

АНАЛИТИЧЕСКОЕ РЕЗЮМЕ

Последние изменения и перспективы в бюджетной сфере

В странах с развитой экономикой идет умеренный и неравномерный подъем, которому способствует снижение цен на нефть, сохраняющаяся мягкая денежно-кредитная политика и более медленная бюджетная корректировка. Однако высокие уровни государственного и частного долга по-прежнему оказывают сдерживающее воздействие на рост и устойчивость долговой ситуации в некоторых странах с развитой экономикой. Кроме того, во многих странах инфляция существенно ниже целевых показателей, что осложняет задачу по сокращению высоких уровней государственного долга. Рост в странах с формирующимся рынком замедляется, а изменчивость финансовых рынков и валютных курсов привела к повышению стоимости финансирования государственных потребностей для некоторых из этих стран. В то же время снижение доходов от нефти и биржевых товаров создает трудности для стран-экспортеров.

В этих сложных условиях налогово-бюджетная политика по-прежнему играет важнейшую роль в укреплении доверия (наряду с мягкой денежно-кредитной политикой и структурными реформами) и, в соответствующих случаях, в поддержании совокупного спроса. В условиях узкого поля для политического маневра выделяются три направления действий для обоснованной налогово-бюджетной политики:

Гибкое использование налогово-бюджетной политики для поддержки роста при одновременном снижении рисков и обеспечении среднесрочной устойчивости долговой ситуации. Степень и тип гибкости зависят от состояния бюджета конкретной страны, макроэкономических условий и соответствующих бюджетных рисков. Страны, обладающие бюджетными возможностями, могут использовать их для поддержки роста, особенно если материализуются риски низкого роста и низкой инфляции. Например, более высокий объем государственных инвестиций в инфраструктуру может увеличить совокупный спрос в краткосрочной перспективе и повысить темпы роста потенциального объема производства в среднесрочной перспективе. Странам, которые имеют больше ограничений, для увеличения потенциального роста следует проводить перебалансировку государственных финансов и структурные реформы, в большей мере благоприятствующие росту. В то же время, в странах, где бюджетные риски могут привести к возникновению давления со стороны рынков, приоритетной задачей должно стать восстановление бюджетных резервов. В странах-экспортерах нефти и биржевых товаров можно использовать финансовые активы государства, если их объем является достаточным, для постепенной адаптации к шоку снижения цен на нефть. Тем не менее, в некоторых странах-экспортерах нефти с ограниченными финансовыми возможностями сокращения расходов могут быть неизбежными. В странах, применяющих нефтяные субсидии, непредвиденные выгоды от снижения цен следует использовать для

увеличения расходов, которые могут повысить темпы роста, а в случаях высокой макроэкономической уязвимости — для восстановления бюджетных резервов.

Использование возможности, создаваемой падением цен на нефть. Реформа налогов на энергоресурсы может способствовать уменьшению отрицательных внешних эффектов, вызванных потреблением энергоносителей, и предоставит передышку для перебалансировки налогового бремени, например, путем снижения налогов на рабочую силу для повышения занятости. В развивающихся странах дальнейшая реформа энергетических субсидий может создать возможности для продуктивных расходов на образование, здравоохранение и инфраструктуру, а также на программы в интересах малоимущих.

Укрепление институциональных основ для управления налогово-бюджетной политикой. Основы налогово-бюджетной политики создают ориентиры для такой политики и направляют ее на достижение среднесрочных целей. Эти основы могут содействовать работе автоматических стабилизаторов на протяжении экономического цикла и тем самым снижать колебания объема производства и повышать среднесрочные темпы роста. Продуманные бюджетные основы особенно необходимы в странах с высокими уровнями государственного долга и надвигающейся угрозой увеличения бремени расходов, связанных со старением населения.

Может ли налогово-бюджетная политика стабилизировать объем производства?

В условиях вялого роста и сохраняющихся рисков ухудшения ситуации одним из главных пунктов программы мер экономической политики является поиск путей усиления способности налогово-бюджетной политики сглаживать воздействие шоков, затрагивающих экономическую активность. Как явствует из данных, собранных в настоящем выпуске «*Бюджетного вестника*», в течение последних 30 лет налогово-бюджетная политика часто использовалась для этой цели. С середины 1990-х годов некоторые страны с развитой экономикой также все чаще прибегают к мерам налогово-бюджетной политики для стабилизации экономической ситуации. Вместе с тем многие страны с формирующимся рынком и развивающиеся страны, по-видимому, реже склонны применять этот подход ввиду их менее мощных фискальных инструментов и большого значения целей экономической политики, помимо стабильности объема производства, таких как создание экономической и социальной инфраструктуры, ориентированной на экономическое развитие, и удовлетворение социальных потребностей.

Налогово-бюджетная политика может оказывать стабилизирующее воздействие на производство двумя путями. Один путь — через так называемые автоматические стабилизаторы (налоговые платежи, которые меняются синхронно с доходами и расходами, и социальные трансферты, такие как пособия по безработице, которые автоматически повышают совокупный спрос во время спадов и сдерживают его во

время подъемов). Другой путь — благодаря целенаправленным мерам налогово-бюджетной политики, принимаемым в ответ на конкретные шоки. Автоматические стабилизаторы действуют своевременно, но они часто имеют отрицательные побочные эффекты для эффективности (например, высокие предельные налоговые ставки или чрезмерно щедрые трансферты, которые подрывают стимулы к поиску работы или созданию рабочих мест).

Автоматические стабилизаторы играют важную роль в бюджетной стабилизации, на них часто приходится более половины стабилизационных мер налогово-бюджетной политики в странах с развитой экономикой. Однако в благоприятные периоды им, как правило, не позволяют действовать в полном объеме из-за искушения израсходовать часть непредвиденных доходов. Возникающая асимметрия в мерах экономической политики в ответ на шоки объема производства не позволяет восстановить бюджетные резервы, когда рост идет высокими темпами, и может способствовать значительному накоплению государственного долга с течением времени.

Если прошлое содержит какие-либо указания на будущее, то адаптация налогово-бюджетной политики к шокам объема производства в большей мере может привести к значительному снижению макроэкономической волатильности. Дивиденды от более высокой степени бюджетной стабилизации особенно велики в странах с развитой экономикой, где соответствующее снижение изменчивости объема производства может достигать 20 процентов. Снижение изменчивости и неопределенности, в свою очередь, содействует росту в среднесрочной перспективе. Среднее повышение (на одно стандартное отклонение в рамках выборки) степени реагирования налогово-бюджетной политики на изменение объема производства может повысить годовые темпы роста в странах с развитой экономикой на 0,3 процентного пункта. Дивиденды, по-видимому, меньше в странах с формирующимся рынком и в развивающихся странах, где бюджетная стабилизация менее эффективна и где преобладают первоочередные задачи в области развития.

В целом, недопущение процикличности мер налогово-бюджетной политики может благоприятствовать как стабильности, так и экономическому росту. Хорошо продуманные налогово-бюджетные правила и среднесрочные бюджетные основы могут помочь, обеспечив действие автоматических стабилизаторов как в хорошие, так и в неблагоприятные времена. Странам, стремящимся усилить автоматические стабилизаторы, следует принимать меры, не связанные со значительными издержками для эффективности (например, придавать налоговым льготам, таким как инвестиционный налоговый кредит или вычет процентов по ипотечным ссудам, менее проциклический характер). Задержки в принятии решений и их реализации, связанные с дискреционными мерами по стабилизации, можно уменьшить, например, путем быстрого выявления капитальных расходов и расходов на ремонт.