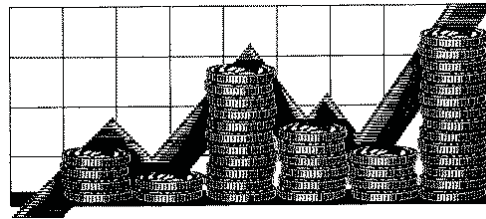


ФИНАНСОВЫЙ СЕКТОР ЭКОНОМИКИ



О. Л. ШУЛЕЙКО

СТИМУЛИРУЮЩАЯ ФИСКАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА И РЫЧАГИ ЕЕ УСТОЙЧИВОСТИ

В статье исследуется эффективность стимулирующей фискальной политики, проводимой в период экономического кризиса в странах ЕС. Выделены основные условия, определяющие возможность фискального стимулирования, без нарушения бюджетной устойчивости. Проанализированы особенности фискального стимулирования в Республике Беларусь и выявлены риски финансовой устойчивости.

Ключевые слова: фискальная политика; фискальное стимулирование; фискальная консолидация.

УДК 336.27(477)

Фискальная политика один из главных инструментов государственного регулирования экономики, который позволяет сглаживать циклические колебания, стимулируя экономику во время кризиса и сдерживая в период подъема. Спад в экономике Республики Беларусь, который наблюдается с 2015 г., вызывает необходимость выбора варианта бюджетно-налоговой политики, направленной на стабилизацию экономики. В зависимости от состояния экономики фискальная политика может быть стимулирующей (экспансионистской) или сдерживающей (рестриктивной). Сглаживание циклических колебаний путем стабилизации экономики, т. е. поддержания стабильного объема ВВП, полной занятости ресурсов и стабильного уровня цен — это краткосрочные цели бюджетно-налоговой политики. В долгосрочном периоде главной целью фискальной политики является поддержание экономического роста страны.

Современный опыт проведения стимулирующей фискальной политики за рубежом связан с наиболее масштабным и глубоким экономическим кризисом 2008—2010 гг., в течение которого были выработаны как общие подходы к проведению стимулирующей антикризисной политики, так и специфические для каждой страны меры. В частности, экспертами ОЭСР были определены условия фискального стимулирования, обеспечивающие эффективность антикризисной политики в кратко- и среднесрочном периоде: проведение стимулирующей бюджетной политики при сохранении контроля над текущим и перспективным уровнем суверенной задолженности; нежелательность прямой

Ольга Леонидовна ШУЛЕЙКО (olgashuleiko@yandex.by), кандидат экономических наук, зав. сектором финансовой политики Института экономики НАН Беларуси (г. Минск, Беларусь).

поддержки реального сектора экономики и отдельных компаний, поскольку это искажает конкуренцию, распределение ресурсов; важность использования кризисной паузы для проведения структурных реформ с целью усиления конкуренции на товарном рынке и рынке труда [1].

Стимулирующая фискальная политика нацелена на преодоление спада в экономике и обеспечение экономического роста. Вместе с тем стимулирование экономики с помощью бюджетно-налоговых мер может нарушить бюджетную устойчивость. Бюджетная устойчивость характеризует способность поддерживать расходы государственного бюджета на запланированном уровне и в должной мере выполнять обязательства перед кредиторами при условии, что основные характеристики бюджетно-налоговой политики останутся неизменными. Если проводимая бюджетная политика обеспечивает доходы, достаточные для выполнения принятых бюджетных обязательств, и в будущем такая политика не приведет к росту дефицита и неконтролируемому росту государственного долга, то такая политика является устойчивой. В противном случае бюджетная устойчивость отсутствует и существует вероятность кризиса госфинансов. Итак, стимулирующую фискальную политику можно признать эффективной, если она не нарушает устойчивости бюджета в средне- и долгосрочной перспективе.

Анализ фискального стимулирования в зарубежных странах в период кризиса 2008—2010 гг. представляет особый интерес, поскольку прошедший после кризиса период позволяет оценить не только краткосрочную, но и среднесрочную эффективность принятых мер. При этом следует обратить внимание на то, что накануне кризиса, в период экономического роста, большинство развитых, развивающихся стран и стран с переходной экономикой проводили сдерживающую бюджетно-налоговую политику, направленную на фискальную консолидацию, цель которой заключалась в достижении долгосрочного уменьшения дефицита бюджета. Был разработан ряд инструментов контроля и регулирования бюджетного дефицита и государственного долга. В результате задолженность этих государств и дефицит не превышали критических значений.

