

Из блога iMFdirect:

Десять заповедей бюджетной консолидации в странах с развитой экономикой

Оливье Бланшар и Карло Коттарелли

Перед странами с развитой экономикой стоит трудная задача проведения в жизнь стратегий бюджетной консолидации без нанесения ущерба все еще неуверенному подъему экономики. Бюджетная консолидация является необходимым условием для высокого уровня частных инвестиций и долгосрочного роста. Она может быть также необходимым условием, по крайней мере в некоторых странах, для предотвращения дестабилизации финансовых рынков, которая бы оказала более непосредственное воздействие на рост, сказавшись на доверии участников и кредитовании. Но слишком масштабная консолидация может также помешать росту, и этот риск не является малозначительным. Как следует построить стратегии налогово-бюджетной политики, чтобы они соответствовали потребностям как краткосрочного, так и долгосрочного роста? Мы предлагаем десять заповедей, с тем чтобы это стало возможным. Если говорить просто, то странам с развитой экономикой необходима четкость намерений, надлежащая калибровка бюджетных целевых показателей и достаточные структурные реформы. Плюс немного поддержки со стороны денежно-кредитной политики и своих друзей (стран с формирующимся рынком).

Первая заповедь. Имей надежный среднесрочный бюджетный план, предусматривающий заметный ориентир (либо в виде средних темпов консолидации, либо в виде бюджетного целевого показателя, который должен быть достигнут за четыре–пять лет).

Простого правила на все случаи жизни не существует. Наши текущие макроэкономические прогнозы предполагают, что среднее улучшение скорректированного с учетом циклических колебаний первичного сальдо примерно на 1 процентный пункт в год в течение следующих четырех–пяти лет должно быть совместимо с постепенным сокращением разрыва между фактическим и потенциальным объемами производства, если учесть текущие ожидания относительно спроса в частном секторе, и должно стабилизировать средний коэффициент долга к середине этого десятилетия. Странам с более высоким уровнем дефицита/долга следует делать больше, другим следует делать меньше. Такие темпы консолидации должны подкрепляться достаточно конкретными прогнозами расходов и доходов и поддерживаться структурными реформами (см. ниже).

Вторая заповедь. Не перегружай начальный этап бюджетной консолидации, если этого не диктуют потребности в финансировании.

Для нескольких стран концентрация усилий на начальном этапе может быть необходима для сохранения доступа к рынкам и финансирования дефицита по разумным ставкам, но, как правило, устойчивые темпы консолидации имеют большее значение, чем концентрация мер на начальном этапе, которая может нанести ущерб подъему и вызвать откат. Тем не менее, необходим солидный первый взнос: обещаний будущих действий будет недостаточно. Текущие планы бюджетной консолидации в странах с развитой экономикой Группы 20-ти означают в среднем сокращение скорректированного с учетом циклических колебаний дефицита примерно на 1¼ процентных пункта ВВП в 2011 году, при этом существует значительный разброс в зависимости от национальных условий. Эти темпы представляются в целом достаточными и соответствуют первой заповеди, по крайней мере, на основе текущих прогнозов восстановления совокупного спроса. Вместе с тем, хотя концентрация усилий на начальном этапе, как правило, нецелесообразна, утверждение на начальном этапе мер политики (которые вступят в действие позднее) укрепит доверие к консолидации.

Третья заповедь. Добивайся долгосрочного снижения отношения государственного долга к ВВП, а не просто его стабилизации на докризисном уровне.

Большой объем государственного долга часто приводит к повышению процентных ставок, снижению потенциальных темпов роста и препятствует гибкости в области государственных финансов. С начала 1970-х годов государственный долг в большинстве стран с развитой экономикой в конечном итоге принимал на себя негативные шоки: он увеличивался в неблагоприятное время, но не снижался в благоприятные периоды. В Группе семи средняя величина валового долга составляла в 2007 году 82 процента ВВП, такого уровня никогда не наблюдалось при отсутствии крупной войны. Текущие бюджетные трудности объясняются не только кризисом, но и неправильной налогово-бюджетной политикой в благоприятное время. На этот раз должно быть по-другому: конечная цель должна заключаться в снижении коэффициентов государственного долга, постепенно, но неуклонно.

Четвертая заповедь. Сосредоточь внимание на тех инструментах бюджетной консолидации, которые способствуют активному потенциальному росту.

Это потребует упора на сокращение (текущих) расходов, поскольку доли расходов в странах с развитой экономикой высоки и требуют уровня налогов, приводящего к значительным искажениям. Некоторые сокращения не требуют долгих размышлений: например, переход от всеобщих социальных

трансфертов к адресным должен привести к существенной экономии при сохранении защиты малоимущих. Будет необходимо сдерживание зарплат в государственном секторе, которые в последнее десятилетие в нескольких странах с развитой экономикой росли быстрее, чем ВВП. Вместе с тем, нельзя исключать никаких мер. Странам с низкой долей доходов и большими потребностями в консолидации (таким как США и Япония) потребуется также принять меры в области доходов. Обещание «никаких новых налогов» во всех странах и при всех обстоятельствах является нереалистичным.

