

АНАЛИТИЧЕСКОЕ РЕЗЮМЕ

Глава 1. Отложить «на черный день»

Уверенный и опирающийся на широкую базу рост дает возможность начать сейчас восстановление бюджетных резервов, улучшить государственные сальдо и стабилизировать государственный долг. Укрепление бюджетных резервов во время подъема создаст пространство для бюджетной поддержки в случае возможного спада и поможет предотвратить превращение факторов фискальной уязвимости в источник стресса при ухудшении финансовых условий.

Высокий долг вызывает беспокойность

Глобальный долг находится на самом высоком за всю историю уровне: в 2016 году он достиг пика и составлял 164 трлн долл. США, что эквивалентно 225 процентам мирового ВВП. В настоящее время долг в мире на 12 процентов ВВП превышает предыдущий пик 2009 года, при этом движущей силой его динамики является Китай.

В резком увеличении глобального долга важную роль играет государственный долг, что объясняется обвалом экономики во время мирового финансового кризиса и ответными мерами политики, а также влиянием падения в 2014 году цен на биржевые товары и быстрым ростом расходов в случае стран с формирующимся рынком и развивающихся стран с низкими доходами. Долг стран с развитой экономикой находится на уровне в среднем 105 процентов ВВП — невиданном со времен Второй мировой войны. В странах с формирующейся рыночной экономикой и странах со средними доходами долг приближается к 50 процентам ВВП — такой уровень последний раз наблюдался во время кризиса задолженности 1980-х годов. В случае развивающихся стран с низкими доходами среднее отношение долга к ВВП растет быстрыми темпами и по состоянию на 2017 год превышает 40 процентов. Более того, почти половина этого долга предоставлена на нелегальных условиях, вследствие чего за последние 10 лет бремя, связанное с уплатой процентов, как доля налоговых доходов удвоилось. Во всех странах в основе динамики долга лежат крупные первичные дефициты, которые в странах с формирующейся рыночной экономикой и развивающихся странах достигли рекордно высоких уровней.

Высокий государственный долг и дефициты являются основанием для беспокойства. Страны с повышенным государственным долгом уязвимы по отношению к внезапному ужесточению глобальных финансовых условий, что может нарушить доступ к рынку и поставить под угрозу экономическую деятельность. Более того, как показывает опыт, страны могут подвергаться неожиданным крупным шокам, затрагивающим отношение долга к ВВП, что усугубит риски пролонгации кредита. Важно отметить, что крупный долг и дефициты препятствуют способности правительств принимать решительные

меры налогово-бюджетной политики для оказания поддержки экономике в случае спада. Опыт прошлого показывает, что слабое состояние государственных финансов увеличивает глубину и продолжительность рецессии — например, после финансового кризиса — потому что правительства не способны задействовать достаточные меры налогово-бюджетной политики для поддержки роста. Создание бюджетного пространства для маневра особенно актуально сейчас, когда долг частного сектора находится на рекордно высоком уровне и возрастает. Из-за чрезмерного частного долга некоторых стран они подвергаются риску внезапного и дорогостоящего сокращения доли заемных средств.

Повышение устойчивости и усиление роста

В настоящее время необходимы решительные действия по укреплению бюджетных резервов с использованием в полной мере циклического подъема экономики. С восстановлением роста до его потенциала меры бюджетного стимулирования теряют свою результативность, но в то же время уменьшаются издержки бюджетной консолидации, что облегчает переход от расширения бюджетной сферы к бюджетной консолидации. Увеличение резервов сейчас поможет защитить экономику как путем создания пространства для того, чтобы задействовать налогово-бюджетную политику для поддержки экономической деятельности в фазе спада, так и за счет снижения риска трудностей финансирования в случае внезапного ужесточения глобальных финансовых условий. В целом, страны должны позволить в полной мере действовать автоматическим стабилизаторам (то есть налогам и расходам, динамика которых синхронизирована с объемом производства и занятостью) и при этом принимать меры по выводу дефицита и долга на надежную убывающую траекторию в направлении их среднесрочных целевых показателей.

Масштаб и темпы корректировки необходимо подобрать исходя из циклических условий каждой страны и имеющегося бюджетного пространства во избежание неоправданного сдерживания роста. В странах, которые находятся на уровне потенциального объема производства или приближены к нему, и с высокими уровнями отношения долга к ВВП следует проводить бюджетную корректировку. В США — где меры бюджетного стимулирования осуществляется, когда экономика приближена к полной занятости, благодаря чему в следующие три года общий дефицит сохранится на уровне более 1 трлн долл. США (5 процентов ВВП) — налогово-бюджетная политика должна быть пересмотрена, с тем чтобы в среднесрочной перспективе отношение государственного долга к ВВП снизилось. Когда бюджетное пространство невелико, выбор ограничивается принятием мер по консолидации для снижения бюджетных рисков на основе мер политики, способствующих росту в среднесрочной перспективе. Немногие страны с развитой экономикой, располагающие обширным бюджетным пространством и функционирующие на уровне своего потенциала или близко к нему, имеют возможность посредством налогово-бюджетной политики

облегчать проведение структурных реформ, направленных на повышение роста. Несмотря на то, что в последнее время цены на биржевые товары частично восстановились, экспортерам этих товаров следует продолжить корректировку, с тем чтобы расходы были согласованы со среднесрочными перспективами доходов. Нескольким странам с низкими доходами необходимо заложить в своих бюджетах возможность адаптации к осуществлению инфраструктурных планов путем мобилизации доходов, рационализации расходов и повышения эффективности расходов.

