

4. Налогово-бюджетная политика для обеспечения устойчивого и инклюзивного экономического роста¹

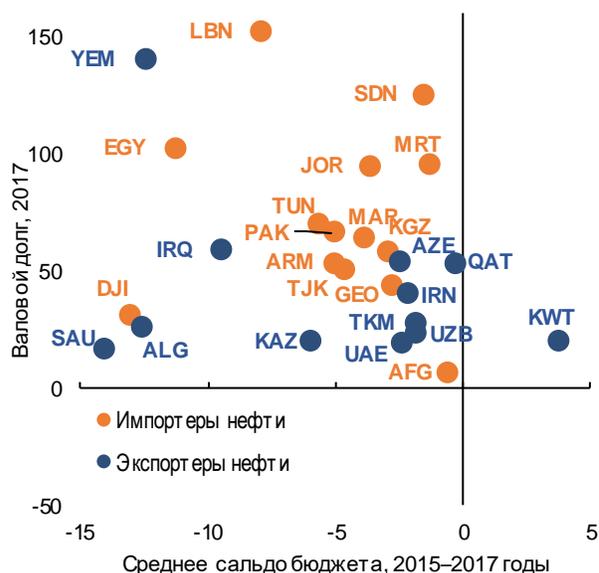
Перед директивными органами стран Ближнего Востока и Центральной Азии стоит задача по стимулированию всеобъемлющего роста при ограниченных возможностях налогово-бюджетной политики. Во всем регионе необходимо провести дальнейшую бюджетную консолидацию для обеспечения устойчивости долговой ситуации и бюджета. Хотя некоторое негативное воздействие на экономический рост неизбежно, структура корректировки может смягчить это воздействие. В настоящее время страны принимают меры по сокращению расходов в сочетании с мерами по увеличению доходов, которые не обязательно способствуют устойчивому и инклюзивному росту. Для обеспечения как можно более благоприятной для экономического роста и справедливой бюджетной корректировки странам необходимо:

- 1) изменить структуру расходов в пользу высококачественных капиталовложений, способствующих повышению темпов роста, при одновременном стимулировании более адресных социальных расходов; и 2) перейти к более прогрессивной структуре налогообложения, диверсифицировать базу доходов и устранить искажения. Включение корректировки в четко определенные среднесрочные бюджетные параметры в сочетании с большей прозрачностью в бюджетной сфере сделало бы бюджетную консолидацию более прочной.

Чем объясняется необходимость бюджетной корректировки в странах Ближнего Востока и Центральной Азии?

Быстрое накопление долга в последние годы — превысившего 50 процентов ВВП почти в половине стран Ближнего Востока и Центральной Азии (рис. 4.1) — требует дальнейшей бюджетной корректировки, для того чтобы поставить государственные финансы на более прочную основу (см. главы 1–3). В то же время некоторым странам — экспортерам нефти в регионе, обладающим значительными активами, необходима дальнейшая корректировка для обеспечения справедливого распределения выгод от нефтяных доходов между поколениями и сохранения долгосрочной устойчивости (см. главу 1)².

Рисунок 4.1
Сальдо бюджета и долг
(В процентах ВВП)



Источники: официальные органы стран и расчеты персонала МВФ.
Примечание. Сокращенные названия стран - коды, принятые Международной организацией по стандартизации (ИСО).

¹Подготовлено коллективом авторов, в состав которого входили Маджди Деббич, Хорхе де Леон Миранда, Джимми Хатем и Жан-Фредерик Ноа Ндела, под руководством Анастасии Гушиной и Боаза Нандва.

²Разрыв в равенстве поколений — это разность между фактическим первичным сальдо без учета нефти и сальдо без учета нефти в соответствии с гипотезой о постоянном доходе.

Ожидаемое дальнейшее ужесточение глобальных финансовых условий обостряет необходимость этой корректировки. Это уменьшит риск того, что растущая стоимость финансирования вытеснит другие социальные и стимулирующие экономический рост расходы, такие как инвестиции в физический и человеческий капитал. Создание возможностей для расходов на поддержку роста также необходимо для решения демографических проблем, вызванных быстрым ростом рабочей силы, а также и без того высокими уровнями безработицы, особенно среди молодежи.

Хотя темпы и оптимальная структура необходимой бюджетной корректировки в разных странах различаются, основной вопрос состоит в том, как разработать корректировку, которая бы свела к минимуму негативное воздействие на инклюзивный рост.

В этом контексте в настоящей главе дается оценка характера бюджетной корректировки в странах региона Ближнего Востока, Северной Африки, Афганистана и Пакистана (БВСАП), а также странах региона Кавказа и Центральной Азии (КЦА) за последние годы. В ней также рассматривается, как можно разработать будущую корректировку, которая поддержит инклюзивный рост. В конце главы приводятся рекомендации для директивных органов.

Бюджетная корректировка, способствующая экономическому росту: масштабы и структура имеют значение

Эмпирические исследования по оценке бюджетных мультипликаторов подтверждают, что государственные инвестиции оказывают более сильное влияние на рост и способствуют более равномерному распределению доходов, чем текущие

расходы или доходы (Bova and others, 2013; Woo and others, 2013).

Исследования также показывают, что успех бюджетной корректировки, особенно реакция темпов роста, зависит от качества и долговечности конкретных мер, лежащих в ее основе. Например, проведение устойчивой консолидации более вероятно в тех странах с формирующимся рынком и тех развивающихся странах, в которых уровень субсидий и трансфертов ниже, а государственные доходы выше. Развивающиеся страны, сократившие отдельные текущие расходы при сохранении капитальных расходов, также обычно извлекают более долгосрочные выгоды. В странах, где отношение доходов к ВВП является низким из-за структурных проблем в налоговой системе (такowymi являются многие страны с формирующимся рынком и развивающиеся страны), увеличение государственных доходов может также укрепить прочность бюджетной консолидации (Gupta, Clements, and Inchauste, 2004; IMF 2010).

Эти выводы свидетельствуют о том, что программы бюджетной корректировки, которые защищают капитальные расходы и повышают их качество при одновременном сокращении текущих расходов (особенно фонда оплаты труда в государственном секторе или субсидий) или повышении государственных доходов, свели бы к минимуму негативное воздействие на рост и помогли бы сделать достижения более прочными. Принятие наряду с бюджетной консолидацией мер по укреплению и упрощению налоговой системы — путем расширения налоговой базы и сокращения льгот — не только улучшит сбор доходов, но и сделает корректировку доходов более справедливой и эффективной (см. таблицу 4.1 в Информационных документах онлайн).

Какой была структура корректировки до настоящего времени?

В среднем, за исключением стран — импортеров нефти КЦА, сальдо бюджетов стран в 2015–2018 годах улучшилось. Однако эта цель достигалась разными способами в разное время и в разных странах (рис. 4.2).

К концу 2018 года в странах-экспортерах нефти БВСАП ожидается улучшение их первичного и общего бюджетного сальдо в среднем почти на 9 процентов и на чуть более 8 процентов ВВП, соответственно, по отношению к концу 2015 года. Это эквивалентно улучшению их ненефтяного первичного и ненефтяного общего сальдо бюджета, соответственно, на чуть менее 8 процентов и почти на 7 процентов ненефтяного ВВП. В то время как на недавний рост нефтяных доходов приходится примерно 1 процентный пункт улучшения, большая его часть (более 5 процентов ВВП) обусловлена значительным сокращением текущих расходов. В частности, в странах — экспортерах нефти БВСАП заметны положительные результаты реформы субсидий, при сокращении расходов на субсидии и защищенных капитальных расходах, которые снизились лишь на 1 процент ВВП. В то же время налоговые доходы, в свою очередь, обеспечили улучшение сальдо до сих пор всего на 0,3 процента ВВП. Последствия роста долгового бремени и ужесточения финансовых условий привели к заметному увеличению расходов на обслуживание задолженности (0,6 процента ВВП), сведя на нет примерно половину улучшения доходов.

