



Бюджетные институты и пандемия

Опыт Чили свидетельствует о важности создания надлежащих основ налогово-бюджетной политики

Фелипе Ларраин Баскунья

Бюджетные институты чрезвычайно важны для каждой страны, но особенно для тех стран, которые относятся к ресурсоемким. А в период пандемии они приобретают особое значение. Давайте рассмотрим, почему.

При проведении отдельными странами мер в ответ на пандемию COVID-19 дифференцирующим элементом были различия в основах налогово-бюджетной политики. Более богатые страны или те страны, которые проводили ответственную налогово-бюджетную политику в годы, предшествовавшие появлению вируса, смогли более эффективно укрепить системы здравоохранения и предоставить бюджетные трансферты, субсидии и гарантии. В результате экономика смогла быстрее восстановиться после шока.

Активное принятие мер бюджетного реагирования в ответ на пандемию оказало положительное воздействие на фон-

довые рынки, валюты, промышленное производство, занятость, уровень доверия и размер премий за суверенный риск в тех странах, в которых они проводились (Deb et al., 2021). Есть также свидетельства того, что это воздействие было более значительным в странах с развитой экономикой и странах с более низким государственным долгом. Большинство стран, обладавших бюджетными возможностями или фондами национального благосостояния, смогли использовать их для преодоления экономических и социальных последствий пандемии.

Вместе с тем беднейшие страны Африки, Америки и Азии, напротив, имели ограниченные возможности для принятия ответных мер, и дополнительные расходы или налоговые послабления составили там менее 2,5 процента ВВП. В связи с этим им потребуется несколько лет на восстановление

от экономических и социальных последствий пандемии, которые будут оказывать значительное негативное воздействие на объем производства и распределение доходов.

Такие различия во многих случаях отражают наличие или отсутствие институциональных основ налогово-бюджетной политики. Так, Чили, 43-я по величине экономика мира с надежными основами налогово-бюджетной политики, смогла отреагировать на пандемию примерно в той же мере, что и некоторые из самых богатых стран мира (Великобритания, Германия, США и Япония), увеличив объем расходов или предоставив налоговые послабления в размере более 10 процентов ВВП.

Как это удалось сделать? Попросту говоря, в отсутствие институциональной основы налогово-бюджетной политики объем государственных расходов ограничивается объемом государственных ресурсов, имеющихся в соответствующем году и отражающих главным образом налоговые поступления, и доступными возможностями заимствования. Проблема этого механизма заключается в том, что доходы бюджета, как правило, носят проциклический характер, а политика в отношении расходов, финансируемая за счет текущих доходов и ограниченного кредита, не смягчает, а лишь усугубляет колебания экономического цикла. В связи с этим возникает пагубное макроэкономическое воздействие на волатильность ключевых переменных, таких как обменный курс, инфляция и процентные ставки, что имеет негативные последствия для инвестиций, темпов экономического роста и занятости. Это также ставит под угрозу долгосрочную устойчивость финансирования, необходимую для принятия более долговременных мер политики в таких областях, как здравоохранение, образование, жилищное строительство и пенсионное обеспечение.

Эта проблема еще более выражена в таких ресурсоемких странах, как Чили, где экспорт сырьевых товаров обычно составляет более 60 процентов, а в некоторых случаях — более 90 процентов от общего объема экспорта. В этих случаях доходы бюджета зависят не только от объема ВВП, но и от цен на товары, которые страна производит и экспортирует. В таких странах создание институциональной основы для принятия решений в области налогово-бюджетной политики имеет еще более важное значение.

Такая основа должна включать в себя по меньшей мере три элемента: бюджетное правило на среднесрочную и долгосрочную перспективу, фонды национального благосостояния и независимое бюджетное учреждение, такое как консультативный бюджетный совет.

Помимо устойчивого финансирования социальной политики, институциональная основа позволяет разрабатывать налогово-бюджетную политику на более долгосрочную перспективу; в противном случае ее проведение ограничивалось бы временным горизонтом в соответствии со сроками полномочий правительства. Таким образом, в надлежущей бюджетной основе уделяется внимание существованию межвременного бюджетного ограничения, которое учитывает весьма длительные временные горизонты. Это имеет крайне важное значение для реагирования на такие шоки, как пан-

демия COVID-19, как при возникновении потребности в использовании ресурсов, так и в случае необходимости проведения бюджетной консолидации для обеспечения долгосрочной устойчивости государственных финансов.

Странам, особенно странам с формирующимся рынком и ресурсоемким странам, необходима бюджетная основа, включающая три основных компонента.

