



Изыскание ресурсов для государственных инвестиций

Возможные новые подходы к налогово-бюджетному учету

Ричард Хемминг и Тереза Тер-Минасян

ИЗЫСКАНИЕ средств для инвестиций в инфраструктуру и другие государственные проекты без ущерба для налогово-бюджетной стабильности стало актуальным вопросом для многих стран, пытающихся ускорить экономический рост. На недавней конференции Организации Объединенных Наций по проблемам голода и развития президент Бразилии Лула да Сильва призвал МВФ не включать инвестиции в инфраструктуру в расчеты налогово-бюджетных целевых показателей, которые должны выполняться странами для получения права на финансовую помощь. С аналогичным предложением выступил президент Мексики Винсенте Фокс в прошлом году на совещании глав государств-участников Группы восьми в Эвиане, Франция.

Президенты не часто занимаются детальными вопросами налогово-бюджетного учета, но страны Латинской Америки активно стремятся ускорить экономический рост после многих лет почти полного застоя и — в некоторых случаях — кризисов. Отношение государственных инвестиций к ВВП в странах этого региона резко уменьшилось в последние два десятилетия, причем в большей степени, чем в других регионах мира (см. рисунок). Это было обусловлено несколькими факторами — включая приватизацию, при-

ведшую к сокращению роли государства в экономике, — однако многие винят в этом бюджетную консолидацию. Кроме того, поскольку участие частного сектора в развитии инфраструктуры было меньшим, чем ожидалось, появились существенные пробелы в инфраструктуре, которые могут отрицательно сказаться на экономическом росте многих стран.

Пытаясь найти новые пути расширения роли частного сектора в обеспечении инфраструктурных и иных услуг (см. вставку), страны Латинской Америки и других регионов мира в то же время стремятся изыскать возможности для увеличения государственных расходов. В этой связи критики используемых МВФ методов учета — в основном в странах Латинской Америки, а также в странах Европы, в которых бюджетные ограничения являются достаточно жесткими, — ставят под сомнение традиционное применение общего сальдо бюджета и валового государственного долга в качестве ключевых налогово-бюджетных показателей. Страны Латинской Америки также утверждают, что МВФ относится к ним несправедливо по сравнению с остальными странами мира, когда речь заходит о том, что следует считать государственными расходами. В настоящей статье делается попытка пролить некоторый

На фотографии показан мост в западной части Мексики, обвалившийся без какой-либо очевидной причины.

Сокращение государственных инвестиций

За последние три десятилетия уровень государственных инвестиций в Латинской Америке снизился.

(Государственные инвестиции в процентах ВВП)



Источники: Международная финансовая корпорация и ОЭСР.

¹Невзвешенное среднее значение по Аргентине, Бразилии, Колумбии, Мексике, Чили и Эквадору.

свет на дискуссию по вопросу о налогово-бюджетном учете и поделиться соображениями относительно возможных новых подходов к обеспечению дополнительных государственных расходов на инвестиции для удовлетворения насущных потребностей в инфраструктуре.

Аргументы, лежащие в основе подхода МВФ

МВФ уделяет особое внимание общему сальдо бюджета и валовому государственному долгу ввиду четко прослеживаемой взаимосвязи этих двух показателей с краткосрочной макроэкономической стабильностью и долгосрочной устойчивостью государственного долга. Именно поэтому эти два показателя применяются не только МВФ, но и другими международными организациями, финансовыми рынками, а также министерствами финансов и центральными банками большинства стран мира. Общий подход заключается в установлении целевых значений этих показателей (с учетом других мер политики) для достижения конкретных задач в отношении объема производства, инфляции и платежного баланса, а также обеспечения дальнейшей устойчивости государственного долга. Однако во многих случаях «пространство для маневра» ограничено: налогово-бюджетные целевые показатели в рамках программ, поддерживаемых ресурсами МВФ, диктуются ограничениями финансирования, возникающими в тех случаях, когда рынки начинают проявлять беспокойство относительно крупного дефицита и высокого долга страны.