Динамика корректировки в странах КЦА — экспортерах нефти складывалась аналогично странам БВСАП — экспортерам нефти.

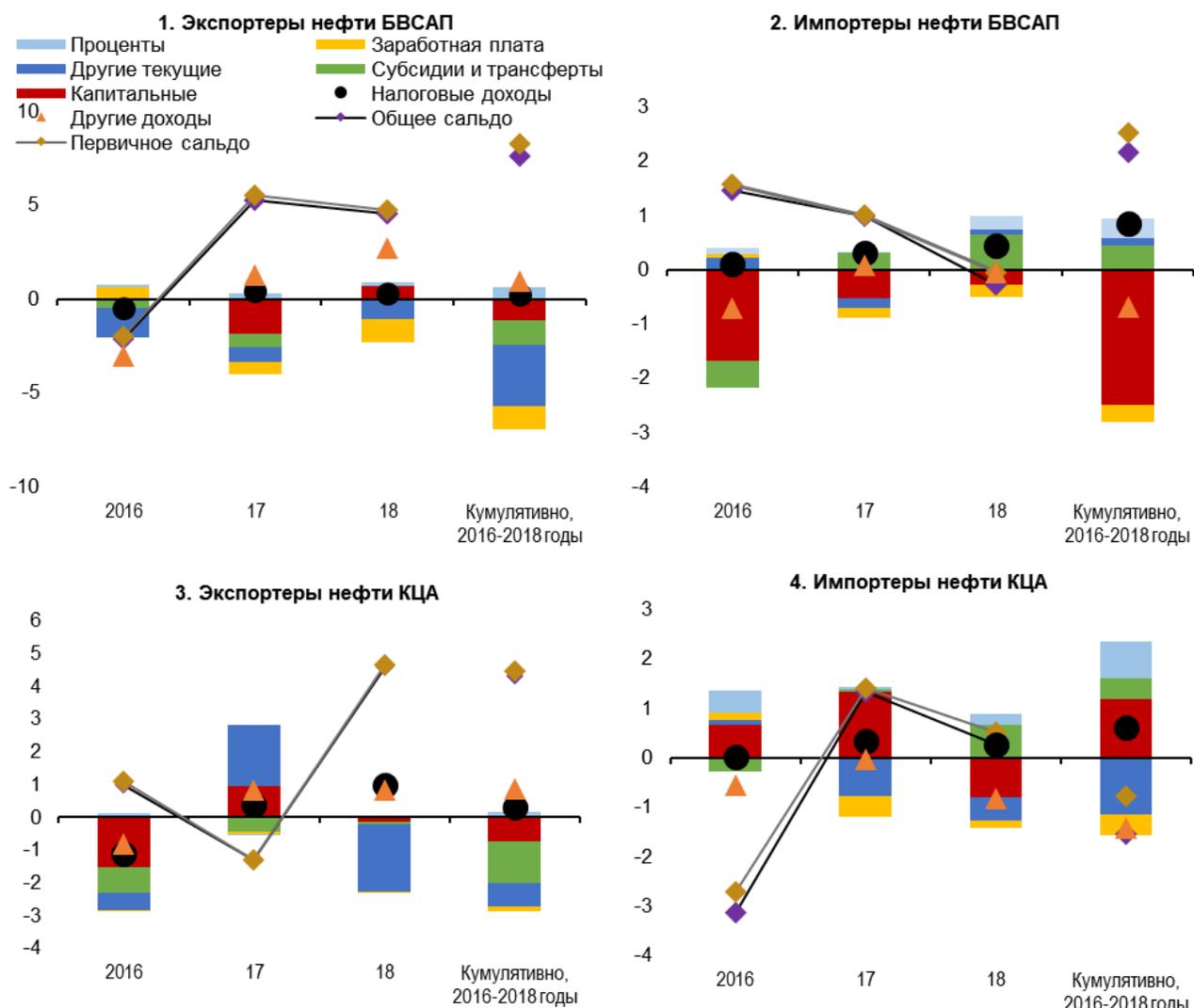
Сокращение текущих расходов обеспечило основную часть корректировки — 2 процентных пункта из общей корректировки в размере 4 процентов ВВП (или улучшение примерно на 3,5 процента ненефтяного сальдо бюджета по отношению к ненефтяному ВВП), при улучшении базового первичного сальдо дополнительно на 0,2 процента ВВП (или 0,3 процента ненефтяного ВВП). На сокращение субсидий и трансфертов приходится более 1 процентного пункта корректировки, тогда как сокращение фонда оплаты труда в государственном секторе составляет менее 0,3 процента ВВП, полностью покрытые более высокими выплатами процентов. Как и в странах — экспортерах нефти БВСАП, сокращение текущих расходов способствовало относительно небольшой корректировке капитальных расходов — в размере 0,7 процента ВВП. И опять же, на сегодняшний день налоговые доходы сыграли относительно небольшую роль в корректировке, увеличившись за этот период на 0,3 процента ВВП.

Страны — импортеры нефти БВСАП улучшили общее сальдо своих бюджетов в среднем на чуть более 2 процентов ВВП. При этом структура корректировки резко отличалась от структуры корректировки в странах — экспортерах нефти. Налоговые реформы внесли в эту корректировку важный вклад, превысивший 1 процентный пункт ВВП, хотя эти усилия были нейтрализованы снижением других поступлений. Кроме того, расходы на субсидии и трансферты значительно сократились в 2016 году, но вновь возросли с недавним ростом цен на нефть. Этот эпизод иллюстрирует, как успехи могут оказаться недолговечными при отсутствии полноценной реформы. Наконец, несмотря на достигнутый прогресс в сокращении фонда оплаты труда в государственном секторе, это

Рисунок 4.2

Изменения в государственных расходах и доходах в БВСАП и КЦА

(В процентах ВВП, изменение по сравнению с предыдущим годом, простые средние)



Источники: официальные органы стран и расчеты персонала МВФ.

Примечание: Другие доходы включают неналоговые поступления и гранты. Группа экспортёров нефти БВСАП не включает Ливию, Сирию и Йемен.

достижение было вновь компенсировано более высокими расходами на обслуживание задолженности и более высокими субсидиями. Соответственно, текущие расходы увеличились на 0,3 процента ВВП по сравнению с 2015 годом, а бремя корректировки пришлось на капитальные расходы, которые сократились на 2,5 процента ВВП.

В отличие от других стран, сальдо бюджета стран — импортёров нефти региона КЦА

увеличилось в 2015–2018 годах. Крупные суммы были сэкономлены за счет сокращения фонда оплаты труда в государственном секторе (0,3 процента ВВП) и других текущих расходов (0,8 процента ВВП), а также за счет привлечения дополнительных налоговых поступлений (0,7 процента ВВП). Но при этом рост процентных платежей (0,5 процента ВВП) и увеличение субсидий и трансфертов (0,4 процента ВВП) привели к сокращению текущих расходов всего на 0,3 процента ВВП.

В то же время капитальные расходы возросли на 0,7 процента ВВП. В сочетании со снижением других доходов (1,3 процента ВВП), это привело к увеличению задолженности в течение этого периода.

