

Подготовка почвы

Стремление Китая к устойчивому росту требует решительных налогово-бюджетных реформ



Дэвид А. Липтон — первый заместитель директора-распорядителя МВФ.

СПУСТЯ три с половиной десятилетия после начала, как можно утверждать, самой успешной истории развития в современной эпохе для Китая наступил критический момент. Страна должна перейти от почти исчерпавшей себя модели экономического роста, основанного на инвестициях и зависящего от экспорта — с растущими макроэкономическими и финансовыми рисками и экономически неприемлемыми экологическими издержками, — к новой траектории роста, который в большей степени опирается на внутреннее потребление, охватывает более широкие слои и является более экологически чистым.

Доминирующая роль правительства Китая в экономике означает, что управление финансами этой страны (налогово-бюджетная политика) служит как основой его прошлых успехов, так и источником будущих проблем. Чтобы сохранить прошлые достижения и подготовить почву для устойчивых улучшений в будущем, необходимы реформы налогово-бюджетной политики.

Стратегические цели реформ

Эти стратегические реформы служат четырем целям:

Сбалансировать бюджет — замедлить накопление долга, который, в конечном счете, станет бременем для государственного бюджета и налогоплательщиков, учитывая при этом роль налогово-бюджетной политики в предотвращении резкого замедления роста.

Добиться правильного установления цен — преодолеть негативное воздействие использования ресурсов, особенно энергетических, и аннулировать субсидии, которые больше благоприятствуют государственным предприятиям по сравнению с частным сектором.

Обеспечить эффективное использование государственных средств и доходов от них путем ужесточения бюджетных ограничений местных органов управления и государственных предприятий.

Содействовать перебалансированию экономики с переходом от чрезмерных сбережений и неэффективных инвестиций к повышению доходов и потребления домашних хозяйств и менее высоким, но более продуктивным частным инвестициям, особенно во все еще недостаточно развитой сфере услуг.

Реализация этой программы поможет сохранить макроэкономическую стабильность, укрепить роль государства как разумного и эффективного управляющего государственными ресурсами и будет способствовать столь необходимым структурным изменениям в экономике — иными словами, поможет обеспечить более сбалансированный, справедливый и экологически чистый рост в интересах Китая, региона и мировой экономики.

Показатели развития Китая за последние 35 лет были не иначе как поразительными: темпы роста экономики составляли примерно 10 процентов в год. Реальные доходы на душу населения с 1980 года увеличились более чем в четыре раза до примерно 7 600 долларов США в 2014 году, что поставило Китай в ряды стран с доходами ниже средних и позволило вывести более 600 миллионов людей из бедности, согласно показателям мирового развития Всемирного Банка. В настоящее время Китай является крупнейшей экономикой в мире на основе паритета покупательной способности. Состояние экономики Китая недавно способствовало принятию решения о включении его валюты, юаня, в корзину валют специальных прав заимствования (СДР) МВФ.

Налогово-бюджетная политика и реформы Китая играли ключевую роль в его стратегии развития. По мере роста доходов на душу населения возрастал также спрос на общественные товары и услуги. На протяжении многих лет бюджетные реформы, включая реформы налоговой политики, налоговой администрации и политики в отношении расходов, межструктурных бюджетных отношений, процессов составления бюджета и управления казначейскими операциями и предоставления общественных товаров, помогли государственному сектору Китая справляться с этими растущими требованиями и одновременно вкладывать значительный объем средств в экономическое развитие страны. Существенные реформы межбюджетных отношений позволили увеличить доходы и выравнять расходы между провинциями. А реформы управления государственными финансами способствовали повышению эффективности государственных расходов и улучшению контроля за ними. Следует отметить, что правительство значительно сократило или включило в бюджет ранее внебюджетные фонды и модернизировало свои бюджетные системы, в том числе благодаря улучшению классификации расходов.

Несмотря на эти реформы, в последнее время возникли факторы уязвимости, которые могут поставить под угрозу устойчивость долгосрочного роста. Растущие макроэкономические дисбалансы, бюджетные и финансовые риски, повышение неравенства и ухудшение окружающей среды требуют повышенного внимания.

Программа стимулов Китая, введенная после мирового финансового кризиса, предусматривала выделение примерно 11 процентов ВВП главным образом на инвестиции в инфраструктуру и проекты социального жилья. Эти стимулы способствовали быстрому росту Китая и обеспечили желанный подъем мирового спроса. Но они с трудом подавались свергыванию и были одной из причин увеличения бюджетных дисбалансов и накопления государственного долга. И зна-

чительная часть стимулов предоставлялась местными органами управления в основном за счет внебюджетного финансирования, что вызывало озабоченность относительно устойчивости государственных финансов на местном уровне.

В Китае также происходил рост неравенства, отчасти из-за низкой прогрессивности налоговой системы и сохраняющихся больших пробелов в расходах на цели социальной защиты. Страна принимает значительные меры по расширению системы социального обеспечения и защите наиболее уязвимых слоев населения, но существенное неравенство сохраняется. Например, пенсионная система обеспечивает почти всеобщий охват пенсиями по старости, но пенсионеры, получавшие зарплату, имеют гораздо больше льгот и пособий, чем пенсионеры, не получавшие зарплату. Сокращение этого разрыва остается важной задачей.

Быстрый рост Китая имел экологические последствия. Выбросы углекислого газа (CO₂) этой страны являются самыми высокими в мире и составляли 25 процентов от общемирового объема в 2012 году. По данным Всемирной организации здравоохранения, загрязнение атмосферного воздуха, частично в результате сжигания топлива, вызвало 1,4 млн преждевременных смертей в 2010 году. Неуклонно растут заторы на дорогах: по оценкам, задержки движения транспорта в Пекине, одном из самых загруженных городов мира, обходятся в более 4 процентов ВВП этого города. Субсидии на ископаемое топливо в Китае, в том числе невидные субсидии в связи с заниженными тарифами затрат на охрану окружающей среды, составили 17,3 процента ВВП в 2013 году.

