

Фискальные соседи

Канада и Соединенные Штаты столкнулись с проблемой растущих бюджетных дефицитов и государственного долга, но последствия для стран были различными

Иржи Ионас и Чемиле Санчак

В РЕЗУЛЬТАТЕ недавнего глубокого мирового экономического спада государственный долг во многих странах с развитой экономикой быстро растет. Сейчас этим странам необходимо провести беспрецедентные корректировки расходов и налогов (то есть бюджетов), с тем чтобы обеспечить устойчивость долговой ситуации. Прежние попытки проведения бюджетной консолидации позволяют директивным органам извлечь важные уроки, которыми они могли бы руководствоваться в этом процессе. Мы изучили меры, которые были приняты более десятилетия назад в Канаде и США, что может способствовать решению сегодняшних задач.

Обе страны в 1980-е годы сталкивались с проблемой нарастающих бюджетных дефицитов и государственного долга, и первоначальные попытки исправить ситуацию оказались недостаточными. Когда в первой половине 1990-х годов дефициты и долги увеличивались, обе страны приняли планы консолидации для восстановления устойчивости долговой ситуации. В Канаде план 1995 года, введенный в бюджетах на 1994 и 1995 годы, в значительной степени опирался

на меры в области расходов, с тем чтобы сократить федеральный дефицит до уровня, не превышающего трех процентов ВВП к 1997 финансовому году (году, который начался 1 апреля 1996 года и закончился 31 марта 1997 года). Конечной целью было достижение сбалансированности бюджета. В США Общий закон об урегулировании бюджета 1993 года (OBRA-93) предусматривал как сокращение расходов, так и повышение налогов в целях уменьшения федерального дефицита с пяти процентов ВВП в 1992 году до 2½ процента в 1997 году.

Обе страны улучшили сальдо бюджета и изменили тенденцию роста отношения долга к ВВП. В Канаде общее сальдо за 1995–1997 финансовые годы уменьшилось на пять процентов ВВП, превратилось в профицит в 1998 финансовом году и оставалось таковым до начала мировой рецессии в 2007–2008 годах. В США общее сальдо в 1993–1998 годах также уменьшилось на пять процентов ВВП и даже достигло профицита в 1998–2001 годах. Однако профициты в США долго не продержались, и к 2003 дефицит бюджета вновь превысил три процента ВВП.

Почему фискальные результаты в 2000-х годах различались, несмотря на первоначальные успехи в обеих странах? Объяснение частично связано с различиями в подходе к обузданию дефицитов. Улучшение в США отчасти было связано с реформами расходов и налогов. Но оно также было результатом высокого уровня экономической активности и значительного увеличения прироста капитала. Это обеспечивало налоговые доходы, которые не могли сохраняться, но которые позволили стране ослабить бюджетную бдительность. При этом Канада проводила глубокие структурные реформы в области политики расходов и налоговой политики, которые имели более долговременные последствия.

Бюджетные дисбалансы требуют действий

До того как эти страны приступили к консолидации в середине 1990-х годов, их экономические и бюджетные условия были схожими. Первичные сальдо (до учета выплат процентов) были почти одинаковыми (см. рис. 1, верхняя панель), хотя при добавлении выплат процентов общее сальдо Канады было хуже (см. рис. 1, нижняя панель). Отношение долга к ВВП быстро увеличивалось в обеих странах (см. рис. 2), а темпы экономического роста были аналогичными в течение двух совпадающих эпизодов консолидации (см. рис. 3). Циклические факторы, такие как мировой спад и повышение процентных ставок, играли важную роль в увеличении доли долга в ВВП, равно как и такие структурные факторы, как индексация по инфляции нескольких программ расходов в Канаде. Увеличению отношения долга к ВВП способствовали меры стимулирования экономики, направленные на повышение темпов роста, в том числе сокращение налогов и повышение расходов.