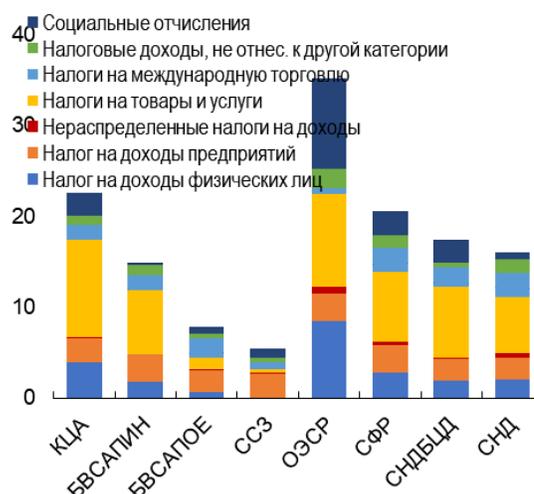
В целом экспортеры нефти, по всей видимости, провели относительно более благоприятную для роста бюджетную корректировку. Это свидетельствует о важности проведения полноценных реформ энергетических субсидий и дальнейшего сокращения фондов заработной платы в государственном секторе в целях укрепления прочности бюджетной корректировки и содействия увеличению расходов на государственные инвестиции (Sdrulevich and others, 2014; Tamirisa and Duenwald, 2018).

Что еще необходимо? Разработка налогово-бюджетной политики для обеспечения инклюзивного экономического роста

Даже при проведении запланированной консолидации в 2018 году, уровень долга в ряде стран останется высоким. В частности, задолженность в Бахрейне, Египте, Иордании, Ливане, Мавритании, Марокко, Пакистане, Судане и Тунисе останется выше 60-процентного порога уязвимости для стран с формирующейся рыночной экономикой. Важность решения проблемы долговой нагрузки также подчеркивается тем, что значительные достижения бюджетной корректировки утрачиваются из-за роста процентных платежей. Это значит, что

³Для поддержки повышения темпов экономического роста следует тесно координировать налогово-бюджетную

Рисунок 4.3
Структура отдельных статей налогов в 2017 году
(Средние значения, в процентах ВВП)



Источники: официальные органы стран и расчеты персонала МВФ.
Примечание. КЦА = Кавказ и Центральная Азия; КЦАЭН = экспортеры нефти КЦА; КЦАИН = импортеры нефти КЦА; СФР = страны с формирующимся рынком; ССЗ = Совет по сотрудничеству арабских государств Залива; СНД = страны с низкими доходами; БВСАПЭН = экспортеры нефти БВСАП; БВСАПИН = импортеры нефти БВСАП. Группа БВСАПЭН не включает Йемен, Ливию и Сирию.

необходимость значительной бюджетной корректировки останется и в будущем.

Во избежание близорукого подхода и в целях предотвращения сбоев, эта корректировка должна быть сформирована на среднесрочной бюджетной основе³. Например, в странах — экспортерах нефти особенно важное значение для принятия решений о мерах политики и управления присущей налогово-бюджетной политике проциклическостью будет иметь налогово-бюджетный якорь, не зависящий от колебаний цен на нефть (например, нефтяное первичное сальдо). Составление бюджета на несколько лет, использование явно заданных бюджетных правил и усиленный контроль за расходами в отраслевых министерствах помогут обеспечить согласование налогово-бюджетной политики с долгосрочными

политику с другими мерами макроэкономической политики (включая денежно-кредитную и валютную политику).

целями экономической политики, такими как обеспечение устойчивости долговой ситуации и справедливости в распределении ресурсов между поколениями (см. «*Бюджетный вестник*», апрель 2015 года). В то же время структура корректировки должна быть тщательно продумана, чтобы свести к минимуму потенциальное негативное воздействие на рост.

Повышение роли реформ доходов

Несмотря на вероятно еще имеющиеся возможности для дальнейшей корректировки расходов, в будущем целесообразно перенести часть нагрузки на увеличение доходов. Действительно, совокупные собранные налоговые доходы в регионе БВСАП значительно уступают другим странам с формирующимся рынком (рис. 4.3). Наибольшее расхождение приходится на страны — экспортеры нефти, в которых нефтегазовые налоговые доходы составляют менее 10 процентов ВВП, по сравнению с более чем 20 процентами ВВП в странах с формирующимся рынком.

В целом, как и в других странах с формирующимся рынком, налоги на потребление (включая налог на добавленную стоимость — НДС) являются основным источником налоговых поступлений в большей части региона — 61 процент налогов в КЦА и 49 процентов в странах БВСАП — импортерах нефти (46 процентов в странах с формирующимся рынком). Исключения составляют страны-экспортеры нефти в регионе БВСАП, в которых, по состоянию на 2017 год, на налоги на потребление приходилось всего лишь 17 процентов совокупных налоговых доходов. В этой связи недавнее введение НДС и акцизов в некоторых странах Совета

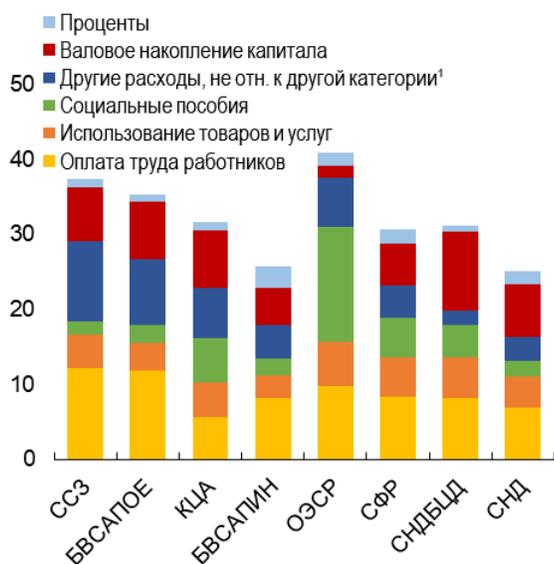
сотрудничества арабских государств Залива (ССЗ) приветствуется и должно быть как можно скорее завершено в остальных странах.

Относительные роли подоходного налога с физических и юридических лиц существенно различаются между странами региона. В странах с формирующимся рынком вклад налогов на доходы физических и юридических лиц в целом сбалансирован и составляет и в том, и в другом случае 17 процентов от общей суммы налоговых доходов. В отличие от этих стран в КЦА бремя налога на доходы физических лиц выше (22 процента) по сравнению с корпоративным налогом (15 процентов), в то время как в странах БВСАП — импортерах нефти наблюдается обратное (14 процентов доходов от подоходного налога с физических лиц и 21 процент от налога на доходы предприятий).

Эта разница еще более ярко выражена в странах — экспортерах нефти БВСАП, особенно в ССЗ, где налог на доходы физических лиц отсутствует. В этих странах при относительно низком уровне сбора подоходного налога большая часть нагрузки приходится на налоги на доходы предприятий (35 процентов в странах — экспортерах нефти БВСАП в целом и 62 процента в ССЗ). ССЗ также примечателен тем, что полагается на другие налоги, включая такие статьи, как сборы и государственные пошлины, на которые приходится 17 процентов общей суммы налоговых доходов в странах ССЗ, по сравнению с 10 процентами в странах с формирующимся рынком. В этом контексте постепенное введение налога на доходы населения в странах ССЗ даст возможность снизить или отменить эти более регрессивные сборы и государственные пошлины, администрирование которых дорого

Рисунок 4.4

Структура отдельных статей расходов в 2017 году
(Средние значения, в процентах ВВП)



Источники: официальные органы стран и расчеты персонала МВФ.
Примечание. КЦА = Кавказ и Центральная Азия; КЦАЭН = экспортеры нефти КЦА; КЦАИН = импортеры нефти КЦА; СФР = страны с формирующимся рынком; ССЗ = Совет по сотрудничеству арабских государств Залива; СНГ = страны с низкими доходами; БВСАПЭН = экспортеры нефти БВСАП; БВСАПИН = импортеры нефти БВСАП.

