

Государственные финансы и экономический рост в странах Европы и Центральной Азии: общий обзор

Шерил Грей

Начиная с 1990 года, страны Центральной и Восточной Европы (ЕЦА) прошли через два исторически важных переходных периода: политический переход от тоталитаризма к демократии и экономический переход от социализма к системе свободного рынка. Эти изменения повлекли за собой существенный пересмотр роли государства от контроля практически всей экономической инфраструктуры к обеспечению общественных благ и оказанию содействия экономике, основанной преимущественно на конкуренции и частном капитале. Эти изменения в роли государства потребовали серьезного сокращения и перераспределения государственных расходов, а также полного пересмотра налоговой политики и налогового администрирования.

В данной книге подробно анализируется политика в области государственных финансов в странах ЕЦА 15 лет спустя после начала переходного периода. Данное исследование ставит перед собой 5 всеобъемлющих задач:

- понять тенденции и стратегии государственного финансирования, включая тенденции в общем размере

государственного сектора (сектора государственного управления), а также характерные модели налогообложения и государственных расходов в странах ЕЦА;

- изучить влияние данных стратегий и тенденций на темпы экономического роста;
- сопоставить тенденции и политику в области государственного финансирования в странах ЕЦА с политикой государственного финансирования в развивающихся странах с высокими темпами экономического роста в других регионах;
- помочь странам ЕЦА определить, какой тип структурных реформ необходим в тех областях, где проблемы финансирования стоят особенно остро (например, пенсии и здравоохранение), а также создать фискальное пространство в других областях, важных для экономического роста (как, например, образование и инфраструктура);
- исследовать способы повышения эффективности систем налогообложения в странах ЕЦА и обеспечения их положительного влияния на занятость населения и экономический рост.

Данный анализ состоит из трех частей. В Части 1 рассматриваются системы государственного финансирования в странах ЕЦА с точки зрения их общего размера, структуры расходов и доходов, а также типы фискальной стабилизации в динамике времени. В первой части сравниваются эти модели и тенденции в странах ЕЦА с закономерностями и тенденциями, характерными для быстро растущих экономик в других регионах, а также исследуются возможные связи между этими переменными величинами государственного финансирования и темпами экономического роста. В Части 2 проводится подробный анализ мер политики в области государственных расходов в четырех основных областях, а именно: инфраструктуре, образовании, здравоохранении и пенсиях. В Части 3 внимание уделено доходной части бюджета и подробно рассматриваются два вопроса, имеющие особое значение при обсуждении мер политики в настоящее время: влияние реформ по введению единой ставки подоходного налога, а также уровень и структура налога на трудовые ресурсы. Во Вставке 1.1 представлена основа этого анализа.

Вставка 1.1

Основа для анализа

Темы Частей 1, 2 и 3 – общая роль и размер государственного сектора, политика государственных расходов и политика налогообложения – тесно взаимосвязаны. По существу, модель системы государственного финансирования связана с принятием решений по двум комплексам вопросов. Первый комплекс связан с ролью государственного сектора, будь то в предоставлении услуг или в вопросах финансирования, либо в тех и в других. Отведена ли государственному сектору четкая роль в определенных областях финансирования, обусловленная существованием общественных благ (к примеру, оборона, закон и порядок, защита окружающей среды и общественная инфраструктура) или внешними факторами (определенные области государственного здравоохранения, образования и социальной защиты, например)? Если такая роль у государства действительно существует, то должен ли государственный сектор заниматься предоставлением данных общественных благ, либо с тем же или даже большим успехом эти блага могут быть предоставлены частным сектором при некотором финансировании со стороны государства? Второй комплекс вопросов возникает тогда, когда определен тип государственного вовлечения в экономику и его обоснование, и заключается в определении того, как наилучшим образом получить доходы для финансирования этих расходов. Должны ли использоваться общие доходы или целевые источники финансирования? Целевое выделение средств может обеспечивать государственное финансирование в некоторых ключевых областях, как, например, содержание дорог, но оно также снижает конкуренцию в использовании государственных средств, что может негативно сказаться на эффективности расходов. Целевое финансирование может также нанести ущерб экономическому росту вследствие искажений в структуре налогов, как, например, в случае, когда налоги, взимаемые с заработной платы, призванные финансировать социальную защиту, приводят к чрезмерному налоговому бремени на работодателя. Если же вместо целевого финансирования используются общие доходы, то какие типы и сочетания налогов являются предпочтительными в этом случае, с учетом необходимости обеспечения экономического роста, распределения доходов и богатства, а также административного потенциала?