Трудный путь

Учитывая эти проблемы, меры бюджетной политики нового поколения будут играть центральную роль в переходе Китая к более сбалансированному, охватывающему более широкие слои и более экологичному росту.

Обеспечение сбалансированности бюджета. В целях сокращения бюджетного дефицита и ограничения государственного долга Китай приступил к реализации важнейших реформ налогов, расходов, ценообразования и социального обеспечения. Необходимо перейти от существующей системы пятилетних планов к бюджету, составляемому на среднесрочную перспективу, — как предлагается в новом законе о бюджете Китая, вступившем в силу в январе 2015 года, который позволяет улучшить управление бюджетной политикой по всему циклу, учитывает финансы местных органов управления и обеспечивает большую финансовую прозрачность. Будущие налоговые реформы должны быть направлены на уменьшение неравенства доходов, обеспечивать при этом более широкую налоговую базу местным органам управления и повышать эффективность сбора доходов. Реформа шкалы налога на доходы физических лиц может способствовать перераспределению доходов, а проводимая в настоящее время реформа, предусматривающая замену налога на прибыль коммерческих предприятий налогом на добавленную стоимость, может повысить общую прогрессивность налогообложения. Расширение охвата ежегодных налогов на собственность в масштабах всей страны может способствовать финансированию услуг, предоставляемых местными органами управления, и уменьшению неравенства. Что касается расходов, существует возможность для повышения справедливости и устойчивости системы социального обеспечения в целях преодоления растущего социального неравенства. В частности, очень важно консолидировать систему пенсионного обеспечения для работников, получающих и не получающих заработную плату, и облегчить мобильность пенсионных планов.

Правильное установление цен. Эффективное налогообложение энергоресурсов имеет важнейшее значение для экологически чистого роста. Для обеспечения экологически устойчивого роста цена ископаемого топлива должна отражать его вклад в загрязнение окружающей среды. Налоги на энергоресурсы представляют собой прямое расширение налогов на бен-

зин. Плата за выбросы углерода может применяться пропорционально интенсивности выбросов CO₂ от данного вида топлива. На местном уровне могут устанавливаться сборы за загрязнение воздуха, основанные на использовании угля, со скидками за применение технологий контроля за выбросами, привязанных непосредственно к выбросам из дымовой трубы. Налоги на бензин должны отражать все неблагоприятные побочные эффекты использования автотранспорта — выбросы CO₂, загрязнение воздуха в населенных пунктах, заторы на дорогах, аварии и повреждения дорог. Полномасштабная реформа налогов на энергию позволила бы сократить выбросы CO₂ на 26 процентов, а смертность от загрязнения воздуха в результате использования ископаемого топлива — на 60 процентов и при этом повысить доходы примерно на 9 процентов ВВП.

Обеспечение эффективного использования государственных средств. Реформа государственных предприятий является ключевым фактором предоставления рынку более решающей роли в экономике и открытия новых источников роста. Равные условия для государственных предприятий и других фирм могут быть обеспечены за счет увеличения доли их прибыли, направляемой в государственный бюджет, отмены государственных субсидий, совершенствования управления и повышения коммерческой ориентации этих предприятий. В конечном счете, такая реформа должна также включать большую допустимость банкротства или выхода из бизнеса государственных предприятий и их полную открытость для конкуренции с частными фирмами. Такие реформы позволят значительно повысить производительность и создать миллионы рабочих мест.

Перевесное финансирование экономики. Перевесное финансирование экономики является важнейшим компонентом перехода Китая к новой модели роста. Резкое увеличение инвестиций в последнее время, обусловленное в основном расходами государственного сектора, привело к снижению эффективности капитальных расходов, задержке роста и увеличению долга. Поощрение сдвига спроса от сбережения к потреблению в сочетании с более производительными частными инвестициями позволит повысить устойчивость роста.

Важными приоритетами являются реформирование системы социальной защиты и увеличение расходов на здравоохранение и образование. Расходы на социальные нужды в Китае на уровне 10 процентов ВВП составляют около половины соответствующих расходов в государствах-членах Организации экономического сотрудничества и развития с высокими доходами, поэтому имеются широкие возможности для увеличения расходов на здравоохранение, образование и систему социальной защиты. Взносы в систему социального обеспечения в Китае являются регрессивными и высокими: обязательные взносы на пенсионное обеспечение, медицинское обслуживание, на случай безработицы, производственных травм и пособия по беременности и родам составляют в сумме более 40 процентов заработной платы. Укрепление системы социального обеспечения в Китае поможет сократить сбережения домашних хозяйств на непредвиденные расходы, а снижение взносов на социальные нужды будет способствовать уменьшению неравенства.

За последние три с половиной десятилетия Китай добился выдающихся успехов в достижении быстрого экономического роста и сокращении бедности. Налогово-бюджетная политика играла важную роль в этих достижениях. В настоящее время необходимы реформы налогово-бюджетной политики нового поколения для сохранения прошлых достижений и создания основы для устойчивого улучшения в будущем. ■

Настоящая статья основана на главе в готовящейся к изданию книге «Sustaining China's Economic Growth with Fiscal System Reform» («Поддержание экономического роста в Китае за счет реформы налогово-бюджетной системы»), по ред. Wing Thye Woo, Xin Zhang, Jeffrey D. Sachs, and Shuanglin Lin.