



# Болезненное средство

Пешеходы проходят мимо лимузина в районе Таймс-сквер в Нью-Йорке, США.

**Хотя странам с развитой экономикой необходима среднесрочная бюджетная консолидация, слишком резкое «торможение» причинит ущерб доходам и перспективам трудоустройства**

*Лоренс Болл, Дэниел Ли и Пракаш Лунгани*

**О**БЪЯВЛЯЯ о планах правительства по сокращению дефицита ранее в этом году, премьер-министр Великобритании Дэвид Кэмерон сказал: «Те, кто утверждает, что урегулирование нашего дефицита и содействие экономическому росту в каком-то смысле представляют собой альтернативу, неправы. Нельзя отложить первое, чтобы способствовать второму» (Cameron, 2011).

Проблема, которая стоит перед Соединенным Королевством и многими странами с развитой экономикой, заключается в том, как сократить долг до более допустимых уровней в условиях слабого экономического подъема. Приведет ли сокращение дефицита к более активному росту и созданию рабочих мест в краткосрочной перспективе?

В недавнем исследовании МВФ дается ответ на этот вопрос. Данные за последние 30 лет показывают, что консолидация снижает доходы в краткосрочном плане, причем те, кто получает заработную плату, несут более тяжелые потери, чем остальные; она также увеличивает безработицу, в частности долгосрочную безработицу.

В странах с развитой экономикой существует несомненная потребность в восстановлении устойчивости бюджета при помощи надежных планов консолидации. В то же время нам известно, что слишком резкое «торможение» причинит ущерб экономическому подъему и ухудшит перспективы трудоустройства. Поэтому потенциальные долгосрочные выгоды от бюджетной консолидации должны быть сбалансированы с ее негативными последствиями для роста и создания рабочих мест в кратко- и среднесрочном плане.

## Двойная проблема

Великая рецессия 2007–2009 годов привела к наиболее резкому росту безработицы, который когда-либо наблюдался в странах с развитой экономикой в период после Второй мировой войны. В 2007 году безработица составляла в среднем пять про-

центов, но к 2009 году она увеличилась до восьми процентов и с того времени оставалась на высоком уровне (см. рис. 1, левая панель).

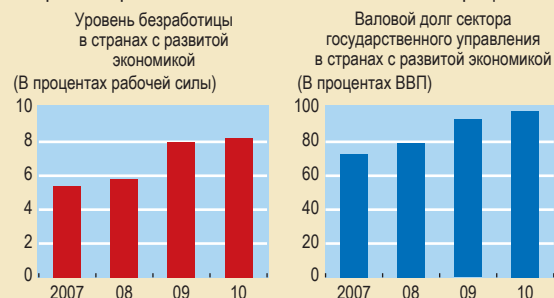
Во многих странах, в том числе в Ирландии и Испании, безработица измеряется двузначными числами; в США через два года после того, как было официально объявлено об окончании рецессии, безработица остается на уровне выше девяти процентов, а чистое создание рабочих мест практически стоит на мертвой точке.

Великая рецессия также была одним из факторов увеличения государственного долга, большей частью из-за резкого сокращения налоговых доходов по мере снижения доходов. Другими причинами нарастания долга были издержки, связанные с экстренной финансовой помощью банкам и компаниям, и бюджетные стимулы, которые предоставлялись во многих стра-

Рисунок 1

## Двойной пик

Уровни безработицы и государственного долга высоки в странах с развитой экономикой после Великой рецессии.



Источник: МВФ, база данных издания «Перспективы развития мировой экономики».



нах для предотвращения депрессии. В странах с развитой экономикой государственный долг увеличился с 70 процентов ВВП в 2007 году до примерно 100 процентов ВВП — самого высокого уровня за 50 лет (см. рис. 1, правая панель). В будущем старение населения может создать еще более серьезные проблемы для государственных финансов (см. *Ф&P*, июнь 2011 года).