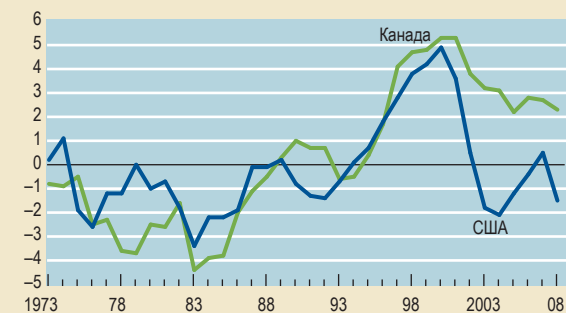
Обе страны рассматривали растущий государственный долг как угрозу экономическому благополучию, хотя и по несколько различным причинам. Правительство Канады выделяло негативные последствия высоких процентных платежей для роста, значение справедливости в распределении ресурсов между поколениями (с тем чтобы будущие граждане не оплачивали счета ныне живущих граждан) и необходимость сохранения возможности расходовать средства на такие ценные государственные программы, как здравоохранение и социальное обеспечение престарелых, не подорывая при этом стабильность бюджета. Правительство США подчеркивало неблагоприятное воздействие высоких процентных ставок на частные инвестиции и через этот механизм — на экономический рост.

Планы бюджетной консолидации также различались. В Канаде по плану 1995 года власти провели крупное сокращение расходов, глубокие структурные меры на основе всестороннего обзора расходов, реформу программы страхования на случай безработицы, значительные преобразования системы трансфертов федеральных доходов провинциям и пенсионную реформу. Власти решили консолидировать государственные финансы в основном за счет сокращения расходов, поскольку налоговое бремя уже было выше, чем в США, которые являются основным торговым партнером Канады. В США закон OBRA-93 включал как ограничение расходов, так и меры по увеличению налоговых доходов.

Рисунок 1

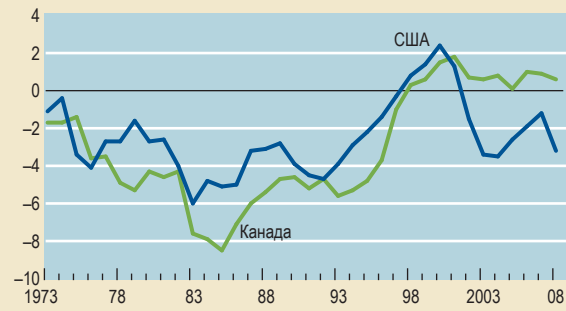
Почти синхронно

С 1980 года по 2000 год США и Канада имели схожую бюджетную динамику. Их первичные сальдо, выраженные в процентах ВВП, (то есть до выплат процентов) близко следовали друг за другом. . . (Первичное сальдо, в процентах ВВП)



... хотя если включить выплаты процентов, показатели Канады были хуже.

(Общее сальдо, в процентах ВВП)



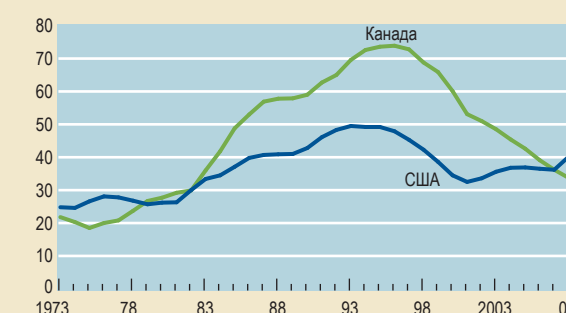
Источники: Министерство финансов, Канада; Бюджетное управление Конгресса США.

Рисунок 2

Обильные заимствования

Государственный долг, выраженный в процентах ВВП, быстро рос как в Канаде, так и в США с начала 1980-х годов до середины 1990-х годов, когда стали действовать меры государства по сокращению дефицитов и в США наступил бум доходов.

(Государственный долг в процентах ВВП)



Источники: Министерство финансов, Канада; Бюджетное управление Конгресса США.

Первоначальные успехи

В обеих странах сокращение дефицита превысило ожидания, но по различным причинам, что, в свою очередь, объясняет резко отличающуюся динамику в последующее десятилетие.