¹ Другие расходы включают оборону, потребление основного капитала, субсидии, гранты и другие расходы. Группа БВСАПЭН не включает Йемен, Ливию и Сирию.

обходится (например, сборы с пользователей государственных услуг) (IMF 2015a, 2016) и привести баланс налоговой нагрузки в большее соответствие с другими странами.

Другое ощутимое отличие стран БВСАП от других стран с формирующимся рынком заключается в размере отчислений на социальные нужды, на которые приходится примерно 4 процента совокупных налоговых доходов по всему региону, по сравнению с 16 процентами для стран с формирующимся рынком. Это, вероятно, отражает значительный неформальный сектор, но может указывать и на слабый административный потенциал. С другой стороны, сбор отчислений на социальные нужды в КЦА мало отличается от стран с формирующимся рынком. Как зеркальное отражение этого, расходы на социальные

пособия также заметно ниже в странах БВСАП, чем в странах с формирующимся рынком (рис. 4.4), но намного более сопоставимы со странами КЦА. Это говорит о том, что поиски путей увеличения социальных взносов в странах БВСАП, например, поощрение расширения официального сектора экономики, укрепление налогового администрирования или отделение социальных взносов от заработной платы, помогут расширить финансирование и возможности для расходов на социальные пособия.

Налоговые реформы варьируются по своему характеру, включают поиск компромиссов между ростом, государственными доходами и справедливостью и могут быть болезненными в краткосрочной перспективе, поскольку требуют изменений в общественном договоре между правительствами и гражданами. Анализ влияния фундаментальных налоговых реформ на благосостояние и их макроэкономических последствий показывает, что пакет реформ на широкой основе в сочетании с усовершенствованиями систем социальной защиты может дать лучший результат, чем меры более частичного характера (вставка 4.1).

Возможности для упрощения налоговой системы и устранения искажений

По всей видимости имеются значительные возможности для дальнейшего сокращения льгот, усиления прогрессивности структуры налогообложения и расширения налоговой базы. Это не только внесет значительный вклад в работу по проведению необходимой бюджетной корректировки, но и поможет сделать ее более справедливой, эффективной и способствующей экономическому росту.

Сокращение льгот упростит налоговый режим, снизив административные затраты и сведя к минимуму возможности для уклонения от налогов (Mansour, 2015)⁴. Например, широко распространенные корпоративные налоговые льготы (особенно в странах ССЗ, в которых налог с предприятий в большинстве случаев взимается с иностранных компаний, но не с отечественных) приводят к финансовым потерям, усложняют систему и отдают предпочтение крупным корпорациям по сравнению с малыми и средними предприятиями, которые играют решающую роль в экономическом росте и создании рабочих мест (вставка 4.1; см. также Jewell and others, 2015). Воздействие освобождения потребительских товаров от НДС на справедливость должно тщательно рассматриваться для обеспечения того, чтобы зажиточные потребители не извлекали из него больше пользы, чем малоимущие.

Налоговые системы большинства стран БВСАП опираются в основном на регрессивные косвенные налоги (Alvaredo, Assouad, and Piketty, 2017). Введение или повышение налогов на более зажиточные слои населения (имущество, наследство, прирост капитала, дивиденды, проценты) помогло бы сделать налоговые системы более прогрессивными и справедливыми (см. таблицу 4.1 в Информационных документах онлайн). В частности, в странах, в которых введение налога на доходы физических лиц может оказаться в краткосрочной перспективе

нецелесообразным, налоги на богатых могут частично его заменить (Jewell and others, 2015).

Упрощение налоговой системы (льготы, категории по уровням дохода) в странах с ограниченным потенциалом в области налогового администрирования и значительными неформальными секторами позволило бы также упростить администрирование, повысить степень соблюдения и снизить основной барьер для увеличения привлеченных доходов. Режимы налогов на доходы физических лиц с несколькими категориями по уровню доходов, более прогрессивны, но практически менее осуществимы при отсутствии хорошо налаженного налогового администрирования, поскольку создают стимулы к уходу в неформальный сектор, занижению доходов и уклонению от налогов.

В то время как налоговые расходы в регионе могут быть значительными из-за этих льгот и искажений (Jewell and others, 2015), лишь немногие страны составляют полный перечень специальных налоговых механизмов и конкретно оценивают соответствующие бюджетные расходы. Это процесс, при надлежащем проведении, повышает степень прозрачности и подотчетности, а также способствует рационализации налоговых кодексов и положений бюджета. В этой сфере лидирует Марокко, где приложение о налоговых расходах включено в закон о годовом бюджете с 2006 года. Согласно отчету Марокко о налоговых расходах в приложении к закону о бюджете страны на 2018 год, частичные и полные освобождения

⁴Налоговые льготы в виде налоговых каникул способствуют снижению доходов от налога на доходы предприятий, а создание свободных экономических зон с минимальным уровнем налогообложения привело в некоторых странах к созданию двойственной экономики с минимальными

связями. Аналогичным образом, дифференцированное налогообложение секторов сделало налоговые режимы очень сложными и создало стимулы к уклонению от уплаты налогов, что привело к снижению налоговых поступлений.

от налогов превысили 3 процента ВВП в 2017 году. Прогресс в этой сфере также наблюдается в Джибути, где, как ожидается, опубликуют отчет о льготах и специальных налоговых режимах наряду с законом о бюджете на 2019 год. Исследование 2014 года по Иордании оценивает налоговые расходы в 11,4 процента ВВП (Heredia-Ortiz and Timofeev, 2016), подтвердив, что такие расходы значительны.

Реформы расходов

Сопоставление расходов по региону дает некоторое представление о потенциальных приоритетах для более устойчивых реформ расходов. В 2017 году доля расходов в ВВП в регионе составляла почти 38 процентов, по сравнению с 31 процентом в других странах с формирующимся рынком (рис. 4.4). При уровнях расходов, сопоставимых в целом с другими странами с формирующимся рынком, расходы в ССЗ, как правило, значительно выше (IMF 2017a).

В среднем, в странах БВСАП — экспортерах нефти, при капитальных расходах и расходах на товары и услуги, в целом сопоставимых с другими странами с формирующимся рынком, фонды оплаты труда в государственном секторе и другие расходы, включая субсидии и трансферты, более значительны. Это говорит о том, что несмотря на недавние усилия, оптимизация фонда оплаты труда в государственном секторе должна оставаться приоритетной задачей (Tamirisa and Duenwald 2018). Реформа оплаты труда в государственном секторе в ССЗ могла бы также улучшить стимулы для граждан к трудоустройству в частном

секторе, что способствовало бы развитию частного сектора и экономической диверсификации (см. главу 5; см. также Behar and Mok, 2013).

В случае стран БВСАП — импортеров нефти, расходы на фонд оплаты труда в государственном секторе мало отличаются от расходов в других странах с формирующимся рынком. При этом капитальные расходы — которые имеют наибольший мультипликатор — в среднем ниже, хотя многие страны нуждаются в модернизации инфраструктуры. Как указывалось выше, на капитальные расходы до настоящего времени также пришлась большая часть бремени корректировок, что указывает на первоочередность поисков путей увеличения капитальных расходов в рамках сложившихся общих параметров бюджета. Кроме того, важность уменьшения бремени задолженности подчеркивается относительно высокими расходами по обслуживанию долга по сравнению со странами с формирующимся рынком.