Фискальное стимулирование и бюджетная устойчивость в странах Европейского союза. До кризиса в Европейском союзе были установлены фискальные правила, направленные на обеспечение финансовой устойчивости и бюджетной сбалансированности. Маастрихтский договор утвердил два критерия, которые касаются состояния государственных финансов, — государственный долг не должен превышать 60 % ВВП, а бюджетный дефицит не может быть выше 3 % ВВП. Установленные в ЕС правила требуют от стран-участниц соблюдения прозрачности функционирования государственных финансов и жесткой фискальной дисциплины. В связи с этим в 90-е гг. XX в. страны ЕС начали осуществлять программы по фискальной консолидации для достижения пороговых величин долга и дефицита [2].

Для того чтобы не допустить возникновения угрозы для стабильности единой европейской валюты и в то же время иметь возможность использовать антициклические инструменты бюджетной политики, в принятом в ЕС в 1997 г. Пакте о стабильности и росте были закреплены более гибкие бюджетные правила, согласно которым национальные правительства стран-участниц должны поддерживать в долгосрочном периоде бюджетный баланс. При этом допускается появление дефицита в результате действия встроенных автоматических стабилизаторов размером не более 3 % ВВП. Бюджет должен быть сбалансированным в течение экономического цикла, если же перед страной стоит проблема государственного долга, правительству следует формировать профицит бюджета. Пакт стабильности и роста предусматривает санкции за несоблюдение установленных в этом же документе требований: если правительство не может удовлетворить маастрихтский критерий дефицита и не спо-

собно выполнить рекомендации Европейского союза, оно обязано внести на счет ЕС депозит в размере 0,2 % своего ВВП, а также сумму, равную одной десятой размера дефицита. В целом депозит не может превышать 0,5 % ВВП; если ситуация не улучшается в течение двух лет, депозит конвертируется в безвозвратный платеж, сумма которого распределяется между другими членами Европейского валютного союза.

Применение описанного механизма является автоматическим, но при этом учитывается состояние экономики. Во время рецессии ограничения смягчаются, если ВВП сокращается на 0,75 %, санкции теряют свой автоматический характер, а решение об их применении принимает Европейский союз по результатам оценивания всех экономических обстоятельств, если же ВВП сокращается на 2 % и более, финансовые санкции отменяются. В результате установления в ЕС жестких лимитов, накануне кризиса дефицит и государственный долг находились в установленных пределах почти во всех европейских странах. Однако с 2008 г. состояние государственных финансов стран — членов ЕС резко ухудшилось, что было обусловлено мировым финансовым кризисом. Для преодоления спада совокупного спроса и производства, сокращения безработицы в 2008 г. Европарламент принял План восстановления европейской экономики, который предусматривал: стимулирование занятости, поддержку спроса на труд, поддержку покупательной способности населения, содействие инновациям. Для достижения поставленных целей План включал меры бюджетного стимулирования, в частности: сокращение налогов для населения и бизнеса (снижение НДС, взносов на социальное страхование, налога на доходы физических лиц и др.); государственные инвестиции в инфраструктуру, поисково-исследовательскую деятельность, инновации, образование, повышение эффективности энергетики; государственную помощь бизнесу; увеличение государственного потребления. В период кризиса страны ЕС имели дефицит в среднем 6,2 %. С целью его снижения в посткризисный период была разработана концепция жесткой бюджетной политики для стран Еврозоны, в рамках которой проводились меры по бюджетной консолидации. В результате реализации этих мер дефицит бюджета снижался. В среднем по странам ЕС в 2016 г. дефицит не превышал установленного предела 3 %. В Германии за счет сокращения государственных расходов в последние годы удалось достичь профицита бюджета. Во Франции дефицит бюджета все еще превышает установленный предел, что связано с высоким уровнем социальных обязательств государства. В Италии правительство добилось существенного снижения дефицита бюджета, но он все еще остается высоким в связи с расходами на обслуживание долга, которые достигают 8 % общих расходов бюджета. Значительного прогресса в снижении дефицита бюджета добились Испания и Греция, главным образом, за счет сокращения государственных расходов, однако дефициты в этих странах все еще превышают установленный предел [3].

Анализ опыта реализации стимулирующих антикризисных программ в странах ЕС позволяет отметить ряд принципиальных моментов, которые обеспечили эффективное использование бюджетных средств:

- все программы поддержки финансового и реального сектора экономики содержали четко зафиксированные лимиты расходов, правила и условия предоставления средств, были прозрачными, информация о стимулирующих мерах была открыта и прозрачна так же, как и отчеты об использовании выделенных средств;
- большинство программ поддержки банков и компаний в ЕС предусматривали предоставление средств на возвратной основе, т. е. в обмен на предоставляемые средства правительство получало финансовые активы, подлежащие последующей продаже;

- для финансирования многих программ в развитых странах активно применялись бюджетные гарантии, что, с одной стороны, позволяло экономить деньги налогоплательщиков, а с другой — задействовать механизмы финансового сектора.

