



Доводы в пользу поддержки структурных реформ за счет налогово-бюджетной политики

[Ангана Банерджи](#), [Эра Дабла-Норрис](#), [Ромен Дюваль](#) и [Давиде Фурчери](#)

13 марта 2017 года

Многим странам с развитой экономикой необходимы [структурные реформы](#), чтобы сделать свою экономику более производительной и повысить уровень жизни на долгосрочной основе. Наши новые исследования показывают, что при условии, что страны могут себе это позволить, налогово-бюджетная политика за счет расходов или налоговых стимулов может помочь правительствам преодолеть некоторые препятствия для реформ, особенно на начальном этапе.

[Структурные реформы](#) способствуют повышению занятости, поощряют создание стартапов и приводят к росту производительности. Например, реформы рынков продукции, такие как дерегулирование отраслей, скажем, в энергетическом секторе и на транспорте, могут повысить конкуренцию между компаниями. Реформы рынков труда, такие как снижение налогов на занятость и изменения пособий по безработице, могут содействовать включению работников в рабочую силу и нахождению ими работы.

В то же время некоторые из этих реформ могут повлечь за собой краткосрочные экономические издержки, и реформы зачастую наталкиваются на мощное политическое противодействие со стороны заинтересованных кругов.

Результаты нашей [новой аналитической работы](#) показывают, что:

- Реформы не только способствуют экономическому росту, они также приводят со временем к сокращению бремени государственного долга. Поэтому проведение реформ помогает правительствам, испытывающим дефицит денежных средств.
- Поскольку реформы обычно повышают темпы роста и увеличивают налоговые поступления, сочетание пакетов реформ с временной бюджетной поддержкой — в форме расходов на проекты с высокой отдачей или налоговых стимулов — может снизить, а не повысить бремя долга страны в среднесрочной перспективе, даже когда такие стимулы предоставляются таким образом, чтобы не увеличить дефицит бюджета.
- Однако для того, чтобы страны могли рассмотреть возможность таких пакетов, им необходимо иметь для этого возможности, у них должны быть устойчивые государственные финансы, прочная среднесрочная бюджетная основа, а также твердая приверженность проведению существенных реформ.

Выгоды от реформ в плане экономического роста и государственных финансов

Наши выводы основаны на новых эмпирических исследованиях и исследованиях на базе моделей, касающихся прошлых реформ рынков труда и продукции в 26 странах

с развитой экономикой, а также на детальном исследовании опыта реформ в Германии, Ирландии, Нидерландах, Соединенном Королевстве и Финляндии.

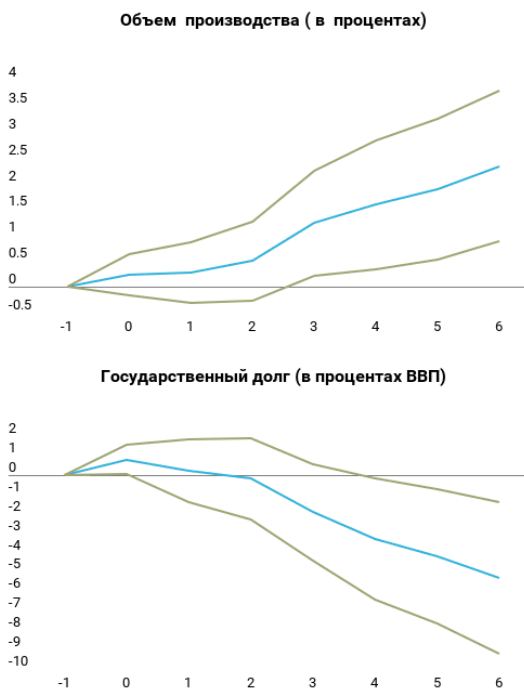
Мы пришли к выводу, что реформы рынков труда и продукции, как правило, приводили к увеличению ВВП (до 2–3 процентов в среднесрочной перспективе, в зависимости от типа реформы) за счет повышения производительности и занятости.

Прирост ВВП, в свою очередь, обеспечивает правительству больше налоговых доходов. Как более высокий ВВП, так и возросшие налоговые доходы приводят к снижению отношения государственного долга к ВВП. Именно это в среднем происходило во время прошлых эпизодов дерегулирования рынка продукции, например, в середине 1990-х годов в нескольких сетевых отраслях в Германии; таких как телекоммуникации и топливно-энергетический сектор.

