

## Глава 1. Адаптация мер бюджетного реагирования

Кампания по скорейшей вакцинации от COVID-19 продолжается, однако темпы ее проведения существенно различаются между странами, и многие не имеют доступа к вакцине. Существует неотложная необходимость в проведении вакцинации в глобальном масштабе. Глобальная вакцинация окупится за счет роста занятости и экономической активности, который приведет к увеличению налоговых поступлений и значительной экономии в связи с сокращением расходов на меры бюджетной поддержки. До тех пор, пока пандемия не будет взята под контроль во всем мире, налогово-бюджетная политика должна оставаться гибкой, оказывать поддержку системам здравоохранения, домашним хозяйствам и жизнеспособным компаниям и содействовать восстановлению экономики. Потребности в поддержке и ее масштабы различаются между странами в зависимости от последствий пандемии и наличия доступа к заимствованиям с низкой стоимостью. В 2021 году правительства многих стран с развитой экономикой проводят масштабные меры в области расходов и доходов (в среднем 6 процентов ВВП). В странах с формирующимся рынком и особенно в развивающихся странах с низкими доходами поддержка носит менее масштабный характер и сконцентрирована на начальном этапе, при этом срок действия значительной части мер завершается.

Благодаря бюджетной поддержке удалось предотвратить более серьезные экономические спады и более масштабную потерю рабочих мест. Между тем такая поддержка, наряду со снижением доходов, привела к росту дефицита государственного бюджета и задолженности до беспрецедентных уровней во всех группах стран независимо от уровня доходов. В 2020 году средний общий дефицит относительно ВВП в странах с развитой экономикой составил 11,7 процента, в странах с формирующимся рынком — 9,8 процента, а в развивающихся

странах с низкими доходами — 5,5 процента. Страны обладают неодинаковыми возможностями по наращиванию расходов. В странах с развитой экономикой и ряде стран с формирующимся рынком рост дефицита был вызван приблизительно равным увеличением расходов и снижением доходов, тогда как во многих странах с формирующимся рынком, а также в большинстве развивающихся стран с низкими доходами рост дефицита был обусловлен главным образом резким снижением доходов вследствие экономического спада. Согласно прогнозам, в 2021 году произойдет сокращение дефицита бюджета вследствие истечения срока связанных с пандемией мер поддержки или их прекращения, уровни доходов несколько восстановятся, а количество заявлений на получение пособий по безработице снизится.

В 2020 году средняя величина государственного долга в мире достигла беспрецедентно высокого уровня — 97 процентов ВВП, и, согласно прогнозу, в 2021 году она стабилизируется на уровне примерно 99 процентов ВВП. Несмотря на рост задолженности, средний объем процентных выплат в странах с развитой экономикой и во многих странах с формирующимся рынком в целом понизился на фоне тенденции к снижению рыночных процентных ставок. Выполняя свои функции, центральные банки снижают процентные ставки и приобретают государственные облигации, тем самым способствуя принятию бюджетных мер в ответ на пандемию. Однако в странах с низкими доходами финансирование высокого дефицита по-прежнему остается трудной задачей в связи с ограниченностью доступа к рынкам капитала и отсутствием существенных возможностей для увеличения доходов в ближайшее время. Этим странам необходима помощь в виде грантов, льготного финансирования или, в некоторых случаях, реструктуризации долга. Согласно прогнозам, в среднесрочной перспективе уровень бюджетного дефицита во всех группах стран по уровню дохода будет сокращаться по мере того, как темпы восстановления экономики будут

нарастать, а бюджетная консолидация будет возобновлена. Как следствие, прогнозируется, что отношение долга к ВВП в большинстве стран стабилизируется или сократится, однако в ряде стран государственный долг будет продолжать расти ввиду таких факторов, как старение населения и потребности в области развития.

Неопределенность относительно перспектив в бюджетной сфере необычайно высока. Положительным фактором могут стать темпы вакцинации выше ожиданий, которые могут приблизить окончание пандемии, тем самым увеличив доходы и сократив потребности в дополнительной бюджетной поддержке. Что касается отрицательных рисков, восстановление экономики могут препятствовать более длительный экономический спад, резкое ужесточение условий финансирования на фоне высокой задолженности, существенный рост числа банкротств компаний, волатильность цен на сырьевые товары или растущее социальное недовольство. В целом, чем дольше продлится пандемия, тем серьезнее будут последствия для сферы государственных финансов.