В странах региона КЦА, при относительно низкой оплате труда работников по сравнению с другими странами с формирующимся рынком и незначительно более высоких капитальных расходах, масштабы расходов по другим категориям, таким как трансферты государственным предприятиям (ГП), дают больше оснований для беспокойства, особенно потому, что многие ГП несут убытки, не способствуя росту⁵. Это говорит о том, что реформы, направленные на повышение эффективности управления и рентабельности госпредприятий, а также на ограничение

⁵Трансферты государственным предприятиям также являются проблемой в некоторых странах БВСАП.

бюджетных трансфертов, могут принести наибольшую пользу. В более общем плане, сокращение роли госпредприятий в экономике путем передачи этих видов деятельности частному сектору может быть более экономически эффективным и стимулировать рост частного сектора (см. главу 5).

В случае стран региона с низкими уровнями доходов, как и в странах с низкими доходами во всем мире, в структуре расходов преобладают капитальные расходы, в частности на устранение крупных пробелов в инфраструктуре (особенно в Джибути и Мавритании). При этом расходы на товары и услуги и фонд оплаты труда в государственном секторе относительно высоки. Это указывает на возможности для рационализации расходов.

Другие расходы в регионе БВСАП относительно высоки по сравнению со странами с формирующимся рынком. Например, на эти расходы приходится 35 процентов совокупных расходов в ССЗ (или 10 процентов ВВП), примерно в два раза больше, чем в странах с формирующимся рынком. Ввиду бремени конфликтов в регионе, это отчасти отражает относительно значительные расходы на оборону⁶. Это является еще одним свидетельством экономических издержек конфликта (см. вставку 1.1 в главе 1) и подчеркивает потенциальные выгоды от обеспечения большей стабильности в регионе.

⁶Например, страны в регионе БВСАП расходуют в среднем примерно 5 процентов ВВП на оборону, по сравнению с примерно 3 процентами в КЦА и примерно 1,6 процента в других странах с формирующимся рынком и развивающихся странах. См. базу данных о военных

Обеспечение качества расходов

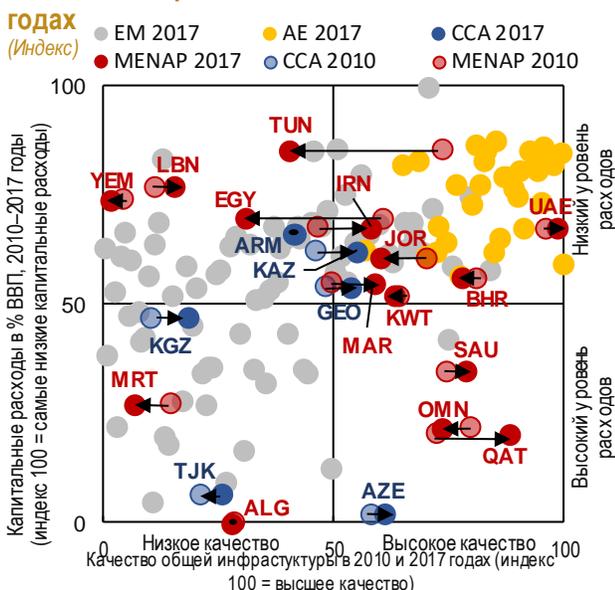
Независимо от масштабов расходов, качество расходов также важно, особенно при ограниченных ресурсах. В странах, все еще имеющих дело с значительным дефицитом инфраструктуры, более высокие расходы оправданы (Albino-War and others, 2014). Тем не менее, в тех случаях, когда несмотря на относительно большой объем государственных инвестиций сохраняется относительно низкое качество инфраструктуры, необходимо уделять пристальное внимание системе управления государственными инвестициями, включая оценку, отбор и оценку проектов, в целях обеспечения на деле продуктивности дополнительных капитальных расходов (рис. 4.5). В целом, более прочные основы управления государственными инвестициями обеспечат не только более оптимальное использование ресурсов и отдачу для налогоплательщика, но и будут способствовать экономическому росту.

Аналогичным образом, расходы на образование и здравоохранение, которые, как было показано, способствуют долгосрочному росту и сокращению неравенства, принося пользу малоимущим (Dollar and Kraay, 2002), не дают качественных результатов. Например, даже в тех странах, в которых эти расходы соответствуют уровням сопоставимых в международном плане стран, они не дали

расходах Стокгольмского Международного института по исследованию проблем мира по адресу <https://www.sipri.org/databases/milex>.

Рисунок 4.5

Качество инфраструктуры и капитальные расходы в 2010–2017 годах



Источники: официальные органы стран, Всемирный экономический форум и расчеты персонала МВФ.
Примечание. Качество инфраструктуры - это индекс, построенный с использованием рейтинга второго компонента: инфраструктура из Индекса глобальной конкурентоспособности 2017-2018 годов. СРЭ = страны с развитой экономикой; СФР = страны с формирующимся рынком.

хороших результатов в области образования и здравоохранения, при чем большинство стран все еще не достигло расчетных границ

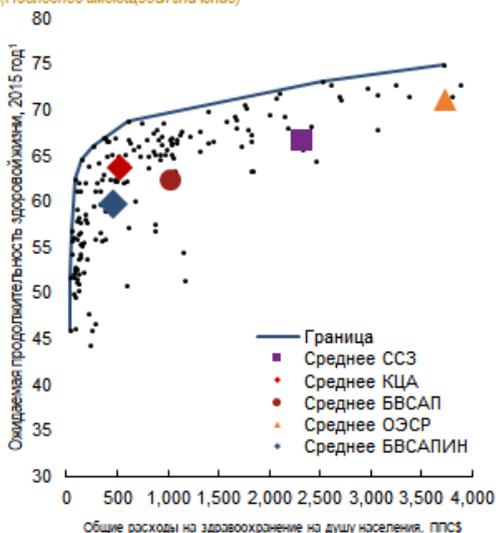
эффективности здравоохранения и образования (рис. 4.6; см. также Tamirisa and Duenwald, 2018).

Реформы трансфертов и субсидий в целях обеспечения справедливости и эффективности

Завершение реформы субсидий помогло бы создать и сохранить бюджетные буферные запасы, продлить долговечность корректировки, устранить рыночные искажения, высвободить бюджетные ресурсы для социальных расходов и сократить чрезмерное потребление и перепроизводство (энергетика, водоснабжение, сельское хозяйство). Многие субсидии также имеют весьма регрессивный характер — например, от искаженных структур тарифов на воду и электричество выигрывают богатые, в то время как малоимущие страдают от отсутствия доступа (Sdrlevich and others, 2014; IMF 2015b). В странах — экспортёрах нефти топливные субсидии способствуют

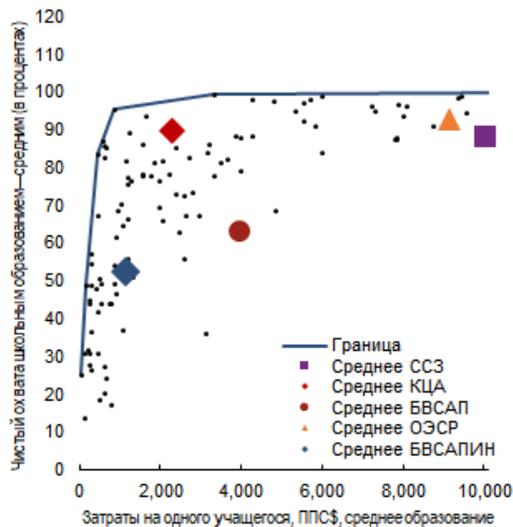
Рисунок 4.6

Граница эффективности здравоохранения
(Последнее имеющееся значение)



Источники: инструмент для оценки расходов ДБВ МВФ (ЕАТ); Всемирный банк и Всемирная организация здравоохранения.
Примечание. Ожидаемая продолжительность жизни с поправкой на состояние здоровья (HALE) является показателем ожидаемой продолжительности состояния здоровья, который применяет вес инвалидности к состоянию здоровья, чтобы вычислить эквивалентное количество лет жизни, в течение которых ожидается, что человек будет полностью здоровым. КЦА = Кавказ и Центральная Азия; ССЗ = Совет по сотрудничеству арабских государств Залива; БВСАП = Ближний Восток, Северная Африка и Пакистан; ОЭСР = Организация экономического сотрудничества и развития; ИИ = импортеры нефти. ППС\$ = доллары паритета покупательной способности.

