

Глава 1. Меры налогово-бюджетной политики по урегулированию проблем, связанных с пандемией

Пандемия COVID-19 и связанные с ней меры самоизоляции подтолкнули к принятию беспрецедентных бюджетных мер, объем которых по состоянию на 11 сентября 2020 года составил 11,7 трлн долларов США или почти 12 процентов мирового ВВП. Половина этих бюджетных мер выражалась в дополнительных расходах или упущенных доходах, включая временное снижение налогов, а вторая половина — в поддержке ликвидности, включая кредиты и займы, гарантии и вливания капитала со стороны государственного сектора. Решительные меры органов государственного управления спасли жизни, оказали поддержку уязвимым слоям населения и компаниям и смягчили влияние на экономическую активность. Однако последствия кризиса для государственных финансов в сочетании с потерей в доходах от сокращения объема производства были огромными. В 2020 году дефициты государственных бюджетов увеличатся в среднем на 9 процентов ВВП, а уровень государственного долга в глобальных масштабах, согласно прогнозам, приблизится к рекордно высоким 100 процентам ВВП. В соответствии с базисными допущениями о здоровом восстановлении экономической активности и стабильно низких процентных ставках, ожидается, что коэффициент государственного долга в мировом масштабе в среднем стабилизируется в 2021 году, за исключением *Китая* и *США*. При этом необходимо предпринимать больше усилий для решения проблемы роста уровня бедности, безработицы и неравенства, а также для поддержки восстановления экономики.

В главе 1 данного выпуска «*Бюджетного вестника*» приводится обзор ситуации в сфере государственных финансов в разных странах мира в этот беспрецедентный период и исследуется масштаб, охват и эффективность ответных мер налогово-бюджетной политики в связи с кризисом COVID-19. Далее в ней представлена дорожная карта общей бюджетной стратегии по содействию уверенному восстановлению экономики.

Несмотря на то, что ответные меры налогово-бюджетной политики во всем мире носят беспрецедентный характер, эта пандемия обнаружила значительные различия в способности стран финансировать экстренные расходы на защиту своего населения. Отчасти эта способность определяется бюджетными возможностями стран, а также уровнем долга государственного и частного сектора в преддверии кризиса. Во многих странах с развитой экономикой и некоторых странах с формирующимся рынком масштабное предоставление ликвидности и покупки активов центральными банками обеспечили бюджетную экспансию. Однако во многих странах с формирующимся рынком и особенно в развивающихся странах с низкими доходами, половина которых подвержена высокому риску развития критической долговой ситуации или находится в критической долговой ситуации, ограничения финансирования оказались сдерживающим фактором. Потребности в финансировании для оказания официальной поддержки по смягчению таких ограничений оказались непомерно высоки. Учитывая прогнозируемое снижение доходов на душу населения, 100–110 млн человек во всем мире могут оказаться в условиях крайней бедности, таким образом, тенденция к сокращению ее уровня, сохранявшаяся несколько десятилетий, меняет направление. Ожидается, что дополнительная социальная помощь — прямая поддержка бедных и смягчение рецессии — окажет умеренное влияние, что говорит об ограниченности поддержки и ограничениях, связанных с производственными мощностями, в некоторых странах, таким образом, повышение уровня бедности затронет 80–90 млн человек.

В условиях ограниченных бюджетных возможностей странам необходимо проводить оценку преимуществ, издержек и рисков мер поддержки. Первые выводы говорят о том, что меры в области общественного здравоохранения, которые позволили быстро сдержать распространение заболевания, также обеспечили более раннее и безопасное снятие ограничительных мер, восстановление уверенности и оживление экономики, что позволило снизить общие социальные и бюджетные издержки. Адресные денежные трансферты имели жизненно важное значение для бедных, которые тратили их на товары первой необходимости. Аналогичным образом, пособия по безработице поддержали необходимый уровень потребления людей, потерявших работу. Многие меры политики, обеспечившие предоставление критически важной поддержки в краткосрочной перспективе, имеют более долгосрочные последствия. Например, субсидии на выплату заработной платы помогли сохранить трудовые отношения, но могут замедлить перераспределение рабочей силы на рынке труда при появлении новых вакансий. Временные отсрочки налоговых платежей и снижение налогов поддерживают уровень ликвидности, но есть риск, что они приобретут постоянный характер в ущерб государственным доходам. Вливания капитала часто оказывались необходимы для предотвращения банкротств, особенно сильно пострадавших компаний, имеющих стратегически важное значение, но они могут задержать межотраслевое перераспределение ресурсов, которое критично для восстановления экономики. Прямые или гарантированные ссуды до сих пор были слабо задействованы, что говорит о некотором успехе в восстановлении доверия, но и указывает на административные ограничения и условный характер, а также чрезмерную задолженность частного сектора.

