

## Действовать сейчас, действовать сообща

[Витор Гаспар](#) и [Люк Эро](#)

13 апреля 2016 года

Прошедший год для государственных финансов был тяжелым. Возникает новая реальность. В этих условиях странам необходимо *действовать сейчас* для повышения экономического роста и укрепления устойчивости. Страны также должны быть готовы *действовать сообща*, чтобы противостоять глобальным рискам.

### Ухудшение состояния государственных финансов

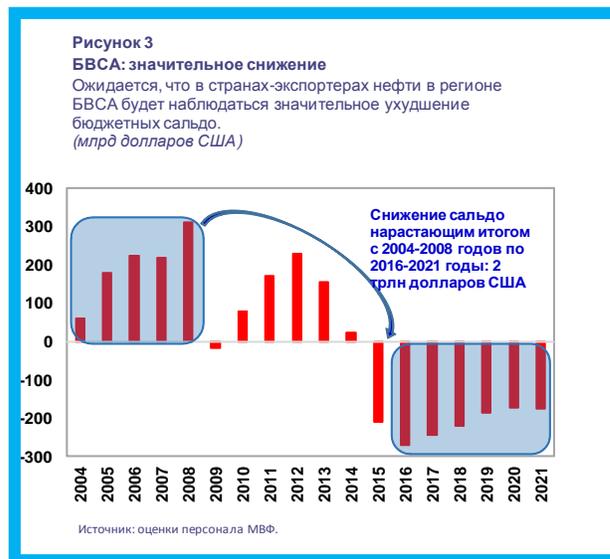
В [апрельском выпуске «Бюджетного вестника» 2016 года](#) показано, что государственный долг продолжает увеличиваться во всех регионах мира. Во многих странах также повысились бюджетные дефициты. В странах с развитой экономикой вновь придется ждать еще один год, прежде чем начнется снижение коэффициентов долга. В среднем государственный долг в настоящее время превышает уровень, наблюдавшийся во время Великой депрессии, и приближается к уровню, отмечавшемуся сразу после Второй мировой войны (рис. 1).



В странах с формирующимся рынком и странах с низкими доходами бюджетные дефициты в 2016 году, по прогнозам, будут даже выше, чем в 2009 году во время мирового финансового кризиса. Это представляет собой значительный сдвиг по сравнению с тем, что мы предполагали примерно год назад; перспективные коэффициенты государственного долга резко повысились (рис. 2). Бюджетные позиции экспортеров биржевых товаров особенно сильно пострадали из-за падения доходов. В

странах Ближнего Востока и Северной Африки совокупные бюджетные сальдо одних только экспортеров нефти в ближайшие пять лет должны ухудшиться на ошеломляющую величину — 2 трлн долларов США, по сравнению с докризисным периодом 2004–2008 годов (рис. 3).

Фундаментальные и чреватые серьезными последствиями тенденции мировой экономики влияют на состояние государственных финансов во всем мире. Эти



преобразования включают продолжающуюся слабость глобальной экономической активности и устойчиво низкое инфляционное давление в странах с развитой экономикой, падение цен на биржевые товары (примерно на 35 процентов за последние 12 месяцев и на 65 процентов с середины 2014 года в случае нефти), а также замедление торговли. Страны с формирующимся рынком и развивающиеся страны также сталкиваются с более высокими процентными ставками и сокращением притока капитала. Кроме того, почти повсеместно увеличиваются риски. Представляется, что эти изменения сохранятся, по крайней мере, на некоторое время.

Странам необходимо адаптироваться к этой новой реальности, но универсального решения не существует. Надлежащие ответные меры политики в разных странах различны, но точное сочетание мер зависит от характера фискальных задач, с которыми они сталкиваются. Мы выделяем три основные задачи.

### Три задачи

#### ***Первая задача. Как избежать ловушки низкого роста в сочетании с низкой инфляцией***

Страны с развитой экономикой сталкиваются с тройной угрозой низкого роста, низкой инфляции и высоких уровней государственного долга. Такое сочетание факторов может привести к самоусиливающейся нисходящей спирали. Под этим мы подразумеваем, что

продолжающиеся пересмотры в сторону снижения темпов экономического роста и инфляции связаны с пересмотрами в сторону повышения государственного и частного долга в процентном отношении к ВВП. Это может заставлять правительства, фирмы и население сокращать расходы для уменьшения долга, еще больше снижая экономическую активность и инфляцию.