В идеале, общие государственные расходы должны быть на уровне, при котором предельная экономическая выгода, получаемая от каждой дополнительной единицы затрат, будет равняться предельным экономическим затратам дополнительной единицы налогообложения (либо другого источника финансирования). Таким образом, очень важно учитывать как доходы, так и расходы, потому что руководители, ответственные за экономическую политику, должны сохранять равновесие между экономическими затратами разных форм налогообложения и экономической выгодой расходов, которые могут финансироваться за счет этих налогов. Многие другие факторы, включающие сложность измерений, проблемы перераспределения и политическую составляющую, очевидным образом усложняют подобные расчеты в условиях любой реальной ситуации. История также имеет значение, и действующие меры политики государственного финансирования в ЕЦА находятся под серьезным влиянием социалистического прошлого с его централизованным государством, ориентированностью на социальное обеспечение и огромными затратами на инфраструктуру, как это обсуждается на протяжении всего исследования.

Хотя основной анализ в данном исследовании охватывает все страны ЕЦА, особое внимание уделено подгруппе из следующих 10 стран ЕЦА: Албания, Армения, Грузия, Кыргызская Республика, Польша, Румыния, Словацкая Республика, Турция, Хорватия и Украина. Эти страны существенно различаются по размеру, доходам на душу населения, географическому положению и стоят перед необходимостью решения широкого круга задач, характерных для этого региона в целом. Исследование также сравнивает субрегионы внутри ЕЦА, признавая, таким образом, многообразие всего региона. К субрегионам относятся новые члены Европейского Союза (ЕС) из

Центральной Европы (ЕС-5), включающие Венгрию, Польшу, Словацкую Республику, Словению и Чешскую Республику; страны Балтии, к которым относятся Латвия, Литва и Эстония; все изначально новые страны ЕС, вместе взятые (они включают ЕС-5 и страны Балтии); страны Юго-Восточной Европы (ЮВЕ), включающие Албанию, Болгарию, Боснию и Герцеговину, бывшую югославскую Республику Македонию, Румынию, Сербию и Черногорию¹, а также Хорватию; страны-члены СНГ с низким уровнем доходов, включающие Армению, Азербайджан, Грузию, Кыргызскую Республику, Молдову и Таджикистан; страны-члены СНГ со средним уровнем доходов, как то Белоруссия, Казахстан, Российская Федерация и Украина. Значительная часть анализа посвящена семи странам, не входящим в регион ЕЦА – Чили, Ирландии, Южной Кореи, Испании, Таиланду, Уганде и Вьетнаму. В этих семи странах за последнее десятилетие отмечались темпы экономического роста, превышающие средние показатели, и политика государственного финансирования в этих странах может послужить полезным примером для стран ЕЦА.

Влияет ли размер государственного сектора и дефицит бюджета на темпы экономического роста?

После смуты и спадов, вызванных переходным периодом в начале 1990-ых годов, экономический рост восстановился в большинстве стран ЕЦА уже в конце 1990-х годов, и эти страны продолжают постоянно развиваться на протяжении последних десяти лет или около того. Этот рост привел к существенному сокращению уровня бедности. Так, после 1998 года около 58 миллионов человек вышли из состояния бедности. Этот экономический успех сопровождался серьезными реформами в области государственного финансирования. Государственные расходы сократились в соответствии с изменением роли самого государства, а налоговые доходы возросли с низкого уровня, так как налоговая политика была реструктурирована, а налоговое администрирование усилено. В результате роста доходов и контроля над расходами сократился дефицит бюджета (Рисунок 1.1.) и резко сократился уровень государственного долга. Дефицит бюджета во многих странах ЕЦА сейчас ниже, чем в некоторых странах Западной Европы, хотя в некоторых странах Центральной и Восточной Европы темпы фискальной стабилизации частично утратили эту положительную динамику. Более того, многим странам ЕЦА придется увеличить усилия по

