

FISCAL POLICY FOR THE CRISES: THEORY AND PRACTICE

In article the role of fiscal policy in stabilization of economy and diminish the negative impact of the economic crisis is considered. The author analyzed the fiscal policy pursued in Republic of Belarus in the last decade and concluded about need of the budget consolidation and structural reforms for economy.

Keywords: *fiscal policy; economic crisis; fiscal multipliers; principles of fiscal stimulation; fiscal space; fiscal consolidation; structural reforms.*

О. Л. Шулейко

*кандидат экономических наук, доцент
Институт экономики НАН Беларуси (Минск)*

АНТИКРИЗИСНАЯ ФИСКАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА: ТЕОРИЯ И ПРАКТИКА

В статье рассматривается роль фискальной политики в стабилизации экономики и минимизации негативного влияния экономического кризиса. Проанализирована фискальная политика, проводимая в Республике Беларусь в последнее десятилетие, и сделан вывод о необходимости мер бюджетной консолидации и структурных преобразований в экономике.

Ключевые слова: *фискальная политика; экономический кризис; фискальные мультипликаторы; принципы фискального стимулирования; фискальное пространство; фискальная консолидация; структурные реформы.*

Проблематика, связанная со стабилизирующей ролью фискальной политики, особенно активно стала обсуждаться в условиях мирового экономического кризиса. Это направление исследований представляет особый интерес для Республики Беларусь в связи с активным поиском инструментов антикризисной макроэкономической политики.

В отечественной литературе стабилизационный регулирующий и контрциклический характер фискальной политики государства изучен недостаточно, в то же время за рубежом данное направление исследований вышло на первый план. Традиционный набор фискальных стимулов включает меры, направленные на увеличение государственных расходов и сокращение налогов. Фискальный стимул характеризуется величиной фискального мультипликатора и включает отношения изменения выпуска к экзогенному и временному смягчению налогово-бюджетной политики (чаще за счет государственных расходов, чем налоговых доходов) [1].

Различные фискальные инструменты имеют неодинаковый мультипликативный эффект, поэтому величина фискальных мультипликаторов государственных доходов и расходов будет зависеть от выбранного набора и соотношения различных стимулов, например, увеличения трансфертов населению или расходов на инфраструктуру, сокращения налогов на потребление или на доходы компаний и т.д. Исследования показали, что государственные расходы имеют больший мультипликативный эффект, чем налоги. Увеличение трансфертных выплат населению, возврат или снижение личных подоходных налогов имеют низкий мультипликатор. Обзор литературы за последние годы свидетельствует, что предельная склонность к потреблению трансфертных выплат населению и возврата налогов составляет примерно 0,3 %, хотя имеются и более низкие оценки [2].

Ограниченное влияние фискальных стимулов на уровень потребления объясняется ожиданиями домашних хозяйств и компаний, которые в условиях неопределенности изменяют свое поведение в ответ на стимулирующие меры бюджетной политики, понимая, что увеличение государственных расходов и долга в конечном итоге потребует повышения налогов. Такие фирмы и домохозяйства, беспокоясь о будущем, снизят свое потребление в текущем периоде. Вместе с тем следует отметить, что на величину фискального мультипликатора бюджетных трансфертов населению оказывают влияние их целевая направленность, ожидания, адресность. Так, например, если выплаты осуществляются наиболее нуждающимся, у которых склонность к накоплению низкая или выплаты осуществляются в виде целевого финансирования на покупку продуктов или определенных товаров, то такие трансферты будут в большей степени стимулировать спрос.

Относительно влияния фискальных стимулов на экономических агентов исследования, основанные на проведении опросов, показали, что их воздействие также ограничено (только 10 % руководителей компаний сказали, что возможность увеличения амортизационных отчислений было значимым фактором для принятия их инвестиционных решений) [3]. В то же время в исследовании Хауса и Шапиро [4] обнаружен позитивный эффект фискального стимулирования фирм и компаний, но время его получения существенно отличалось от прогнозируемого — максимальный эффект был получен спустя три года. Относительно увеличения государственных расходов на новые объекты инфраструктуры в целях фискального стимулирования в кризисный период было установлено, что они имели небольшое влияние в краткосрочном периоде в связи с тем, что необходим длительный период для их планирования и подготовки, более того, их влияние на экономику было негативным, если такие проекты осуществлялись форсированными темпами [5].

