

© 2013 г.

Аганемат Агаев

доктор философии по экономике

начальник отдела Центрального банка Азербайджана

(e-mail: aganemat@gmail.com)

РОЛЬ ФИСКАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ В ОБЕСПЕЧЕНИИ УСТОЙЧИВОСТИ ЭКОНОМИКИ

Обладание устойчиво развивающимся государственным бюджетом как главным регулирующим фактором любой экономической системы стало важным элементом макроэкономического равновесия в развитых странах мира. Статья посвящена проблемам эффективной фискальной политики с точки зрения макроэкономической стабильности. Предлагаются механизмы решения данных проблем.

Ключевые слова: фискальная политика, фискальная консолидация, проциклическая и контрциклическая политика, экономический рост.

Одним из ведущих механизмов регулирования экономики является государственный бюджет. Как самое важное звено государственных финансов он обеспечивает перераспределение валового национального дохода и служит рациональному распределению доходов. Однако при этом механизм государственного бюджета, включающий в себя такие экономические рычаги, как налоги и государственные расходы, одновременно во многом определяет направления развития национальной экономики и стимулирует экономическую инициативу. Обладание устойчиво развивающимся государственным бюджетом как главным регулирующим фактором любой экономической системы стало важным элементом макроэкономического равновесия. Сегодня ведущие исследовательские институты мира интенсивно анализируют проблемы фискальной устойчивости, учитывая сложности последнего периода. Изучаются такие приоритетные темы государственных финансов, как долговые рынки государства, фискальная консолидация, краткосрочные и среднесрочные фискальные прогнозы, оценка фискальных рисков. Оцениваются фискальные последствия глобального финансового кризиса, являющегося самой актуальной темой последних лет. Анализируется роль политического фактора, обуславливающего возрастающее значение государственных финансов.

Бюджетная политика национальных экономик постепенно переориентируется с поддержания валового спроса на сокращение бюджетного дефицита.

Основным фактором уменьшения бюджетного дефицита развитых стран является сокращение объемов помощи, оказываемых финансовому сектору. В развивающихся экономиках наблюдается тенденция восстановления экономической активности, уменьшения бюджетного дефицита за счет жесткой бюджетной политики и низких процентных платежей. Несмотря на значительную разницу в экономическом положении отдельных стран, зачастую достигается постепенное сокращение бюджетного дефицита за счет налоговых поступлений и грантов. В нефтедобывающих же странах фискальная политика и ситуация зависят от экспортной цены на нефть. Рост цен на нефть, а в некоторых странах и ужесточение финансовой политики укрепляют бюджетный баланс.

Политика фискальной консолидации должна использоваться в развитых странах в основном для улучшения бюджетных показателей с учетом необходимости поддержания экономической активности в долгосрочной перспективе. Причем степень зависимости между этими двумя аспектами финансовой политики значительно различается в зависимости от бюджетных балансов и рыночных давлений. Но общий подход заключается в том, что политика уменьшения бюджетного дефицита не должна вести к резкому уменьшению экономической активности¹.

В последнее время в ведущих аналитических и исследовательских институтах выдвигаются на передний план два противоположных подхода к фискальной политике. Согласно одному подходу, ужесточать бюджетную политику при устойчивом сохранении безработицы иррационально. Согласно же другому подходу, в период, когда уровень государственного долга велик, ужесточение фискальной политики неизбежно. Оба эти подхода достаточно аргументированы как в теоретическом, так и в эмпирическом плане. Действительно, в неадекватных рыночных условиях значительное уменьшение бюджетного дефицита представляется очень рискованным. Но при всем при этом, ограничение фискального регулирования также неправильно. Субъекты рынка не должны терять доверие к государству относительно выполнения им своих долговых обязательств. Но и большой бюджетный дефицит, ведущий к росту государственного долга, негативно сказывается на экономическом развитии.

