



# Что такое налогово-бюджетная политика?

Марк Нортон и Асма Эль-Ганейни

**Н**АЛОГОВО-бюджетная политика — это использование государственных расходов и налогообложения для оказания влияния на экономику. Как правило, правительства используют налогово-бюджетную политику в целях содействия высокому и устойчивому экономическому росту и сокращению бедности. Роль и цели налогово-бюджетной политики вышли на первый план в ходе текущего кризиса, когда правительства вмешались в экономику, чтобы поддержать финансовую систему, придать импульс экономическому росту и смягчить последствия кризиса для уязвимых групп населения. Лидеры Группы 20-ти промышленно развитых стран и стран с формирующимся рынком в своем коммюнике по итогам саммита, состоявшегося в Лондоне в апреле, заявили, что они предприняли «беспрецедентную и согласованную бюджетную экспансию». Что они подразумевают под бюджетной экспансией? И, в общем плане, как налогово-бюджетные инструменты могут придать ускорение росту мировой экономики?

В прошлом значение налогово-бюджетной политики как инструмента экономической политики попеременно возрастало и убывало. До 1930 года преобладал подход ограниченного правительства, или политика невмешательства государства в экономику. После краха фондового рынка и Великой депрессии директивные органы стали требовать, чтобы правительства играли более инициативную роль. Впоследствии страны сократили размеры и функции правительства, а рынки приняли на себя повышенную роль в распределении товаров и услуг. В настоящее время, когда финансовый кризис находится в полном разгаре, более активная налогово-бюджетная политика вновь в почете.

## Как действует налогово-бюджетная политика?

Когда директивные органы стремятся повлиять на экономику, в их распоряжении имеется два основных инструмента — денежно-кредитная политика и налогово-бюджетная политика. Центральные банки устанавливают косвенные целевые показатели экономической активности, воздействуя на денежную массу путем корректировки процентных ставок, норм обязательных резервов и продажи государственных ценных бумаг и иностранной валюты; правительства воздействуют на экономику путем изменения уровня и видов налогов, масштабов и структуры расходов, а также степени и форм заимствования.

Правительства прямо или косвенно воздействуют на способы использования ресурсов в экономике. Базовое уравнение учета национального дохода помогает показать, как это происходит:

$$GDP = C + I + G + NX.$$

В левой части представлен валовой внутренний продукт (GDP), то есть стоимость всех конечных продуктов и услуг, производимых в экономике (см. «Возвращение к основам», *Ф&Р*, декабрь 2008 года). В правой части показаны источники совокупных расходов или спроса: частное потребление (C), частные инвес-

тиции (I), покупка товаров и услуг правительством (G) и экспорт минус импорт (чистый экспорт, NX). Из этого уравнения ясно, что правительство влияет на экономическую активность (GDP), напрямую контролируя G и косвенно воздействуя на C, I и NX путем изменения налогов, трансфертов и расходов. Налогово-бюджетная политика, которая увеличивает совокупный спрос напрямую за счет увеличения государственных расходов, как правило, называется экспансионистской или «либеральной». Напротив, налогово-бюджетная политика часто рассматривается как ограничительная или «жесткая», если она ведет к сокращению спроса благодаря более низким расходам.

Помимо обеспечения товаров и услуг, цели налогово-бюджетной политики могут быть различными. В краткосрочном плане правительства могут заострять внимание на макроэкономической *стабилизации*, например, стимулируя слабую экономику, противодействуя росту инфляции или помогая снизить внешнюю уязвимость. В более долгосрочном плане цель может заключаться в содействии устойчивому росту или сокращению бедности при помощи мер в сфере предложения для улучшения инфраструктуры или образования. Хотя эти цели в широком плане являются общими для всех стран, их относительная значимость неодинакова и зависит от обстоятельств конкретных стран. В краткосрочном плане приоритеты могут отражать экономический цикл или меры в ответ на стихийные бедствия, а в долгосрочном плане движущими силами могут быть уровень развития, демографическая ситуация или степень обеспеченности ресурсами. Стремление сократить бедность может побудить страну с низкими доходами сдвинуть структуру расходов в сторону первичного здравоохранения, тогда как в странах с развитой экономикой пенсионные реформы могут быть нацелены на предстоящие долгосрочные издержки, связанные со старением населения. В нефтедобывающей стране налогово-бюджетная политика может быть направлена на уменьшение проциклических расходов — регулирование как резких приростов во времена повышения цен на нефть, так и болезненных сокращений во времена их падения.

