

Аналитическое резюме

Политика в рискованном мире

Экономические перспективы омрачаются замедлением восстановления мировой экономики и сомнениями в способности директивных органов принимать адекватные и оперативные ответные меры. В результате значительно возросли риски для мировой экономики (апрельский выпуск «*Перспектив развития мировой экономики*» 2016 года) и финансовых систем (апрельский выпуск «*Доклада по вопросам глобальной финансовой стабильности*» 2016 года). В этих сложных условиях налогово-бюджетная политика должна быть готова незамедлительно реагировать на ситуацию с целью поддержки экономического роста и снижения уязвимости.

Ухудшающиеся бюджетные тенденции

Состояние бюджетов значительно ухудшилось за период после публикации апрельского *Бюджетного вестника* 2015 года: в большинстве стран коэффициенты государственного долга пересматриваются в сторону повышения. Эти изменения наиболее значительны в *странах с формирующимся рынком и странах со средним уровнем доходов*, где, как теперь ожидается, коэффициенты бюджетного дефицита в 2015–2016 годах превысят уровни, наблюдавшиеся в начале мирового финансового кризиса. Особенно сильно пострадали бюджеты *экспортеров биржевых товаров*. Ожидается, что в регионах Ближнего Востока и Северной Африки бюджетные сальдо только экспортеров нефти ухудшатся в совокупности более чем на 2 триллиона долларов США в следующие пять лет относительно 2004–2008 годов, когда цены на нефть находились на пике. *Страны с развитой экономикой* остаются уязвимыми в условиях высокого государственного долга (в среднем более 100 процентов ВВП), низкой инфляции и вялого роста.

Повышающиеся бюджетные риски

Бюджетные риски возрастают почти повсеместно. В *странах с развитой экономикой* риск устойчиво низких темпов роста и низкой инфляции еще более усложняет задачу снижения коэффициентов долга. В *странах с формирующимся рынком и развивающихся странах* ужесточение глобальных финансовых условий и повышение волатильности может значительно увеличить расходы на выплату процентов в период, когда валовые потребности в финансировании возрастают. Неблагоприятные экономические перспективы также повышают вероятность материализации условных обязательств. Наконец, календарь проведения выборов или тупиковые политические ситуации могут осложнять проведение политики или сдерживать принятие решительных мер в 2016 году в ряде ведущих стран.

Как следствие, перспективы остаются очень неопределенными, и повысилась вероятность сценария длительного периода более низких темпов роста. В этих условиях высокого риска настоятельно необходимы комплексные меры политики для улучшения перспектив роста и повышения устойчивости экономики.

Поддержка роста и обеспечение долгосрочной устойчивости долговой ситуации

В ситуации, когда во многих *странах с развитой экономикой* директивные процентные ставки близки к нулю, необходимо быть готовым использовать налогово-бюджетную политику, чтобы поддерживать спрос и подкреплять денежно-кредитную политику по мере необходимости и при наличии бюджетных возможностей. Следует сосредоточиться на налогово-бюджетных мерах, повышающих темпы роста как в краткосрочной, так и в среднесрочной перспективе (таких как инвестиции в инфраструктуру) и мерах политики, способствующих проведению структурных реформ. Чтобы сохранить устойчивость долговой ситуации и зафиксировать ожидания, всякое смягчение налогово-бюджетной политики должно сопровождаться принятием среднесрочного плана, раскрывающего долгосрочные цели политики. Государствам-членам зоны евро следует в полной мере использовать предоставляемые возможности в рамках Пакта о стабильности и росте, в частности для увеличения государственных инвестиций. В Японии и США обязательства по осуществлению внушающих доверие среднесрочных планов консолидации могут обеспечить пространство для маневра в политике в краткосрочной перспективе. В странах, где бюджетную консолидацию отложить невозможно, ее темпы и структуру следует калибровать таким образом, чтобы уменьшить негативное воздействие на экономическую активность в краткосрочной перспективе.

Долговременного решения проблемы чрезмерной задолженности не добиться без повышения среднесрочных темпов роста. Устойчивое повышение роста на 1 процентный пункт могло бы за одно десятилетие снизить коэффициенты долга в странах с развитой экономикой до их докризисных уровней. Это подчеркивает необходимость ускорения структурных реформ, в том числе мер в области налогов и расходов, укрепляющих стимулы для работы и инвестиций и способствующих росту производительности.

В случае значительного снижения мирового роста необходимо будет принять быстрые и решительные меры политики на многосторонней основе в отношении как спроса, так и предложения в наиболее крупных странах, чтобы помочь остановить нисходящую спираль экономического застоя, низкой инфляции и повышения коэффициентов государственного долга. Следует координировать пакет мер политики, чтобы обеспечить положительные вторичные эффекты. Это пошло бы на пользу и другим странам, которые не в состоянии участвовать в этих мерах вследствие давления рынков, недостатка доверия или опасений относительно экономической устойчивости.

В *Китае* бюджетная реформа должна способствовать перебалансировке экономического роста путем увеличения бюджетной поддержки потребления домохозяйств наряду с сокращением внебюджетных государственных инвестиций. В *странах-экспортерах биржевых товаров* необходимо привести государственные расходы в соответствие с более ограниченными ресурсами. Тем не менее, неизбежную корректировку можно сделать менее болезненной, повысив диверсификацию доходов и сократив неадресные и расточительные расходы, в том числе путем реформирования топливных субсидий. Темпы консолидации будут зависеть от наличия финансовых резервов и силы давления со стороны рынков. Экспортерам биржевых товаров также необходимо разработать долгосрочную бюджетную стратегию, чтобы избежать процикличности в налогово-бюджетной политике и накопить достаточные сбережения для защиты от высокой волатильности доходов.