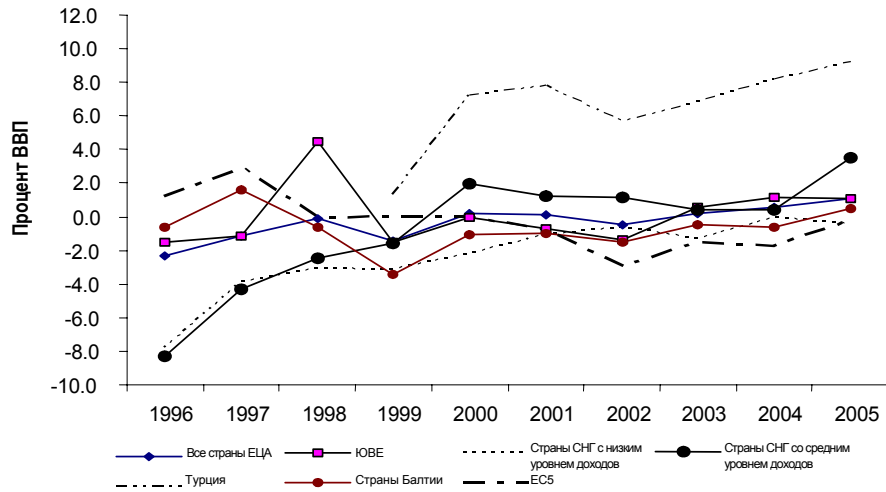
дальнейшей бюджетной консолидации, если они хотят избежать увеличения государственного долга.

Несмотря на вышеупомянутые успехи в области фискальной стабилизации, государственный сектор в странах ЕЦА все еще в среднем относительно велик (Рисунок 1.2) по сравнению со странами, не входящими в регион ЕЦА, с аналогичными доходами на душу населения. Государственный сектор особенно велик в Центральной и Юго-Восточной Европе, где на первичные расходы государства (за вычетом платежей по процентам) приходится около 40 процентов ВВП, а общие государственные расходы в среднем равняются 45 процентам ВВП. Большая их часть приходится на щедрые программы социальной защиты (Рисунок 1.3), которые во многих странах Центральной и Юго-Восточной Европы являются зеркальным отражением подобных программ в европейских странах с высоким уровнем доходов, вместо того, чтобы ориентироваться на более скромные программы в странах со средним уровнем доходов, не входящих в регион ЕЦА.

Огромное количество литературы посвящено исследованию взаимосвязи между политикой государственного финансирования и темпами экономического роста. Можно найти доказательства самых различных гипотез, иногда противоречащих друг другу. Как обсуждается далее в Главе 3, наиболее популярной является гипотеза о том, что государственные расходы в двух областях – в образовании и в инфраструктуре – положительно взаимосвязаны с экономическим ростом. Однако существуют противоречивые данные относительно расходов на инфраструктуру в развивающихся странах. Более того, большая часть существующих сегодня исследований не рассматривала воздействие качества управления на результаты государственного финансирования. Объектом их изучения являются, прежде всего, страны-члены Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), в которых государственные институты, включая институты, ответственные за налоговое администрирование и управление государственными расходами, более развиты, обладают технологиями более высокого уровня, их персонал более квалифицирован, и они встроены в общую систему управления, уровень подотчетности и прозрачности которой гораздо выше, чем во многих развивающихся странах. Несмотря на то, что сегодня существуют исследования опыта развивающихся стран, как правило, они относятся к странам, не входящим в ЕЦА

Рисунок 1.1

Первичное сальдо бюджета сектора государственного управления, 1996–2005

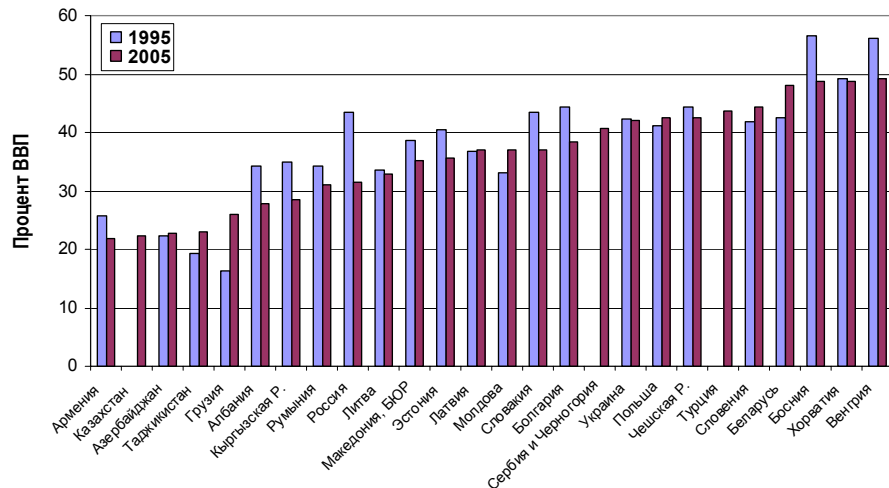


Источник: Налогово-бюджетная база данных по странам ЕЦА.