Граница эффективности образования
(Последнее имеющееся значение)



развитию капиталоемких и энергоемких отраслей за счет трудоемких отраслей, которые могли бы обеспечить рабочие места для быстро растущей рабочей силы. Согласно некоторым исследованиям, отмена топливных субсидий в регионе БВСАП позволила бы сэкономить примерно 2 процента ВВП и увеличить расходы на социальную защиту на 40 процентов (IMF 2015b; 2017b).

Как отмечалось выше, некоторые страны добились значительного прогресса в сокращении субсидий, особенно топлива, и, как следствие, в укреплении устойчивости своего бюджета. Параллельно с этим некоторые страны (Египет, Иордания, Пакистан, Оман, Саудовская Аравия), в целях совершенствования реформ с точки зрения справедливости и поддержки роста, сочетали реформы субсидий с укреплением адресных систем социальной защиты. Примечательно, что уровень социальных расходов относительно невелик во всем регионе БВСАП. В отличие от БВСАП, социальные расходы в КЦА сопоставимы с другими странами с формирующимся рынком, отражая более высокие социальные взносы. Это подтверждает наблюдаемое улучшение ситуации с неравенством в регионе КЦА (см. главу 3).

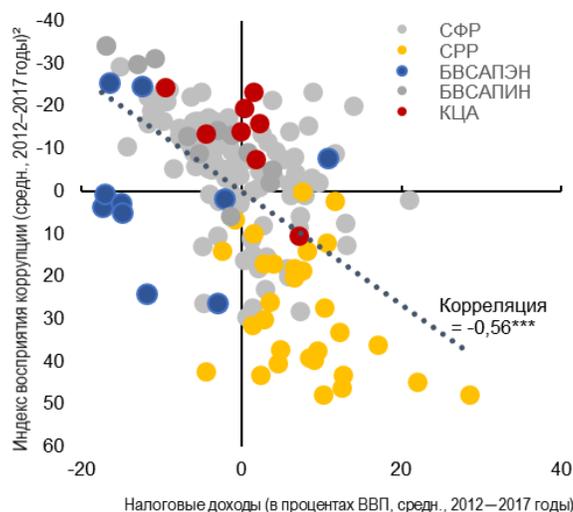
Прозрачность и подотчетность в налогово-бюджетной политике

Повышение степени прозрачности способствует усилению подотчетности общественности не только посредством поддержки мер контроля за расходами и бюджетной дисциплины (Benito and Bastida, 2009), но и за счет ограничения возможностей для коррупции, незаконного присвоения государственных ресурсов и за счет

увеличения налоговых доходов (рис. 4.7; см. также октябрьский «Бюджетный вестник» 2013 года; Cimpoeu and Cimpoeu, 2015 и Brusca, Manes-Rossi, and Aversano, 2017).

Страны региона добиваются значительного прогресса в сокращении масштабов коррупции и укреплении прозрачности и подотчетности правительств. Тунис недавно приступил к модернизации и укреплению институтов по борьбе с коррупцией для содействия пресечению мошенничества и укрепления традиций соблюдения правил налогоплательщиками. Афганистан и Иран достигли значительного прогресса в повышении прозрачности деятельности правительства путем публикации и распространения подробных бюджетных данных впервые в 2018 году. Принятие новых законов о закупках в Египте и Саудовской Аравии повысит прозрачность государственных закупок и усилит

Рисунок 4.7
Коррупция и налоговые доходы¹
(Средние значения, 2012–2017 годы)



Источники: официальные органы страны; Transparency International и оценки персонала МВФ.
Примечание. СРР = страны с развитой экономикой; КЦА = Кавказ и Центральная Азия; СФР = страны с формирующимся рынком; БВСАПЭН = экспортеры нефти БВСАП; БВСАПИН = импортеры нефти БВСАП.
¹Переменные — отклонения от значений, предсказанных уровнем дохода.
²Большие значения указывают на более низкие воспринимаемые уровни коррупции в государственном секторе. Корреляция значима на уровне 1 процента.

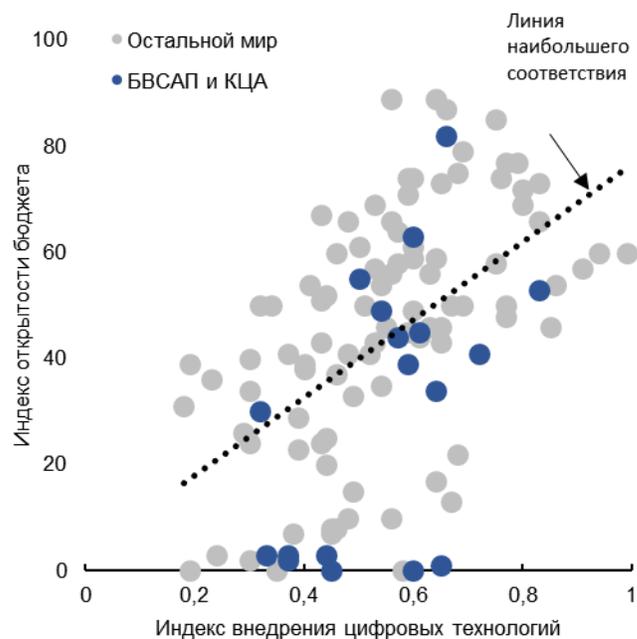
общественный контроль. Это поможет повысить эффективность государственных расходов и сделать процесс отбора более справедливым. И то, и другое поддержит рост.

Улучшение восприятия подотчетности правительства может также способствовать снижению стоимости заимствования как для государственного, так и для частного сектора, усиливая стимулы для инвестиций и роста в еще большей степени (см. главу 5). Обеспечивая более эффективное управление государственными средствами, это снижает вероятность дефолта, тем самым снижая премию за риск. В работе Kemo and Zhan (2018) установлено, что открытость бюджетного процесса, прозрачность бюджетных данных и подотчетность бюджетных субъектов сокращают спреды суверенных процентных ставок и увеличивают внешние авуары суверенных долговых инструментов.

Цифровизация может играть важную роль в содействии открытости и прозрачности (рис. 4.8; см. также Bertot, Jaeger and Grimes, 2010), снижая административные расходы, улучшая сбор косвенных налогов (см. октябрьский выпуск «Бюджетного вестника» 2018 года) и обеспечивая повышение адресности расходов. Бахрейн, Казахстан и Объединенные Арабские Эмираты занимают ведущие места в индексе развития «электронного правительства» Организации Объединенных Наций. Наряду с Марокко, Оманом, Тунисом и Узбекистаном, эти страны также имеют особенно хорошие значения индекса «электронного участия» Организации Объединенных Наций, который измеряет доступ к информации и государственным услугам и участие в разработке мер политики.

Рисунок 4.8
Индекс внедрения цифровых технологий правительствами в 2016 году и Индекс открытости бюджета, 2017 год

(Индекс, 0 является наименее широким, а 1 наиболее широким внедрением и 100 - наиболее открытым бюджетом)



Источники: «Доклад о мировом развитии» Всемирного банка за 2016 год и International Budget Partnership.