В США Бюджетное управление Конгресса (1993) прогнозировало, что OBRA-93 сократит дефицит наполовину, до 2,7 процента ВВП к 1997 году, после чего дефицит, по прогнозам, вновь бы увеличился. Однако фактический дефицит в 1997 году был близок к нулю, а сальдо бюджета стало положительным, и к 2000 году профицит превышал два процента ВВП. Это сравнение планов с результатами дает много информации об источниках первоначальных успехов и их ограниченной продолжительности. Намного превышающее прогноз сокращение дефицита было вызвано более высокими доходами, особенно от налога на доходы физических лиц (см. рис. 4), а также, в меньшей степени, обязательными расходами, которые были ниже прогнозных (в основном, в рамках Medicare, Medicaid и системы социального страхования). Конгресс придерживался установленных им лимитов для дискреционных расходов.

Увеличение доходов, в основном, объясняется прогрессивностью федеральной налоговой системы. Быстрое повышение реальных доходов в 1990-е годы выталкивало налогоплательщиков в более высокую налоговую категорию. По мере ухудшения распределения доходов все большая доля доходов доставалась лицам с высокими доходами, которые платили налоги по более высоким ставкам. Кроме того, бум на фондовом рынке привел к более значительному приросту капитала, дополнительно повысив поступления налога на доходы физических лиц.

В Канаде общий дефицит бюджета был снижен на 4,7 процента ВВП за три года, что превысило целевой показатель плана. Расходы сокращались в большей мере, чем прогнозировалось, отчасти из-за того, что затраты на выплату процентов были ниже прогнозных. Доходы также превысили задание, но их общий вклад в сокращение дефицита был меньше, чем вклад расходов. Сальдо бюджета продолжало улучшаться после достижения трехлетней цели, и общее сальдо превратилось в профицит в 1997–1998 годах.

Успешный результат в Канаде отражал *значительное преобразование роли федерального правительства* и глубокие структурные меры, группирующиеся по четырем основным направлениям:

- всесторонний обзор расходов, который помог переориентировать роль государства путем изучения мандатов федерального правительства в целом и по каждому министерству;

- реформа рынка труда, которая привела к пересмотру системы льгот, а также политики на рынке труда и финансирования системы, что содействовало увеличению стимулов к работе и сокращению чрезмерных затрат на программу страхования на случай безработицы;

- существенные изменения системы трансфертов провинциям, которая повысила эффективность затрат и гибкость, а также стимулы для провинций к ограничению дополнительных социальных расходов;

- реформы на уровне федерального правительства и правительств провинций в пенсионной программе Канады, которые содействовали устойчивости долговой ситуации в долгосрочной перспективе.

Эти глубокие реформы проводились последовательно благодаря твердой *поддержке общественности*, которую правительство помогло сформировать с помощью активной стратегии информационного взаимодействия, включавшей национальные и региональные конференции, организованные федеральным министром финансов, и публичное обсуждение существенных вопросов по всей стране. Канадцы все лучше осознавали последствия высокого уровня долга для роста экономики и справедливости в распределении ресурсов между поколениями, а также лучше понимали, как высокие затраты на обслуживание долга, которые в начале 1990х годов потребляли 35 процентов государственных доходов, отвлекали ресурсы от более производительных расходов.

Кроме того, правительство выбрало осмотрительные макроэкономические и финансовые предположения, что помогло добиваться общих результатов, последовательно опережавших прогноз, и способствовало большему доверию общественности к плану 1995 года. Резерв на непредвиденные обстоятельства (в объеме 0,4 процента ВВП) был включен в прогноз дефицита для покрытия рисков непредсказуемых событий и ошибок в прогнозировании. Этот резерв мог использоваться для покрытия расходов, но не мог обеспечивать финансирование новых инициатив. В конечном счете, он не понадобился, и его использовали для погашения долга.