## Меры в ответ на кризис

Кризис оказал негативное влияние на экономику стран всего мира: трудности финансового сектора и слабеющее доверие наносят урон частному потреблению, инвестициям и международной торговле (вспомним уравнения учета национального дохода). Правительства отреагировали на кризис, попытавшись повысить экономическую активность при помощи двух механизмов: автоматических стабилизаторов и налогово-бюджетных стимулов, то есть новых дискреционных расходов или снижения налогов. Стабилизаторы вступают в силу при изменении налоговых доходов и уровней расходов и не зависят от конкретных мероприятий, а действуют в соответствии с экономическим циклом. Например, при замедлении или падении

объема производства объем собираемых доходов сокращается в результате падения прибыли корпораций и доходов налогоплательщиков. Кроме того, во время экономического спада должны повышаться пособия по безработице и другие социальные расходы. Эти циклические изменения автоматически делают налогово-бюджетную политику экспансионистской во время спадов и ограничительной во время подъемов.

Автоматические стабилизаторы связаны с размерами правительства и, как правило, имеют большие масштабы в странах с развитой экономикой. В тех странах, где стабилизаторы имеют большие масштабы, потребность в стимулах (снижении налогов, субсидиях или программах общественных работ) может быть меньше, так как оба этих подхода помогают смягчить эффекты спада. Действительно, в ходе текущего кризиса страны с более крупными стабилизаторами, как правило, меньше прибегали к дискреционным мерам. Кроме того, хотя дискреционные меры могут быть приведены в соответствие с потребностями в стабилизации, автоматические стабилизаторы не сопряжены с задержками по их внедрению (как, например, в случае разработки, утверждения и осуществления проектов по строительству новых дорог), и их воздействие автоматически прекращается после улучшения ситуации. Стимулы может быть трудно разрабатывать и эффективно применять, а также отменять после того, как ситуация улучшилась. Однако во многих странах с низкими доходами и странах с формирующимся рынком стабилизаторы являются относительно слабыми из-за институциональных ограничений и узких налоговых баз. Даже в странах с более крупными стабилизаторами может существовать настоятельная потребность компенсировать снижение экономической активности и убедительные причины ориентировать антикризисные меры правительства на те слои населения, которые наиболее непосредственно нуждаются в помощи.

Конкретные ответные меры, в конечном счете, зависят от бюджетного пространства, имеющегося в распоряжении правительства, для проведения новых инициатив в области расходов или сокращения налогов — то есть его доступа к дополнительному финансированию по разумной цене или его способности пересмотреть существующие приоритеты расходов. Некоторые правительства были не в состоянии отреагировать на кризис путем введения стимулов, так как их потенциальные кредиторы полагали, что дополнительные расходы и займы создадут слишком большую нагрузку на инфляцию, валютные резервы или обменный курс или же отвлекут слишком большой объем ресурсов из национального частного сектора (что называется также вытеснением государственным сектором частного), затормозив экономический подъем. Другим правительствам из-за более жестких ограничений финансирования пришлось сокращать расходы по мере снижения доходов (функционирование стабилизаторов). В странах с высокой инфляцией или дефицитом по счету текущих внешнеэкономических операций налогово-бюджетные стимулы обычно неэффективны и даже нежелательны.

