



# Педантичность или Применяемый МВФ подход

**П**ОЛИТИКИ и экономисты сходятся во мнении о том, что для достижения Целей в области развития, поставленных в Декларации тысячелетия (ЦРТ), развивающимся странам требуется больше финансовой помощи, особенно в форме грантов и льготных ссуд. Однако некоторые представители сообщества по развитию выражают обеспокоенность по поводу того, что установленные МВФ строгие стандарты учета препятствуют увеличению расходов, финансируемых за счет дополнительных грантов и льготных ссуд. Существует опасение того, что программы МВФ направлены на ограничение размеров бюджетного дефицита без учета грантов, и, кроме того, в них не учитывается льготный характер ссуд, что не позволяет странам использовать все предлагаемые им гранты и ссуды.

В настоящей статье обсуждается вопрос о том, как МВФ ведет учет ссуд и грантов в бюджете конкретной страны, не только с точки зрения их влияния на сальдо бюджета, но, что важнее, — при оценке проводимой страной налогово-бюджетной политики.

## Создание возможностей для получения грантов

Анализируя макроэкономические последствия проводимой страной налогово-бюджетной политики, МВФ обычно оценивает сальдо бюджета как *с учетом*, так и *без учета* грантов в составе доходов. Его внимание к дефициту обусловлено тем, что дефицит, финансируемый за счет заимствования, может стать источником инфляционного давления, вытеснить кредит, предоставляемый частному сектору, создать дисбалансы во внешнеэкономических счетах страны и повысить государственный долг до такого уровня, при котором он не может финансироваться на устойчивой основе, что отрицательно скажется на экономическом росте и, в конечном счете, воспрепятствует усилиям по сокращению бедности.

С этой точки зрения расходы, финансируемые за счет внешних грантов, создают меньше трудностей, чем расходы, финансируемые за счет заимствования. Поэтому если при проведении своей макроэкономической политики страна руководствуется прежде всего соображениями устойчивости долговой ситуации, расходы, финансируемые за счет грантов, не приводят к образованию задолженности. Это служит аргументом в пользу применения показателя дефицита, учитывающего гранты, в качестве целевого ориентира сальдо бюджета (см. таблицу).

Однако также важно рассматривать бюджетный дефицит без учета грантов. Во многих странах налогово-бюджетная политика, чрезмерно зависящая от грантов, может оказаться неприемлемой. Один из вопросов заключается в том, можно ли рассчитывать на гранты, принимая решения относительно расходов, которые будут иметь периодически повторяющиеся последствия. Например, предположим, что правительство получило единовременный грант в размере 10 млн долларов США и нанимает на постоянную работу дополнительно 10 000 работников. Поскольку нет гарантии того, что гранты будут поступать и в будущем, следовало бы задуматься о том, что если правительство будет продолжать нанимать работников, израсходовав первый грант, тогда повышение расходов

на заработную плату придется финансировать за счет заимствования у небанковского частного сектора или денежной эмиссии. Еще одной причиной для озабоченности в случае, если правительство ставит целью ограничить повышение спроса, является то, что расходы, финансируемые за счет грантов, могут оказаться более мощным фактором повышения совокупного спроса, чем расходы, финансируемые за счет внутренних налогов. Бюджетный дефицит без учета грантов будет более точным показателем воздействия налогово-бюджетной политики на совокупный спрос.

Поэтому в операциях МВФ обычно учитываются *оба* показателя дефицита — как включающий, так и не включающий гранты. В целом большее значение придается показателю, включающему гранты, когда есть основания предполагать, что гранты будут периодическими и стабильными, однако если ожидается, что они будут непостоянными или настолько крупными, что окажут давление на спрос, большее значение придается показателю бюджетного дефицита без учета грантов.

Разумеется, показатели бюджетного дефицита являются только одним из компонентов проводимого МВФ анализа налогово-бюджетной политики. Так, при анализе бюджета следует учитывать структуру программы государственных расходов. Программа, значительную часть которой составляют высокопродуктивные, способствующие экономическому росту инвестиции в материальную инфраструктуру и человеческий капитал, расценивается более положительно, по сравнению с программой, в которой преобладают непродуктивные виды расходов.

В более общем плане, опыт показывает, что полная оценка состояния бюджета страны должна основываться также на целом ряде других факторов, в том числе включающих:

- макроэкономические возможности страны для поглощения увеличившихся внешних потоков, то есть способность расходовать дополнительные внешние гранты, не оказывая слишком сильного давления на внутренние ресурсы, объем которых ограничен (невнешнеторговые товары), и, таким образом, избегая инфляции или повышательного давления на реальный валютный курс;
- перспективы устойчивого притока грантов и льготных ссуд;
- вероятность повышения государственных доходов в будущем (которые постепенно заменят нестабильные гранты) и любые факторы изменчивости, обусловленной структурой расходов; и
- приемлемость налогово-бюджетной политики страны с точки зрения потенциала обслуживания долга: если, даже при наличии грантов и льготных ссуд, правительство окажется неспособным обслуживать будущие долги, ему придется сократить бюджетный дефицит.

МВФ сознает значение индивидуального и гибкого подхода к установлению целевых показателей налогово-бюджетной политики. Анализируя недавние программы в странах с низкими доходами, Мартин и Сегура-Убьерго (2004 год) пришли к заключению о том, что МВФ соглашался с увеличением среднего объема внешней помощи (включая гранты и

# ОСМОТРИТЕЛЬНОСТЬ? К УЧЕТУ ГРАНТОВ И ССУД

## Различные методы учета

Льготные ссуды по-разному сказываются на величине бюджетного дефицита, в зависимости от подхода к учету безвозмездного элемента ссуды.