Предоставляя рекомендации относительно способов достижения налогово-бюджетных целевых показателей, МВФ подчеркивает значение высококачественных налогово-бюджетных мер, которые могут обеспечить долгосрочные сбережения и свести к минимуму социальные издержки корректировки. В этой связи МВФ ставит вопрос о том, связаны ли сбережения в основном с сокращением капитальных расходов или с долгосрочными реформами, способствующими увеличению доходов и уменьшению текущих расходов. Кроме того, МВФ предоставляет рекомендации относительно путей повышения экономической эффективности и равенства доходов, а также оказывает техническое содействие странам, которые хотят реформировать свою налоговую систему и реструктуризовать расходы.

В принципе в рамках такого подхода возможно увеличить инвестиции в инфраструктуру и одновременно сохранить приоритетные проекты при проведении необходимой налогово-бюджетной корректировки. Однако на практике это

оказывается сложно. Политическое давление затрудняет действия правительства по сокращению крупных программ текущих расходов в периоды налогово-бюджетной корректировки, поскольку в таких расходах часто бывают заинтересованы определенные группы, обладающие большим политическим влиянием. С другой стороны, правительству значительно легче сократить расходы по нескольким проектам крупных государственных инвестиций и их обслуживанию, в затем возобновить их, когда вновь появятся средства. Однако такие перерывы в расходах ведут к неустойчивости, что подрывает эффективность.

Альтернативный подход к государственным инвестициям

Что можно сказать о предложении исключить инвестиции в инфраструктуру — или, точнее заимствования, необходимые для их осуществления, — из налогово-бюджетных целевых показателей и устанавливать целевые показатели текущего сальдо (без учета государственных инвестиций) и чистой стоимости активов вместо показателей общего сальдо и валового долга? В обоснование приводится довод о том, что применять

Партнерства между государственными и частными структурами: осторожный подход

Партнерства между государственными и частными структурами (ПГЧ) позволяют расширить масштабы инфраструктуры и других услуг, не создавая чрезмерного бремени для государственных финансов. Привлечение частного капитала и управленческого потенциала позволяет снизить бюджетные ограничения на инвестиции в инфраструктуру и повысить эффективность. По этим причинам ПГЧ формируются во всех регионах мира, и в ряде стран, в том числе в Австралии, Ирландии, Мексике и Соединенном Королевстве, в настоящее время действуют хорошо проработанные соответствующие программы.

Однако к ПГЧ следует относиться с осторожностью. Нет никаких гарантий того, что они окажутся более эффективными, чем традиционные государственные инвестиции. Кроме того, ПГЧ могут применяться для выведения инвестиций за рамки бюджета, а соответствующего долга — за рамки государственного баланса, в то время как правительство продолжает нести основной риск и может оказаться вынужденным оплачивать крупные расходы, которые в конечном итоге лягут на налогоплательщиков.

Для того чтобы ПГЧ обеспечивали высококачественные и эффективные с точки зрения затрат услуги для потребителей и правительства, необходимо, чтобы соответствующая доля риска перекладывалась с правительства на частный сектор. Качество услуг должно оговариваться в контрактах таким образом, чтобы платежи производителям услуг были увязаны с их эффективностью, а риск издержек при перезаключении контрактов был сведен к минимуму. Для этого необходимо наличие либо конкуренции, либо нормативов, основанных на соответствующих стимулах. Требуется создание надлежащей институциональной основы, характеризующейся политической приверженностью, эффективным управлением и четкой законодательной базой. Кроме того, для управления комплексными программами ПГЧ правительствам необходимо усовершенствовать системы оценки и определения очередности проектов.

Дополнительные трудности создает то обстоятельство, что в настоящее время не существует международных стандартов бухгалтерского учета для ПГЧ. Отсутствие таких стандартов вызывает беспокойство относительно прозрачности, особенно в отношении долгосрочных бюджетных последствий таких механизмов.

к государственным инвестициям те же ограничения, что и к текущим расходам, неправильно, так как при этом не учитывается то обстоятельство, что государственные инвестиции увеличивают потенциал экономического роста страны и будущих государственных доходов. В этой связи критики утверждают, что заимствования для финансирования государственных инвестиций в долгосрочном плане сами себя окупают.