### Будет ли этот процесс болезненным?

Правительства многих стран уже принимают или планируют меры политики по сокращению государственного долга или дефицита (бюджетной консолидации) при помощи того или иного сочетания сокращения расходов и повышения налогов. Каковы вероятные краткосрочные последствия этих планов?

Поскольку такие планы принимались довольно часто, история предлагает хорошие примеры, на которые можно ориентироваться. За последние 30 лет имели место 173 эпизода, в ходе которых 17 стран с развитой экономикой предпринимали бюджетные меры, направленные на консолидацию государственных финансов. (Этими странами являются Австралия, Австрия, Бельгия, Германия, Дания, Ирландия, Испания, Италия, Канада, Нидерланды, Португалия, Соединенное Королевство, Соединенные Штаты, Финляндия, Франция, Швеция и Япония.) Средний размер бюджетной консолидации составлял примерно один процент ВВП в год.

Для получения оценок эффектов бюджетной консолидации исследование МВФ опирается на исторические свидетельства и документальные источники о принятых мерах политики — повышении налогов и сокращении расходов, — обоснованных стремлением уменьшить дефицит. Это обеспечивает

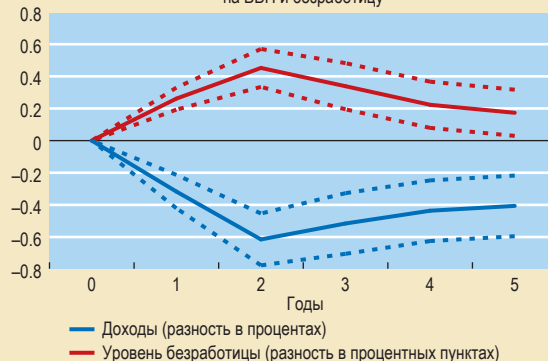
более точную оценку мер политики по сравнению с методами, которые использовались в предшествующих исследованиях, зачастую опирающихся на наблюдаемые изменения

Рисунок 2

### Воздействие сокращения расходов

Бюджетная консолидация приводит к сокращению доходов и росту безработицы в краткосрочном плане.

Влияние бюджетной консолидации в размере одного процента на ВВП и безработицу



Источник: расчеты авторов.  
Примечание. На рисунке представлены точечные оценки и диапазоны в размере одной стандартной ошибки; доходы измеряются на основе реального ВВП. Подробные сведения об оценках приведены в работах IMF (2010) и Guajardo, Leigh, and Pescatori (2011).

### Измерение бюджетной консолидации

Показатель бюджетной консолидации, используемый в настоящей статье, заостряет внимание на мерах политики — повышении налогов или сокращении расходов, — принимаемых правительствами с намерением сократить бюджетный дефицит. Это может показаться естественным, но такой способ измерения бюджетной консолидации не использовался в предшествующих исследованиях (например, Giavazzi and Pagano, 1990; и Alesina and Ardagna, 2010).

В предшествующих исследованиях бюджетная консолидация измерялась успешными результатами исполнения бюджета. В частности, в качестве меры бюджетной консолидации используется циклически скорректированное первичное сальдо (ЦСПС) — первичное сальдо, скорректированное с учетом оцениваемых эффектов колебаний экономического цикла. Корректировка с учетом цикла необходима потому, что налоговые доходы и государственные расходы изменяются автоматически в течение экономического цикла. Предположение состоит в том, что после проведения циклической корректировки изменения налогово-бюджетных переменных отражают решения директивных органов по изменению ставок налогов и уровней расходов. Таким образом, повышение ЦСПС в принципе отражает преднамеренное решение политики по сокращению дефицита.

