



Размещен 4 ноября
2010 года

Как приготовить надежный среднесрочный бюджетный план

Оливье Бланшар и Карло Коттарели

Как правительства могут решить несовместимые задачи? Как налогово-бюджетная политика может обеспечить достаточную поддержку экономической активности и заверить участников рынка, что платежеспособность бюджета не находится в опасности? Плохое состояние бюджетных счетов в большинстве стран с развитой экономикой потребует проведения жесткой налогово-бюджетной политики, прежде чем кризис доверия, который сейчас переживают несколько малых стран с развитой экономикой, распространится на более крупные страны. Но не прямо сейчас: стабилизация на ранних этапах, то есть ужесточение не постепенное, а с непропорциональными усилиями в начале корректировки, могла бы подорвать подъем экономики.

Но могут ли страны ограничить концентрацию усилий на раннем этапе и все же добиться доверия? Да, но для «приготовления» правильной бюджетной стратегии потребуется ряд ингредиентов. Точный рецепт зависит от конкретных условий страны, и здесь мы рекомендуем следующие ингредиенты.

1. Бюджетные правила

В первую очередь, страны могут принимать правила, ограничивающие их будущее поведение и имеющие солидную законодательную поддержку, а также предусматривающие достаточно строгие санкции за нарушения.

Вместе с тем, истина заключается в том, что правила полезны, но их вряд ли будет достаточно. Прежде всего, бюджетное правило, которое целесообразно в долгосрочном плане, например о структурной сбалансированности бюджета, не может быть сразу выполнено, когда страны начинают зачастую с дефицита, близкого к двузначной величине. Потребуется переходный период, как, например, в случае новых бюджетных правил Германии, которые предусматривают достижение структурной сбалансированности бюджета лишь к 2016 году. Кроме того, для доверия к переходному периоду необходимы другие ингредиенты.

2. Многолетние лимиты расходов

Во-вторых, обоснованные многолетние пределы расходов, утвержденные не только правительством, но и парламентом, будут иметь важнейшее значение. В странах с высокой долей расходов значительная часть корректировки должна обеспечиваться

Адрес этой статьи в iMFdirect: <http://blog-imfdirect.imf.org/2010/11/04/how-to-bake-a-credible-medium-term-fiscal-pie/>

Главная страница блога iMFdirect: <http://blog-imfdirect.imf.org/>

ограничением расходов. Это было отличительной чертой успешного преодоления бюджетной ситуации, например, в Швеции и Канаде в 1990-х годах. Этот компонент отсутствует в ряде стран, в том числе в крупнейшей экономике мира.

В данном случае сложность заключается в том, как примирить необходимость в жестких пределах, которые нельзя с легкостью пересмотреть, с некоторой гибкостью на случай ослабления подъема.

- Это означает, что на некоторые статьи верхние пределы не будут распространяться, особенно на расходы, имеющие циклический характер, такие как пособия по безработице, недискреционные расходы, такие как выплаты процентов, или нейтральные для бюджета, такие как проекты, финансируемые ЕС.
- Требуется также, чтобы законодательный процесс пересмотра лимитов (часто ежегодный и, вероятно, неизбежный, по крайней мере, для некоторых статей расходов) не превращался в бюджетную пирушку для всех участников.

3. Открытый и подотчетный бюджетный процесс

Здесь мы подходим к третьему ингредиенту — прозрачности в налогово-бюджетной сфере. Странам необходимо поддерживать прозрачность при разработке бюджетов и представлении их общественности. Участники рынка и общественность должны быть уверены в том, что среднесрочные планы или изменения в них оправданы важнейшими макроэкономическими соображениями, а не, например, краткосрочными политическими целями. Они должны быть также уверенными в том, что прогнозы доходов и лежащие в их основе предположения о росте экономики не являются результатом благих пожеланий.

Наилучший путь к этому заключается в учреждении политически независимого фискального агента для наблюдения за разработкой и проведением налогово-бюджетной политики. В США такой агент есть, — это Бюджетное управление Конгресса. Во многих странах Европы его нет, хотя некоторые, например Германия и Соединенное Королевство, недавно создали его, последовав положительному примеру стран Северной Европы. Для этих новых ведомств испытание будет заключаться в проявлении подлинной независимости. Для других (в двух странах с развитой экономикой с самым высоким отношением долга к ВВП, Италии и Японии, их еще нет) остро необходимы скорейшие шаги в этом направлении.

Прозрачность также означает предоставление общественности комплексной информации о состоянии государственных финансов. Страны с развитой экономикой, конечно, это уже делают, не правда ли? Отнюдь нет.

- Из девяти стран с развитой экономикой в Группе 20-ти сколько стран составляет бюджетную статистику, охватывающую весь государственный сектор, в том числе

центральный банк, государственные организации, гарантирующие ипотеки, и другие государственные корпорации? Только три.

- Сколько из них публикует альтернативные бюджетные сценарии; то есть информацию не только о базисном сценарии, но о том, что произойдет, если возникнут потрясения (скажем, повысятся процентные ставки)? Только пять.
- Сколько стран публикует достаточную отчетность о налоговых расходах (потерях доходов в связи с особым режимом налогообложения некоторых отраслей и видов деятельности)? Только четыре. (И каков смысл лимитов расходов, если их можно обойти путем предоставления снижения налогов?)
- Сколько стран применяет все меры, указанные выше? Только Канада.

4. Дисциплина подготовки и исполнения бюджета

Затем странам необходимы более дисциплинированные процессы подготовки и исполнения бюджета. Подготовка бюджета должна определяться общим среднесрочным дефицитом и лимитами расходов. Поэтому процесс должен проходить «сверху вниз». Исполнение бюджета должно основываться на процессах, сводящих к минимуму риск отклонений. В этой сфере страны с развитой экономикой действуют относительно успешно. Вместе с тем, необходимо определенное дальнейшее продвижение, особенно в ряде стран Европы.

Рецепт. Просто смешать и приготовить?

Наконец, мы подошли к самой трудной части: странам необходимы некоторые первоначальные меры, чтобы наполнить стратегию некоторым содержанием.

Стоп! Но разве мы не говорили, что ужесточение на ранних этапах неправильно (за исключением тех случаев, когда отсутствие таких мер еще больше ухудшило бы положение)?

Здесь нам необходимо провести различие между утверждением мер и их реализацией. Реализация на раннем этапе была бы в большинстве случаев неоправданной. Но раннее принятие законодательных решений о мерах, которые вступят в силу позднее или скажутся на экономике постепенно, безусловно, является оправданным. Например, к этой категории относится частичный или полный запрет на замену уходящих на пенсию работников государственного сектора.

Просто, не так ли? Конечно, нет, в противном случае это уже было бы сделано. Но это легче, чем преодолевать последствия жизни без внушающего доверия среднесрочного бюджетного плана.

Постскрипtum: Все вышеизложенное предназначено лишь для того, чтобы пробудить ваш аппетит. Не менее интересно узнать, как среднесрочные планы бюджетной консолидации, объявленные в последние несколько месяцев ведущими странами, выглядят в сравнении с вышеизложенным рецептом. Если вы хотите узнать больше, мы предлагаем ознакомиться с нашим недавно выпущенным изданием *Fiscal Monitor* («Международный бюджетный бюллетень»). Чтобы узнать каков пирог, надо его отведать.