Хотя еще не доказано, что государственные инвестиции в целом благоприятствуют экономическому росту (эмпирические данные на этот счет неоднозначны), недостатки базовой инфраструктуры, безусловно, ограничивают потенциал роста. Поэтому МВФ признает, что во многих странах существует очевидная необходимость в обеспечении и защите инвестиций в инфраструктуру, но он также обеспокоен тем, что предложения критиков могут отрицательно сказаться на устойчивости долговой ситуации. Например, хорошо известная (но мало применяемая) разновидность подхода с позиций текущего сальдо — «золотое правило», согласно которому правительства должны иметь сбалансированный бюджет или профицит бюджета, — не налагает никаких ограничений на заимствования для финансирования государственных инвестиций. В действительности же нет никаких гарантий того, что государственные инвестиции будут продуктивными и обеспечат значительные доходы бюджета, и что они будут более эффективными, чем частные инвестиции, высококачественные текущие расходы и устранение искажений в налоговой системе. Более того, при этом открываются возможности для манипуляций с целью представления текущих расходов в качестве капитальных. Когда в 1998 году в Соединенном Королевстве было введено «золотое правило», оно было дополнено правилом в отношении долга, эффективной оценкой проектов и установлением приоритетов бюджета, созданием прочной основы для участия частного сектора и внедрением современных механизмов налогово-бюджетного учета и отчетности именно для устранения такого риска.

Однако в действительности большинство стран не обладает институциональным потенциалом для принятия «золотого правила», что не позволяет практически применять его в качестве основы для установления налогово-бюджетных целевых показателей, особенно в рамках программ, поддерживаемых ресурсами МВФ. Вместо этого МВФ предлагает принять более гибкий подход, придавая особое значение сле-

дующим трем целям: достижению макроэкономической стабильности, поддержанию устойчивости долговой ситуации и обеспечению и защите государственных инвестиций. Это предусматривает:

- оказание помощи странам в изыскании возможностей для дополнительного заимствования средств в целях финансирования продуктивных и эффективных с точки зрения затрат инвестиций таким образом, чтобы это соответствовало задаче обеспечения макроэкономической стабильности и устойчивости долговой ситуации;
- уделение большего внимания текущему сальдо — помимо общего сальдо и государственного долга, — с тем чтобы возможности дополнительного заимствования использовались для расширения государственных инвестиций, а налогово-бюджетная корректировка достигалась путем мобилизации доходов и сокращения текущих, а не капитальных расходов;
- оказание помощи странам, проводящим реформы, в упорядочении их текущих расходов, устранении нерациональных государственных инвестиций и защите приоритетных проектов;
- сосредоточение внимания на структурных или циклически скорректированных налогово-бюджетных показателях, с тем чтобы стимулировать создание бюджетного резерва в благоприятные периоды, который мог бы использоваться для защиты государственных инвестиций в трудные времена; и
- оказание помощи странам в усилении их потенциала оценки проектов и управления их реализацией для обеспечения продуктивности государственных инвестиций и их эффективности с точки зрения затрат.

Добросовестность интерпретации данных

Что можно сказать о жалобах стран Латинской Америки на то, что МВФ несправедливо относится к ним в плане статистического охвата? Утверждается, что статистика, которой пользуется МВФ для оценки налогово-бюджетной политики, значительно шире для стран Латинской Америки, чем для других стран. В то время как налогово-бюджетная статистика, которой пользуется МВФ в случае европейских стран, ограничивается сектором государственного управления, а в других регионах мира она часто охватывает только центральное правительство, в странах Латинской Америки она охватывает весь государственный сектор, в том числе все государственные предприятия, независимо от того, являются ли реальным или потенциальным бременем для бюджета. Страны Латинской Америки утверждают, что это ставит регион в невыгодное положение, так как инвестиции в инфраструктуру, осуществляемые предприятиями коммерческого сектора, рассматриваются в качестве государственных расходов. Это означает, что налогово-бюджетные целевые показатели налагают ограничения на такие инвестиции, а бюджетный дефицит представляется большим, чем в других регионах мира.

