

## Глава 1. Налогово-бюджетная политика для меняющейся мировой экономики

В течение последнего десятилетия налогово-бюджетная политика была в основном сосредоточена на макроэкономической стабилизации в ответ на происходившие шоки, особенно на мировой финансовый кризис. Меньше внимания уделялось реформам для содействия долгосрочному всеобъемлющему росту путем адаптации к меняющейся демографической ситуации, технологическому прогрессу и углублению глобальной интеграции. Во многих странах государственные и частные долговые обязательства в последнее время близки к историческим максимальным уровням, долгосрочные перспективы роста и развития не внушают оптимизма, а неравенство остается поразительно высоким. В условиях замедления роста мировой экономики и повышения неопределенности налогово-бюджетная политика должна обеспечивать подготовку к возможным спадам (при этом стремясь поддерживать баланс между целями роста и устойчивости) с одновременным усилением акцента на реформах для адаптации к быстрым изменениям в мировой экономике. Последнее потребует пересмотра структуры бюджета на инклюзивной и способствующей экономическому росту основе для совершенствования налогообложения, социальных расходов и активной политики на рынке труда, а также инвестиций в инфраструктуру для улучшения системы предоставления государственных услуг. Необходимо также расширить международное сотрудничество для решения проблем на многостороннем уровне, включая налогообложение компаний, изменение климата, коррупцию и, в более общем плане, достижение целей устойчивого развития (ЦУР) 2030 года.

### А. Подготовка к следующему экономическому спаду

Динамика мирового подъема ослабла. Ожидается, что в этом году рост замедлится в ряде крупных стран с развитой экономикой и стран с формирующимся рынком (Китае, зоне евро, США), хотя во многих регионах мира (Индии и некоторых странах Африки к югу от Сахары) рост остается активным. Риски ухудшения ситуации возросли, главным образом вследствие сохраняющейся напряженности в торговле, возросшей неопределенности относительно политики и волатильности на финансовых рынках. В то же время, государственный долг остается высоким в странах с развитой экономикой и увеличился в странах с формирующимся рынком и развивающихся странах. Некоторые страны с крупной экономикой (Китай, зона евро, США) стали проводить расширительную налогово-бюджетную политику, тогда как более жесткие финансовые условия и опасения относительно устойчивости бюджета приводят к росту стоимости заимствования в уязвимых странах с развитой экономикой, странах с формирующимся рынком и странах с пограничной экономикой.

В этих условиях налогово-бюджетная политика должна придерживаться осторожного курса, с тем чтобы сбалансировать цели экономического роста и устойчивости. В странах, в которых фактический объем производства превышает потенциальный (США) или стоимость заимствования высока, а потребности в финансировании значительны (Бразилия, Италия), и улучшение доступа к рынкам остается важной задачей (Аргентина), по-прежнему целесообразно проводить благоприятствующую экономическому росту бюджетную корректировку, чтобы снизить уязвимость долговой ситуации и создать буферные резервы,

которые можно использовать в случае серьезного спада. Там, где имеется определенное пространство для маневра в налогово-бюджетной сфере и существует риск более резкого замедления роста (Австралия, Германия, Корея), возможно, будет оправданным предоставление ограниченного и высококачественного бюджетного стимула, в некоторых случаях в сочетании с внушающим доверие среднесрочным планом консолидации (Китай, Япония). В развивающихся странах с низкими доходами налогово-бюджетная политика должна поддерживать достижение целей развития с учетом существующих ограничений доступа к финансированию. При этом в случае материализации сценария серьезного ухудшения ситуации в странах с соответствующими бюджетными возможностями и условиями финансирования имеющиеся инструменты денежно-кредитной политики могут дополняться смягчением налогово-бюджетной политики; в зоне евро синхронизированные ответные меры в налогово-бюджетной сфере, хотя и надлежащим образом дифференцированные между странами-членами, могут усилить действенность политики в масштабе всей зоны.