Однако на практике результаты исполнения бюджета оказываются несовершенным показателем намерений политики. Одна из проблем заключается в том, что циклической корректировке присущи ошибки измерения. В частности, она не позволяет исключить из налогово-бюджетных данных колебания налоговых доходов правительства, связанных с изменениями цен на активы или биржевые товары, в результате чего изменения ЦСПС не обязательно связаны

с фактическими изменениями в политике. Например, в случае Ирландии в 2009 году падение цен на акции и жилье вызвало резкое снижение ЦСПС, несмотря на предпринятое повышение налогов и сокращение расходов в размере, превышающем 4,5 процента ВВП.

Другая проблема состоит в том, что стандартный подход не учитывает мотивировки, лежащие в основе мер политики. Поэтому он включает годы, в которые правительства намеренно ужесточали политику для ограничения чрезмерного внутреннего спроса. Например, в Финляндии в 2000 году наблюдался резкий прирост цен на активы и быстрый экономический рост, и правительство приняло решение сократить расходы, чтобы уменьшить риск перегрева экономики. Если ужесточение налогово-бюджетной политики является мерой в ответ на давление со стороны внутреннего спроса, оно неприменимо к оценке краткосрочного воздействия налогово-бюджетной политики на экономическую активность, даже если оно связано с резким приростом ЦСПС.

Оказывается, что эти проблемы с ЦСПС приводят к смещению анализа в сторону занижения ограничительных эффектов и завышения расширительных эффектов. Как правило, этот показатель выделяет периоды, которые ассоциируются с благоприятными результатами роста, но в течение которых никаких реальных мер по ужесточению политики не предпринималось. Кроме того, он обычно пропускает эпизоды жесткой экономии, связанные с неблагоприятными результатами роста. Использование показателя, основанного на мерах политики, которому отдается предпочтение, позволяет получить четкий результат, показывающий, что бюджетная консолидация носит ограничительный характер, как показано на рис. 2.

бюджетного дефицита, скорректированные с учетом экономического цикла (см. вставку).

Использование этого улучшенного показателя позволяет получить четкую картину прошлого опыта: бюджетная консолидация, как правило, вызывает сокращение доходов и рост безработицы в краткосрочном плане. Бюджетная консолидация в размере одного процента ВВП сокращает доходы, скорректированные с учетом инфляции, примерно на 0,6 процента и повышает уровень безработицы почти на 0,5 процентных пункта (см. рис. 2) в течение двух лет, с некоторым улучшением впоследствии. Расходы домашних хозяйств и фирм также сокращаются, причем перемещения спроса из государственного сектора в частный практически не наблюдается.

Выражаясь экономическим языком, бюджетная консолидация носит ограничительный, а не расширительный характер. Этот вывод полностью опровергает ранее выдвигавшиеся в литературе предположения о том, что сокращение бюджетного дефицита может способствовать росту в краткосрочном плане.

### Болеутоляющих средств не существует?

Сокращение доходов в результате бюджетной консолидации является еще более значительным, если центральные банки в той или иной степени не смягчают остроту принимаемых мер (или не могут этого сделать) при помощи стимулов денежно-кредитной политики. Снижение процентных ставок, связанное с денежно-кредитными стимулами, поддерживает инвестиции и потребление, а одновременное понижение валютного курса повышает чистый экспорт. Ирландия в 1987 году и Финляндия и Италия в 1992 году являются примерами стран, которые проводили бюджетную консолидацию, но значительное понижение валютного курса помогало им поддерживать чистый экспорт.

К сожалению, эти «болеутоляющие средства» нелегко достать в сегодняшних условиях. Во многих странах центральные банки могут предоставить лишь ограниченные денежно-кредитные стимулы, так как процентные ставки, определяемые политикой, уже приближаются к нулю (см. статью «Нетрадиционное поведение» в настоящем выпуске *Ф&Р*). Кроме того, если многие страны одновременно предпримут меры жесткой бюджетной экономии, сокращение доходов в каждой стране, по всей вероятности, будет больше, так как не все страны смогут в одно и то же время понизить стоимость своей валюты и увеличить чистый экспорт.