Пятая заповедь. Принимай безотлагательно реформы пенсионного обеспечения и здравоохранения, ибо текущие тенденции экономически неприемлемы.

Повышения расходов на пенсионное обеспечение и здравоохранение составляли свыше 80 процентов увеличения отношения первичных государственных расходов к ВВП, наблюдавшегося в странах Группы семи в течение последних десятилетий. Чистая приведенная стоимость будущих повышений расходов на пенсии и здравоохранение более чем в десять раз превышает увеличение государственного долга из-за кризиса. Любая стратегия бюджетной консолидации должна предусматривать реформы в обеих этих областях. Это включает Европу, где официальные прогнозы в значительной мере занижают тенденции расходов на здравоохранение. Ввиду масштабов связанных с этим повышений расходов, скорейшие действия в этих областях будут в гораздо большей мере содействовать укреплению доверия, чем концентрация бюджетных усилий на начальном этапе. Эти действия не приведут к риску торможения подъема. Более того, некоторые меры в этой сфере, хотя и трудны с политической точки зрения, могут положительно сказаться как на спросе, так и предложении (например, обязательство повысить со временем пенсионный возраст).

Шестая заповедь. Будь справедлив. Для того чтобы бюджетная консолидация была устойчивой в течение длительного времени, она должна быть справедливой.

Справедливость имеет различные аспекты, в том числе поддержание адекватной системы социальной защиты и предоставление государственных услуг, которые допускают создание равных условий независимо от ситуации при рождении. Борьба с уклонением от налогов также является важнейшим компонентом справедливости. Уклонение от уплаты НДС, который является относительно стойким по отношению к мошенничеству налогом, составляет около 15 процентов доходов в странах с развитой экономикой Группы 20-ти. Показатели уклонения от других налогов, скорее всего, являются более высокими.

Седьмая заповедь. Проводи широкие реформы для наращивания потенциальных темпов роста.

Активный рост оказывает поразительное воздействие на государственный долг: повышение потенциальных темпов роста на один процентный пункт (исходя из отношения налогов к ВВП в 40 процентов) снижает коэффициент долга на 10 процентных пунктов в течение 5 лет и на 30 процентных пунктов в течение 10 лет, если возросшие в результате ускорения роста доходы сберегаются. Поэтому ускорение реформ рынков труда, товаров и финансовых рынков имеет критически важное значение. В текущих условиях слабого совокупного спроса реформы, приводящие к увеличению инвестиций, более целесообразны, чем реформы, приводящие к росту сбережений. Хотя оба вида реформ оказывают положительное долгосрочное воздействие, реформы, благоприятствующие инвестициям, повышают спрос и производство в ближайшей перспективе, тогда как реформы, благоприятствующие сбережениям, оказывают обратное воздействие. При этом необходимо предостережение: сроки и масштабы воздействия структурных реформ на рост неясны: планы бюджетной консолидации, опирающиеся на ускорение темпов роста, не будут пользоваться доверием.

Восьмая заповедь. Укрепляй свои налогово-бюджетные институты.

Устойчивое проведение бюджетной консолидации в течение длительного времени требует надлежащих налогово-бюджетных институтов. Существующие институты позволили накопить перед кризисом рекордный государственный долг. Они являются недостаточными. Требуются более совершенные бюджетные правила, в том числе в Европе; более совершенные бюджетные процессы, в том числе в США, где, по крайней мере для Конгресса, бюджет по существу является одноразовым ежегодным мероприятием; более совершенный бюджетный мониторинг, в том числе через независимые налогово-бюджетные агентства такого типа, который был недавно создан в Соединенном Королевстве.

Девятая заповедь. Координируй денежно-кредитную и налогово-бюджетную политику надлежащим образом.

Если налогово-бюджетная политика ужесточается, процентные ставки не следует повышать так же быстро, как на других этапах экономического подъема. Призывы к скорейшему ужесточению денежно-кредитной политики являются необоснованными.

Десятая заповедь. Координируй меры политики с другими странами.

В ряде стран с развитой экономикой сокращение бюджетных дефицитов должно сопровождаться уменьшением дефицитов счета текущих операций. Иными словами, для поддержания подъема первоначальные неблагоприятные

последствия бюджетной консолидации должны компенсироваться более высоким внешним спросом. Но это означает, что в остальном мире происходит обратное. В ряде стран с формирующимся рынком профицита счета текущих операций должны быть сокращены, и эти страны должны переключиться с внешнего спроса на внутренний. Принятые недавно решения Китая в этом отношении представляют собой важный и положительный шаг. Координация мер политики будет также важна в некоторых структурных сферах: например, в среднесрочной перспективе будет крайне необходимо защитить бюджетные доходы от растущей налоговой конкуренции.

Соблюдайте эти заповеди, и у вас будут хорошие шансы обеспечить бюджетную консолидацию и устойчивый экономический рост.

Опубликовано 24 июня 2010 года iMFdirect