По материалам Международного валютного фонда, в развитых странах увеличение государственного долга на 10% уменьшает рост ВВП на 0,15%. Согласно данным материалам, отказ или перенос во времени соответствующих мер политики фискальной консолидации в период глобального кризиса считается самым рациональным решением. Наряду с этим, правительство должно применять довольно жесткую политику для того,

¹ International Monetary Fund. Automatic fiscal stabilizer. September 28, 2009, SPN/09/23., p. 8.

чтобы создать уверенность у экономических агентов в четком выполнении своих будущих планов.

В экономиках, сталкивающихся с такими дилеммами, как фискальная консолидация или фискальный стимул, при появлении тенденций к хотя бы незначительному восстановлению экономического роста, началу оживления экономики возникает возможность оказания, пусть даже в ограниченном масштабе, прямой помощи финансовому сектору. При этом если экономика с низкими доходами имеет сильный политический каркас, это создает возможность для внутреннего финансирования больших фискальных дефицитов, не нанося вред финансовой стабильности.

Реакция рынка на фискальные изменения проявляется в уровне процентных ставок и доходности государственных краткосрочных долговых бумаг. Эта реакция больше всего основывается на оценке уровня рисков в национальных экономиках. В экономиках с развитыми финансовыми рынками уменьшение доходности государственных долговых ценных бумаг происходит на фоне низких инфляционных ожиданий, повышения интереса инвесторов и позитивных ожиданий экономического роста. В некоторых экономиках повышение спроса инвесторов на государственные долговые ценные бумаги тесно связано с восстановлением стабильности банковского сектора. В таком случае инвесторы воспринимают государственные ценные бумаги как нерискованные активы и приобретают их для повышения качества своих инвестиционных портфелей.

После начала кризиса ослабление желания инвесторов брать на себя риск приводит к сокращению долговых сроков государства. Стабилизация же рынка и повышение доверия инвесторов приводит к продлению долговых сроков государства, что уменьшает долю краткосрочных долгов в общем объеме. Фискальные консолидированные планы большинства стран по обеспечению устойчивости фискального сектора, в том числе бюджетного дефицита, в основном охватывают среднесрочный период, однако в некоторых странах этот срок продлевается. Несмотря на различия в давлениях рынка, объем и скорость объявленной консолидации обеспечивает баланс между уменьшением бюджетного дефицита и поддержанием экономического роста.

В рецептах фискальной устойчивости большая часть планов предусматривает расходную консолидацию, а остальная часть – доходную или смешанную консолидацию. Опыт прошлого показывает, что расходная фискальная консолидация, сопровождающаяся монетарным стимулом, не приносит значительного ущерба для экономического роста. Но одной консолидации далеко недостаточно для успеха. Поэтому достигнуть поставленных целей можно, осуществив параллельно с консолидаций фискальные и структурные реформы, не оказывая при этом негатив-

ного влияния на экономический рост. Анализ показывает что при такой практике доля расходной консолидации в общем объеме консолидации составляет как минимум 60%. 40% смешанной фискальной политики составляет расходная, 60% – доходная политика.

Сдерживание роста и снижение бюджетного дефицита путем уменьшения бюджетных расходов достигается уменьшением зарплат, объема общественных сервисов и социальных трансфертов. В тех же целях используется повышение бюджетных доходов, основанное на увеличении налогов. На долю подоходного налога, индивидуального и корпоративного, а также социальных страховых взносов приходится зачастую до 50% объема доходной консолидации. Повышение НДС и акцизов дают 1/3 повышения доходов.

Для финансирования бюджетного дефицита со среднесрочным периодом, далеко вышедшим за рамки своего устойчивого уровня, проведение структурных реформ в экономике имеет большое значение. Постепенный перенос тяжести финансирования расходных направлений с государственного бюджета на другие источники создает возможность для сосредоточения фискальных ресурсов на таких важных направлениях, как расходы на образование и здравоохранение.

С возникновением экономических катаклизмов в глобальном масштабе, а также усилением силы их давления требуется укрепление фискальных и бюджетных институтов. Об этом свидетельствуют, например, применение правила конституционного структурного бюджетного баланса в Германии и образование Управления бюджетной ответственности в Великобритании¹. Сюда можно отнести и совершенствование фискальной отчетности, прогнозирования и управления рисками в странах «Большой двадцатки» в последнее время.