Почему МВФ использует налогово-бюджетную статистику, охватывающую весь государственный сектор, когда речь заходит об обсуждении налогово-бюджетной политики и установлении налогово-бюджетных целевых показателей для поддерживаемых Фондом программ в странах Латинской Америки? Причина состоит в том, что во многих из этих стран сложилась традиция применения государственных предприятий для осуществления так называемых квазифискальных операций — то есть бюджетных операций, выведенных за рамки бюджета. Во многих случаях правительства



разрешали таким предприятиям накапливать чрезмерные долги, которые затем должно было оплачивать государство, когда эти предприятия сталкивались с финансовыми трудностями, что часто включало оказание этим предприятиям экстренной финансовой помощи для предотвращения их банкротства. Безусловно, данная проблема существует не только в Латинской Америке, и, возможно, она является не самой острой в этом регионе; однако в странах Латинской Америки имеются необходимые данные для широкого охвата, в отличие от большинства других стран с формирующимся рынком и развивающихся стран. Но это не распространяется на европейские и другие промышленно развитые страны, в которых государственные предприятия не всегда управляются на коммерческих условиях.

МВФ согласен с тем, что при широком охвате не проводится различия между предприятиями, которые создают риски для бюджета, и предприятиями, которые их не создают. По этой причине он рассматривает возможность исключения управляемых на коммерческой основе государственных предприятий из охвата налогового-бюджетной статистики при установлении налогового-бюджетных целевых показателей в странах Латинской Америки, исходя из предположения о том, что коммерческая ориентация предприятий служит хорошим индикатором риска для бюджета. Это означает, что данные предприятия получают свободу принятия деловых решений, в том числе в отношении инвестиций. В то же время охват в других регионах должен быть расширен за счет включения в него государственных предприятий, которые не управляются на коммерческих условиях. Хотя в идеале данное

решение должно приниматься с учетом того, осуществляют ли предприятия значительную квазифискальную деятельность и подвергается ли правительство существенному риску в связи с их операциями, это часто бывает трудно установить. Именно поэтому МВФ экспериментирует с такими критериями, как самостоятельность управления, отношения с правительством, условия финансирования и структура управления предприятиями.

Последующие действия

МВФ приступил к проведению ряда исследований в Латинской Америке и других регионах мира, с тем чтобы обеспечить возможность применения этих новых подходов: есть надежда на то, что странам удастся расширить масштабы продуктивных государственных инвестиций в инфраструктуру таким образом, чтобы это соответствовало задаче сохранения макроэкономической стабильности и устойчивости долговой ситуации. После получения результатов этих исследований персонал МВФ представит Исполнительному совету рекомендации относительно сроков и степени ослабления ограничений на заимствования для финансирования государственных инвестиций, а также возможности постоянного изменения охвата налогового-бюджетной статистики, используемой для определения налогового-бюджетных индикаторов и целевых показателей. ■

Ричард Хемминг — старший советник, Тереза Тер-Минасян — директор Департамента по бюджетным вопросам МВФ.

Углубление понимания экономической политики

вопросы экономики

33

Образование детей в бедных странах



Ари Л. Козмински
Эва Дижон-Перкинс

Хотите узнать больше о том, как разрабатывается экономическая политика в разных странах мира, или о том, что думают известные экономисты о последних проблемах? Серия «Вопросы экономики» МВФ призвана ознакомить широкие круги читателей-неспециалистов с результатами некоторых исследований по актуальным вопросам экономики, проводимых сотрудниками МВФ. Основой для серии, публикуемой на русском языке, служат главным образом рабочие документы МВФ — технические документы, подготовленные сотрудниками МВФ и приглашенными учеными, — а также исследовательские работы по вопросам экономической политики.

Брошюры можно заказать бесплатно у МВФ или загрузить с сайта в Интернете по адресу: www.imf.org.

Заказы следует направлять почтой по адресу:

IMF Publication Services,
Box X2003
IMF, Washington DC 20431, USA.
Электронная почта: publications@imf.org

МЕЖДУНАРОДНЫЙ НАЛОГОВЫЙ ЖУРНАЛ