Примечание. БВСАП = Ближний Восток, Северная Африка, Афганистан и Пакистан; КЦА = Кавказ и Центральная Азия.

Наконец, комплексный подход к управлению и коррупции, который охватывает сферы, выходящие за рамки собственно управления бюджетной сферой, может принести существенные дивиденды. Например, упрощение правил может как улучшить деловую среду, так и сохранить доходы путем ограничения или сокращения налоговых льгот.

Рекомендации в области экономической политики

Большинству стран на Ближнем Востоке и в Центральной Азии необходимо провести дальнейшую бюджетную корректировку. В то время как масштабы и темпы бюджетной корректировки зависят от уникальных

обстоятельств каждой страны, по-видимому, существуют возможности сделать такие корректировки в большей степени благоприятствующими экономическому росту и справедливыми. К некоторым основным приоритетам на будущее относятся следующие:

- Есть возможность увеличить вклад реформ доходов в усилия по корректировке. Странам БВСАП — импортерам нефти следует сосредоточиться на работе по перебалансированию прямого и косвенного налогообложения, включая постепенное увеличение вклада индивидуального подоходного налога в доходы. Введение или повышение налогов на более зажиточные сегменты населения в странах — экспортерах нефти БВСАП также повысило бы степень прогрессивности налоговой системы. В странах КЦА есть возможность увеличить вклад корпоративных налогов в доходы, в соответствии с налогами на доходы физических лиц.
- Все страны должны проводить регулярную и детальную оценку доходов и потерь эффективности, связанных с налоговыми льготами.
- Упрощение сложных налоговых систем в странах с ограниченным потенциалом налогового администрирования и значительными неформальными секторами (странах БВСАП — импортерах нефти) упростило бы сбор налогов и содействовало мобилизации растущих доходов.
- Сокращение неформального сектора экономики может повысить взносы

на социальную защиту и позволить увеличить расходы на социальные нужды в регионе БВСАП.

- Что касается расходов, то всем странам следует сосредоточиться на укреплении основ управления государственными инвестициями для обеспечения качества государственных инвестиций.
- Существуют дополнительные возможности для рационализации расходов на фонд оплаты труда в государственном секторе стран БВСАП, особенно стран ССЗ; в сочетании со структурными реформами в целях обеспечения прочной корректировки.
- Странам-импортерам нефти БВСАП следует сосредоточить свое внимание на завершении реформ энергетических субсидий в целях приумножения пользы от других бюджетных реформ.
- Укрепление управления государственными предприятиями также способствовало бы сдерживанию расходов на субсидии и трансферты, особенно в КЦА.
- В странах региона с низким уровнем доходов следует изучить возможности сокращения текущих расходов в целях обеспечения бюджетного пространства для сохранения необходимых государственных инвестиций.

В целом бюджетные корректировки должны руководствоваться прочными среднесрочными бюджетными основами и проводиться при составлении бюджета на несколько лет и с внушающими доверие целевыми бюджетными показателями. Укрепление бюджетных институтов и

модернизация основ управления государственными финансами могут способствовать укреплению доверия к программам бюджетной корректировки.

Прозрачность и подотчетность должны идти рука об руку с мерами по бюджетной корректировке. Укрепление аудиторских организаций и агентств по борьбе с коррупцией могло бы способствовать стимулированию экономического роста и сохранению бюджетных ресурсов. В целях обеспечения общественной поддержки и долговечности реформ официальным органам стран следует проводить консультации с основными заинтересованными сторонами и наладить прозрачные коммуникации с общественностью.

Вставка 4.1. Достижение надлежащего баланса: реформы доходов в интересах экономического роста и справедливости ¹

Пакет налоговых реформ предусматривает сложный компромисс между ростом, государственными доходами и справедливостью. Комплексный подход, связанный с более адресными социальными программами, расширяет налоговую базу, устраняет налоговые искажения, совершенствует распределение налоговой нагрузки и смягчает негативные распределительные эффекты (то есть улучшает благосостояние), повышая степень прогрессивности налоговой системы и сокращая разрыв в плане неравенства.

Влияние фундаментальных налоговых реформ на благосостояние и их макроэкономические эффекты можно оценить с использованием динамической стохастической модели общего равновесия. Представленная здесь общая модель разработана с учетом характеристик стран с формирующимся рынком и развивающихся стран и представляет собой закрытую экономику с домохозяйствами, состоящими из четырех категорий работников: работников неформального сектора, работников официальной обрабатывающей промышленности и сферы услуг, сельских работников и предпринимателей. Экономика производит три продукта: продовольствие, продукцию обрабатывающей промышленности и неформальные услуги. Большое число домохозяйств и продуктов позволяют модели отразить элементы сложной налоговой системы — в частности, дифференцированные налоговые ставки для налога на добавленную стоимость (НДС), налога на доходы физических лиц и налога на прибыль предприятий. Налоговые реформы изменяют предельные издержки/выгоды экономических субъектов (например, предельную полезность, относительные цены), что вызывает перераспределение потребления и факторов производства и, в конечном итоге, влияет на рост, налоговые доходы и благосостояние. Модель была откалибрована для стран-импортеров нефти в регионе Ближнего Востока и Центральной Азии.

Моделировались последствия целого ряда налоговых реформ. Например, моделирование показало, что незначительное увеличение ставки НДС на 1 процент повысило бы государственные доходы в среднем на 0,7 процента. При этом, учитывая относительно значительную долю продовольствия в потребительской корзине региона, повышение ставки НДС по-разному влияет на благосостояние домохозяйств и ВВП. В частности, если повышается ставка НДС на промышленные товары, потребители переключаются в большей степени на потребление продуктов питания и услуг, а фирмы реагируют на этот дополнительный спрос (создавая дополнительные рабочие места для работников), тем самым увеличивая прибыль для предпринимателей. В целом это приводит к росту ВВП на 0,13 процента. С другой стороны, если повышается ставка НДС на продукты питания, у потребителей меньше возможностей для переключения потребления, и общий спрос снижается, что приводит к снижению прибыли и уменьшению ВВП на 0,03 процента. При относительно неэластичном потреблении продовольствия и отсутствии увеличения производства фирм, положение работников во втором сценарии относительно ухудшается. Отметим, что четкая система адресной социальной защиты может смягчить негативное влияние повышения НДС на работников, но за счет снижения доходности.

Напротив, в сценарии, в котором снижаются налоги на прибыль предприятий (в целях поддержки роста) и минимизируются все налоговые льготы (в целях расширения налоговой базы и усиления ее всеобъемлющего характера), растут как государственные доходы, так и объем производства. В этом случае, снижение на 1 процент ставок налогов на доходы предприятий и льгот приведут к увеличению выпуска продукции в среднем на 0,6 процента, а государственных доходов — на 0,4 процента в долгосрочной перспективе. Хотя потеря льгот по НДС отрицательно скажется на некоторых домашних хозяйствах, в целом такое сочетание сокращения числа налоговых льгот и более низких налогов на доходы предприятий увеличит прибыль предпринимателей. Опять же, в зависимости от структуры политики, четкая система адресной социальной защиты может смягчить некоторые негативные последствия утраты освобождения от уплаты НДС для работников.