Сокращение бюджетного дефицита до устойчивого уровня за краткосрочный и среднесрочный период не говорит однозначно о совершенстве фискальной политики государства. При ее оценке следует учитывать важную роль следующих факторов. Во-первых, неточно и непдробно могут быть отражены методы консолидации. Во-вторых, часто не предусмотрены широкие реформы для уменьшения расходов в среднесрочном и долгосрочном периоде, несмотря на запланированные реформы в социальных секторах в краткосрочном периоде. В-третьих, правительство не берет на себя обязательство в отношении объема государственного долга на долгосрочный период, а это может привести на следующем этапе к неустойчивому бюджетному дефициту.

¹ International Monetary Fund. Fiskal monitor. April, 2011 – July 16, 2012, p. 30.

Один из важных элементов устойчивости фискального сектора, в том числе бюджетного дефицита, является оценка фискальных рисков. Это зависит от трех факторов: 1) долгосрочный фискальный ориентир, то есть платежеспособность на долгосрочный период; 2) возможные негативные шоки, которые могут возникнуть вокруг фискального ориентира; 3) чувствительность рынка.

Несмотря на инициативу фискальной консолидации в целях бюджетной устойчивости стран, во многих случаях уровень государственных долгов продолжает расти в среднесрочном периоде. Уменьшение же долговых обязательств государства и приведение их на устойчивый уровень зависит от того, являются ли реформы фискальной консолидации долгосрочными и проявляет ли правительство страны сильную политическую волю.

Уроки современной мировой практики показывают, что, когда правительства не берут на себя обязательства по уменьшению государственных долгов до фискальной консолидации, то на стадии после достижения относительной стабильности правительства показывают меньший интерес к сокращению госрасходов¹.

Несмотря на схожесть фискальных результатов реформ, осуществленных по нескольким разным сценариям, с точки зрения влияния на экономический рост эти сценарии могут значительно различаться. Оценка адекватности налоговой политики относительно финансового сектора является одним из условий решения проблемы фискальной устойчивости. Глобальные кризисы последних лет показывают, что ряд развитых стран для компенсации ущерба, нанесенного кризисом, начали взимать временные налоги с финансового сектора. Например, Великобритания получила возможность собрать средства на сумму 1,3 миллиарда фунтов стерлингов после 50%-го налогообложения бонусов финансового сектора. А в некоторых странах были созданы фонды финансовой стабильности для предупреждения потенциальных кризисов, в том числе для обеспечения потребности экономики в финансовой помощи, или были созданы фонды финансовой устойчивости для финансирования потенциальных ущербов.

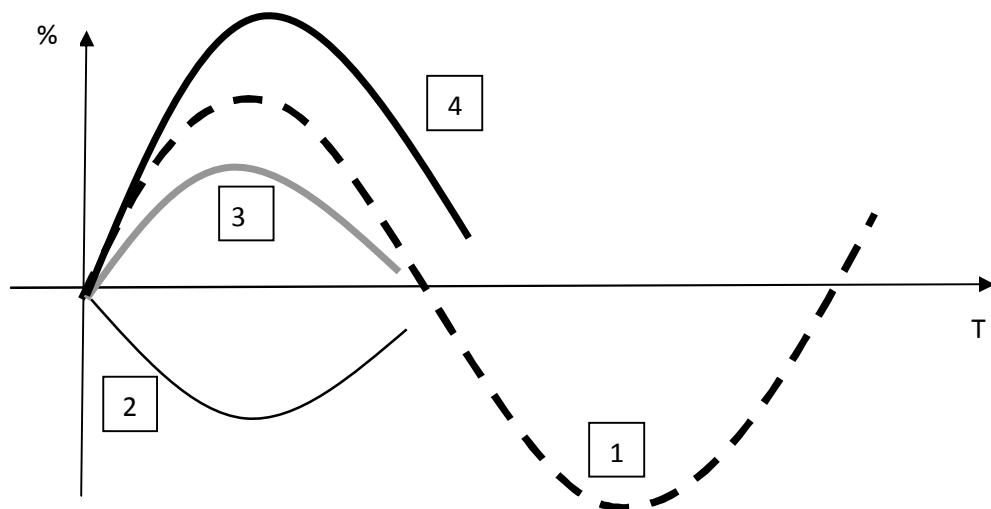
Глобальные исследовательские институты предлагают взимать налоги с обязательств финансовых институтов (за исключением застрахованных депозитов, страховых резервов) для снижения системных рисков финансового сектора в экономике и финансирования будущих финансовых потребностей. Также предлагаются налоговые реформы по выплате налогов в фонды финансовыми институтами при дифференциальных ставках, в зависимости от системных рисков каждого института. Оценки МВФ