Бюджетные риски также носят беспрецедентный характер. Они вызваны неопределенностью относительно хода развития пандемии, траектории восстановления экономики, масштабов долговременного ущерба и необходимого перераспределения ресурсов, динамики цен на биржевые товары и мировой финансовой конъюнктуры, а также условных обязательств по явным и неявным гарантиям. Крайне важно обеспечить полную прозрачность, надлежащее управление и учет издержек по всем бюджетным мерам, особенно учитывая их размер, исключительный характер и скорость развертывания.

Дорожная карта мер налогово-бюджетной политики на разных этапах пандемии

Глобальные усилия по разработке и обеспечению всеобщего доступа к недорогой и эффективной вакцине или методу лечения имеют наиболее высокий приоритет для ограничения гуманитарных, экономических и бюджетных издержек пандемии. Меры, принимаемые отдельными странами, включая грамотные, обоснованные и локализованные меры сдерживания, также жизненно важны для преодоления кризиса в сфере здравоохранения. Высокий уровень сбережений домашних хозяйств на непредвиденные расходы и ограниченный размер частных инвестиций в условиях неопределенности указывают на то, что процентные ставки в странах с развитой экономикой и некоторых странах с формирующимся рынком будут сохраняться на низком уровне в течение долгого времени. Эти факторы обеспечивают возможности и обоснование того, что налогово-бюджетная политика должна оставаться важным и мощным инструментом поддержки восстановления экономики. Другим странам с формирующимся рынком и развивающимся странам с низкими доходами, которые сталкиваются с ужесточением ограничений финансирования, будет необходимо пересмотреть приоритеты в области расходов и добиваться большего меньшими средствами за счет повышения эффективности, а также им потребуется дальнейшая официальная финансовая поддержка и облегчение бремени задолженности.

Директивным органам необходим набор гибких бюджетных мер, чтобы справиться с мерами самоизоляции и осторожным возобновлением экономической активности, а также обеспечить структурный переход к новой постпандемической экономике. В острой фазе вспышки заболевания, когда повсеместно применяются меры самоизоляции, налогово-бюджетная политика должна быть направлена на то, чтобы любыми способами спасти жизни людей и средства к существованию. По мере того, как меры самоизоляции смягчаются и приобретают более избирательный характер, органы государственного управления должны позаботиться о том, чтобы предоставление помощи не было свернуто слишком быстро. Необходимо сохранить доработки систем социальной защиты, позволяющие им обеспечивать охват, адресность и предоставление пособий уязвимым слоям населения. Когда риски для здоровья снизятся и устойчивое восстановление приобретет предсказуемый характер, акцент мер поддержки должен сместиться с защиты трудовых отношений сотрудников и компаний в сторону помощи работникам в поисках новой работы, помощи жизнеспособным, но все еще уязвимым компаниям в возвращении к экономической деятельности, а также поддержки структурного перехода к постпандемической экономике.

Когда пандемия будет взята под контроль благодаря появлению эффективных вакцин или методов лечения, органам государственного управления необходимо будет стимулировать восстановление экономики и при этом урегулировать последствия кризиса, включая повышенные уровни долга частного и государственного сектора, высокую безработицу и растущий уровень неравенства и бедности. Возможности стимулирования или приемлемые темпы бюджетной консолидации зависят от конкретной страны, особенно от глубины экономического спада в стране, количества безработных и простоты доступа к финансированию. Страны, обладающие бюджетными возможностями и испытывающие серьезные долговременные последствия кризиса, должны обеспечить временные стимулирующие меры, в том числе за счет государственных инвестиций, как отмечается в главе 2. Меры по поддержке домашних хозяйств с низкими доходами, в том числе создание качественных рабочих мест, будут иметь критически важное значение для снижения уровня бедности. Страны, обладающие ограниченными бюджетными возможностями и меньшим доступом к финансированию, должны сохранять государственные инвестиции и трансферты домашним хозяйствам с низкими доходами, но при этом повышать прогрессивность налогообложения и заботиться о том, чтобы высокорентабельные компании облагались соразмерными налогами, в целях обеспечения способствующей росту и справедливой корректировки.

Меры политики для новой постпандемической экономики должны быть сосредоточены на решении проблем бедности и неравенства в целях обеспечения социального спокойствия и устойчивого роста, а также на формировании устойчивости к будущим эпидемиям и другим потрясениям. К ним относятся меры политики, обеспечивающие доступ всех людей к основным товарам (например, к продовольствию) и услугам (например, к здравоохранению и образованию). Наконец, снижение уровня выбросов останется ключевой долгосрочной задачей после пандемии. Для ее решения потребуются меры по увеличению платы за выбросы углерода и привлечению инвестиций в низкоуглеродные технологии.