В то время как большинство стран ЕС для макроэкономической стабилизации использовали стимулирующую фискальную политику, другие в период кризиса вынуждены были применять меры бюджетной консолидации, которые были направлены на уменьшение долговой нагрузки и сокращение бюджетного дефицита. В частности, сдерживающую фискальную политику проводили страны, которые испытывали негативное влияние дефицита бюджета и государственного долга, накопленного в предкризисный период. Наиболее показательными являются примеры Греции и Португалии, бюджеты которых даже в период экономического подъема исполнялись с дефицитом. Излишне мягкую фискальную политику накануне кризиса проводили также многие страны с формирующимися рынками и развивающиеся страны. Такая политика в предкризисный период способствовала, во-первых, перегреву экономики, а во-вторых, привела к ограничению возможностей фискального стимулирования экономики во время кризиса.

Корректировка фискальной политики Республики Беларусь с учетом мирового опыта. При определении перспектив развития фискальной политики в Республике Беларусь целесообразно использовать как зарубежный опыт, так и опыт, накопленный в стране за период проведения самостоятельной бюджетной политики. Стимулирующая бюджетная политика проводилась в Республике Беларусь на протяжении достаточно продолжительного периода, в течение 2001—2008 гг., государственные расходы достигали 50 % ВВП, т. е. через государственный бюджет перераспределялась половина всего созданного в стране продукта. Проводимая в предкризисные годы стимулирующая бюджетная политика имела проциклический характер, рост государственных расходов, опережающий рост ВВП, стимулировал совокупный спрос, но вместе с тем приводил к росту инфляции и увеличению дефицита платежного баланса [4].

В период мирового финансово-экономического кризиса 2008—2011 гг. вектор бюджетной политики изменился. Антикризисные меры были направлены на стимулирование предложения и выразились в снижении налоговой нагрузки. За этот период в Беларуси отмечалось одно из самых существенных сокращений налогов по сравнению с другими государствами. На фоне снижения налоговой нагрузки расходы консолидированного бюджета сократились на 13 процентных пунктов по отношению к ВВП с 2008 по 2011 г. и составили 36 % ВВП по состоянию на конец 2011 г. В первую очередь были сокращены государственные инвестиционные расходы, приостановлен рост заработной платы в бюджетной сфере. В то же время значительная часть расходов распределялась за рамками бюджета посредством квазибюджетных операций. В период кризиса наиболее масштабные квазифискальные операции были связаны с финансированием предприятий в рамках государственных программ, размер которых, по оценкам МВФ, в 2011—2013 гг. достигал 5—7 % ВВП [5]. О несбалансированности доходов и расходов государства в период мирового финансово-экономического кризиса свидетельствует и рост государственного долга. В течение 2010 г. госдолг удвоился и достиг 20 % ВВП.

Итак, стимулирование экономики Беларуси в период кризиса 2008—2010 гг., так же как и в других странах, осуществлялось и путем сокращения налогов, и путем поддержки предприятий в рамках госпрограмм и рефинансирования банков за счет государственных средств. Эти меры позволили предотвратить экономический спад в период кризиса, вместе с тем не был обеспечен рост эффективности экономики, кроме того, существенно увеличился государственный