Правильные меры

Темпы роста ускоряются, а долг снижается при надлежащих реформах.

(Воздействие реформ рынков продукции, годы по оси x-axis)



Источники: расчеты персонала МВФ.

Примечание. $t=0$ является годом шока от значительных реформ (более подробно см. IMF, 2016). Голубые линии обозначают среднюю оценку реакции на шок; зеленые линии обозначают 90-процентные интервалы доверия.



МЕЖДУНАРОДНЫЙ
ВАЛЮТНЫЙ ФОНД

Бюджетные затраты с выгодой для бюджета

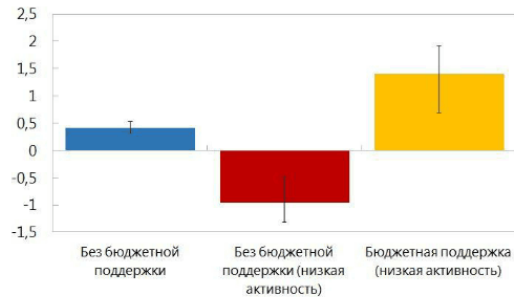
Мы также пришли к выводу, что поскольку некоторые реформы приводят к временному снижению, а не увеличению ВВП, они могут в результате наносить ущерб государственным финансам. Это, например, может случиться, когда органы

государственного управления уменьшают защиту занятости для постоянных работников или сокращают пособия по безработице, когда экономика ослабла.

Правильное время

Некоторые реформы рынка труда могут нанести ущерб государственным финансам, когда экономика уже ослабла.

(В процентах ВВП)



Источник: расчеты персонала.

Примечание. Столбцы представляют собой чистую прибавку для бюджета, связанную с реформами систем защиты занятости и измеряемую снижением отношения долга к ВВП по сравнению со сценарием отсутствия реформ в среднесрочной перспективе. Голубой столбец представляет среднюю чистую прибавку для бюджета во всех эпизодах реформ. Красный столбец отражает среднюю прибавку, связанную с реформами, которые проводятся в слабых экономических условиях без поддержки бюджетного стимула. Желтый столбец показывает среднюю чистую прибавку для бюджета, связанную с реформами, которые проводятся в периоды наличия резервных экономических мощностей при поддержке бюджетного стимула. Столбец ошибок указывает минимальные и максимальные значения в странах ОЭСР.



В таких случаях, в странах, которые могут себе это позволить, некоторые временные расходы на проекты с высокой отдачей или налоговые стимулы могут привести к более эффективному проведению реформ. Это обеспечит бюджетные выгоды в среднесрочной перспективе, когда произойдет увеличение объема производства в результате реформ. На начальной стадии реформ правительства могут использовать стимулы в области налогов или расходов для помощи тем, кто пострадал от реформ в наибольшей степени, что должно обеспечить политическую поддержку преобразованиям.

Однако эти меры политики могут быть контрпродуктивными в странах, практически не имеющих резервов, если только эти меры не реализуются нейтральным с точки зрения бюджета образом. Например, Германия, Соединенное Королевство и Финляндия снизили налоговую нагрузку на лиц с низкими доходами. Но они провели снижение ставок подоходных налогов с физических лиц одновременно с реформами пособий по безработице и других систем социальной защиты, с тем чтобы помочь людям, затрагиваемым реформами, без увеличения дефицита бюджета.

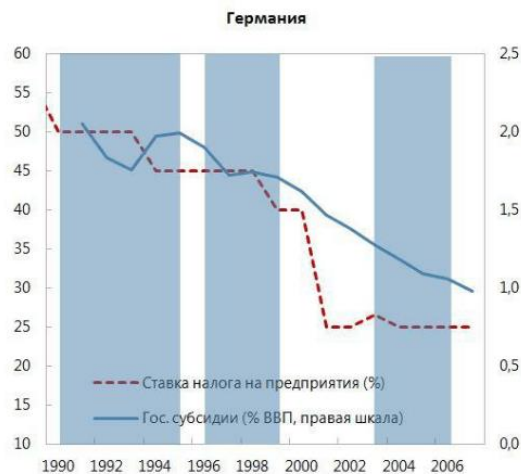
Германия, Ирландия и Соединенное Королевство также применяли стимулы для реформ рынков продукции в сочетании с реформами, которые привели к сокращению государственных расходов — например, сокращали налоги на предприятия при одновременном сокращении государственных субсидий, благоприятствовавших промышленности. Иногда применялись фискальные льготы, например, предоставлялась

возможность списания с налогов потерь капитала в результате дерегулирования отрасли такси в Ирландии, но только после проведения реформ.