Расхождение бюджетных траекторий

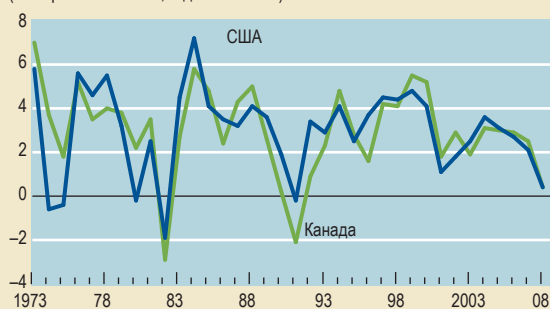
Расхождение динамики сальдо бюджета двух стран началось в начале 2000-х годов. Бюджетная позиция США ухудшилась, и к 2003 году дефицит превысил три процента ВВП. Общее сальдо Канады, напротив, оставалось положительным до глобального финансового кризиса в 2008 году, а отношение

Рисунок 3

Неразлучны вдвоем

В течение трех с половиной десятилетий после 1973 года темпы роста реального ВВП были практически одинаковыми в Канаде и Соединенных Штатах.

(Рост реального ВВП, годовые темпы)



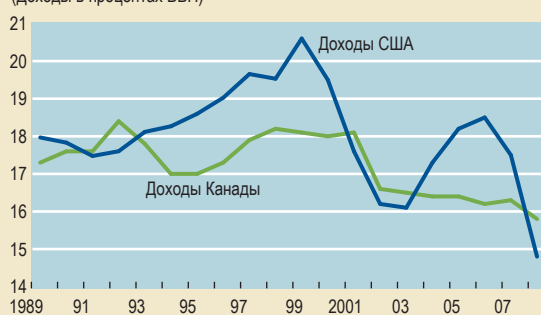
Источник: МВФ, «Перспективы развития мировой экономики».

Рисунок 4

Расхождение в динамике доходов

В Соединенных Штатах нестабильный бурный рост налоговых поступлений начался в середине 1990-х годов и прекратился примерно на рубеже веков, тогда как доходы Канады росли постепенно.

(Доходы в процентах ВВП)



Источники: Министерство финансов, Канада; Бюджетное управление Конгресса США.

чистого долга к ВВП Канады в настоящее время самое низкое среди страны Группы семи (Германия, Италия, Канада, Соединенное Королевство, США, Франция и Япония).

С учетом дальнейшего развития событий очевидно, что улучшение сальдо бюджета в США в конце 1990-х годов и в начале 2000-х годов имело менее прочную основу, поскольку отчасти было вызвано временными факторами, связанными с бумом на фондовом рынке и реализованным приростом капитала, а также с высокой экономической активностью, стимулируемой быстрым ростом кредита. В начале 2000х годов политики дискутировали о том, что делать с профицитами бюджета и выражали беспокойство относительно последствий исчезновения государственного долга. Никто не ожидал, что к концу десятилетия отношения как бюджетных дефицитов, так и долга к ВВП достигнут рекордных за послевоенный период уровней. Перспективы бюджета в то время представлялись благоприятными, что способствовало ослаблению бюджетной дисциплины.

Бюджетная консолидация, основанная на структурных реформах, с большей вероятностью будет устойчивой в долгосрочной перспективе по сравнению с улучшениями, достигнутыми за счет временных факторов.

Однако профициты бюджета США не просуществовали долго, а долг федерального правительства не исчез. Увеличение расходов и, в особенности, снижение доходов способствовали возвращению дефицита и ухудшению отношения долга к ВВП. Снижение поступлений по налогу на доходы физических лиц вновь было основным определяющим фактором, на него приходилось три четверти снижения доходов. Что касается расходов, в период 2000–2003 годов почти по всем категориям их доля от ВВП в процентах возросла.

Успехи консолидации в Канаде, достигнутые благодаря плану 1995 года, напротив, сохранились и в последующие годы, поскольку явились результатом коренных структурных реформ. План 1995 года привел к увеличению первичного профицита до уровня свыше четырех процентов ВВП в 1997 финансовом году. В условиях неуклонного снижения отношения долга к ВВП правительство решило осторожно стабилизировать траекторию расходов и сократить налоги, по-прежнему используя осмотрительные макроэкономические и финансовые предположения. В результате доходы стали снижаться, и темпы сокращений расходов стали постепенно замедляться начиная с 1998 финансового года. Первичные профициты сохранялись в течение 11 последовательных лет. Менее чем за одно десятилетие чистый федеральный долг снизился более чем на 40 процентов ВВП.