### **В. Адаптация к глобальным тенденциям**

Для содействия более высокому и всеобъемлющему росту налогово-бюджетная политика должна адаптироваться к основным тенденциям, изменяющим характер мировой экономики. Меняющаяся демографическая ситуация, быстрый технологический прогресс и усиливающаяся глобальная экономическая интеграция порождают структурные проблемы. Страны с развитой экономикой и многие страны с формирующимся рынком испытывают трудности, связанные со старением населения, что вызывает обеспокоенность относительно устойчивости систем государственных пенсий и здравоохранения. В развивающихся странах с низкими доходами и ряде стран с формирующимся рынком необходимо создавать рабочие места и модернизировать государственную инфраструктуру, а также услуги образования и здравоохранения для удовлетворения потребностей быстро растущего населения в условиях стремительной урбанизации. Социальные расходы и налоговая политика во всех странах должны идти в ногу с изменениями на рынках труда и продукции, вызванными технологическим прогрессом и углублением торговых и финансовых связей между странами. Адаптация мер политики к глобальным тенденциям будет способствовать долгосрочному экономическому росту, являющемуся важнейшим условием долговременного снижения бремени государственного долга, и распространению выгод от открытости и инноваций внутри стран и между ними. Это также поможет восстановить доверие общественности к институтам, необходимое для обеспечения экономической стабильности.

В случае ограниченных бюджетных возможностей такая адаптация должна проводиться путем пересмотра структуры бюджета. Определяющее значение в этом имеет изменение приоритетов расходов с тем, чтобы достичь экономии за счет сокращения расточительных расходов и обуздания коррупции во всех странах. Например, отмена топливных субсидий за счет эффективного ценообразования может постепенно принести до 4 процентов мирового ВВП в виде дополнительных бюджетных ресурсов. Реформы управления государственными финансами могут также увеличить объем доступных бюджетных средств за счет повышения эффективности. Более эффективное управление активами государственного сектора в некоторых странах, по оценке, может принести дополнительные доходы в размере до 3 процентов ВВП в год. В странах с формирующимся рынком и развивающихся странах, где налоговые поступления остаются относительно низкими, мобилизация доходов должна играть важную роль с учетом значительных потребностей в инфраструктуре и социальных расходах

для достижения их ЦУР. Страны Африки к югу от Сахары могли бы в течение следующих пяти лет получить дополнительные доходы в среднем от 3 до 5 процентов ВВП за счет реформ, повышающих эффективность существующих налоговых систем.

Международное сотрудничество также имеет насущное значение для усиления выгод от реформ и их распространения во всем мире. Наиболее актуальные вопросы, которые можно решать на основе многостороннего подхода, включают налогообложение многонациональных компаний (в том числе в сфере цифровых технологий), изменение климата (которое можно смягчить за счет налогов на выбросы углерода) и коррупцию. Скоординированная международная поддержка и финансирование в сочетании с улучшением управления как в странах-донорах, так и в странах-получателях могут дополнять усилия развивающихся стран с низкими доходами по достижению целей устойчивого развития. Активизация усилий по работе в рамках усовершенствованной многосторонней структуры служила бы дополнением мер национальной политики, адаптируемых к быстро меняющейся глобальной экономике.

## Глава 2. Обуздание коррупции

Коррупция — злоупотребление государственной должностью для извлечения личной выгоды — вносит искажения в деятельность государства и подрывает усилия по достижению устойчивого и всеобъемлющего экономического роста. Коррупция помогает некоторым людям уклоняться от уплаты налогов, тогда как другим нередко приходится платить больше. Потери доходов могут также отрицательно сказываться на способности органов государственного управления осуществлять социальные расходы. Кроме того, качество государственных услуг и инфраструктуры снижается, когда решения государственных органов принимаются под влиянием взяток или кумовства. В конечном счете коррупция подрывает доверие к государству и может приводить к социальной и политической нестабильности.