Таким образом, конкретная величина фискальных мультипликаторов определяется многочисленными факторами и условиями, а также взаимным влиянием разнонаправленных факторов, что затрудняет их объективную оценку и часто приводит к совершенно разным результатам расчетов.

Эффективность фискальных стимулов существенно отличается в странах с разным уровнем экономического развития. Фискальные мультипликаторы для стран с развивающимся рынком имеют более низкие значения, чем в развитых странах, а по некоторым оценкам — даже отрицательное значение, особенно в долгосрочном периоде и при высоком уровне долга [6]. Более низкий уровень фискальных мультипликаторов в странах с формирующимся рынком по сравнению с развитыми странами объясняется низкой эффективностью государственных расходов, а также эффектом «раскручивания расходов», когда временные стимулы становятся не только постоянными, но и возрастающими. Выделим наиболее важные факторы, оказывающие влияние на величину фискальных мультипликаторов (см. таблицу).

Влияние факторов на величину фискальных мультипликаторов

Фактор	Направление влияния
1	2
Уровень экономического развития	Чем выше уровень развития страны, тем выше значения фискальных мультипликаторов. В частности, в развитых странах они выше, чем в странах с формирующимся рынком, а наиболее низкие значения имеют в странах с низким уровнем дохода
Направления бюджетных расходов	Расходы на инвестиционные цели имеют более сильный стимулирующий эффект, чем расходы на текущее потребление, поэтому чем больше доля капитальных расходов, тем выше значения мультипликаторов

Окончание таблицы

1	2
Качество управления государственными финансами, уровень коррупции	Низкая эффективность бюджетных расходов и высокий уровень коррупции снижают фискальные мультипликаторы
Уровень государственного долга	Высокий уровень госдолга снижает значение мультипликаторов, так как в соответствии с теорией рациональных ожиданий при большом долге население и инвесторы ожидают сокращения расходов с целью выполнения долговых обязательств государства, что приводит к снижению частного спроса
Наличие и сила автоматических стабилизаторов	При наличии автоматических стабилизаторов дискреционные меры будут иметь меньший стимулирующий эффект и значения мультипликаторов будут ниже
Адресность мер	При целевом направлении средств субъектам, испытывающим дефицит ликвидности, фискальное стимулирование будет иметь больший эффект
Склонность к сбережению	Чем больше расходов государством средств не участвует в экономике и становится сбережениями, тем ниже значение фискального мультипликатора
Открытость экономики	Чем более открыта экономика, тем ниже значения фискальных мультипликаторов, так как часть средств, направленных на увеличение государственных расходов, будет потрачена на покупку импортных, а не отечественных товаров
Уровень инфляции	Высокий уровень инфляции снижает эффективность фискальных стимулов и соответственно значения мультипликаторов, так как расходы, направляемые на стимулирование экономики, обесцениваются, их эффективность падает
Уровень процентной ставки	Чем ниже процентная ставка, тем выше значения мультипликаторов

Источники: составлено автором на основании [7].

Эффективность фискальных стимулов зависит от того, на какой стадии экономического цикла они используются. Стимулирующие меры во время подъема имеют проциклический характер и затрудняют выход из кризиса во время спада, так как спрос со стороны государства вытесняет частный. Наиболее эффективно фискальное стимулирование в пик экономического спада. Согласно эмпирическим результатам, значение пикового мультипликатора во время рецессии более чем в четыре раза превышает значение в противоположной фазе бизнес-цикла.

Подводя итог, можно сформулировать основные принципы фискального стимулирования, соблюдение которых способно обеспечить эффективность фискальной политики в период кризиса:

- своевременность — обязательность использования фискальных стимулов в период экономического спада и отказ от них в период подъема, а также необходимость учета времени, которое потребуется для осуществления некоторых финансовых стимулов, таких как сокращение налогов или увеличение расходов;
- таргетирование, или целенаправленность, — средства, затраченные на фискальные стимулы, должны принести максимальную отдачу в виде роста выпуска в краткосрочном периоде;
- временный характер — фискальные меры будут кратковременными и не окажут влияния на бюджетный дефицит в долгосрочном периоде.