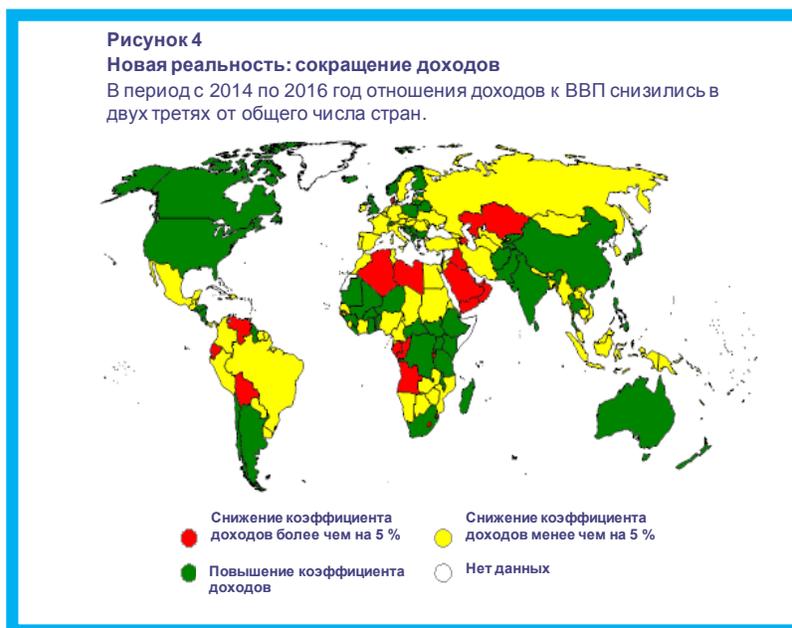
Для того чтобы избежать такой ловушки, страны должны следовать трехстороннему подходу, основанному на экспансионистской денежно-кредитной политике, благоприятной для экономического роста налогово-бюджетной политике и повышающих производительность структурных реформах. Под благоприятной для роста налогово-бюджетной политикой мы подразумеваем меры, способствующие росту как в краткосрочной, так и в среднесрочной перспективе (такие как увеличение инвестиций в инфраструктуру), и меры политики, которые поддерживают проведение структурных реформ. Одним из примеров этого является использование государственных средств для компенсации потерь тех, кто проигрывает в результате реформ (например, реформ, способствующих усилению конкуренции) и мог бы блокировать их принятие.

В странах, располагающих пространством для маневра в налогово-бюджетной политике, бюджеты также могли бы в большей степени способствовать поддержанию совокупного спроса. Во многих странах такие бюджетные возможности отсутствуют, и, разумеется, то, насколько страны способны поддерживать спрос, будет зависеть от условий в конкретных странах, в особенности от их уровня долга, а также от текущей и будущей стоимости заимствования. В ряде случаев страны не смогут замедлить консолидацию бюджета. Но даже в этих условиях правительствам надлежит защищать рост, не допуская сокращения высокопродуктивных государственных расходов и, вместо этого сворачивать менее эффективные программы.

Что произойдет, если макроэкономическая ситуация ухудшится? Что следует делать странам в случае серьезного замедления темпов роста мировой экономики и усиления остроты дефляции, что может столкнуть мировую экономику на нисходящую спираль, которую мы только что описали? Тогда ответных мер отдельных стран будет недостаточно. Директивные органы должны *действовать быстро и действовать сообща*, чтобы противостоять застойным тенденциям, и применять скоординированные меры политики во всех крупнейших странах мира. Ответные действия международного сообщества должны включать благоприятные для роста меры политики в отношении спроса и предложения. Особенно важно, чтобы страны предпринимали действия одновременно, так как положительные эффекты мер политики каждой страны будут усиливаться. Разумеется, некоторые страны не смогут участвовать в скоординированных ответных мерах политики, в частности, те, которые испытывают давление рынка. Но они, тем не менее, косвенно выиграют от более высокого роста в других странах благодаря укреплению торговли и повышению глобальной стабильности.

### **Вторая задача. Преодоление значительного и продолжительного сокращения доходов**

В период с 2014 по 2016 год примерно две трети стран испытывали снижение отношения доходов к ВВП (рис. 4). В странах – экспортерах биржевых товаров наблюдалось наибольшее сокращение доходов — в среднем на 7 процентов ВВП в случае экспортеров нефти. Поскольку цены на биржевые товары, вероятно, останутся низкими в течение некоторого времени, производители не имеют иного выбора, кроме сокращения государственных расходов и приведения их в соответствие с более низкими доходами. Тем не менее, эту неизбежную корректировку можно сделать менее болезненной путем мобилизации доходов, не связанных с биржевыми товарами, и сокращения неадресных и расточительных расходов, в том числе при помощи реформирования топливных субсидий. Страны, которые в прошлом накопили финансовые активы и испытывают меньшее давление со стороны финансовых рынков, смогут проводить консолидацию более постепенно.



### **Третья задача. Достижение целей развития при ограниченных бюджетных ресурсах**

Почти в половине развивающихся стран с низкими доходами коэффициент налогообложения ниже 15 процентов ВВП. Низкий уровень мобилизации доходов представляет собой существенное препятствие для экономического развития не только потому, что он ограничивает возможность финансировать расходы в целях содействия экономическому росту, но и потому, что низкий коэффициент налогообложения часто связан с недостаточным институциональным потенциалом, который необходим для того, чтобы придать импульс росту. Таким образом, мобилизация достаточных доходов является одним из основных компонентов стратегии роста и развития.