Примечание: Первичное сальдо бюджета определяется в данном случае как общая сумма доходов (включая процентные доходы и доходы от приватизации) за минусом первичных (непроцентных) расходов.

Рисунок 1.2

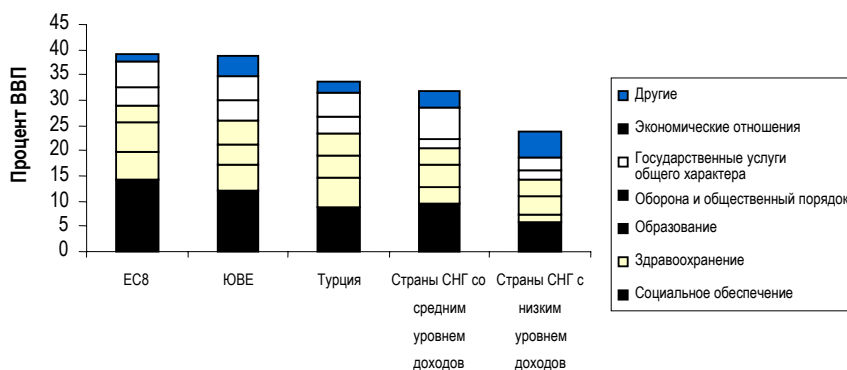
Совокупные расходы сектора государственного управления в странах ЕЦА, 1995 и 2005



Источник: Налогово-бюджетная база данных по странам ЕЦА.

Примечание: Сопоставимых данных за 1995 год по Казахстану и Турции не было вследствие методологических проблем, а по Сербии и Черногории вследствие конфликта. Данные за год по Боснии и Герцеговине начинаются с 1996 года.

Рисунок 1.3
Функциональная структура расходов сектора государственного управления, 2004



Источник: Налогово-бюджетная база данных по странам ЕЦА.

(странам Латинской Америки, Африки и Азии), в которых рыночная экономика существует в течение более продолжительного времени и в которых зачастую имеются более полные и долгосрочные экономические данные. Ни в одном исследовании эти вопросы по региону ЕЦА не изучены подробно.

Подробный анализ, проведенный в данном исследовании, обнаруживает, что общий размер государственного сектора влияет на темпы экономического роста в ЕЦА, но это влияние зависит от качества государственного управления. Большой размер государственного сектора может препятствовать экономическому росту в странах с низким качеством государственного управления, но это воздействие не линейно: если размер государственного сектора примерно меньше одной трети ВВП, то он не коррелируется с экономическим ростом, но как только государственное финансирование превышает 35 или более процентов ВВП, увеличение государственного сектора может негативно воздействовать на экономический рост. Сильное управление смягчает этот негативный эффект, что является одним из объяснений того, почему большой государственный сектор необязательно уменьшает экономический рост в некоторых странах ОЭСР с более высоким уровнем доходов.

Существуют многочисленные объяснения того, почему большой размер государственного сектора может препятствовать экономическому росту в странах со слабым государственным управлением. Во-первых, при большом размере государственного сектора больше вероятности наличия дефицита бюджета в период

экономического спада, особенно когда государственные расходы негибки из-за слабой бюджетной системы, зависимости от целевого финансирования и высокого уровня занятости в государственном секторе. Во-вторых, высокие ставки налогов, которые необходимы для финансирования большого государственного сектора, могут исказить деятельность частного сектора, особенно, если налоговые органы слабы и поэтому не могут обеспечить широкой налогооблагаемой базы. В-третьих, активное участие государства в отдельных секторах экономики может сопровождаться противоконкурентным регулированием участия частного сектора. И, наконец, государственные расходы могут быть использованы нерационально по причине коррупции, слабого недостаточного профессионализма, в результате чего экономика лишается производительных ресурсов. В то время, как страны с высоким уровнем управления могут избежать многих из перечисленных проблем благодаря жесткому планированию и исполнению бюджета, а также эффективному налоговому администрированию, странам со слабым управлением рекомендовалось бы сохранять государственные расходы и налогообложение на более скромном уровне, если они хотят добиться быстрых темпов экономического роста.

