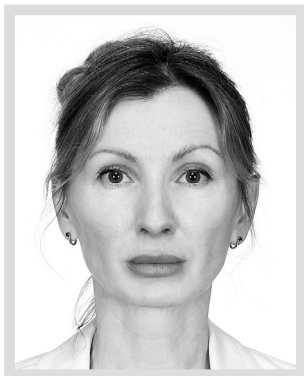


УДК 336

**Развитие концепции фискального пространства
в новом взгляде на бюджетно-налоговую политику¹****Демидова С.Е.**

Кандидат экономических наук,
доцент кафедры общественных финансов
Финансового факультета Финансового университета
при Правительстве Российской Федерации (Москва)

В условиях глобальных вызовов государству важно обеспечить баланс между решениями оперативных задач и долгосрочным финансированием программ стратегических приоритетов. При реализации политики бюджетного стимулирования источником является свободное фискальное пространство. Концепция фискального пространства раскрывается через различные подходы к определению и оценке, в том числе через показатели государственного долга. Высокий уровень государственного долга может ограничивать способность страны проводить макроэкономическую и финансовую стабилизацию и возобновить экономический рост после спада.

Научная значимость исследования заключается в систематизации теоретических подходов к содержанию фискального пространства во взаимосвязи с показателями государственного долга.

Практическая значимость исследования заключается в возможности выбора различных подходов к формированию и оценке фискального пространства.

Выделены инструменты управления фискальным пространством, факторы формирования и механизмы корректировки фискального пространства.

Ценность проведенного исследования связана с формированием системного представления о категории «фискальное пространство», во взаимосвязи с показателями долговой устойчивости, стратегического планирования, реализации программно-целевых принципов, инструментария управления бюджетными расходами.

Ключевые слова: фискальное пространство, государственный долг, дефицит, бюджетное стимулирование, устойчивость

Фискальное пространство как концепция возникла в период популяризации идеи в сфере управления общественными финансами об ослаблении финансовых ограничений и возможностей обеспечения дополнительных заимствований для финансирования инфраструктурных проектов. В долгосрочной перспективе такие проекты смогут расширить производственный потенциал и генерировать приращение активов. Глобальные вызовы и последствия санкционных ограничений актуализируют вопросы фискального пространства в связи с расширением мер бюджетного сти-

мулирования экономической активности и социальной поддержки.

Глобальные вызовы связаны с четырьмя элементами мирового ландшафта: изменение климата; демографическая бифуркация (изменения в численности, динамике и структуре населения во всем мире); технологическое ускорение; геостратегические сдвиги (изменения в концентрации геополитической власти) [1]. Каждая из этих областей харак-

¹ Статья подготовлена по результатам исследований, выполненных за счет бюджетных средств по государственному заданию Финансового университета.

теризуется высокой степенью неопределенности, влияющей на изменения правил социально-экономического взаимодействия. Используя инструменты сдерживания или стимулирования, адаптационные рычаги, правительства меняют структуру финансовых потоков в публичном секторе для достижения приоритетов развития.

Концепция фискального пространства предполагает реализацию фискальной политики, которая учитывает факторы оптимизации расходов и роста доходов бюджета, допускает обоснованные заимствования при выборе ресурсов для желаемой цели. Анализ подходов к содержанию фискального пространства позволяет выделить следующие особенности и элементный состав. Фискальное пространство через целеполагание рассматривается с учетом возможности мобилизации ресурсов для достижения политических целей [2]; как необходимое условие при оценке резервов бюджета – сохранение финансовой устойчивости [3; 4]; через возможности финансирования дефицита бюджета без вытеснения частных инвестиций [5]. Фискальное пространство через временной фактор рассматривается в период однолетнего или среднесрочного бюджета [6]. Подходы к фискальному пространству через элементный состав включают: доходы, расходы (в части их оптимизации), трансферты и займы [4]. Концепция фискального пространства, как она определена Хеллером, тесно связана с концепцией «долговой устойчивости» [7]. Подходы к фискальному пространству через долговой критерий включают взаимосвязь дефицита и долга и экономической активности [8], устойчивость долга [9]. Фискальное пространство как системную социально ориентированную категорию рассматривают через сумму расходов, не связанных с заработной платой, направляемых на сокращение бедности, и ресурсов, перенаправленных на приоритетные программы в интересах бедных слоев населения, выполняемые с учетом принципов эффективности и справедливости [10].

Суммируя подходы, можно выделить инструменты управления фискальным пространством. По блоку «рост доходов бюджета» – виды и ставки налогов, сборов, отчислений взносов; по блоку «оптимизация расходов бюджета» – виды и размер бюджетных расходов и государственные закупки; по блоку «сбалансированность и устойчивость бюджета» – предельный объем дефицита бюджета, размер, процентные ставки по займам, объем государственного долга.