(Млн долларов)

	Исходный бюджет	Бюджет, включ. грант в размере 10	Бюджет, включ. льготную ссуду в размере 10 (подход МВФ) <sup>1</sup>	Бюджет, включ. льготную ссуду в размере 10 (подход критиков) <sup>1</sup>
Общая сумма расходов	123	133	133	133
Общая сумма доходов (без учета грантов)	120	120	120	120
Внешние гранты	0	10	0	4 <sup>2</sup>
Льготные ссуды	0	0	10	6 <sup>3</sup>
Общая сумма доходов (с учетом грантов)	120	130	120	124
Бюджетный дефицит (без учета грантов)	3	13	13	13
Бюджетный дефицит (с учетом грантов)	3	3	13	9

Источник: автор.

<sup>1</sup>Исходя из предположения о льготной ссуде с грантом, эквивалентным 40 процентам.

<sup>2</sup>Эквивалентный гранту элемент льготной ссуды.

<sup>3</sup>Эквивалентный коммерческой ссуде элемент льготной ссуды.

льготные ссуды) и даже помогал странам привлекать дополнительные средства. В первый год реализации программ, поддерживаемых ресурсами в рамках механизма финансирования на цели сокращения бедности и содействия экономическому росту (ПРГФ), объем внешней помощи составлял в среднем семь процентов ВВП, то есть приблизительно на один процент больше, чем в год до начала программы. За первый год реализации программы внешние гранты увеличились более чем на 1/2 процента ВВП до четырех процентов ВВП. Особенно резко увеличился объем грантов, полученных Малави и Угандой (более чем на 2 1/2 процентных пункта ВВП). Кроме того, в тех случаях, когда гранты оказывались неожиданно крупными и не возникло проблем с их освоением, Исполнительный совет МВФ часто отменял целевые показатели, установленные в рамках программы, допуская более высокие уровни расходов и дефицита (без учета грантов), чем те, которые были предусмотрены программой.

## Льготное кредитование

Еще одна часто поднимаемая проблема связана с возможностью отрицательного отношения к льготным ссудам со стороны МВФ. Речь идет о ссудах, которые субсидируются, с тем чтобы условия их предоставления были менее обременительными, чем в случае коммерческих ссуд: процентная ставка ниже, а льготный период и срок погашения дольше, чем у обычных коммерческих ссуд. Такие ссуды могут считаться эквивалентом суммы безвозмездного элемента и элемента коммерческой ссуды. Тем не менее, поскольку льготные ссуды все равно являются заимствованием, правила учета требуют указания всей суммы ссуды «под чертой»; таким образом, вся сумма расходов, финансируемых за счет такой ссуды, однозначно увеличивает дефицит (см. графу 3 таблицы). Критики подхода МВФ утверждают, что безвозмездный элемент ссуды должен учитываться так же, как и любой другой грант, то есть если безвозмездный элемент ссуды в размере 10 млн долларов составляет 40 процентов, то дефицит с учетом гранта превышает исходный предусмотренный программой уро-

вень всего на шесть млн долларов (графа 4 таблицы), а не на 10 млн долларов, согласно традиционному методу учета.

Однако при таком порядке учета игнорируется принципиальная разница между грантом и льготной ссудой, которая заключается в том, что ссуда должна быть полностью выплачена. Фактический грант, содержащийся в льготной ссуде, — это процентная субсидия, приведенная стоимость которой тем больше, чем дольше льготный период и срок погашения ссуды. Таким образом, грант фактически предоставляется частями *на протяжении всего срока погашения ссуды*, что соответствует применяемому МВФ подходу к бюджетному учету.

Некоторые критики МВФ утверждают, что при разработке налогово-бюджетной политики и оценке устойчивости бюджета следует учитывать безвозмездный элемент, образующийся в результате сочетания пониженных процентных ставок с продолжительным льготным периодом и сроком погашения. Применяемый МВФ подход к бюджетному учету фактически позволяет делать это двумя способами: во-первых, как уже объяснялось, *четко указывая* в бюджетных счетах *следующего года* пониженные (по сравнению с коммерческими условиями) процентные платежи, и, во-вторых, уделяя основное внимание *чистой приведенной стоимости* долга (показателю, учитывающему льготные условия кредитования), а не его *номинальному* размеру при оценке бремени задолженности страны (решающий фактор при определении лимитов дефицита). Поэтому из двух стран с одинаковым отношением номинального долга к ВВП страна с преимущественно льготным долгом будет считаться имеющей более устойчивую бюджетную позицию и, следовательно, более широкие возможности для расходования средств или снижения налогов.

## Заключение

МВФ тесно сотрудничает с развивающимися странами, донорами и другими международными учреждениями, помогая странам достичь ЦРТ. Он стремится содействовать мобилизации внешней финансовой помощи. Вместе с тем, МВФ должен также помогать обеспечивать условия для того, чтобы дополнительная помощь не ставила под угрозу достижение фундаментальных макроэкономических целей, стоящих перед государствами-членами, а именно — целей экономического роста, стабильности цен и устойчивости долговой ситуации, которые составляют основу любого существенного сокращения бедности. Применяемый МВФ подход к учету грантов и ссуд при анализе бюджетного дефицита призван обеспечить неизбежность этих целей. ■

*Питер Хеллер — заместитель директора Департамента по бюджетным вопросам МВФ.*