¹ International Monetary Fund. World Economic Outlook I-2009, VII, 2012, p. 15-21.

показывают, что в среднем введение налога в размере 0,1% позволяет собрать ресурсы для финансирования фонда финансовой стабильности (2,4% к ВВП) на 10 лет. Считается, что этот механизм также поможет значительно повысить финансовую стабильность страны¹.

Одним из полезных уроков последнего финансового кризиса с точки зрения макроэкономической и фискальной политики стала пропаганда необходимости различать проциклическую и контрциклическую политику и преимуществ контрциклической политики. Таким образом, в большинстве стран, в том числе в Азербайджане, возникла необходимость в новой модели макроэкономического регулирования.

Подходы к понятиям проциклической и контрциклической политики неоднозначны. Проциклическая макроэкономическая политика – это повышение бюджетных расходов на высших фазах экономического роста, то есть расходование финансовых ресурсов в «хорошие времена». Контрциклическая макроэкономическая политика – это экономия фискальных ресурсов на высших фазах экономического роста при повышении бюджетных расходов на низших фазах экономического роста, то есть стимулирование спроса. Таким образом, концепция контрциклической макроэкономической политики предполагает расходование финансовых ресурсов в «тяжелые времена» экономики.



Пунктирная линия (1) – экономический цикл

Линии 2, 3 и 4 – реальный рост фискальных расходов (в разных вариантах)

Графические изображения проциклической и контрциклической политики

¹ Mohanty M.S. and Michela Scatigna. Countercyclical fiscal policy and central banks. International Monetary Fund., p. 11.

Экономический цикл является главным детерминантом определения указанных форм политики. То есть особенность политики оценивается в отношении экономического цикла. В таком случае выбор критерия экономического цикла также очень важен. Если мы определяем экономический цикл способом дефицита валового производства (output gap), то линия 2 в графике отражает контрциклическую фискальную политику, а линии 3 и 4 – проциклическую фискальную политику. Если мы определяем экономический цикл способом экономического роста (real economic growth rate), то линия 2 в графике отражает контрциклическую фискальную политику, а линия 4 – проциклическую фискальную политику. А в какую группу входит линия 3, с теоретической точки зрения зависит от субъективных, а в эмпирическом смысле – от особенностей национальной экономики страны (степени открытости, уровня обеспеченности страны природными ресурсами и др.).

Мнение о необходимости формирования новой модели макроэкономического регулирования зародилось еще до начала последнего глобального кризиса.

Таким образом, до кризиса в большинстве стран, особенно в экономиках, богатых ресурсами, концептуальные пустоты, существующие в макроэкономическом управлении, можно сгруппировать следующим образом:

- по фискальной политике: невыполнение правил простоя (переход лимита неизменных затрат, нересурсный дефицит бюджета и пр.), несогласование расходной политики со стратегическими мишенями, низкий уровень прозрачности общественных финансовых отношений;

- по денежной политике: существование частично или полностью фиксированного валютного режима, ограничения по контролю за инфляцией;

- слабая координация между политическими компонентами (фискальный, монетарный, ценовой и пр.) на макроэкономическом уровне.

Такие пустоты до начала глобального кризиса способны привести к локальным кризисам в ресурсных экономиках.