Глава 2. Инвестиции в восстановление экономики после пандемии

До сих пор первоочередной задачей органов государственного управления во время кризиса COVID-19 было урегулирование чрезвычайной ситуации в области здравоохранения и предоставление поддержки уязвимым домашним хозяйствам и компаниям. Теперь органам государственного управления также необходимо подготовить страны к безопасному и успешному

снятию ограничительных мер, разработать меры политики по созданию рабочих мест и стимулированию экономической активности, а также обеспечить переход к более устойчивой, социально интегрированной и экологичной экономике. Расходы на цифровую инфраструктуру будут играть важную роль в поддержании социального дистанцирования и сокращении цифрового разрыва, который усиливает неравенство в доступе к информации, образованию и возможностям трудоустройства.

В главе 2 рассматривается надлежащая роль государственных инвестиций в стимулировании такого восстановления экономики. До кризиса COVID-19 показатель отношения государственных инвестиций к ВВП уже снижался и рост инфраструктуры не соответствовал потребностям. К числу приоритетных задач относятся развитие обеспеченных достаточными ресурсами и лучше подготовленных систем здравоохранения, расширение цифровой инфраструктуры, а также принятие мер в отношении изменения климата и охраны окружающей среды.

В странах с развитой экономикой и в некоторых странах с формирующимся рынком, где процентные ставки находятся вблизи фактической нижней границы, увеличение качественных государственных инвестиций может оказать мощное воздействие на занятость и экономическую активность, привлечь частные инвестиции и абсорбировать избыточные частные сбережения, не провоцируя роста стоимости заимствования. Для многих стран с низкими доходами и нескольких стран с формирующимся рынком, особенно осуществляющих заимствования в иностранной валюте, инвестиции в высокой степени ограничены финансовыми условиями, несмотря на крайнюю необходимость достичь целей в области устойчивого развития. В этих странах директивным органам необходимо будет сохранить государственные инвестиции в объеме, отвечающем целям сохранения жизней и средств к существованию, и повысить их эффективность. Более того, кризис еще больше повышает необходимость глобальных ответных мер для избежания дальнейшего отставания в достижении целей в области устойчивого развития.

Государственные инвестиции возможны даже в условиях социального дистанцирования и могут оперативно осуществляться, если органы государственного управления предпримут четыре шага: 1) уже сейчас будут инвестировать в техническое обслуживание; 2) пересмотрят и возобновят перспективные проекты, подготовка или реализация которых была отложена; 3) ускорят реализацию текущих проектов, чтобы воплотить их в жизнь в течение следующих двух лет; и 4) незамедлительно приступят к планированию новых проектов, соответствующих приоритетам послекризисного периода.

Совершенствование методов управления государственными инвестициями и государственного управления имеет важное значение, поскольку задержки, перерасход средств и не оправдавшие ожиданий проекты являются общим местом и могут встречаться с большей частотой, когда возрастет объем инвестиций — стоимость отдельного проекта может увеличиться на 10 процентов при высоком уровне государственных инвестиций в стране. Не везде может быть возможно выполнить эти условия. Однако для стран, имеющих легкий доступ к финансированию, эффективной стратегией может оказаться осуществление заимствований в целях финансирования государственных инвестиций надлежащего качества, поскольку снижение процентных ставок в мире понизило планку рентабельности инвестиционных проектов. Для стран с ограничениями финансирования эта планка находится на более высоком уровне, поскольку правительства, располагающие ограниченными ресурсами, сталкиваются с конкурирующими приоритетами расходов.

Эмпирические оценки, основанные на наборе межстрановых данных и выборке из 400 000 компаний, показывают, что государственные инвестиции могут оказывать мощное влияние на рост ВВП и занятость в периоды высокой неопределенности, что является

определяющим признаком текущего кризиса. Бюджетный мультипликатор для стран с развитой экономикой и стран с формирующимся рынком через два года превысит 2. Рост государственных инвестиций в этих странах на 1 процент ВВП непосредственно обеспечит создание 7 млн рабочих мест и от 20 млн до 33 млн рабочих мест в целом с учетом косвенных макроэкономических эффектов.

Привлечение частных инвестиций особенно сильно в отраслях, которые критически важны для урегулирования кризиса в сфере здравоохранения (связь и транспорт) или восстановления экономики (строительство и обрабатывающая промышленность), но оно должно сопровождаться дополнительными мерами политики по решению проблемы высокой доли заимствований и ограничений ликвидности, которые испытывают частные компании.

Новые инвестиции в здравоохранение, социальное жилье, цифровизацию и охрану окружающей среды создадут условия для развития более устойчивой и социально интегрированной экономики. Поскольку норма прибыли на инвестиции в адаптацию к изменению климата часто составляет более 100 процентов, официальная помощь на цели адаптации является эффективным использованием государственных средств. Официальная помощь на цели адаптации к изменению климата приведет к увеличению более чем вдвое 10 млрд долларов США, которые выделяются в настоящее время, до примерно 25 млрд долларов США, которые будут направлены на финансирование государственных инвестиций, необходимых на цели адаптации к изменению климата в странах с низкими доходами.