



Готовность экономики: необходимость бюджетного пространства

Викрам Хаксар, Мариялус Морено-Бадиа, Кэтрин Паттилло и Муртаза Саед



Страны должны оценить масштабы «бюджетного пространства» или объем имеющихся у них возможностей для временного повышения дефицитов бюджета без ущерба для доступа к рынкам или устойчивости своей долговой ситуации (фото: Martin Barraud/iStock by Getty Images).

Величину, на которую национальные директивные органы могут увеличить расходы или снизить налоги, определить трудно. Это — принципиальный вопрос в периоды экономического спада, когда правительству предлагается стимулировать экономику. Но этот вопрос в такой же мере важен во время циклического подъема, подобного тому, который мы переживаем сейчас, поскольку ответ необходим для понимания того, насколько быстро стране следует восстанавливать резервы.

Независимо от обстоятельств, для того чтобы ответ был полезным, он должен иметь форму оценки «бюджетного пространства» или объема имеющихся у стран возможностей для временного повышения дефицитов бюджета без ущерба для доступа к рынкам или устойчивости своей долговой ситуации.

Персонал МВФ разработал [новую основу](#) для измерения бюджетного пространства и проверил ее в 2017-2018 годах в ходе ряда [консультаций в соответствии со Статьей IV](#), ежегодного обзора Фонда для мониторинга экономической и финансовой политики стран.

Оценка бюджетного пространства

Когда правительство намерено временно увеличить расходы или снизить налоги, ему необходимо рассчитать, сможет ли оно финансировать возникающий дефицит бюджета без риска неблагоприятной реакции финансовых рынков или подрыва долгосрочного благополучия государственных финансов. Чем более уверенно чувствует себя правительство в этом плане, тем большее бюджетное пространство у него имеется. И наоборот, чем более рискованными являются рыночные и бюджетные перспективы, тем более ограничены возможности правительства активно задействовать налогово-бюджетную политику.

Бюджетное пространство не определяется лишь уровнем государственного долга страны и не является статичной концепцией. Оно может меняться в соответствии с конъюнктурой и экономическими условиями, иногда очень быстро и существенно. Например, когда страна успешно применяет бюджетный стимул, динамичный импульс, придаваемый экономической активности, может перевесить первоначальное ухудшение состояния государственных финансов. В результате отношение государственного долга к ВВП фактически со временем может улучшиться и создать дополнительное бюджетное пространство. Таким образом, в нашей основе мы не ограничиваемся каким-либо одним показателем, а вместо этого полагаемся на многосторонний подход с применением индикаторов и инструментов, разработанных в течение многих лет. В частности, эта основа охватывает структуру и траекторию государственного долга; потребности в финансировании и легкость заимствования; активы, которые можно израсходовать; обязательства по расходам; результативность налогово-бюджетной политики и прочность бюджетных институтов.

Основа также учитывает наличие бюджетных правил, которые ряд стран применяет для ограничения дискреционной налогово-бюджетной политики. Эти правила могут также играть важную роль в повышении доверия, расширении доступа к рынкам и в конечном итоге — увеличении самого бюджетного пространства. Важно, чтобы эти правила были хорошо спланированы и подлежали регулярному пересмотру, с тем чтобы убедиться в выполнении поставленных целей. Оптимальные правила помогают создать и сохранить бюджетное пространство благодаря содействию формированию резервов в благоприятные периоды и допущению их разумного использования, когда это оправдано.

В целом основа позволяет нам получать оценку бюджетного пространства, которую любая конкретная страна имеет в данный момент времени, построенную вокруг четырех этапов, иллюстрируемых на видео ниже.

У кого есть пространство и у кого его нет

Исходя из практического применения этой основы в недавних докладах МВФ, Австрия, Германия, Нидерланды и Швеция относятся к числу стран со значительным бюджетным пространством. Среди прочего, это отражает их доступ к стабильному и дешевому финансированию на финансовых рынках, здоровые государственные финансы и прочные институты.

На другом конце спектра бюджетное пространство жестко ограничено, например, в Бразилии, Италии и Пакистане. Ограниченное бюджетное пространство объясняется в различной степени повышенными рисками, связанными с финансированием финансовыми рынками и сравнительно высокими уровнями долга и потребностями в финансировании или обслуживании долга. В зависимости от степени напряженности страны с ограниченным пространством при активном использовании налогово-бюджетной политики, возможно, столкнутся с рисками, например, утраты доступа к рынкам.

Между этими двумя группами находятся страны, где имеется бюджетное пространство, но оно не является значительным. К ним относятся Китай, Филиппины, Таиланд, Россия, Саудовская Аравия и США. Такие страны обладают некоторым бюджетным пространством, поскольку существующие у них риски для финансирования или устойчивости долговой ситуации не являются высокими.

