



Пересмотр будущего государства: реформа государственных расходов

Санджив Гупта и Мартина Гергиль
16 апреля 2014 года

Глобальный финансовый кризис выдвинул вопрос устойчивости государственных финансов на передний план. Однако этот кризис всего лишь усугубил ситуацию, которая должна была рано или поздно привлечь к себе внимание — государственные расходы во всем мире в последние десятилетия постоянно росли. В МВФ мы изучаем факторы, стоящие за этим ростом государственных расходов, особенно расходов на социальные нужды, и в нашем последнем [выпуске «Бюджетного вестника»](#) рассматриваются некоторые из вариантов реформы расходов.

Объяснение роста сектора органов государственного управления

Размер государственных расходов в основном отражает предпочтения конкретных стран в отношении желательного размера сектора государственного управления и объема предоставляемых им услуг. И все же, на протяжении последних нескольких лет, сложилась явная тенденция к повышению доли государственных расходов в общем объеме производства в экономике. Частично это может объясняться фундаментальными экономическими факторами (Рис. 1).

Рисунок 1. Тенденции к повышению расходов сектора государственного управления (в процентах ВВП)



Согласно теории немецкого экономиста девятнадцатого века Адольфа Вагнера, спрос на общественные товары и услуги повышается по мере того, как страны становятся богаче («Закон Вагнера»). Уильям Баумоль дал другое объяснение, согласно которому стоимость предоставления товаров и услуг государством обычно повышается быстрее, чем производительность; он приводил пример музыкантов оркестра, заработная плата которых повышается, даже если они, вполне возможно, не играют намного лучше, чем несколько десятилетий тому назад («болезнь издержек Баумоля»). Проведенный нами анализ, о котором сообщается в «Бюджетном вестнике», предоставил данные, подтверждающие обе гипотезы.

Эти выводы означают, что, в отсутствие компенсирующих мер, сохранится давление на правительства, подталкивающее их к расходованию средств, правда, возможно, более медленными темпами по мере выравнивания темпов роста доходов и производительности. По нашим оценкам, в отсутствие реформ, государственные расходы в странах с формирующимся рынком могут повыситься на 3–6 процентных пунктов ВВП до 2050 года.

Повышательное давление на государственные расходы, будут, вероятно, оказывать по меньшей мере еще два фактора: старение населения, которое повысит стоимость предоставления услуг здравоохранения и пенсий; и нормализация денежно-кредитной политики, которая увеличит долговые платежи, когда процентные ставки начнут, со временем, повышаться.

Варианты реформы расходов

Основная задача правительств заключается в том, чтобы обеспечить устойчивость финансов в настоящее время и в будущем, оказывая при этом содействие экономическому росту и справедливости, и делать это в условиях давления, требующего увеличения расходов. Для квадратуры этого круга правительствам придется найти непростой компромисс между налоговой политикой и реформой расходов.

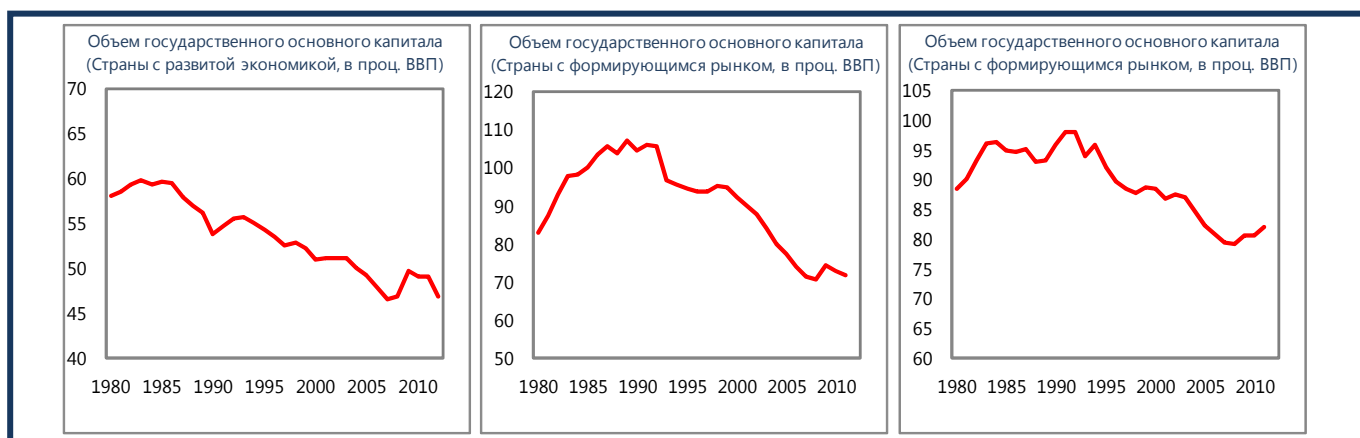
В странах с развитой экономикой, в которых потребность в консолидации наиболее велика, а [возможности для привлечения дополнительных доходов при помощи налогов ограничены](#), может потребоваться сокращение расходов в рамках более широкой стратегии реформ. Во многих странах с формирующимся рынком и странах с низкими доходами, с другой стороны, большие группы населения не имеют доступа к полному набору государственных услуг, таких как образование и здравоохранение. В их случае есть возможности для расширения предоставления общественных товаров и услуг путем повышения налогов. Но при этом, вероятно, также потребуются и некоторый пересмотр приоритетности расходов.

