



Фискальное пространство — что это такое и как его получить?

Питер Хеллер

С НЕДАВНЕГО времени в среде тех, кто занимается оказанием помощи, вошел в моду термин «фискальное пространство». Однако его смысл не совсем ясен. Иногда концепция «фискального пространства» используется правительствами для обоснования необходимости либерализации бюджетных ограничений в целях привлечения дополнительных заемных ресурсов для финансирования инфраструктурных проектов. Логика в данном случае заключается в том, что такие проекты создают продуктивные активы, окупающие себя в долгосрочной перспективе, а потому они сами для себя образуют необходимое фискальное пространство. Однако в последнее время термин также используется сторонниками увеличения ассигнований на здравоохранение и образование, которые утверждают, что эти расходы со временем окупятся благодаря более высокой отдаче на человеческий капитал. Хотя термин является новым, сама концепция не нова. Она давно уже стала одним из элементов надлежащего бюджетного анализа. Вопрос о создании фискального пространства *всегда* стоял перед правительствами и советниками правительств, включая международные финансовые учреждения, такие как МВФ.

Определение фискального пространства

Что такое фискальное пространство? Его можно определить как *резерв бюджета правительства, который может быть использован в определенных целях без ущерба для финансовых позиций или стабильности экономики*. Идея заключается в том, что если предполагается выделение дополнительных ресурсов на обоснованные государственные расходы, то для этого необходимо иметь или создать соответствующее фискальное пространство. Правительство может создать фискальное пространство путем увеличения налогов, получения внешних грантов, сокращения менее приоритетных расходов, получения заемных средств (от своих граждан или внешних кредиторов) либо привлечения займов из банковской системы (и увеличения тем самым денежной массы). Однако это следует делать без ущерба для макроэкономической стабильности и устойчивости бюджета, то есть правительство должно быть уверено в том, что как в краткосрочном, так и долгосрочном плане оно будет иметь возможность финансировать желаемые программы расходов и обслуживать свою задолженность.

Как это сделать? Правительство должно убедиться в том, что более высокие расходы на краткосрочную перспективу и любые связанные с ними будущие расходы — в том числе любые постоянные расходы на эксплуатацию и обслуживание, связанные с инвестициями в инфраструктуру или создание школ или больниц, — могут быть профинансированы из текущих и будущих доходов. При финансировании путем заимствования расходы подлежат оценке исходя из их воздействия на базовые темпы роста, а также доходного потенциала страны. В частности, правительство должно быть уверено в том, что увеличение ассигнований в одной области — на-

пример, в здравоохранении — в конечном итоге не приведет к вытеснению производительных расходов в других областях.

В случае развивающихся стран и стран с формирующимся рынком вопрос о фискальном пространстве может быть более актуальным, чем в случае экономически более развитых стран, так как они могут иметь более насущные потребности в расходах в настоящее время. Однако данный вопрос включает в себя и более долгосрочный аспект даже для стран с низким уровнем дохода, поскольку необходимо иметь резерв на случай непредвиденных потребностей в бюджетных средствах. Например,

- страны, получающие значительные внешние ресурсы для определенного сектора (например, здравоохранения), в результате увеличения этого сектора могут столкнуться с необходимостью осуществления дополнительных расходов в будущем, что по существу свяжет часть будущего прироста внутренних бюджетных ресурсов;
- приток внешних ресурсов, например, в виде помощи, может отрицательно повлиять на макроэкономическое положение страны (например, в результате повышения реального обменного курса и, следовательно, снижения внешней конкурентоспособности) или привести к чрезмерной зависимости от помощи, и потому может быть необходимо ограничить такой приток. Финансируемое за счет внешних средств расширение одного сектора (например, образования) может обернуться ограничением внешнего финансирования, доступного другим секторам;
- приток ресурсов может использоваться для финансирования определенной государственной программы, например пенсионной реформы, ведущей к образованию обязательств в форме будущих платежей, размер и сроки которых являются весьма неопределенными.

Позиция МВФ

Какова позиция МВФ? Когда МВФ оценивает макроэкономическое положение страны, он в принципе благосклонно относится к созданию фискального пространства за счет более высокого притока иностранных грантов на оплату инфраструктурных или социальных программ. В то же время МВФ сигнализирует об опасности, если более высокие расходы ставят под угрозу макроэкономическую стабильность или устойчивость долговой ситуации. Подобная осторожность особенно проявляется в отношении использования кредита центрального банка ввиду особого внимания, уделяемого МВФ инфляции и ее негативному влиянию на рост и масштабы бедности. Кроме того, более высокие расходы в одном секторе, даже если они финансируются внешними грантами, могут иметь последствия для других секторов, что также необходимо принимать во внимание.

Как определяются масштабы возможного фискального пространства? МВФ учитывает как возможности дополнительной экономии государственных средств путем рационализации расходов и проведения налоговой реформы, так и

дополнительные ресурсы, которые могут быть мобилизованы в виде займов и грантов. Он также оценивает фундаментальные факторы, которые могут влиять на проведение государственной политики.