Что касается подходов к оценке фискальных мультипликаторов для Беларуси, то можно отметить основные факторы, которые способны оказать влияние на их величину (рис. 1).

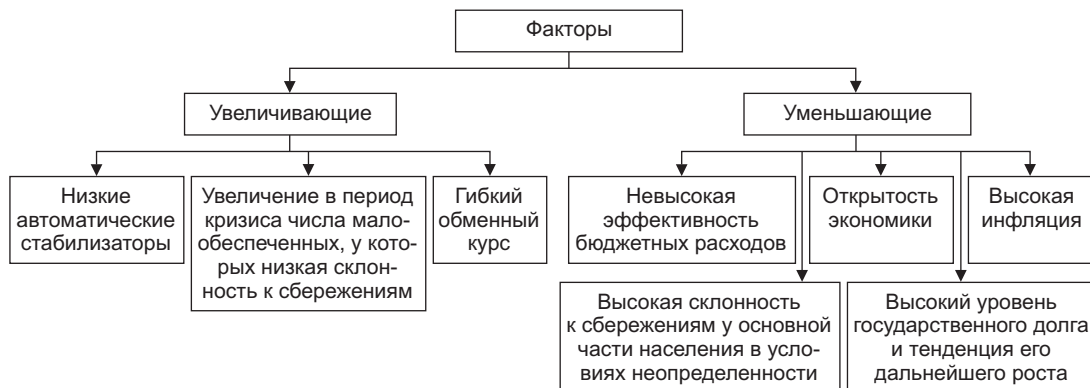


Рис. 1. Факторы, определяющие величину фискальных мультипликаторов в Республике Беларусь

Источники: разработано автором.

Оценивая эффективность фискального стимулирования в Республике Беларусь, целесообразно сопоставить темпы роста ВВП и бюджетных расходов за последние десять лет (рис. 2).

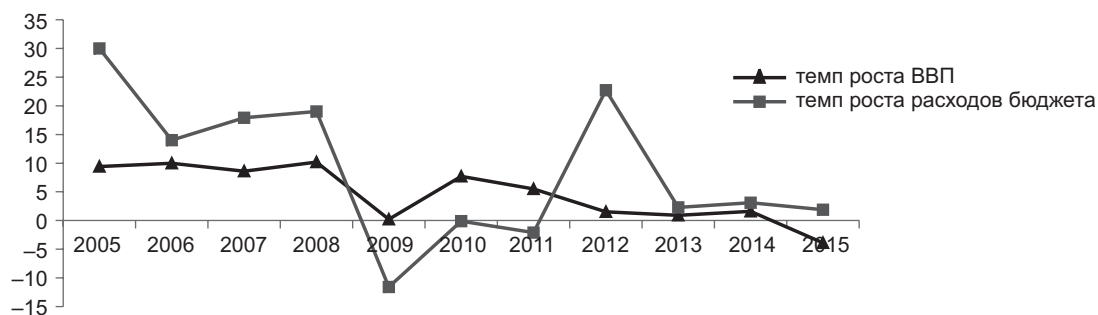


Рис. 2. Темпы роста ВВП и расходов консолидированного бюджета в Республике Беларусь в 2005—2015 гг. (в % к предыдущему году)

Источники: разработано автором.

Стимулирующая фискальная политика активно проводилась в Беларуси в 2005—2008 гг. Среднегодовой рост расходов консолидированного бюджета в расчете на душу населения составлял 11 % в реальном выражении в период с 2005 по 2008 гг., что превышало темпы роста объемов производства на душу населения за этот период (9 %). Быстрый рост расходов был связан с увеличением субсидий и социальных трансфертов, капитальных расходов и заработной платы в бюджетном секторе. Результатами макроэкономической, в том числе и бюджетно-налоговой политики стали высокие темпы экономического роста (в 2001—2008 гг. среднегодовой темп прироста ВВП составил 8,3 %). Однако при краткосрочном положительном эффекте стимулирующей фискальной политики отмечались негативные долгосрочные последствия [8]. Увеличение внутреннего спроса за счет инвестиций и роста заработной платы, включая бюджетный сектор, привело к внешним дисбалансам, ухудшению состояния платежного баланса и стало причиной роста государственного долга. В 2009—2011 гг. проводилась сдерживающая фискальная политика, государственные расходы сокращались, одновременно снижались налоги. Однако в 2012 г. госрасходы резко возросли, но стимулирующие меры не оказа-