Меры по уменьшению государственного долга и дефицитов, принимаемые одновременно с созданием стимулов для реформ, означали, что в некоторых странах были осуществлены пагубные сокращения инвестиций в инфраструктуру.

Правильное сочетание

Сокращения ставок налогов на предприятия и государственных расходов на общие субсидии шли параллельно.



Источник: «Перспективы развития мировой экономики».

Примечание. Заштрихованные участки указывают на эпизоды реформ рынков продукции.



Основания для стран в пользу решения о том, когда и как использовать расходы или снижение налогов для поддержки реформ рынков труда и продукции, будут различными. Они будут зависеть от типа реформы, от того, находится экономика на подъеме или в свободном падении, а также от способности государства увеличивать расходы или снижать налоги в целях поддержки реформ.

Страны, бюджеты которых дают им достаточные для этого возможности, могут их использовать для временной прямой поддержки реформ — особенно реформ рынков труда там, где экономика ослабла.

Что делать странам, не имеющим денежных резервов?

Странам следует продвигать реформы рынков труда и продукции, проводить в первую очередь те преобразования, которые сопряжены с меньшими издержками в ближайшей перспективе. Такие реформы приведут со временем к снижению отношения государственного долга к ВВП и ослабят давление на ограниченные бюджеты.

Эти страны могут также оказать поддержку, но нейтральным с точки зрения бюджета образом, в рамках более широкой программы реформ. Кроме того, им следует

планировать реформы тщательно продуманным образом — например, принять законодательство о реформе занятости, которое вступит в силу с задержкой в один-два года. Это будет поощрять фирмы к инвестированию и найму работников в ближайшей перспективе, пока экономика еще не окрепла, без сокращения сотрудников.

Заинтересованность в проведении реформ имеет важнейшее значение

Для всех стран основания для бюджетной поддержки в начале процесса реформ критическим образом зависят от доверия к приверженности правительства решительно проводить комплексные реформы и устойчивую налогово-бюджетную политику.



Ангана Банерджи — старший экономист Европейского департамента МВФ. В настоящее время она занимается мерами политики в зоне евро, уделяя особое внимание, в частности, реформам рынков продукции и труда в Европейском союзе. Со времени прихода в МВФ она работала с различными странами с развитой экономикой, странами с формирующимся рынком и странами с низкими доходами и была руководителем миссии МВФ в ряде стран, в том числе на Кипре.



Эра Дабла-Норрис — начальник отдела в Департаменте по бюджетным вопросам МВФ. В настоящее время она занимается вопросами, относящимися к структурным реформам и производительности, неравенству доходов, бюджетным рискам и вторичным эффектам, демографии и бюджетной динамике. Со времени прихода в МВФ она работала с различными странами с развитой экономикой, странами с формирующимся рынком и странами с низкими доходами, и имеет множество публикаций по самым различным темам.



Ромен Дюваль — советник в Исследовательском департаменте МВФ, где он возглавляет программу работы по структурным реформам. Он является автором большого числа публикаций в научных и ориентированных на разработку политики журналах по самым различным темам, включая структурные реформы, рост, безработицу, политические аспекты экономических реформ, циклы деловой активности, денежно-кредитную политику, обменные курсы и изменение климата. Он имеет степень доктора экономических наук.



Давиде Фурчери — экономист в Исследовательском департаменте МВФ. До этого он работал экономистом в Европейском центральном банке и Организации экономического сотрудничества и развития. Он является автором множества публикаций в научных журналах в области макроэкономики, государственных финансов и международной макроэкономики. У него имеется степень доктора экономических наук от Университета Иллинойса и степень доктора по региональной экономике от Университета Палермо.