Вместе с тем всем странам необходимо придерживаться мер политики, направленных на улучшение среднесрочных перспектив роста. Действительно, в последней бюджетной корректировке некоторых стран меры, благоприятствующие росту, не обязательно являются приоритетом, как показывает сокращение доли государственных расходов на капитальные вложения в ВВП стран с развитой экономикой и экспортеров биржевых товаров. Странам с развитой экономикой следует сосредоточиться на стремлении повысить эффективность расходов и рационализации социальных пособий, с тем чтобы создать возможность увеличения государственных инвестиций, стимулов к участию в рынке труда и повышения качества услуг образования и здравоохранения. В некоторых странах с развитой экономикой полезно расширить налоговую базу и модернизировать структуру своих налоговых систем. В странах с формирующейся рыночной экономикой и развивающихся странах приоритетной задачей является увеличение доходов для финансирования важнейших расходов на физический и человеческий капитал и социальных расходов. Всем странам следует содействовать всеобъемлющему росту для того, чтобы не допустить чрезмерного неравенства, которое может препятствовать социальной мобильности, ослаблять сплоченность общества и в конечном итоге вредить росту.

Глава 2. Цифровое правительство

Мир становится цифровым, становятся цифровыми и правительства, хотя весьма разными темпами. У правительств почти всех стран в настоящее время имеются национальные веб-сайты и автоматизированные системы управления государственными финансами. Переход на цифровые технологии создает как возможности, так и проблемы для налогово-бюджетной политики. Каким образом переход на цифровые технологии может изменить структуру и проведение политики сегодня и в будущем? И что препятствует этому?

Повышение обеспеченности своевременной и надежной информацией и расширение доступа к ней может изменить то, как функционируют правительства. Переход на цифровые технологии может сократить затраты частного и государственного секторов на соблюдение налоговых норм и может повысить эффективность расходов. Например, правительства посредством цифровых инструментов могут бороться с

трансграничным мошенничеством: внедрение цифровых инструментов повышает собираемость косвенных налогов на границе на 1–2 процента ВВП в год. Переход на цифровые технологии также помогает правительствам обнаруживать налоги на имущество, скрываемые в юрисдикциях с низкими налогами, оцениваемые в среднем в 10 процентов мирового ВВП. Хотя при действующих ставках налогов потенциальное увеличение доходов от этой традиционно недоступной налоговой базы невелико, переход на цифровые технологии в дальнейшем может упростить собираемость налога на доходы у источника до того, как они ускользнут от налоговых органов. В том, что касается расходов, опыт Индии и Южной Африки показывает, как переход на цифровые технологии помогает улучшить социальную защиту и предоставление государственных услуг.

В будущем все более широкое внедрение цифровых технологий на предприятиях и формирование таких цифровых гигантов, как Google, Apple, Facebook и Amazon, может усугубить проблемы, с которыми сталкивается действующая международная налоговая система. Переход на цифровые технологии ставит новые вопросы, например, о том, каким образом информация, представляющая коммерческую ценность, создаваемая пользователями онлайн-сервисов, должна влиять на права взимания налогов странами? Должны ли аспекты страны назначения, то есть того, где живут конечные потребители, играть более важную роль в определении прав взимания налогов? Желательно, чтобы деятельность по изменению международной налоговой системы была скоординирована и согласовывалась с долгосрочным видением относительно международной налоговой архитектуры.

Правительства должны уменьшить новые цифровые риски. Цифровое взаимодействие с правительством может лечь несоразмерно тяжелым бременем на малый бизнес и уязвимые домашние хозяйства, имеющие ограниченный доступ к технологиям. Переход на цифровые технологии сам по себе также создает новые возможности мошенничества и дезорганизации функций правительства. Таковыми являются, в том числе, уклонение от уплаты налогов и незаконное требование пособий с использованием цифровых средств. Возросло число масштабных утечек данных и вторжений в неприкосновенность частной жизни, что указывает на уязвимость государственных цифровых систем.

Переход на цифровые технологии не панацея. Для него требуется активная, перспективная и комплексная программа реформ. Правительства должны устранять множество политических, социальных и институциональных недостатков и управлять цифровыми рисками. Они также должны закладывать в бюджет достаточные ресурсы для финансирования инвестиций в цифровую инфраструктуру и кибербезопасность. Наконец, что не менее важно, переход на цифровые технологии еще более повышает необходимость международного сотрудничества.

Но переход на цифровые технологии уже стал преобладающей тенденцией. Он, скорее всего, будет далее ускоряться. Правительства могут пытаться сопротивляться ему — и

адаптироваться с опозданием и неохотно, или они могут принять, предвидеть и даже в некоторой мере формировать его.