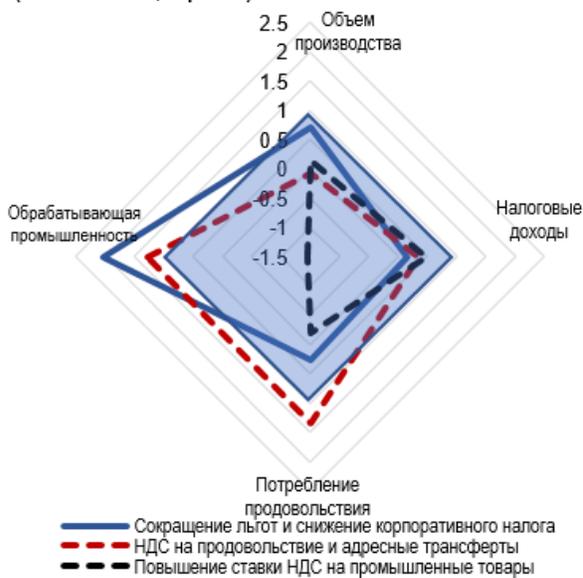
В более общем плане на рис. 4.2.1 показано, что комплексный пакет реформ дает более оптимальные результаты (на рисунке обозначено синим), чем частичная реформа. Такой комплексный пакет включает: 1) повышение ставок НДС, 2) сокращение налоговых льгот, 3) повышение налогов на имущество, 4) снижение ставок налогов на юридических лиц и 5) укрепление систем социальной защиты (в частности, более адресные трансферты сельским домохозяйствам).

Применение этой модели в контексте конкретной страны показывает, что, например, воздействие комплексного пакета реформ, запланированных в Марокко, может увеличить государственные доходы на 1,5 процента ВВП и повысить ВВП примерно на 1 процент в долгосрочной перспективе. В этом случае пакет реформ призван сделать налоговую систему более справедливой и способствовать повышению конкурентоспособности. Он включает в себя планы по приведению НДС на продукцию обрабатывающей промышленности и услуги в соответствие со стандартной ставкой НДС, сокращению налоговых льгот при одновременном снижении и упрощении ставок налогов на предприятия, повышению налогов на имущество и повышению адресности социальных программ (IMF 2018).

¹Подготовил: Жан-Фредерик Ноа Ндела.

Рисунок 4.1.1. Результаты моделирования

1. Изменение макроэкономических агрегатов по отношению к комплексному сценарию (Комплексный сценарий = 1)



Источник: расчеты персонала МВФ.

Примечание. НДС = налог на добавленную стоимость.

2. Изменение благосостояния домохозяйств по отношению к комплексному сценарию (Комплексный сценарий = 1)



Примечание. Результат сценария комплексной реформы по основным факторам нормирован на 1 и обозначен на рисунке синим цветом. Для отдельных сценариев налоговых реформ их воздействие показано относительно этого сценария комплексной реформы, лучшие результаты показаны с значениями больше 1.

Литература

Albino-War, M., S. Cerovic, F. Grigoli, J.C. Flores, J. Kapsoli, H. Qu, Y. Said, B. Shukurov, M. Sommer, and S. Yoon. 2014. “Making the Most of Public Investment in MENA and CCA Oil-Exporting Countries.” IMF Staff Discussion Note 14/10, International Monetary Fund, Washington, DC.

Alvaredo, F., L. Assouad, and T. Piketty. 2017. “Measuring Inequality in the Middle East, 1990-2016: The World’s Most Unequal Region.” WID Working Paper 2017/15, World Inequality Database.

Behar, R., and J. Mok. 2013. “Does Public-Sector Employment Fully Crowd Out Private-Sector Employment?” IMF Working Paper 13/146, International Monetary Fund, Washington, DC.

Benito, B., and F. Bastida. 2009. “Budget Transparency, Fiscal Performance, and Political Turnout: An International Approach.” *Public Administration Review* 69(3): 403–17.

Bertot, J., P.T. Jaeger, and J.M. Grimes. 2010. “Crowd-sourcing Transparency: ICTs, Social Media, and Government Transparency Initiatives.” Proceedings of the 11th Annual International Conference on Digital Government Research.

Bova, E., T. Kinda, J. Woo, and S. Zhang. 2013. “Distributional Consequences of Fiscal Consolidation and the Role of Fiscal Policy: What Do the Data Say?” IMF Working Paper 13/195, International Monetary Fund, Washington, DC.

Brusca, I., F. Manes Rossi, and N. Aversano. 2017. “Accountability and Transparency to Fight against Corruption: An International Comparative Analysis.” *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*. DOI: 10.1080/13876988.2017.1393951.

Cimpoeru, M.V., and V. Cimpoeru. 2015. “Budgetary Transparency – An Improving Factor for Corruption Control and Economic Performance.” *Procedia Economics and Finance* 27: 579–586.

Dollar, D., and A. Kraay. 2002. “Growth is Good for the Poor.” *Journal of Economic Growth* 7: 195–225.

Gupta, S., B. Clements, and G. Inchauste (editors). 2004. *Helping Countries Develop; The Role of Fiscal Policy*. Washington: International Monetary Fund.

Heredia-Ortiz, E., and Timofeev, A. 2016. “Evaluating Tax Expenditures in Jordan: Options for Equitable and Efficient Revenue Mobilization.” Publication prepared for the Jordan Economic Growth Office of the U.S. Agency for International Development (USAID), Amman.

International Monetary Fund (IMF). 2010. “From Stimulus to Consolidation: Revenue and Expenditure Policies in Advanced and Emerging Economies.” Fiscal Affairs Department Paper, Washington, DC.

———. 2015a. “Tax Policy Reforms in the GCC Countries—Now and How?” Paper prepared for the Annual GCC Meeting of Ministers of Finance and Central Bank Governors, Washington, DC.

———. 2015b. “Energy Price Reform in the GCC—What Can Be Learned from International Experience?” Paper prepared for the Annual GCC Meeting of Ministers of Finance and Central Bank Governors, Washington, DC.

———. 2016. “Diversifying Government Revenues in the GCC: Next Steps.” Paper prepared for the Annual GCC Meeting of Ministers of Finance and Central Bank Governors, Washington, DC.

———. 2017a. “How Can Growth-Friendlier Expenditure-Based Fiscal Adjustment be Achieved in the GCC?” Paper prepared for the Annual GCC Meeting of Ministers of Finance and Central Bank Governors, Washington, DC.

———. 2017b. “If Not Now, When? Energy Price Reforms in Arab Countries.” Paper prepared for the Annual GCC Meeting of Ministers of Finance and Central Bank Governors, Washington, DC.

———. 2018. “Morocco: 2017 Article IV Consultation.” IMF Country Report No. 18/75. International Monetary Fund, Washington, DC.

Jewell, A., M. Mansour, P. Mitra, and C.A. Sdravovich. 2015. “Fair Taxation in the Middle East and North Africa.” IMF Staff Discussion Note 15/16, International Monetary Fund, Washington, DC.

Kemoe, L., and Z. Zhan. 2018. “Fiscal Transparency, Borrowing Costs, and Foreign Holdings of Sovereign Debt.” IMF Working Paper 18/189, International Monetary Fund, Washington, DC.

Mansour, M. 2015. "Tax Policy in MENA Countries: Looking Back and Forward." IMF Working Paper 15/98, International Monetary Fund, Washington, DC.

Sdravovich, C., R. Sab, Y. Zouhar, and G. Albertin. 2014. "Subsidy Reform in the Middle East and North Africa: Recent Progress and Challenges Ahead." IMF Departmental Paper, International Monetary Fund, Washington, DC.

Tamirisa, N., and C. Duenwald. 2018. "Public Wage Bills in the Middle East and Central Asia Region." IMF Departmental Paper, International Monetary Fund, Washington, DC.

Woo, J., E. Bova, T. Kinda, and Y.S. Zhang. 2017. "Distributional Consequences of Fiscal Adjustments: What Do the Data Say?" *IMF Economic Review* 65(2): 273–307.