Имитационные расчеты при помощи крупномасштабных моделей МВФ позволяют сделать вывод о том, что сокращение

доходов может более чем в два раза превышать сокращение, показанное на рис. 2, если центральные банки не могут снизить процентные ставки и если многие страны проводят бюджетную консолидацию одновременно. Таким образом, эти расчеты показывают, что в настоящее время бюджетная консолидация, вероятно, будет носить более ограничительный характер (то есть приводить к большему сокращению доходов), чем в прошлые эпизоды.

Данные за прошлые периоды также показывают, что бюджетная консолидация, основанная на сокращении расходов, является менее болезненной, чем консолидация, основанная на повышении налогов. Это связано, главным образом, с тем, что центральные банки снижали процентные ставки еще больше после сокращения расходов. И вновь, это — не тот способ, на который могут полагаться многие страны в настоящее время.

Кроме того, представляется, что бюджетная консолидация может быть менее болезненной, если рынки больше озабочены риском дефолта правительства по своему долгу. Это может быть связано с так называемым эффектом доверия: тот факт, что страна энергично берется за решение бюджетных проблем, может внушить доверие финансовым рынкам, а также потребителям и фирмам, что побудит их расходовать больше. Но в исследовании МВФ установлено, что даже в таких случаях эффекты в среднем являются ограничительными и не наблюдается никакого прироста потребления и инвестиций.

### Долгосрочная боль

Бюджетная консолидация приводит к росту безработицы в краткосрочном и долгосрочном плане, как показано на рис. 3, но в последнем случае воздействие значительно больше. Долгосрочной безработицей называются периоды безработицы, продолжающиеся более шести месяцев. Кроме того, через три года рост краткосрочной безработицы в связи с бюджетной консолидацией заканчивается, но долгосрочная безработица остается повышенной даже по прошествии пяти лет.

Таким образом, бюджетная консолидация причиняет еще больший ущерб тем, кто, по всей вероятности, уже страдает больше всех, — долговременным безработным. Это вызывает особую озабоченность сегодня, так как в период Великой рецессии доля долговременных безработных возросла в большинстве стран Организации экономического сотрудничества и развития. И даже в тех странах, где она не возросла (таких как Германия, Италия, Франция и Япония), эта доля уже была очень высокой даже до рецессии.

Потеря работы связана с устойчивым сокращением доходов, негативными последствиями для здоровья и снижением академической успеваемости детей уволенных работников и их потенциала получения доходов (см. статью «Трагедия безработицы» в декабрьском номере *Ф&Р* 2010 года). Эти негативные эффекты усиливаются тем больше, чем дольше люди остаются безработными.

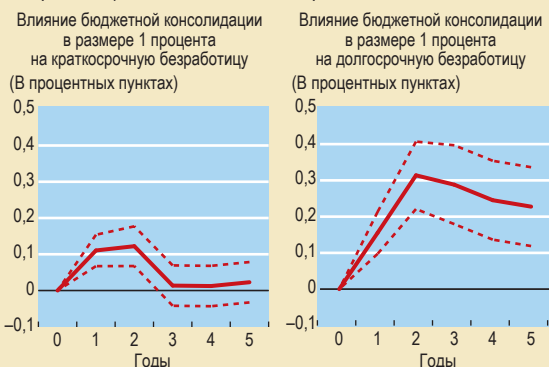
Кроме того, продолжительные периоды безработицы снижают вероятность последующего найма на работу. Например, сегодня в США человек, остающийся безработным более шести месяцев, имеет всего один шанс из 10 найти новую работу в следующем месяце, по сравнению с вероятностью 1 к 3 в случае лиц, которые были безработными менее одного месяца. Таким образом, повышение долгосрочной безработицы несет в себе риск укоренения безработицы как структурной проблемы, так как работники теряют навыки и отрываются от рабочей силы, — феномен, называемый «гистерезисом» (Blanchard and Summers, 1986).