Создание минимального налогового потенциала может поддерживать и дополнять общий государственный и правовой потенциал. В частности, стабильное налогообложение, которое имеет широкую основу и регулируется четкими правилами, необходимо для эффективного бюджетного процесса. В сочетании с повышением эффективности расходов улучшение мобилизации доходов может способствовать достижению Целей устойчивого развития, в том числе путем улучшения предоставления услуг здравоохранения и образования и развития инфраструктуры. На практике странам с низкими доходами следует изучить возможности для получения новых видов доходов (например, путем введения или расширения налога на добавленную стоимость или налога на имущество) и укрепления налоговой дисциплины — две области, в которых МВФ оказывает обширную техническую помощь.

### **Среднесрочные цели**

Помимо вышеизложенных незамедлительных мер политики в конкретных странах, существуют две главные задачи, которые всем страны следует решать в среднесрочной перспективе:

- **Повышение устойчивости государственных финансов.** В условиях риска одна из важнейших целей налогово-бюджетной политики заключается в том, чтобы снизить чувствительность государственных финансов по отношению к шокам, таким как падение цен на биржевые товары или снижение стоимости валюты. Но как правительство может уменьшить факторы уязвимости? Главным образом, проводя работу по трем направлениям. Во-первых, страны могут улучшить методы раскрытия информации о рисках и их анализа. Всесторонняя, достоверная и своевременная публичная отчетность о состоянии государственных финансов может уменьшить вероятность и масштабы негативных сюрпризов. Такие события не являются редкостью. Например, правительства часто предоставляют частному сектору гарантии, которые могут оказаться весьма дорогостоящими, когда они исполняются. Очень важно раскрывать информацию о таких гарантиях, с тем чтобы они не возникали неожиданно. Во-вторых, странам следует принять конкретные меры по уменьшению выявленных рисков. Очень немногие страны разработали стратегии управления риском, которые действительно снижают вероятность возникновения рисков и ограничивают подверженность государства риску. Рассматривая предыдущий пример, страны могут ввести верхний предел на сумму гарантий, предоставляемых правительством. В-третьих, правительствам надлежит создать достаточные резервы для смягчения остающихся рисков, которые не могут быть уменьшены. Например, бюджеты должны включать соответствующие «запасы», представляющие собой резервы для урегулирования непредвиденных ситуаций.
- **Содействие устойчивому росту.** Во всех странах необходимо повысить рост в среднесрочной перспективе. В странах с развитой экономикой долгосрочное решение проблемы высокого долга невозможно без более высоких темпов роста. Действительно, устойчивое повышение роста на 1 процентный пункт может за десять

лет вернуть коэффициенты долга в странах с развитой экономикой на докризисные уровни. В странах с формирующимся рынком и развивающихся странах высокий рост также требуется для повышения жизненного уровня и финансирования стратегий развития. Как повысить рост? В [исследовании МВФ](#) показано, что реформы налоговой политики и политики в отношении расходов могли бы повысить средне- и [долгосрочный рост](#) на  $\frac{3}{4}$  процентного пункта в странах с развитой экономикой и даже на большую величину — в развивающихся странах. [Анализ в главе 2 «Бюджетного вестника»](#) показывает, что некоторые меры налогово-бюджетной политики являются мощным средством содействия инновациям и росту производительности. В частности, бюджетная поддержка НИОКР в частном секторе (в форме налоговых кредитов или субсидий на НИОКР), связанная с затратами бюджета в объеме 0,4 процента ВВП, — менее половины процента ВВП — может обеспечить 5-процентный прирост ВВП в странах с развитой экономикой в долгосрочной перспективе.

В целом, перед странами стоят сложные задачи по восстановлению активного роста, а также прочности и устойчивости государственных финансов. Но хорошая новость состоит в том, что директивные органы, по отдельности и совместно, по-прежнему имеют достаточные инструменты политики для решения этих проблем и адаптации к новой реальности.

\*\*\*\*\*



**Витор Гаспар** — гражданин Португалии, директор Департамента по бюджетным вопросам Международного Валютного Фонда. До работы в МВФ занимал различные руководящие должности, связанные с вопросами политики, в Банке Португалии, в том числе в последний период — должность старшего советника. В 2011–2013 годах занимал должность министра финансов и государственного управления Португалии. В 2007–2010 годах возглавлял Бюро советников по вопросам европейской политики в Европейской комиссии, а в период с 1998 по 2004 год был генеральным директором по исследованиям в Европейском центральном банке. Г-н Гаспар имеет степень доктора наук и постдокторскую ученую степень по экономике Университета Нова в Лиссабоне; он также учился в Католическом университете Португалии.



**Люк Эйро** — заместитель начальника отдела в Департаменте по бюджетным вопросам МВФ. Основными областями его исследовательской работы: разработка бюджетных правил, бюджетная централизация, налогообложение имущества и бюджетные мультипликаторы. До поступления на работу в МВФ он был государственным служащим в Казначействе Франции.