ли положительного влияния на выпуск, т.е. мультипликатор государственных расходов имел отрицательное значение.

Экономический рост в 2013—2014 гг. имел затухающий характер, а с 2015 г. началась рецессия. Вместе с тем расходы бюджета росли: в 2015 г. расходы консолидированного бюджета увеличились на 4,3 % в реальном выражении при снижении ВВП на 3,9 %. При этом расходы росли не столько за счет стимулирующих мер, направленных на восстановление экономического роста, сколько за счет увеличения расходов на обслуживание государственного долга. В структуре расходов бюджета особенно ощутимо сокращались расходы на национальную экономику, в частности, на финансирование государственных программ.

Процентные платежи по директивным кредитам субсидируются из государственного бюджета. Льготный характер директивных кредитов приводит к вытеснению частных инвестиций и повышению ставок банковской системы. Поэтому сокращение директивного кредитования способно в перспективе оказать позитивное влияние на экономику за счет сокращения рыночной ставки по кредитам и компенсации снижения государственных инвестиций за счет увеличения частных.

Таким образом, фискальную политику, проводимую в Республике Беларусь в последнее десятилетие, нельзя признать эффективной, так как она имела проциклический характер, расходы увеличивались в период подъема, что затруднило использование фискальных стимулов во время экономического спада. В 2016 г. были приняты меры по ограничению роста бюджетных расходов: за 9 месяцев 2016 г. расходы в реальном выражении сократились на 5 % по сравнению с аналогичным периодом прошлого года. Темпы падения расходов бюджета превысили темпы снижения ВВП. В сложившихся условиях на первый план выходит задача снижения государственного долга до уровня, обеспечивающего макроэкономическую стабилизацию и экономическую безопасность страны.

В странах с высоким уровнем государственного долга главным направлением фискальной политики становится бюджетная консолидация, вводятся меры жесткой экономии. В экономической литературе нет однозначного ответа на вопрос, может ли финансовая консолидация обеспечить стимулирующий эффект в краткосрочной перспективе, особенно если она принимает форму сокращения государственного потребления. В исследовании МВФ (2010 г.) проанализирована фискальная консолидация в 15 странах на протяжении 30 лет и установлено, что фискальная консолидация, основанная на увеличении налогов или сокращении расходов, в среднем вела к сокращению выпуска в краткосрочном периоде, при этом основанная на увеличении налогов сокращала выпуск в большей степени.

Однако существует и иной взгляд на эффективность мер бюджетной консолидации, который противоречит традиционному кейнсианскому тезису об отрицательном влиянии сокращения государственных расходов на совокупный спрос. В кейнсианской теории речь идет о краткосрочном влиянии бюджетной консолидации на совокупный спрос, однако не принимается во внимание теория рациональных ожиданий. Сокращение совокупного спроса действительно является прямым краткосрочным эффектом снижения государственных расходов, при этом косвенный эффект — изменение ожиданий экономических агентов, которые предполагают снижение налогового бремени в будущем в ответ на сокращение расходов. Таким образом, прямое влияние снижения государственных расходов на сокращение спроса имеет однозначно негативный эффект, в то же время косвенный эффект заключается в том, что программа консолидации, предусматривающая сокращение доли государства, предполагает сокращение налогов, что в среднесрочной перспективе будет стимулировать совокупный спрос. Кроме того, сокращение доли государства в экономике создает условия для расширения частного сектора, что имеет достаточно сильный стимулирующий эффект.