Помимо этого, последние глобальные кризисы сделали актуальным ряд новых вызовов:

- по фискальной политике: высокая процикличность (перемещение) в период бума, соблюдение фискальной устойчивости;

- по макропруденциальной политике: процикличность, учет системных рисков, ограниченность контрциклических инструментов, в результате – выход пузырей из-под контроля, отсутствие механизма их отслеживания и управления ими;

- по расходованию ресурсной прибыли: недопущение голландского синдрома в экономике посредством применения четких правил и усиления финансовой разборчивости.

Соблюдение правил финансовой устойчивости охватывает следующее:

- применение принципа «неизменные реальные расходы»;
- поддержание нересурсного фискального дефицита в пределах определенного лимита;
- применение «золотого правила»: прикрепление ресурсной прибыли только к капитальным затратам и затратам труда;
- обеспечение устойчивого социального финансирования, ускорение пенсионных реформ.

В данном направлении ряд стран имеют прогрессивный опыт. Например, в Европейском союзе бюджетный дефицит не должен превышать 3% ВВП; для обеспечения устойчивости в Норвегии ненефтяной бюджетный дефицит ограничивается на уровне процентных доходов Фонда и пр.

Контрцикличность фискальной политики должна осуществляться непосредственно в рамках принципов устойчивости. Поскольку в зависимости от возникшей ситуации во многих случаях соблюдение этих двух принципов, связанных с фискальной политикой, не может быть согласовано.

Итак, если во время рецессии контрцикличность фискальной политики требует увеличения расходов, реализация этого за счет ресурсных доходов означает нарушение принципа устойчивости. В таком случае следует проводить контрциклическую фискальную политику только способами, отвечающими условиям устойчивости. Например, в период последних кризисов в ряде стран, в формировании доходов которых играют большую роль природные ресурсы («ресурсные страны»), возникла необходимость в поддержании экономического роста с помощью спроса посредством контрциклической фискальной политики.

В настоящее время ведущие теоретические концепции, касающиеся вопросов фискальной устойчивости, рекомендуют увеличение контрциклическости бюджетно-налоговой политики. Проциклические же методы фискальной политики сейчас могут считаться одной из основных «лазеек» экономического управления. Так, в годы, когда глобальные биржевые ставки, особенно на энергоносители, высоки и имеются альтернативные источники финансирования экономического роста, происходила фискальная экспансия. А в условиях ограниченности источников экономического роста вследствие глобальных кризисов первой реакцией фискальных органов на падение цен было главным образом ужесточение фискального администрирования и замораживание исполнения большинства

новых инвестиционных проектов. Но это является ни чем иным, как «рецептом» еще большего углубления рецессии.

Одной из важных проблем повышения контрциклической фискальной политики является проблема автоматических стабилизаторных механизмов. В ресурсных странах применение автоматического стабилизаторного механизма зависит от согласования текущих бюджетных расходов с нересурсными доходами; повышения чувствительности государственных инвестиционных расходов к циклу; циклического регулирования использования стабилизационных фондов.

Пример: в Чили профицит бюджета, избавленного от циклических изменений, не должен превышать 1% ВВП; в Турции был разработан такой контрциклический механизм, при котором норма годового темпа прироста дефицита бюджета должна быть уменьшена до 1/3 того, что превышает 5% реального темпа прироста ВВП¹.

Современные теоретические школы, развивающиеся на базе эмпирических исследований, выдвигают на первое место по важности различные институциональные и экономические реформы в области фискального управления. Из них можно отметить: переход на систему планирования бюджета, направленного на результат; обеспечение конкурентного налогового бремени, усовершенствование налогового администрирования; формирование системы эффективного управления государственным долгом; разработку устойчивой модели государственного долга и соединения его с контрциклической фискальной политикой; поддержку ритмической реализации бюджетных расходов, строгое соблюдение правил фискальной прозрачности и отчетности, создание системы фискальной статистики.

¹ Reports and research materials of Central Bank of Azerbaijan.