Структурные реформы имеют наибольшее значение

Какие уроки можно извлечь из опыта бюджетной консолидации США и Канады?

Во-первых, основной урок заключается в том, что бюджетная консолидация, основанная на структурных реформах, с большей

вероятностью будет устойчивой в долгосрочной перспективе по сравнению с улучшениями, достигнутыми за счет временных факторов. В 1990-е годы как Канада, так и США, существенно снизили свои бюджетные дефициты и на большую величину, чем ожидалось, и даже добились профицитов. Однако эти схожие достижения объяснялись разными основополагающими элементами. В США улучшение было, в основном, вызвано ростом доходов, который не был основан на налоговых реформах, а был связан с бумом цен на активы, который был лишь временным, и изменениями в распределении доходов, которые не могли продолжаться бесконечно. Более того, тот факт, что доходы возросли намного больше, чем предполагалось первоначальным планом бюджетной консолидации, мог бы рассматриваться как предупредительный сигнал о том, что более низкие, чем ожидалось, дефициты долго не продержатся. Стабилизация в Канаде, напротив, была основана, главным образом, на структурных реформах. Дисциплина в области расходов, установленная за счет пересмотра роли государства и структурных мер по расходам, была долговременной.

Во-вторых, улучшение бюджетного сальдо, даже если оно основано на временных факторах, может уменьшить давление, связанное с соблюдением бюджетной дисциплины. Лимиты на расходы, введенные в начале 1990-х годов, стали игнорироваться, как только дефициты США сменились профицитами, и были в конечном итоге отменены официально в 2002 году. В то же время перспективы дальнейших профицитов бюджета способствовали принятию решения о сокращении налогов в начале 2000-х годов для возвращения денег налогоплательщикам.

Ввиду масштабов бюджетных дисбалансов и будущего давления на бюджет, связанного со старением населения, многим странам с развитой экономикой придется поддерживать бюджетную дисциплину в течение нескольких лет, если не десятилетий. Как директивные органы могут обеспечить сохранение бюджетной дисциплины, даже если ситуация в мировой экономике вновь станет благоприятной? В этом плане могут помочь твердые среднесрочные планы бюджетной консолидации, прочные фискальные институты и/или надежные налогово-бюджетные правила. Но как показывает последовательное достижение профицитов бюджета в Канаде в 2000-е годы, в конечном итоге все решают политические обязательства относительно обоснованного управления государственными финансами. А это, в свою очередь, основано на четком понимании широкой общественностью бюджетных трудностей и широкой поддержке бюджетной консолидации. Действительно, устойчивость бюджетной консолидации в Канаде отражает решительный наказ общества, а стратегия информационного взаимодействия правительства, касающаяся последствий высокого уровня долга для роста экономики и справедливости в распределении ресурсов между поколениями, помогла росту осведомленности общественности о необходимости бюджетной консолидации и поддержки структурных реформ. ■

Иржи Ионас и Чемиле Санчак — старшие экономисты в Департаменте по бюджетным вопросам МВФ.

Эта статья основана на работах “United States: The Quest for Fiscal Discipline” (Jiri Jonas) и “Canada: A Success Story” (Cemile Sancak, Lucy Qian Liu, and Taisuke Nakata). Обе работы фигурируют в издании Chipping Away at Public Debt: Sources of Failure and Keys to Success in Fiscal Adjustment под редакцией Паоло Мура (Paolo Mauro), опубликованном в 2011 году John Wiley & Sons (Hoboken, New Jersey).

Литература:

Congressional Budget Office, 1993, An Analysis of the President’s February Budgetary Proposals (Washington, March).

Department of Finance Canada, 2009, Fiscal Reference Tables (Ottawa).