Очевидно, что обстоятельства стран и их предпочтения имеют значение, и дьявол, как всегда, кроется в деталях, однако в опыте стран, которые провели реформу расходов, выделяются отдельные общие элементы:

- *Страны должны избегать общего сокращения расходов.* Несмотря на то, что оно может быть целесообразным, такое сокращение не является ни экономически эффективным, ни повышающим благосостояние, и негативно влияет на способность страны к экономическому росту в долгосрочной перспективе.

- *Для восстановления устойчивости необходимо сдерживать социальные расходы и фонд заработной платы в государственном секторе, которые в совокупности составляют большую часть государственных расходов. Для сдерживания роста социальных расходов необходимо решить вопрос государственных пенсий и социальных пособий. В случае пенсионной реформы постепенное повышение пенсионного возраста, при защите уязвимых слоев населения и расширении, при необходимости, доступа, представляется наиболее привлекательным вариантом. Как в странах с развитой экономикой, так и в развивающихся странах, совершенствование адресности социальных пособий может сэкономить средства для бюджета без угрозы для справедливости. Для сокращения фонда заработной платы на долговременной основе может потребоваться замена замораживания заработной платы и приема новых сотрудников, к которому прибегли несколько стран после 2009 года, более глубокими структурными реформами.*
- *Правительства могут добиться экономии средств путем повышения эффективности. Возможности для повышения эффективности представляются значительными в предоставлении услуг в сферах образования и здравоохранения, и государственных инвестиций — последнее особенно важно для стран с низкими доходами.*
- *Тренд к снижению объема государственного основного капитала в странах с развитой экономикой и странах с формирующимся рынком необходимо постепенно приостановить. Для замедления этого снижения (рис. 2) потребуются более продуктивные государственные инвестиции или расширение участия частного сектора.*
- *Способствующие реформам расходов бюджетные организации могут повысить эффективность этих реформ. Эмпирические данные показывают, что эффективные основы децентрализации и правила в отношении расходов, например, могут способствовать контролю над расходами.*
- *И последнее, но немаловажное, вероятность успеха реформ расходов и их долговечности повышается, если они опираются на широкий политический консенсус. Общая стратегия работы по предоставлению информации особенно важна, поскольку политическая неопределенность и социальное давление могут легко привести к нарушению хода реформ.*

Рисунок 2. Тенденции к снижению объема основного государственного капитала



БИОГРАФИИ:



Санджив Гупта исполняет обязанности директора Департамента по бюджетным вопросам Международного Валютного Фонда (МВФ). Ранее он работал научным сотрудником в Кильском институте в Германии, старшим преподавателем в Колледже для административных работников Индии, Хайдарабад, и секретарем Федерации торгово-промышленных палат Индии в Нью-Дели. Он поступил на работу в Европейский департамент МВФ в 1986 году и работал также в Департаменте стран Африки. Г-н Гупта является автором многочисленных трудов по вопросам макроэкономической и налогово-бюджетной политики. Он был соавтором или одним из редакторов ряда книг, включая: “Governance, Corruption, and Economic Performance” (Управление, коррупция и экономические показатели), совместно с Дж. Абедем, ноябрь 2002 года; “Helping Countries Develop: The Role of Fiscal Policy” (Помощь странам в развитии: роль налогово-бюджетной политики), совместно с Б. Клементсом и Г. Инчаусте, сентябрь 2004 года; и “The Economics of Public Health Care Reform in Advanced and Emerging Economies” (Экономика реформы государственного здравоохранения в странах с развитой экономикой и в странах с формирующимся рынком), совместно с Б. Клементсом и Д. Коуди, апрель 2012 года.



Мартина Гергиль, гражданка Франции, наряду со своими другими функциями, руководит подготовкой «Бюджетного вестника», одной из основных публикаций МВФ. На своих предыдущих должностях в МВФ г-жа Гергиль возглавляла работу по устойчивости долга, облегчению бремени задолженности и разработке макроэкономической политики в Латинской Америке и Африке. До поступления на работу в МВФ в 1994 году г-жа Гергиль работала в Экономической комиссии для Латинской Америки и Карибского бассейна Организации Объединенных Наций в Сантьяго, Чили. Она получила образование в *Институте политических исследований в Париже* и в Парижском университете, Пантеон-Сорбонна.