Исходя из этого, к приоритетным задачам налогово-бюджетной политики относятся оказание дальнейшей поддержки, по мере необходимости, в период проведения вакцинации и восстановления экономики; своевременная реализация объявленных мер налогово-бюджетной политики на основе повышения потенциала по исполнению проектов и совершенствованию процедур проведения государственных закупок; осуществление экологической, цифровой и социально интегрированной трансформации экономики; устранение хронически слабых мест в сфере государственных финансов по достижению устойчивого восстановления экономики; разработка среднесрочных бюджетных стратегий по управлению бюджетными и финансовыми рисками; а также возобновление усилий по достижению целей в области устойчивого развития. Для выполнения этих приоритетных задач требуется следующее:

- Необходимо расширять глобальное сотрудничество в целях сдерживания пандемии, особенно в том, что касается наращивания темпов проведения

вакцинации при доступном уровне затрат во всех странах. При благоприятном сценарии, согласно которому пандемия будет взята под контроль во всех странах в более короткие сроки (см. выпуск «Перспектив развития мировой экономики» за апрель 2021 года), в странах с развитой экономикой рост темпов экономического роста обеспечит совокупное увеличение налоговых поступлений на сумму более 1 трлн долларов к 2025 году и позволит сэкономить триллионы долларов за счет сокращения расходов на меры бюджетной поддержки. Таким образом, вакцинация окупится с избытком, обеспечив превосходную отдачу от вложения государственных средств в наращивание производства и распространение вакцин в мире.

- Необходимо повышать адресность мер и адаптировать их в соответствии с административными возможностями стран, с тем чтобы бюджетная поддержка могла оказываться на протяжении всего кризиса с учетом неопределенности и неравномерности восстановления экономики. В условиях низких процентных ставок синхронизированные кампании «зеленых» государственных инвестиций со стороны стран, обладающих бюджетными возможностями, может способствовать глобальному росту.
- Директивным органам необходимо найти баланс между рисками, связанными с высоким и увеличивающимся государственным и частным долгом, и рисками от преждевременного завершения бюджетной поддержки, которые могут замедлить восстановление экономики. Решающее значение для достижения такого баланса имеют надежные среднесрочные параметры бюджета, определяющие траекторию восстановления бюджетных буферных резервов в зависимости от темпов восстановления экономики. Этому могут способствовать совершенствование бюджетных правил или пересмотр лимитов по ним в целях обеспечения надежного курса на консолидацию или принятие таких законодательных положений, как «предварительное утверждение» будущих

налоговых реформ. Повышение прозрачности бюджета и совершенствование методов управления могут помочь странам извлечь максимальную пользу из бюджетной поддержки.

- Для содействия удовлетворению потребностей в финансировании, связанных с пандемией, директивные органы могут рассмотреть вопрос о введении временного сбора на цели восстановления экономики после COVID-19, взимаемого на основании высоких доходов или достатка. Для накопления ресурсов, необходимых для расширения доступа к основным услугам, укрепления систем социальной защиты и активизации усилий по достижению целей устойчивого развития, требуется принятие внутренних и международных налоговых реформ, особенно по мере того, как восстановление экономики набирает обороты.

## Глава 2. Справедливый шанс

Пандемия COVID-19 усугубила ситуацию с существовавшими до ее начала неравенством и бедностью, а также продемонстрировала важность систем социальной защиты. Она также выявила неравенство в доступе к базовым услугам — здравоохранению, качественному образованию и цифровой инфраструктуре, — что, в свою очередь, может стать причиной того, что разрывы в доходах будут сохраняться из поколения в поколение. В ближайшие месяцы решающую роль будет играть всеобщий доступ к вакцинам и продвижение вакцинации. В период восстановления экономики и после него необходимо будет принимать меры, направленные на предоставление всем справедливого шанса в течение всей жизни за счет сокращения разрывов в доступе к качественным государственным услугам. В большинстве стран для этого потребуется мобилизовать дополнительные доходы и повысить качество оказания услуг, стимулируя при этом всеобъемлющий рост.

В настоящей главе рассматривается, как исходное значительное неравенство усугубляет последствия пандемии COVID-19, а кризис в свою очередь увеличивает это неравенство.