Долгосрочная безработица также представляет угрозу для социальной сплоченности. Опрос общественного мнения, проведенный в 69 странах мира, показал, что опыт безработицы ведет к формированию более негативных мнений об эффективности демократии и повышает желание иметь во главе

Рисунок 3

### В ближайшее время работы не будет

Бюджетная консолидация повышает уровень безработицы, особенно в долгосрочном плане.



Источник: расчеты авторов.

Примечание. На рисунке представлены точечные оценки и диапазоны в размере одной стандартной ошибки.



государства «лидера-пронизу». Установлено, что эти эффекты более ярко выражены в случае долгосрочной безработицы.

## Неравенство?

Деление «экономического пирога» на заработную плату, прибыль и ренту является одним из традиционных способов. Это разделение уходит корнями в те времена, когда роли работников, капиталистов и землевладельцев были достаточно разными. Хотя со временем эти различия несколько стерлись, разделение на заработную плату и другие формы доходов представляет собой отправную точку для описания разделения между трудовыми и финансовыми источниками доходов.

Как бюджетная консолидация влияет на распределение доходов между теми, кто получает заработную плату, и остальными? Исследование показывает, что ущерб для этих групп неодинаков. Бюджетная консолидация сокращает долю доходов тех, кто работает за зарплату. На каждый один процент ВВП бюджетной консолидации доходы в форме заработной платы, скорректированные с учетом инфляции, как правило, сокращаются на 0,9 процента, тогда как прибыль и рента, скорректированные с учетом инфляции, уменьшаются всего на 0,3 процента. Кроме того, сокращение доходов в форме заработной платы является долгосрочным, а сокращение прибыли и ренты — кратковременным (см. рис. 4).

Причины, в силу которых доходы в форме заработной платы сокращаются больше, чем прибыль и рента, пока еще подробно не изучены экономистами. Некоторые планы жесткой бюджетной экономики предусматривают сокращение заработной платы в государственном секторе, что предоставляет прямой канал для действия этого эффекта. Но возможны и косвенные каналы, например, в связи с тем, что консолидация повышает безработицу и, в особенности, долю долгосрочных безработных в их общем числе. (Доказательства того, что безработица увеличивает неравенство, обусловленное доходами, приводятся в статье «Безработные в Европе» в настоящем выпуске Ф&Р)

## Заключение

Описанное в настоящей статье исследование показывает, что важно иметь реалистичные ожидания относительно краткосрочных последствий бюджетной консолидации: по всей вероятности, она приведет к сокращению доходов (причина больше ущерба тем, кто получает заработную плату, чем остальным) и повышению безработицы, в особенности долгосрочной безработицы. Необходимо сбалансировать эти издержки с потенциальными долгосрочными выгодами, которые может прине-

сти консолидация, такими как снижение процентных ставок и облегчение бремени процентных выплат, позволяя снизить вносящие искажения налоги (то есть те, которые препятствуют желаемому поведению).

Соответственно, меры налогово-бюджетной политики, которые получают одобрение сегодня, но окажут воздействие в виде сокращения дефицита только в будущем, когда экономический подъем станет более устойчивым, были бы особенно полезными. К числу примеров относится привязка законодательно установленного пенсионного возраста к средней продолжительности жизни и повышение эффективности программ социальных благ. В противоположность этому, необоснованно поспешная бюджетная консолидация сопряжена с риском подъема без создания рабочих мест во многих странах с развитой экономикой. Поэтому странам, имеющим соответствующие возможности, следует выбирать более медленные темпы консолидации в сочетании с мерами политики по поддержанию экономического роста (Lagarde, 2011). В таких странах, как США, где безработица остается на исторически высоком уровне и долгосрочная безработица вызывает серьезную озабоченность, необходимы более активные меры политики, направленные на стимулирование создания рабочих мест и повышение доверия потребителей, включая такие меры, как льготы по ипотечным кредитам для домовладельцев, испытывающих финансовые трудности.