Бюджетное правило. Необходимо разработать долгосрочное видение, в котором государственные расходы изолированы от циклических колебаний экономики. Этого можно достичь, например, путем установления годовых целевых показателей сальдо бюджета, основанных на способности страны генерировать долгосрочные или структурные доходы, а не на данных о текущих доходах. Если фактический объем доходов превышает долгосрочный уровень из-за того, что страна переживает подъем, дополнительные средства следует частично или полностью сберечь до следующего цикла спада, во время которого налоговые поступления неизбежно снизятся.

Бюджетные правила должны быть гибкими, чтобы государства могли справляться с неожиданными потрясениями.

Фонд национального благосостояния. Это то, где страна хранит дополнительные доходы, полученные, скажем, в результате резкого роста цен на природные ресурсы, которые она производит и экспортирует. Эти средства следует инвестировать в диверсифицированный, высоколиквидный портфель активов, как правило, на международных рынках, и они должны быть доступны для использования на основе объективных критериев, когда страна сталкивается с экономическим кризисом.

Независимые бюджетные учреждения. Построение основ налогово-бюджетной политики обычно занимает более одного срока полномочий правительства, поэтому все большее значение приобретает создание и укрепление автономных бюджетных советов. Такие учреждения консультируют правительства и законодательные органы по вопросам бюджета. Они должны делать технические рекомендации, макрофискальные прогнозы и оценки устойчивости бюджета. Что наиболее важно, они должны принимать участие в публичных дебатах по вопросам налогово-бюджетной политики, предупреждая о бюджетных рисках экономических и политических решений, которые ставят под угрозу устойчивость государственных финансов.

Некоторые страны предпочитают использовать бюджетные правила, устанавливающие лимиты в отношении показателей расходов, государственного долга или бюджетного дефицита. Однако они не определяют долгосрочный подход, в связи с чем они в меньшей степени подходят для использования в странах с формирующимся рынком,

являющихся экспортерами сырьевых товаров. Такие механизмы могут использоваться в дополнение к правилу в отношении объема дохода, скорректированного с учетом циклических колебаний, если требуется установление дополнительного ограничения, особенно в странах с высокой задолженностью или странах, которые быстро накапливают обязательства.

МВФ совместно с министерством финансов Чили (Larraín, Ricci, and Schmidt-Hebbel, 2019) проанализировал бюджетные основы Чили и международный опыт и выявил увеличение случаев принятия бюджетных правил в странах с формирующимся рынком и развитых странах. В результатах анализа подчеркивается, что бюджетная дисциплина необходима, поскольку правительства подвержены межвременному бюджетному ограничению, а бюджетные правила укрепляют эту дисциплину. В документе отмечается, что бюджетные правила являются потенциально эффективными инструментами, которые могут способствовать устойчивости бюджета, платежеспособности и улучшению экономических показателей. В нем показано, что появляется все больше эмпирических данных о том, что бюджетные правила обычно приводят к улучшению показателей бюджета. Однако на эффективность бюджетных правил могут влиять их сложность или невыполнение, что наблюдается в ряде стран Латинской Америки, поэтому авторы анализа рекомендуют сосредоточиться на гибкости, простоте, прозрачности и выполнении бюджетных задач.

Бюджетные правила должны быть гибкими, чтобы государства могли справиться с неожиданными потрясениями, однако

при этом необходимо проводить четкие границы, устанавливаемые в рамках оговорки об освобождении от их соблюдения. В идеале такая оговорка должна содержать не только количественное определение невыполнения целевых показателей бюджета, но и предусматривать механизмы и сроки возврата к устойчивой бюджетной траектории.

Когда текущая пандемия закончится, государства будут иметь более высокую задолженность, фонды национального благосостояния будут меньше, и во многих случаях для обеспечения устойчивости бюджетных счетов потребуются бюджетная корректировка. В этом контексте укрепление бюджетных институтов должно стать приоритетной задачей экономической политики, с тем чтобы помочь обеспечить организованное и прозрачное проведение этого процесса, в соответствии с техническими стандартами и с минимально возможными социальными последствиями. **ФР**

ФЕЛИПЕ ЛАРРАИН БАСКУНЬЯН — профессор экономики Католического университета Чили, научный сотрудник Латиноамериканского центра экономической и социальной политики (CLAPES UC) и бывший министр финансов Чили.

Литература:

Deb, Pragnan, Davide Furceri, Jonathan D. Ostry, Nour Tawk, and Naihan Yang. 2021. "The Effects of Fiscal Measures during COVID-19." IMF Working Paper 2021/262, International Monetary Fund, Washington, DC.

Larraín, Felipe, Luca Antonio Ricci, and Klaus Schmidt-Hebbel. 2019. *Enhancing Chile's Fiscal Framework: Lessons from Domestic and International Experience*. Washington, DC: International Monetary Fund.