Например, в странах с более доступным здравоохранением уровень смертности ниже, с учетом возраста населения и числа заражений. В странах с более высоким уровнем относительной бедности число зарегистрированных случаев заражения больше, особенно там, где выше уровень урбанизации. Некоторые последствия для рынков труда будут носить долгосрочный характер, как и последствия для сферы образования. Беспрецедентный масштаб закрытия школ привел к потерям в сфере образования, соответствующим примерно четверти учебного года в странах с развитой экономикой и половине учебного года в странах с формирующимся рынком и развивающихся странах. Наиболее значительные потери понесли дети из менее обеспеченных и менее образованных семей. Кроме того, в 2021 году общая численность учащихся школ в странах с формирующимся рынком и развивающихся странах может снизиться на 1 процентный пункт (то есть примерно 6 миллионов детей прекратят учебу). У детей, которые уходят из школы, будет серьезный недостаток образования.

Ответные меры политики должны учитывать, что различные аспекты неравенства (доходов, благосостояния, возможностей) усиливают друг друга и образуют порочный круг. Таким образом, государственная политика должна сочетать меры, предшествующие распределению (которые оказывают влияние на доходы до налогообложения и трансфертов) и меры перераспределения (которые снижают неравенство рыночных доходов, в основном за счет трансфертов и в меньшей степени налогов, особенно в странах с развитой экономикой). Следовательно, ответные меры политики должны включать следующие шаги:

- *Повышение объема и качества инвестиций в образование, здравоохранение и раннее развитие детей.* Например, дополнительные расходы на образование могут сократить разрыв в доле учащихся между детьми из бедных и богатых семей. Необходимо также бороться с неэффективностью. Среди стран с формирующимся рынком и развивающихся стран с низким доходом разница в эффективности расходов по сравнению

с передовыми странами по этому показателю составляет от 8 до 11 процентов в сфере здравоохранения и от 25 до 50 процентов в сфере образования.

- *Укрепление систем социальной защиты путем расширения охвата наиболее уязвимых домашних хозяйств и повышения уровня достаточности пособий.* Кроме предоставления дополнительных ресурсов, этих целей можно достичь путем перераспределения расходов в пользу наиболее эффективных программ, а также путем повышения качества идентификации получателей льгот и оказания им помощи.
- *Мобилизация необходимых доходов.* Страны с развитой экономикой могут повысить прогрессивность налогообложения доходов и в большей степени опираться на налоги на наследование/дарение и налоги на имущество. Можно рассмотреть возможность введения взносов на восстановление экономики после COVID-19 и налогообложения «сверхприбыли» корпораций. Если предыдущие меры окажутся недостаточными, можно также рассмотреть возможность введения налогов на богатство. Странам с формирующимся рынком и развивающимся странам следует сосредоточиться на укреплении налогового потенциала для финансирования дополнительных социальных расходов.
- *Прозрачность в принятии мер.* Для большинства стран оптимальным решением будет как можно раньше закрепить эти реформы в среднесрочных параметрах бюджета. Улучшение качества управления государственными финансами и повышение прозрачности и подотчетности, не в последнюю очередь в отношении мер в связи с COVID-19, укрепит доверие правительству.
- *Поддержка стран с более низкими доходами, перед которыми стоят особенно сложные задачи.* Для достижения целей в области устойчивого развития (что является

широким показателем доступа к базовым услугам) к 2030 году 121 стране с формирующимся рынком и развивающейся стране с низким доходом потребуется 3 трлн долларов США (2,6 процента мирового ВВП в 2030 году). Для содействия проведению реформ необходима поддержка международного сообщества, при этом первоочередной задачей является доступ к вакцинам по приемлемым ценам.

Пандемия COVID-19 привлекла внимание к органам государственного управления и их способности справиться с кризисом. Общественная поддержка повышения качества государственных услуг, которая была значительной еще до пандемии, скорее всего, еще более возросла. Межстрановые обследования, проводившиеся до пандемии, показывают, что респонденты в странах с развитой экономикой и странах с формирующимся рынком уже давно поддерживают увеличение финансируемых за счет налогов расходов на образование, здравоохранение и уход за престарелыми, а также более прогрессивное налогообложение. Недавнее обследование показывает, что если один член семьи заболевает COVID-19 или теряет работу, вероятность поддержки ей прогрессивного налогообложения возрастает на 15 процентных пунктов. Директивным органам критически важно удовлетворить растущий спрос на базовые государственные услуги и более инклюзивные меры политики для укрепления общественного доверия и поддержки социальной сплоченности.