Использование бюджетного пространства

Вопрос о том, следует ли конкретной стране использовать бюджетное пространство, имеет совсем иной характер. Наличие бюджетного пространства подобно наличию денежных средств в банке. Его можно израсходовать, когда это необходимо, но его не следует использовать безрассудно и без учета иных возможностей. Обязанность правительства состоит в том, чтобы создать достаточные бюджетные возможности и обоснованно их использовать без ущерба для долгосрочного экономического здоровья страны. Во многих случаях могут быть весьма веские причины для того, чтобы страна располагала бюджетным пространством, но приняла решение «держаться порохов сухим» или даже расширить это пространство.

В основе ничего не говорится относительно использования пространства. Это решение должно исходить из отдельного анализа затрат и выгод, в том числе из

того, имеется ли обоснованная потребность, которую лучше обеспечить за счет налогово-бюджетной политики, а не других мер, и степени достаточности существующего пространства с учетом рисков, стоящих перед экономикой.

Это различие между бюджетными возможностями и их использованием отражается в рекомендациях МВФ по мерам политики. Бюджетная консолидация рекомендовалась не только в странах с ограниченным бюджетным пространством, поскольку у них не было иного выхода, кроме проведения корректировки, но и в нескольких странах с некоторым или значительным бюджетным пространством. Как правило, это объяснялось тем, что экономика находилась в относительно благоприятном положении или существовала необходимость восстановления резервов с учетом рисков на горизонте.

В то же время там, где имелось по крайней мере некоторое бюджетное пространство и были веские основания для его использования, персонал МВФ рекомендовал это сделать. Например, мы рекомендовали использовать бюджетное пространство для содействия долгосрочному росту в Германии, Нидерландах, Филиппинах и Таиланде, с тем чтобы нейтрализовать некоторые потенциальные издержки необходимого этапа решительных структурных реформ в Китае и чтобы позволить провести бюджетную корректировку более медленными темпами в ряде стран — производителей нефти.

В будущем наша дорожная карта для оценки бюджетного пространства должна позволить всем странам-членам МВФ получать представление о своем пространстве для маневра на регулярной основе и помогать им в принятии правильных мер политики с учетом особенностей конкретных стран.



Викрам Хаксар — начальник Отдела по вопросам стран с развитой экономикой и многостороннего надзора в Департаменте по вопросам стратегии, политики и анализа МВФ. До этого он был руководителем миссий МВФ по Бразилии и Мексике, возглавляя группу, которая заключила в 2009 году договоренность с Мексикой о предоставлении ей со стороны МВФ гибкой кредитной линии на сумму 70 млрд долларов.

Ранее он работал по странам Азии и Восточной Европы с формирующимся рынком и был постоянным представителем МВФ на Филиппинах. Имеет докторскую степень Корнельского университета.



Мариялус Морено Бадиа — заместитель начальника отдела в Департаменте по бюджетным вопросам МВФ, где она координирует работу по подготовке Бюджетного вестника. Ее опыт страновой работы охватывает широкий диапазон стран с развитой экономикой и стран с формирующимся рынком, таких как Бразилия, Греция, Ирландия и Испания. Основные области ее исследовательской работы — фискальные институты, устойчивость долговой ситуации и связи между налогово-бюджетной и финансовой политикой. Г-жа Морено Бадиа имеет степень доктора наук Бостонского университета.



Кэтрин Паттилло — заместитель директора и начальник Отдела политики и надзора в налогово-бюджетной сфере в Департаменте по бюджетным вопросам, отвечает за подготовку Бюджетного вестника. Она занимается макрофискальными вопросами. После прихода в МВФ из Оксфордского университета она работала в Исследовательском департаменте по странам Африки и Карибского бассейна и в Департаменте МВФ по вопросам стратегии, политики и анализа по проблематике, связанной со странами с низкими доходами, а также по возникающим проблемам, таким как гендерные вопросы, неравенство и изменение климата. Она является автором большого числа публикаций в этих областях.



Муртаза Саед — заместитель начальника отдела в Департаменте стратегии и анализа политики МВФ. Он пришел в МВФ в 2004 году, ранее работал в Департаменте по бюджетным вопросам и Департаменте стран Азиатско-Тихоокеанского региона. До назначения на текущую должность он был заместителем постоянного представителя МВФ в Китае. Участвовал в поддерживаемых МВФ программах и надзорной деятельности по различным странам с формирующимся рынком и странам с развитой экономикой, в том числе по Колумбии, Кипру, зоне евро, Корее и Японии. Он проводил аналитические исследования в области макрофинансовых взаимосвязей, налогово-бюджетной и денежно-кредитной политики, финансовых кризисов, инвестиций, демографической ситуации и неравенства. До прихода в МВФ г-н Саед работал в Институте бюджетных исследований в Лондоне и Центре развития человеческого потенциала в Исламабаде. Имеет степень доктора экономических наук от Оксфордского университета.