долг. В 2012 г. расходы бюджета возросли и в последующие годы стабилизировались примерно на уровне 40 % ВВП. В период спада 2015—2016 гг. бюджетная политика была ужесточена: повышены некоторые налоги и сокращены бюджетные расходы, главным образом за счет сокращения капитальных затрат и замораживания роста реальной заработной платы в государственном секторе. Особенностью финансовой политики с 2014 г. стало сокращение внебюджетного целевого кредитования в рамках госпрограмм. Вместе с тем практика поддержки госпредприятий сохранилась. Наиболее существенная поддержка была оказана государственным предприятиям в 2015 г. В соответствии с оценками Министерства финансов Республики Беларусь на погашение долгов государственных предприятий перед банками правительство направило более чем 1,8 млрд дол. в 2015—2016 гг. Исследования показывают, что повышение субсидий предприятиям и организациям оказывает минимальное влияние на экономический рост. Так, по оценкам российских экономистов, увеличение расходов на поддержку предприятий в размере 1 % ВВП приводит к увеличению темпа роста ВВП на уровне 0,1—0,2 процентных пункта. Незначительный эффект от предоставления субсидий связан с тем, что их цель, как правило, заключается в том, чтобы поддержать финансовое состояние предприятий, а не увеличить объем производства. В этом качестве бюджетные средства замещают кредитные источники финансирования оборотных средств [6]. Существенно не изменили ситуацию иные подходы к поддержке, в частности, переход от прямого бюджетного финансирования к субсидированию процентных ставок и предоставлению государственных гарантий по кредитам. Так, на начало 2017 г. просроченная задолженность по ссудам, займам и гарантийным платежам составила более 1 млрд р. Несмотря на сокращение в 2016 г. гарантированного государством долга на 1,5 млрд р. (до 7,8 млрд р.), размер просроченной задолженности увеличился в 3 раза. Предприятия, получившие кредиты под гарантии правительства, часто не улучшают результаты деятельности и не способны рассчитаться по долгам, а государство вынуждено погашать эти кредиты за счет бюджетных средств [7]. В результате увеличивается долг сектора госуправления (правительства и местных органов власти), который на 01.01. 2017 г. составил 39,2 млрд р., или 41,7 % к ВВП [8].

Как видим, проводимую бюджетную политику нельзя признать устойчивой, так как она приводит к росту государственного долга и затрат на его обслуживание. Госдолг становится неустойчивым, т. е. возрастают риски, связанные с возможностями его погашения. Стимулирующие меры бюджетно-налоговой политики в Республике Беларусь имели ограниченный эффект, они позволили предотвратить банкротство крупных предприятий, рост безработицы и поддержать занятость, но вместе с тем привели к росту государственного долга, увеличили риски бюджетной устойчивости. Однако проблемы, связанные с повышением эффективности экономики, не удалось решить. Очевидно, инструменты бюджетно-налоговой политики не позволяют этого сделать, необходимы структурные преобразования в экономике.

Таким образом, в Республике Беларусь механизмы стабилизирующей, антициклической политики до последнего времени практически не применялись, приоритет отдавался стимулирующим мерам, как в период подъема, так и в период спада. В результате в период подъема фискальная политика носила проциклический характер, что привело к накоплению макроэкономических дисбалансов. Сложившиеся в Беларуси условия, в частности, высокая степень открытости экономики, значительный уровень государственного долга, отсутствие развитого финансового рынка снижают значение бюджетного мультипликатора, определяющего эффективность стимулирующей фискальной политики, т. е. увеличение государственных расходов не приведет к росту ВВП в среднесрочном и долгосрочном периодах. Фискальная экспансия в

условиях открытой экономики Беларуси сопровождается «утечкой стимула», что ведет к нарушению макроэкономической сбалансированности, в частности, дефициту платежного баланса. В сложившихся условиях необходимо оптимизировать расходы бюджета не только по критерию эффективности в краткосрочной перспективе, но и по критерию значимости для обеспечения долгосрочного развития экономики страны, а также с учетом необходимости проведения антициклической бюджетной политики с целью снижения долговой нагрузки. В этой связи расходы бюджета, обусловленные действием фундаментальных экономических факторов, не должны быть подвержены конъюнктурному влиянию. Необходимо максимально избежать сокращения бюджетных расходов на здравоохранение, образование, НИОКР, обеспечивающих создание условий для реструктуризации национальной экономики и экономического роста.