Бюджетное пространство можно измерить различными способами, которые рассмотрены в исследовании С.К. Гнангнона [11]. Альтернативные подходы оценивают бюджетное пространство через различные соотношения, например, как разницу между текущим уровнем долга и пределом долга,

при котором правительство потеряет доступ к рынку, или как разницу между устойчивым и фактическим соотношением налогов к ВВП (так называемые «налоговые разрывы» О. Бланшара [12]). Ряд авторов предложили оценивать фискальное пространство через категорию «разумного уровня долга», однако столкнулись со сложностями обоснования такого уровня. Например, один из подходов отражает необходимый уровень долга в 60 % ВВП к 2030 г. [13].

Рассматриваемые индикаторы различаются сложностью расчетов. Среди достаточно простых можно выделить показатель «фактического бюджетного пространства», оцениваемый как величина, обратная средним налоговым годам, которые потребуются для погашения государственного долга [14].

В периоды кризисных явлений в экономике и дефицит бюджета, и государственный долг могут ограничить применение бюджетных стимулов [15].

Высокий уровень государственного долга ограничивает способность стран проводить политику макроэкономической и финансовой стабилизации, что может негативно отразиться на восстановлении экономического роста после серьезного кризисного спада. Межстрановая база данных о фискальном пространстве включает 30 показателей, сгруппированных в четыре категории: устойчивость долга, уязвимость баланса, риски внешнего и частного долга, рыночные риски [16].

В Отчете по глобальным рискам Всемирного экономического форума [17] одним из глобальных рисков в экономическом блоке назван долговой риск, который обусловлен трудностями в обслуживании накопления долга корпорациями, домохозяйствами или государством, что приводит к массовым банкротствам или неплатежеспособности, кризисам ликвидности или дефолтам, а также кризисам суверенного долга.

С учетом концепции фискального пространства выделяются принципы бюджетно-налоговой политики [18]:

1. Бюджетно-налоговая политика не должна быть подчинена денежно-кредитной политике. Политики являются равно необходимыми и взаимодополняющими.

2. Бюджетно-налоговая политика стимулирует спрос в условиях рецессии. Дефицит, который возникает при стимулировании экономического роста при низких процентных ставках, не является проблемным параметром, поскольку целенаправленные меры могут привлечь новые инвестиции.

3. Фискальное пространство ограничивает стимулы меньше, чем ранее считалось. Это значит, что для стимулирования экономики в будущем оправдано увеличение заимствований.

4. Может потребоваться устойчивое бюджетное расширение (бюджетная экспансия) преимущественно в пользу производительных расходов.

Управление уровнем государственного долга (долговое бюджетное правило) является одним из факторов формирования фискального пространства (рис. 1).

Происходящие изменения усиливают роль государства в социально-экономических преобразованиях: через механизмы бюджетных правил, приоритизации бюджетных расходов, обзоров бюджетных расходов, поиска новых форм финансирования, цифровизацию процессов обеспечивается последовательность в достижении стратегических целей развития. Приоритет в период преодоления негативных шоков в экономике отдается стимулирующей бюджетной политике, задачи которой обеспечить реализацию принятых на государственном уровне решений финансовыми ресурсами, активизировать экономическую динамику, увеличить совокупный спрос при сохранении устойчивости финансовой системы, финансовой и экономической безопасности страны.

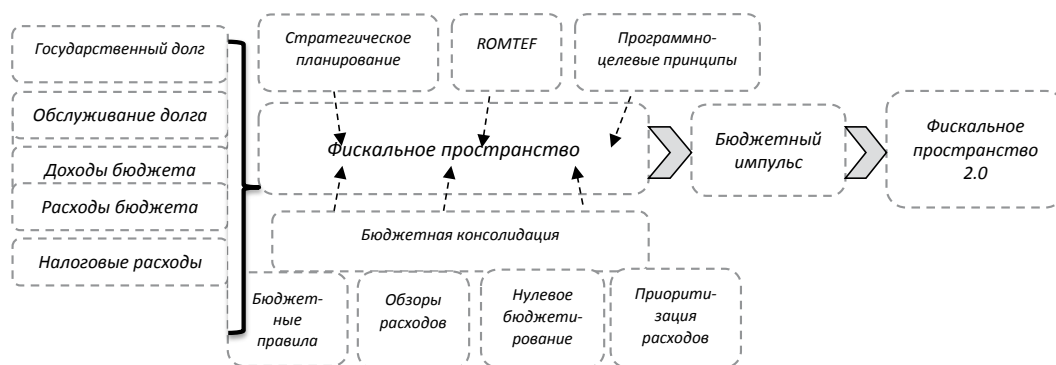


Рис. 1. Факторы формирования и механизмы корректировки фискального пространства

Литература:

1. The Global Risks Report 2024. 19th Edition. World Economic Forum. – URL: https://www3.weforum.org/docs/WEF_The_Global_Risks_Report_2024.pdf.
2. Roy R., Heuty A., Letouze E. Fiscal Space for what? Analytical Issues from a Human development Perspective // Paper for the G-20 work-shop on Fiscal Policy. – Istanbul, June 30-July 2, 2007. – 38 p.
3. Heller P. Back to Basics // Fiscal Space: What It Is and How to Get It. – 2005. – Vol. 42. – № 2. – P. 32–33.
4. Игонина Л.Л. О подходах к оценке бюджетно-налоговой политики // International journal of applied and fundamental research. – 2015. – № 3. – С. 54–58.
5. Zandi M., Cheng X., Packard T. Special report. Moody's analytics, 2011. – URL: <http://www.economy.com> (дата обращения: 22.01.2024).
6. Schick A. Budgeting For Fiscal Space. asian oECD Senior Budget officials meeting. Bangkok, Thailand. – URL: <http://www.oecd.org/gov/budgeting/45361746.pdf> (дата обращения: 22.01.2024).
7. Wyplosz C. What's wrong with fiscal space? // CEPR, Discussion Paper – 2020. – DP14431. – P. 1–16.
8. Stone Ch. Fiscal Stimulus Needed to Fight Recessions Lessons From the Great Recession // Center on Budget and Policy Politic Priorities. – 2020. – April 16. – P. 28.
9. Fiscal Monitor: Helping People Bounce Back // International Monetary Fund (IMF). – 2022. – October. – 100 p.
10. Creating Fiscal Space for Poverty Reduction in Ecuador. A Fiscal Management and Public Expenditure Review. The International Bank for Reconstruction and Development. – Washington, D.C.: The World Bank, 2005. – 243 p.
11. Kimm Gnanon S.K. De Facto Fiscal Space in Donor- countries and Their Aid Supply: To What Extent is Trade-related Aid Supply Affected? // South Asian Journal of Macroeconomics and Public Finance. – 2019. – № 8(1). – P. 24.
12. Blanchard O., Chouraqi J.-C., Hagemann R., Sartor N. The sustainability of fiscal policy: New answers to an old questions // OECD Economic Studies. – 1990. – № 15. – P. 7–36.
13. Mario M. Budgeting for fiscal space and government performance beyond the great recession // OECD Journal on Budgeting. – 2013. – № 13(2). – P. 9–47.
14. Aizenman J., & Jinjark Y. The fiscal stimulus of 2009–10: Trade openness, fiscal space and exchange rate adjustment (NBER Working Paper No. 17427). – Cambridge, MA: The National Bureau of Economic Research, 2011.
15. Stone Ch. Fiscal Stimulus Needed to Fight Recessions Lessons From the Great Recession. Center on Budget and Policy Politic Priorities. – Washington. 2020. – P. 28.

16. Kose A., Kurlat S., Ohnsorge F., Sugawara N. A cross-country database of fiscal // Journal of International Money and Finance. – 2022. – Vol. 128(C).
17. World Economic Forum. The Global Risks Report 2024. – URL: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/40670>
18. Furman J. The New View of Fiscal Policy and Its Application // Remarks delivered at the conference Global Implications of Europe's Redesign. – 2016. – October 5. – 22 p.

The Development of the Concept of Fiscal Space in a New Look at Fiscal Policy

Demidova S.E.

Financial University under the Government of the Russian Federation (Moscow)

In the context of global challenges, it is crucial for the state to strike a balance between addressing operational tasks and funding strategic priority programs on a long-term basis. When implementing fiscal stimulus policies, the free fiscal space becomes the source. The concept of fiscal space can be revealed through different approaches to its definition and assessment, such as through indicators of public debt. High levels of public debt can limit a country's ability to pursue macroeconomic and financial stability and restart economic growth after a recession. The scientific importance of the study lies in the systematic organization of theoretical approaches to understanding the content of fiscal space in terms of indicators of public debt. The practical significance of the study resides in the potential to choose different methods for creating and assessing fiscal space. This study highlights the tools for managing fiscal space, factors that contribute to its formation, and mechanisms for adjusting fiscal space. The value of this research lies in its ability to provide a systematic understanding of the concept of "fiscal space", in conjunction with indicators for assessing debt sustainability, as well as strategic planning, the implementation of program targets, and tools for managing budget expenditures.

Key words: fiscal space, public debt, deficit, fiscal stimulus, sustainability