Изменение приоритета расходов. Одной из первоочередных задач должно стать сокращение непродуктивных расходов. Для этого может потребоваться уменьшение субсидий или военных ассигнований, сдерживание роста заработной платы или рационализация элементов гражданской службы (включая решение часто встречающейся проблемы фиктивных работников). Но в то же время необходимо защищать продуктивные расходы — если в секторе не расходуется достаточно средств (например, в секторе здравоохранения), это может иметь негативные социальные последствия и оказаться ложной экономией, поскольку приведет к увеличению будущих потребностей в расходах вследствие такого ослабления сектора, и в будущем необходимо будет потратить значительное время и ресурсы на его «восстановление».

Повышение эффективности. Другая задача должна состоять в упорядочении реализации программ, уменьшении коррупции и повышении качества управления. Доноры могут способствовать этому путем рационализации предъявляемых условий, устранения связывающих условий помощи, сокращения административной нагрузки, улучшения координации расходов в секторе и уменьшения административного бремени, ложащегося на ограниченное число руководителей программ в стране-получателе средств.

Увеличение доходов. В странах с низким отношением государственных доходов к ВВП важной задачей обычно является расширение налоговой базы и улучшение системы сбора налогов. В случае стран с низким уровнем дохода минимальной целью следует считать обеспечение налоговых поступлений на уровне 15 процентов ВВП.

Увеличение заимствования. Поскольку внутренние и внешние займы требуют обслуживания и погашения, разработчики политики должны оценивать социальную отдачу от вложений, финансируемых с помощью займов. Правительст-

ва могут принимать решения о привлечении займов без конкретного анализа прямой отдачи, но в таком случае они должны оценивать общую устойчивость программ. В таких оценках обычно учитываются ожидаемые темпы роста экономики, экспортный потенциал и денежные переводы от лиц, работающих за границей, а также предполагаемые будущие процентные ставки, эластичность доходов, структура существующего долга (процентные ставки, сроки погашения и валюты займов) и условия предполагаемых новых займов.

Денежно-кредитная экспансия. Это нежелательная мера! Государственное заимствование у банковской системы должно определяться задачами денежно-кредитной политики — создание достаточной ликвидности для поддержания реального роста экономики при не более чем низкой инфляции. Даже если правительство напрямую использует создание денежной массы для обеспечения несколько более высоких государственных расходов, данный механизм имеет очевидные ограничения, учитывая потенциальные инфляционные последствия.

Получение большего объема внешних грантов. Для многих развивающихся стран это становится все более реальным, учитывая обязательства мирового сообщества оказать помощь странам в достижении Целей развития, поставленных в Декларации тысячелетия (ЦРТ). Очевидно, что гранты создают большее фискальное пространство, чем займы, в случае которых необходимо учитывать соображения устойчивости долговой ситуации, даже если кредиты предоставляются на очень льготных условиях. Однако только устойчивый и предсказуемый поток грантов позволяет поддерживать более высокий уровень расходов, не опасаясь, что соответствующий грант окажется одноразовым (см. рубрику «Возвращение к основам» в выпуске «Ф&Р» за декабрь 2004 года). Кроме того, страны должны учитывать возможные макроэкономические последствия для их конкурентоспособности на международном рынке в свете значительного увеличения поглощаемых их экономикой потоков внешних ресурсов.

Проведение разумной макроэкономической политики. Задержки в завершении обзоров программ МВФ или прекращение поддержки программ со стороны МВФ — часто в результате неспособности страны реализовать согласованные меры макроэкономической политики — могут сказаться на помощи, получаемой от других кредиторов и доноров, и вызывать колебания потоков средств. Страны, надлежащим образом управляющие своей политикой, обычно имеют больший потенциал для создания дополнительного фискального пространства. Правительствам следует оговаривать с донорами возможности получения внешней помощи в средне- и долгосрочной перспективе и соответствующим образом строить свои программы расходов.

Резюмируя вышесказанное, дискуссии по вопросам фискального пространства являются полезными и указывают на необходимость четкого определения методов расширения государственных расходов в целях стимулирования роста путем увеличения инфраструктурных расходов и финансирования программ, имеющих важное значение для достижения ЦРТ, особенно связанных с борьбой с ВИЧ/СПИДом. МВФ также намерен работать со странами в изучении возможностей для расширения их фискального пространства. ■

Питер Хеллер — Заместитель директора Департамента по бюджетным вопросам МВФ.

Пример Малави, Танзании и Замбии

Какое дополнительное фискальное пространство может быть создано в Малави, Танзании и Замбии? Этот вопрос рассматривался в одном из последних обзоров МВФ. В налоговой сфере только Танзания имеет возможности для увеличения налогов, так как в Малави и Замбии отношение налогов к ВВП уже является высоким по региональным меркам. Танзания имеет также возможности *изменить приоритеты расходов*, в то время как в Малави и Замбии они ограничены ввиду высокой доли заработной платы и процентных платежей в общих расходах.

Каковы возможности привлечения *льготных займов*? Танзания может пойти по этому пути, но для Малави и Замбии это будет затруднительно ввиду высокого внутреннего долга, и пока внешний долг не сократится до приемлемого уровня путем уменьшения долгового бремени, возможности привлечения новых заемных ресурсов сомнительны. Таким образом, наилучшим способом для всех трех стран является получение большего объема *внешних грантов*. Но для того чтобы этого добиться, особенно в случае Малави и Замбии, необходимо усилить управление государственными расходами. Кроме того, всем трем странам необходимо проводить разумную макроэкономическую политику с целью ограничения возможных отрицательных последствий для реального обменного курса или процентных ставок.