В этой главе приводятся свидетельства того, что коррупция может вызывать значительные бюджетные издержки для стран на всех уровнях развития. Например, если сравнить страны с аналогичными уровнями доходов, наименее коррумпированные правительства собирают налогов на 4 процента ВВП больше, чем сопоставимые страны с самыми высокими уровнями коррупции. Исходя из таких межстрановых сравнений, если бы все страны сегодня сократили масштабы коррупции в среднем в такой же степени, как те страны, которые снизили ее за последние два десятилетия, мировые налоговые доходы могли бы возрасти на 1 трлн долларов США, или 1¼ процента мирового ВВП; этот прирост доходов, вероятно, был бы еще больше, учитывая, что снижение коррупции приводит к повышению темпов экономического роста, что еще больше увеличивает доходы. Страны, которым удалось значительно сократить масштабы коррупции, были вознаграждены увеличением налоговых поступлений относительно ВВП (например, в Грузии на 13 процентных пунктов, в Руанде на 6 процентных пунктов). Данные также свидетельствуют о том, что коррупция искажает то, как правительства используют государственные средства. Менее коррумпированные страны выделяют более значительную долю ресурсов на социальные расходы (например, среди стран с низкими доходами доля бюджета, направляемая на цели образования и здравоохранения, на треть ниже в высоко коррумпированных странах). Кроме того, более коррумпированные страны оплачивают строительство дорог и больниц по завышенным расценкам, а их учащиеся школьного возраста имеют более низкие результаты образовательных тестов.

Борьба с коррупцией требует мобилизации политической воли. В то же время, для долговременного улучшения ситуации она также требует создания надлежащих институтов,

способствующих добросовестности и подотчетности во всем государственном секторе. На основе новых данных по большому числу налогово-бюджетных институтов и опыта отдельных стран в главе приводятся конкретные рекомендации, более подробно рассматривающие, где происходят утечки из-за коррупции в операциях органов государственного управления и каким образом различные институты могут помочь уменьшить эту утечку. Некоторые из выводов для лиц, ответственных за принятие решений на национальном уровне, заключаются в следующем:

- Формирование профессиональной государственной службы посредством прозрачных процедур найма и оплаты труда на основе деловых качеств и заслуг. Чрезвычайно важно, чтобы руководители ведомств, министерств и государственных предприятий пропагандировали этическое поведение, задавая четкий тон на уровне руководства.
- Инвестиции в достижение высоких уровней прозрачности и независимого внешнего контроля с тем, чтобы дать возможность органам аудита и широкой общественности осуществлять действенный надзор.
- Повышенное внимание к «очагам», где, как показывает международный опыт, коррупция происходит наиболее часто, например, государственным закупкам, инфраструктуре, сложным товарам и услугам, цену которых трудно определить, природным ресурсам и государственным предприятиям.
- Совершенствование одновременно нескольких взаимодополняющих институтов для повышения вероятности успеха в борьбе с коррупцией. Например, реформы налогового администрирования принесут большую отдачу, если при этом упростить налоговое законодательство и сократить возможности для произвольных действий налоговиков. Результаты усилий по повышению добросовестности государственной службы или преследованию лиц, уклоняющихся от уплаты налогов, будут зависеть от своевременной и беспристрастной работы судов. Аналогичным образом, наличие свободной прессы усиливает преимущества прозрачности в налогово-бюджетной сфере.
- Приверженность неустанному улучшению институтов с целью снижения уязвимости к постоянно меняющимся проблемам коррупции. Внедрение новых технологий помогает укреплять важнейшие бюджетные функции, такие как бюджетные процессы и администрирование доходов, а также меры внутреннего контроля. Например, электронные системы закупок могут быть мощным инструментом в борьбе с коррупцией, способствуя прозрачности и развитию конкуренции (примерами могут служить Корея и Чили).

Коррупция также является глобальной проблемой, и для борьбы с ней требуется более широкое международное сотрудничество. В настоящее время растет число международных инициатив, призванных бороться с коррупцией и затруднить сокрытие коррупционных доходов. Однако можно сделать еще больше:

- Странам следует более активно противодействовать даче взяток национальными компаниями, которые подкупают должностных лиц в других странах, решительно проводить мероприятия по борьбе с отмыванием денег и сокращать возможности для сокрытия доходов от коррупции в непрозрачных юрисдикциях.

- Необходимо повышать прозрачность в добывающих отраслях (нефтяной и горнодобывающей промышленности) ввиду высоких уровней экономической ренты и роли ведущих международных игроков.
- Несмотря на некоторые улучшения, международный обмен информацией остается ограниченным. Принципиально важно расширять сотрудничество для борьбы с уклонением от налогов, расследования коррупционных деяний и привлечения виновных к ответственности.
- Наконец, доноры и международные организации могут сами подавать пример, повышая собственную прозрачность. Они могут также вносить свой вклад путем распространения надлежащей практики в укреплении институтов. В этом и заключается цель настоящей главы.