями, при этом пытаясь достичь целей в области развития, которые являются столь же важными составляющими устойчивости.

Внутренние меры необходимо дополнить глобальным сотрудничеством в целях повышения устойчивости. Во время пандемии налицо было глобальное взаимодействие в вопросах готовности к пандемиям и проведения вакцинации. Сотрудничество между странами может пойти на пользу инвестициям в адаптацию к изменению климата. Странам с формирующимся рынком и развивающимся странам, которым угрожает продовольственный кризис и которые обладают ограниченными ресурсами или потенциалом, расширение глобальных усилий может обеспечить экстренное финансирование, гуманитарную помощь и бесперебойную торговлю.

Примечание. Упомянутые графики представлены в английской версии аналитического резюме.