В *других странах с формирующимся рынком и развивающихся странах* важнейшими задачами являются обеспечение бюджетных возможностей для реагирования на повышение спроса на государственные услуги, совершенствование систем здравоохранения и образования и развитие инфраструктуры. Этих целей можно достичь путем проведения способствующих росту структурных реформ, улучшения мобилизации доходов и повышения эффективности расходов. Нарращивание потенциала в области мобилизации дохода также имеет принципиальное значение для достижения Целей устойчивого развития. В некоторых странах – импортерах нефти с большим объемом топливных субсидий неплановые доходы от снижения цен на нефть можно использовать для финансирования способствующих росту реформ.

Снижение уязвимости

Мировой финансовый кризис выявил ограничения в существующих системах управления бюджетными рисками, которые не дают точной картины рисков и не предлагают конкретных мер для их снижения. Странам следует разработать стратегии управления рисками, чтобы снизить свою подверженность рискам и создать достаточные буферные резервы для их смягчения.

Бюджетные основы *стран с формирующимся рынком и развивающихся стран* должны адаптироваться к более изменчивым условиям, которые могут включать значительные изменения цен на биржевые товары, потоков капитала и валютных курсов. Действенные многолетние основы управления бюджетом и долгом с эффективным контролем над обязательствами имеют решающее значение для поддержания фискальной дисциплины, в качестве ориентира для составления годовых бюджетов и для преодоления непредвиденных шоков. В частности, *экспортерам нефти* необходимо укреплять свои бюджетные основы, чтобы избежать процикличности в налогово-бюджетной политике, формируя при этом достаточные буферные резервы, чтобы справиться с высокой волатильностью бюджетных доходов.

Всесторонняя, достоверная и своевременная публичная отчетность о состоянии государственных финансов может также снизить уязвимость бюджета, способствуя проведению более предусмотрительной, информированной и ответственной налогово-бюджетной политики. В *Китае* можно было бы повысить прозрачность в бюджетной сфере путем включения в бюджет большего числа проектов, осуществляемых финансовыми структурами местных органов государственного управления, а также дальнейших реформ государственных систем учета и финансовой отчетности. В *странах с формирующимся рынком и развивающихся странах* целесообразно проводить тщательный мониторинг быстрого роста корпоративного долга (который увеличился вчетверо за последнее десятилетие). Налоговая политика может дополнять макропруденциальные меры для ограничения чрезмерного левериджа.

Налогово-бюджетная политика для инноваций и роста

Вопрос производительности стал одним из главных в мировой политике. Анализ в главе 2 показывает, что налогово-бюджетная политика является мощным инструментом для обеспечения роста производительности посредством инноваций. Основное место в этом анализе отводится трем механизмам инноваций: научно-исследовательским и опытно-конструкторским работам (НИОКР), передаче технологий и предпринимательству. Он содержит следующие основные выводы для политики:

- *Правительствам во многих странах следует больше делать для поддержки НИОКР.* Частные компании не инвестируют достаточно средств в НИОКР по двум причинам. Во-первых, компаниям часто трудно финансировать эти рискованные инвестиционные проекты, особенно в периоды спада. В новом анализе сделан вывод, что налогово-бюджетная политика, помогающая стабилизировать объем производства, может быть одним из эффективных средств решения этой проблемы. Во-вторых, инвестиции в НИОКР благоприятно сказываются на экономике в целом благодаря распространению знаний. Однако компании не учитывают эти эффекты в своих решениях. В противном случае объем НИОКР был бы на 40 процентов выше, чем сейчас. Такое увеличение могло бы поднять уровень ВВП в долгосрочной перспективе на 5 процентов в отдельных странах, а с учетом международных вторичных эффектов на целых 8 процентов в мировом масштабе. Налогово-бюджетная политика может играть важную роль в стимулировании расходов частного сектора на НИОКР, например, путем предоставления субсидий и налоговых льгот. Эффективность этих инструментов в решающей степени зависит от их структуры и порядка внедрения. Передовая практика включает льготы по налогу на фонд заработной платы для занимающихся исследованиями и разработками и налоговые кредиты на НИОКР с возможностью возмещения.

- *В странах с формирующимся рынком и развивающихся странах правительствам следует инвестировать в развитие образования, инфраструктуры и институтов, чтобы содействовать перениманию и освоению технологий из стран с развитой экономикой. Многие страны идут на сокращение своей налоговой базы, предоставляя дорогостоящие налоговые стимулы, чтобы привлечь иностранные инвестиции, но опыт показывает, что эти стимулы не очень эффективны.*
- *Налогово-бюджетная политика в целях развития инновационного предпринимательства должна ориентироваться не на малые, а на новые компании. Высокие ставки подоходного налога вносят лишь небольшие искажения в предпринимательскую деятельность. В то же время, инновациям могут способствовать определенные характеристики структуры налогов, в частности щедрые нормы списания налогооблагаемых убытков. Чтобы стимулировать предпринимательство, многие правительства предлагают особые налоговые стимулы для малых компаний. Однако эти стимулы не оправдывают затрат и могут даже снижать заинтересованность таких компаний в росте. Важнее способствовать выходу на рынок новых компаний, в том числе путем упрощения налоговой системы.*

Таким образом, налогово-бюджетная политика может внести значительный вклад в инновации. Надлежащая структура политики может ощутимо способствовать росту производительности.