

АНАЛИТИЧЕСКОЕ РЕЗЮМЕ

Последние изменения и перспективы в бюджетной сфере

Бюджетные риски несколько уменьшаются, но все еще остаются на повышенном уровне. Коэффициенты государственного долга в странах с развитой экономикой в целом стабилизировались в результате принятых за последнее время мер политики, но среднесрочные перспективы остаются неопределенными, а уровни долга — беспрецедентно высокими. Как в странах с формирующимся рынком, так и в странах с низкими доходами повышается уязвимость бюджетов, хотя в большинстве случаев с относительно умеренных уровней. В различных группах стран налогово-бюджетная политика должна быть направлена на восстановление потенциала для проведения политики наряду с содействием экономическому подъему и улучшению долгосрочных перспектив роста.

Бюджетная консолидация замедлится в большинстве стран с развитой экономикой в 2014 году по мере стабилизации средних уровней валового долга и обоснованной переориентации структуры корректировки на поддержку все еще неровного восстановительного роста. Основное исключение составляет Япония, где в этом году прогнозируется усиление бюджетной консолидации. В большинстве стран среднесрочные экономические перспективы все еще омрачаются устойчиво высокими коэффициентами долга и преобладают риски отставания от бюджетных прогнозов вследствие слабых перспектив роста, неопределенности среднесрочной политики и постоянных опасений дефляции, которые могут негативно сказываться на динамике долга и результатах исполнения бюджета. На этом фоне главным приоритетом остается разработка и реализация среднесрочных планов консолидации для снижения коэффициентов долга до более безопасных уровней, наряду с тщательным соотношением целей справедливости и эффективности.

В странах с формирующимся рынком дефициты остаются значительно выше докризисных уровней, поскольку большинство стран решили отложить проведение бюджетной корректировки в 2014 году. В странах, более тесно интегрированных в международные рынки капитала, в результате нормализации мировых условий ликвидности начали повышаться стоимость заимствования и финансовая волатильность, что делает еще более настоятельным проведение бюджетной консолидации, особенно в странах, где уровни дефицита и государственного долга остаются неизменно высокими. В более общем плане хорошо спланированные бюджетные реформы могут помочь укрепить системы социальной защиты, повысить потенциальный рост и пополнить внутренние сбережения там, где они сократились.

Во многих странах с низкими доходами сокращаются бюджетные возможности, поскольку мобилизация доходов отстает от быстрого роста расходов. Ключевыми рисками для этих стран остаются сокращение доступа к ресурсам внешней помощи и волатильность цен, что требует активизации усилий для наращивания мобилизации внутренних доходов, а также реформ для повышения эффективности расходов, в том числе путем рационализации субсидий. Хотя рост до настоящего времени является устойчивым, состояние бюджетов может ухудшиться в результате вторичных эффектов потенциального замедления роста в странах с формирующимся рынком или слабого роста в странах с развитой экономикой.

Реформы расходов — трудные решения

Обеспечение устойчивости государственных финансов требует принятия трудных решений как по доходной, так и по расходной частям бюджета. Хотя налоговые реформы могут помочь повысить потенциальный рост благодаря устранению искажений, реформы расходов играют ключевую роль в укреплении системы государственных услуг. Но это отнюдь не легкая задача: предпочтения стран относительно размера и функций органов государственного управления действительно различаются, но по мере того как страны становятся богаче, как спрос на государственные товары и услуги («закон Вагнера»), так и издержки на их оказание («болезнь издержек Баумола») возрастают относительно других товаров и услуг, производимых в экономике. В сочетании с прогнозируемым повышением связанных с возрастом расходов в результате старения населения это может привести только к усилению давления на государственные расходы в будущем.

Конструктивные стратегии по реформе расходов, по существу, сводятся к трем основным элементам: обеспечению устойчивости социальных расходов и фонду заработной платы в государственном секторе (главных компонентов большинства государственных бюджетов), повышению эффективности с должным учетом соображений справедливости и созданию институтов, способствующих контролю над расходами. В рамках этих параметров страны обладают существенной свободой выбора желаемого уровня государственных услуг и приоритетов расходов.

Первоочередное внимание к социальным расходам и затратам государства на заработную плату является оправданным ввиду того, что эти две статьи в наибольшей степени определяют тенденцию к повышению государственных расходов в большинстве стран. Случаи успешного проведения бюджетных корректировок в прошлом также свидетельствуют о том, что сокращение этих статей носит наиболее устойчивый характер и наиболее способствует экономическому росту. Сдерживание роста затрат на заработную плату на долговременной основе потребовало бы замены всеобщих мораториев на повышение заработной платы и прием новых сотрудников, введенных в ряде стран с 2009 года, более глубокими

структурными реформами, способствующими повышению эффективности. В тех странах с формирующимся рынком и развивающихся странах, где требуется расширить государственные услуги для повышения потенциального роста, соответствующее увеличение фонда заработной платы в государственном секторе должно быть соизмеримо с увеличением объема оказываемых услуг и сопутствующим повышением дохода.

Обеспечение долгосрочной устойчивости государственных систем пенсионного обеспечения и здравоохранения (или расширения их охвата в соответствующих случаях) требует тщательного определения приоритетов. В области пенсий основными вариантами являются повышение пенсионного возраста и корректировки взносов и выплат. Из них наиболее желательным вариантом представляется постепенное повышение пенсионного возраста в сочетании с защитой уязвимого населения. В случае государственных систем здравоохранения имеющиеся данные указывают на то, что большинство стран обладает возможностями для повышения эффективности, в частности путем усиления конкуренции и совершенствования регулирования. Повышение эффективности помогло бы сдержать рост расходов на здравоохранение в странах с развитой экономикой и добиться экономии средств, позволяющей расширить охват системы в странах с формирующимся рынком и развивающихся странах.

Значительную потенциальную выгоду можно получить также путем повышения эффективности расходов в сфере образования и государственных инвестиций, хотя отдача от этих мер различается в зависимости от группы стран. Например, сдерживание роста расходов в расчете на ученика, изменение размера классов и упорядочение фонда заработной платы в сфере образования имеют важнейшее значение для удовлетворения растущего спроса на расходы в области образования. В странах с формирующимся рынком и развивающихся странах повышение эффективности осуществления государственных инвестиций может облегчить задачу удовлетворения потребностей в инфраструктуре. В странах с развитой экономикой, где недостатки системы государственных инвестиций не столь значительны, потребуются увеличить государственные инвестиции или шире вовлекать в инвестиции частный сектор, чтобы остановить тенденцию сокращения объема государственных основных фондов и обеспечить поддержку экономического роста.

Наконец, результативность реформ расходов во многом будет зависеть от институциональной основы для их осуществления. Опыт показывает, что особенно важны следующие два аспекта. Во-первых, системы управления государственными финансами могут способствовать сокращению стимулов для чрезмерных расходов и непродуктивного распределения государственных средств. В частности, бюджетные правила, включая правила относительно расходов, могут устанавливать твердые обязательства и ограничения относительно динамики государственных расходов. Во-вторых, продуманная система бюджетной децентрализации могла бы

способствовать действенному проведению реформ расходов, обеспечивая при этом достаточный объем государственных услуг, хотя степень децентрализации, в конечном счете, зависит от политических решений в конкретных странах. Кроме того, реформы расходов имеют больше шансов на успех и достижение долговременных результатов, если они подкрепляются формированием широкого политического консенсуса и масштабной информационной стратегией.