### Уточнение ответных мер

Масштабы, сроки, структура и продолжительность применения стимулов имеют значение. Директивные органы обычно стремятся привести масштабы стимулирующих мер в соответствие с их оценками величины разрыва между потенциальным и фактическим объемом производства — разницы между ожидаемым объемом производства и тем объемом, который можно было бы произвести, если бы экономика функционировала на полную мощность. Необходим также показатель эффективности стимулов, или, точнее, его величина, выраженная в объеме производства (известная также как мультипликатор). Мультипликаторы обычно выше в тех случаях, когда утечка средств меньше (например, лишь малая часть стимула сберегается или тратится на импорт), денежно-кредитная политика носит адаптивный характер (процентные ставки не по-

вышаются вследствие увеличения бюджетных расходов), а состояние бюджета страны после исключения стимулов считается устойчивым. Мультипликаторы могут быть очень низкими и даже отрицательными, если увеличение расходов вызывает озабоченность относительно будущей устойчивости, и в этом случае частный сектор обычно противодействует государственной интервенции путем увеличения сбережений или даже перевода денежных средств в офшор, вместо инвестирования или потребления. Кроме того, мультипликаторы, как правило, выше в случае мер по расходам, чем при сокращении налогов или трансфертов, а также в случае более крупных стран (в обоих случаях благодаря меньшей утечке). Что касается сроков, для введения мер по расходам часто требуется время, и может оказаться, что когда они введены, необходимость в них уже отпала. Однако если ожидается, что спад будет продолжительным (как в случае текущего кризиса), озабоченность относительно задержек может быть менее насущной. По всем этим причинам меры в рамках стимулов должны быть своевременными, адресными и временными — и они должны быть быстро отменены после того, как ситуация улучшится.

Аналогичным образом, быстрота реакции и масштабы стабилизаторов могут быть повышены; например, при помощи более прогрессивной налоговой системы, то есть обложения домашних хозяйств с более высокими доходами налогом по более высокой ставке, чем домашних хозяйств с более низкими доходами. Трансфертные выплаты также могут быть в явном виде привязаны к экономическим условиям (например, уровню безработицы или другим триггерным условиям рынка труда). В некоторых странах бюджетные правила направлены на ограничение роста расходов во времена бумов, когда темпы роста доходов (в частности, благодаря природным ресурсам) высоки. В других странах, механизмы официального пересмотра или истечения (ограничения) срока действия программ помогают обеспечить условия для того, чтобы новые инициативы не изжили своей первоначальной цели. Наконец, среднесрочные параметры бюджета с комплексным охватом и оценкой доходов, расходов, активов, обязательств и рисков способствуют улучшению процесса разработки и проведения политики в течение экономического цикла.

### Большие дефициты и растущий государственный долг

Во многих странах коэффициенты бюджетного дефицита и государственного долга резко повысились в связи ответной реакцией бюджета на кризис. Поддержка и гарантии, предоставляемые финансовому и промышленному секторам, вызвали дополнительную озабоченность. Многие страны могут позволить себе иметь умеренные дефициты бюджета в течение продолжительных периодов, так как внутренние и международные финансовые рынки и двусторонние партнеры убеждены в их способности выполнять существующие и будущие обязательства. Однако дефицит, который возрастает до слишком высоких уровней и сохраняется слишком долго, может подорвать это доверие. Сознвая эти риски в ходе текущего кризиса, МВФ призывает правительства разработать стратегию налогово-бюджетной политики, основанную на четырех положениях, с тем чтобы помочь обеспечить платежеспособность: стимулы не должны оказывать постоянное воздействие на дефицит; среднесрочные параметры бюджета должны включать обязательство о корректировке бюджета после улучшения условий; необходимо определить и провести структурные реформы для ускорения экономического роста; а страны, испытывающие средне- и долгосрочное демографическое давление, должны быть твердо привержены четким стратегиям в области образования и пенсионной реформы. ■

*Марк Хортон — начальник отдела, а Асмаа Эль-Ганейни — экономист в Департаменте по бюджетным вопросам МВФ.*