Кроме того, в планах бюджетной консолидации должно четко оговариваться, каким образом меры политики будут реагировать на шоки, такие как более медленный, чем предусматривалось планом, экономический рост. Например, в планах можно было бы указать, что пособия по безработице будут защищены от сокращения в случае более медленного, чем предполагалось в плане, экономического роста. История показывает, что налогово-бюджетные планы приводят к успешным результатам, если они допускают «определенную гибкость при вызывающей доверие приверженности среднесрочным целям консолидации» (IMF, 2011; см. также Mauro, 2011). ■

*Лоренс Болл — профессор экономики в Университете Джона Хопкинса. Дэниел Ли — экономист, а Пракаш Лунгани — советник в Исследовательском департаменте МВФ. Настоящая статья основана на исследовании, проведенном одним из авторов совместно с Хайме Гуахардо и Андреа Пескатори.*

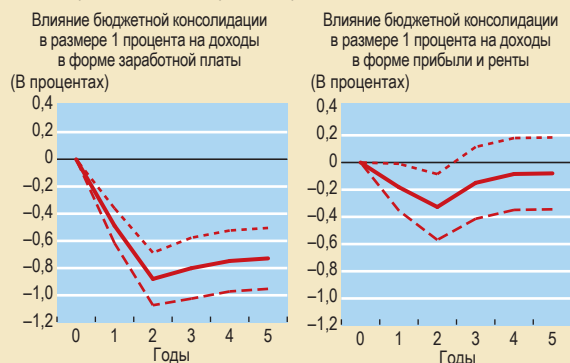
### Литература:

- Alesina, Alberto, and Silvia Ardagna, 2010, "Large Changes in Fiscal Policy: Taxes versus Spending," in *Tax Policy and the Economy*, Vol. 24, ed. by Jeffrey R. Brown (Cambridge, Massachusetts: National Bureau of Economic Research).
- Blanchard, Olivier J., and Lawrence H. Summers, 1986, "Hysteresis and the European Unemployment Problem," NBER Macroeconomics Annual 1986, Vol. 1 (Cambridge, Massachusetts: MIT Press), pp. 15–90.
- Cameron, David, 2011, "Full Transcript: Speech to World Economic Forum Annual Meeting 2011," *New Statesman*, January 28.
- Giavazzi, Francesco, and Marco Pagano, 1990, "Can Severe Fiscal Contractions Be Expansionary? Tales of Two Small European Countries," in *NBER Macroeconomics Annual*, Vol. 5, ed. by Olivier Jean Blanchard and Stanley Fischer (Cambridge, Massachusetts: MIT Press), pp. 75–122.
- Guajardo, Jaime, Daniel Leigh, and Andrea Pescatori, 2011, "Expansionary Austerity: New International Evidence," *IMF Working Paper 11/158* (Washington: International Monetary Fund).
- International Monetary Fund (IMF), 2010, "Will It Hurt? Macroeconomic Effects of Fiscal Consolidation," *World Economic Outlook* (Washington: October).
- , 2011, "What Failed and What Worked in Past Attempts at Fiscal Adjustment," Appendix 4 in *Fiscal Monitor* (Washington: April).
- Lagarde, Christine, 2011, "Don't Let Fiscal Brakes Stall Global Recovery," *The Financial Times*, August 15.
- Mauro, Paolo, ed., 2011, *Chipping Away at the Public Debt: Sources of Failure and Keys to Adjustment in Public Debt* (Hoboken, New Jersey: John Wiley & Sons, Inc.).

Рисунок 4

### Потери в зарплате

Сокращение расходов наиболее сильно затрагивает тех, кто получает заработную плату.



Источник: расчеты авторов.

Примечание. На рисунке представлены точечные оценки и диапазоны в размере одной стандартной ошибки.