Литература

1. Fiscal Policy for the Crisis / A. Spilimbergo [et al.] // IMF Staff Position Note. — 2008. — SPN/08/01. — 65 p.
2. Рустамов, Э. С. Влияние макроэкономической политики на предпосылки глобального кризиса 2007–2009 годов и смягчение его последствий / Э. С. Рустамов // Деньги и кредит. — 2012. — № 2. — С. 12–20.
Rustamov, E. S. Vliyaniye makroekonomicheskoy politiki na predposylki globalnogo krizisa 2007–2009 godov i smyagcheniye ego posledstviy [The influence of macroeconomic policy on the prerequisites of the global crisis of 2007–2009 and the mitigation of its consequences] / E. S. Rustamov // Dengi i kredit. — 2012. — N 2. — P. 12–20.
3. Звонова, Е. А. Современные проблемы государственных долгов и суверенных дефолтов в странах Евросоюза / Е. А. Звонова // Вестн. финансового ун-та. — 2016. — № 4. — С. 105–118.
Zvonova, E. A. Sovremennyye problemyi gosudarstvennyih dolgov i suverennyih defoltov v stranah Evrosoyuzha [Modern problems of state debts and sovereign defaults in EU countries] / E.A. Zvonova // Vestn. finansovogo un-ta. — 2016. — N 4. — P. 105–118.
4. Шулейко, О. Л. Антикризисная фискальная политика: теория и практика / О. Л. Шулейко // Научные труды Белорусского государственного экономического университета; редкол.: В. Н. Шимов (гл. ред.) [и др.]. — Минск, 2017. — С. 477–482.
Shuleyko, O. L. Antikrizisnaya fiskalnaya politika: teoriya i praktika [Anti-crisis fiscal policy: theory and practice] / O. L. Shuleyko // Nauchnyie trudyi Belorusskogo gosudarstvennogo ekonomicheskogo universiteta; redkol.: V. N. Shimov (gl. red.) [i dr.]. — Minsk, 2017. — P. 477–482.
5. Доклад МВФ по стране № 16/298, сентябрь 2016 года [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <https://www.imf.org/~media/Files/Publications/CR/2017/cr17383.ashx>. — Дата доступа: 20.11.2017.
6. Акиндинова, А. Фискальное стимулирование российской экономики и бюджетная устойчивость / Н. Акиндинова, Н. Кондрашов, А. Чернявский // Вопр. экономики. — 2013. — № 10. — С. 90–108.
Akindinova, A. Fiskalnoye stimulirovaniye rossiyskoy ekonomiki i byudzhelnaya ustoychivost [Fiscal stimulation of the Russian economy and budget sustainability] / N. Akindinova, N. Kondrashov, A. Chernyavskiy // Vopr. ekonomiki. — 2013. — N 10. — P. 90–108.
7. Курлыпо, А. Бюджет 2016: основные тенденции / А. Курлыпо // Финансы, учет, аудит. — 2017. — № 7. — С. 5–9.
Kurlyipo, A. Byudzhel 2016: osnovnyie tendentsii / A. Kurlyipo // Finansi, uchet, audit [Budget 2016: Major Trends]. — 2017. — N 7. — P. 5–9.
8. Коваленко, А. Управляемый уровень долга как приоритет финансовой политики государства / А. Коваленко // Финансы, учет, аудит. — 2017. — № 6 (281). — С. 48–51.
Kovalenko, A. Upravlyaemyiy uroven dolga kak prioritet finansovoy politiki gosudarstva [Managed debt level as a priority of the state financial policy] / A. Kovalenko // Finansi, uchet, audit. — 2017. — N 6 (281). — P. 48–51.

OLGA SHULEIKA

**STIMULATING FISCAL POLICY AND LEVERS
FOR ITS SUSTAINABILITY**

Author affiliation. *Olga SHULEIKA (olgashuleiko@yandex.by), The Institute of Economics of the National Academy of Sciences of Belarus (Minsk, Belarus).*

Abstract. The article examines the effectiveness of stimulating fiscal policy during economic crisis in the EU countries. Major conditions are revealed that determine the possibility of fiscal stimulation without breaking budgetary sustainability. Features of fiscal stimulation in the Republic of Belarus are analyzed; risks of financial stability are revealed.

Keywords: fiscal policy; fiscal stimulation; fiscal consolidation.

UDC 336.27(477)

*Статья поступила
в редакцию 05.02. 2018 г.*

В. В. САКОВИЧ

**ЭФФЕКТИВНОСТЬ ГОСУДАРСТВЕННЫХ
РАСХОДОВ: ПОНЯТИЕ И СПОСОБЫ ДОСТИЖЕНИЯ**

В статье проанализированы существующие подходы к определению «эффективность государственных расходов», предложена его авторская интерпретация; изучены инструменты повышения эффективности государственных расходов, используемых в зарубежной практике; сформулирована система признаков эффективного расходования бюджетных средств и условий достижения эффективности.

Ключевые слова: эффективность государственных расходов; признаки эффективного расходования; инструменты достижения эффективности государственных расходов.

УДК 336.5

Глобальный рост объемов государственных расходов, расширение государственной деятельности как регулятора экономики, хозяйствующего субъекта на рынке, стабилизатора социального равновесия обострили необходимость решения проблемы нехватки бюджетных средств в условиях нарастающих потребностей общества. Сокращение объема государственных расходов не всегда целесообразно и часто затруднительно, особенно в отношении расходов на социальную сферу. В сложившихся условиях обостряется актуальность

Виктория Владимировна САКОВИЧ (Sakovich.viktoria@gmail.com), аспирантка кафедры налогов и налогообложения Белорусского государственного экономического университета (г. Минск, Беларусь).