Осознание того, что эффективность краткосрочных мер жесткой экономии ограничена, активизировало поиск альтернативных возможностей стимулирования экономического роста. В условиях спада экономики при недостаточном фискальном простран-

стве главным драйвером развития экономики становятся структурные реформы, необходимость проведения которых в настоящее время широко обсуждается как на уровне стран, так и международными организациями. Под структурными реформами понимается снижение бремени регулирования, повышение гибкости регулирования различных рынков. Отмечается необходимость реформ в большинстве стран, включая страны с устойчивой экономической основой (например, США), где также отмечается чрезмерное регулирование и недофинансирование в таких областях, как образование, инфраструктура и фундаментальная наука. Организация экономического сотрудничества и развития в качестве основных структурных реформ для стран Еврозоны рекомендует реформы товарного рынка и рынка труда.

Структурные недостатки экономики наряду с внешними факторами стали основными причинами экономического спада в Республике Беларусь, поэтому на первый план в макроэкономической политике выходят структурные преобразования. Направления структурных преобразований, способных активизировать экономический рост, рассмотрены в [9] и включены в План совместных действий Правительства и Национального банка, а также стали частью обязательств Республики Беларусь, принятых в рамках кредитных обязательств страны. Важное значение имеют реформы, связанные с реструктуризацией хронически убыточных и неплатежеспособных предприятий, проведение которых окажет влияние на структуру бюджетных расходов, в частности, сократятся расходы на поддержку убыточных предприятий и потребуются увеличение расходов на переобучение, переквалификацию, социальную поддержку высвобождаемых работников.

Осуществление структурных реформ способно смягчить негативное влияние ограничения бюджетных расходов на ВВП в краткосрочной перспективе. Кроме того, структурные реформы будут способствовать не только долгосрочному росту, но и финансовой стабильности.

Л и т е р а т у р а

1. *Batini, N.* A Simple Method to Compute Fiscal Multipliers / N. Batini, L. Eyraud, A. Weber // IMF, Working Paper. — 2014. — 34 p.
2. New Keynesian versus Old Keynesian Government Spending Multipliers / J. F. Cogan [et al.]. — Stanford Univ. — 2009. — 40 p.
3. *Cohen, D.* A Retrospective Evaluation of the Effects of Temporary Partial Expensing / D. Cohen, J. Cummins // Finance and Economics Discussion Series Divisions of Research & Statistics and Monetary Affairs Federal Reserve Board, Washington, D.C. — 2006. — 54 p.
4. *House, C. L.* Phased-In Tax Cuts and Economic Activity / C. L. House, M. D. Shapiro // Univ. of Michigan. — 2006. — 16 p.
5. *Pelinescu, E.* Fiscal Policy in the Context of the Economic Crisis / E. Pelinescu, P. Caraiian // Romanian J. of Fiscal Policy. — 2010. — Vol. 1. — 21 p.
6. *Estevão and Samake* The Economic Effects of Fiscal Consolidation with Debt Feedback / IMF Working Paper. — 2013. — 51 p.
7. *Громов, А. Д.* Влияние государственных расходов на экономический рост / А. Д. Громов // Финансовый журн. — 2015. — № 4.
Gromov, A. D. Vliyanie gosudarstvennykh raskhodov na ekonomicheskii rost / A. D. Gromov // Finansovyy zhurn. — 2015. — № 4.
8. Макроэкономические аспекты обеспечения сбалансированности национальной экономики / А. И. Лученок [и др.]. — Минск : Беларус. навукa, 2015. — 371 с.
Makroekonomicheskie aspekty obespecheniya sbalansirovannosti natsional'noy ekonomiki / A. I. Luchenok [i dr.]. — Minsk : Belarus. navuka, 2015. — 371 s.
9. *Рудый, К. В.* Структурные экономические реформы: необходимость для Республики Беларусь и зарубежный опыт / К. В. Рудый // Белорус. экон. журн. — 2015. — № 1. — С. 30—41.
Rudyy, K. V. Strukturnye ekonomicheskie reformy: neobkhodimost' dlya Respubliki Belarus' i zarubezhnyy opyt / K. V. Rudyy // Belorus. ekon. zhurn. — 2015. — № 1. — S. 30—41.

Статья поступила в редакцию 20.12.2016 г.