Данное исследование также доказывает, что дефицит бюджета имеет значение для темпов экономического роста и что подход к фискальной стабилизации влияет на устойчивое сокращение дефицита. В частности, за фискальной стабилизацией, которая сокращает дефицит бюджета, следует более значительный экономический рост, а фискальная стабилизация за счет сокращения расходов, вероятно, будет более успешной и устойчивой, чем та, которая проводится за счет увеличения налогов. Эти выводы по поводу бюджетного дефицита и бюджетной консолидации совпадают со многими исследованиями по данной проблематике. Они являются еще одним обоснованием того, что страны ЕСА должны сосредоточить внимание не только на проблеме дефицита бюджета, но также на общем уровне государственных расходов.

Хотя эти широкие модели подчеркивают важность сдерживания налогово-бюджетной политики сдерживания и низкого дефицита бюджета в ЕЦА, нужно отметить, что в некоторых странах ЕЦА уровень государственных расходов и бюджетный дефицит уже достаточно низки для того, чтобы обеспечить фискальное пространство для увеличения государственных расходов с целью содействия экономическому росту. К примеру, Грузия и Казахстан за последние годы испытали на себе положительный эффект невысокого уровня

общих расходов и сильной бюджетной позиции. Их темпы экономического роста, таким образом, могли бы приобрести дополнительную динамику за счет повышения расходов на здравоохранение, образование и государственные инвестиции.

Однако экономический рост не является единственной задачей налогово-бюджетной политики. Недавний социологический опрос, проведенный в странах ЕЦА, показал, что население широко поддерживает государственные программы, направленные на перераспределение доходов и помощь неимущим (ЕБРР 2007), а также, что некоторые программы социальных субсидий, увеличивающие размер государственных расходов, в то же время способствуют сокращению уровня бедности. Правительствам нужно уравнивать эти задачи и добиваться такой эффективности социальных платежей, при которой перспективы экономического роста не будут поставлены под угрозу.

Как государство может повысить эффективность государственных расходов?

Структура государственных расходов влияют на экономический рост, по меньшей мере, двумя способами. Во-первых, обширные ассигнования на различные функции правительства могут повлиять на общие темпы экономического роста, потому что некоторые категории деятельности, по-видимому, сильнее воздействуют на рост экономики, чем другие. Во-вторых, государственные ресурсы могут распределяться более или менее эффективно внутри каждой широкой категории расходов.

Факты, приведенные в данном исследовании, подтверждают выводы, сделанные в других исследованиях на эту тему о том, что высокий уровень расходов в «непродуктивных» областях (особенно расходы на государственное потребление и трансферты) может негативно сказаться на экономическом росте, тогда как расходы, направленные в «продуктивные» области (например, инвестиции, социальный сектор), могут способствовать экономическому росту. Это исследование также показывает, что, несмотря на это, подобные результаты, равно как и другие, больше касающиеся размера государственного сектора, зависят от качества управления. Странам с лучшим управлением в целом лучше удается собирать налоги и более эффективно и результативно расходовать государственные средства. Таким образом, в странах с развитой системой управления более высокий уровень расходов в продуктивных секторах может привести к ускорению темпов экономического

роста, а более высокий уровень расходов в непродуктивных областях обязательно окажет отрицательное влияние на экономический рост. Напротив, в странах со слабым управлением высокий уровень непродуктивных расходов и высокие налоги, которые необходимы для их финансирования, склонны замедлять рост экономики. В то же время расходы в областях, традиционно считающихся продуктивными, не обязательно приносят большую отдачу в этих странах.

Это широкое разделение расходов на «продуктивные» и «непродуктивные» области является очень приблизительным, и, вероятно, на практике будут иметь значение фактические модели расходов в любой отдельной области. Расходы в таких продуктивных областях, как, например, образование, могут оставаться нерациональными, в то время как хорошо адресованные расходы в менее продуктивных областях могут дать положительные результаты. Хотя страны ЕЦА должны стараться, по возможности, направлять расходы в наиболее продуктивные области, но, что еще более важно, при этом они должны повысить эффективность расходов в каждой области, как показано далее.

Инфраструктура

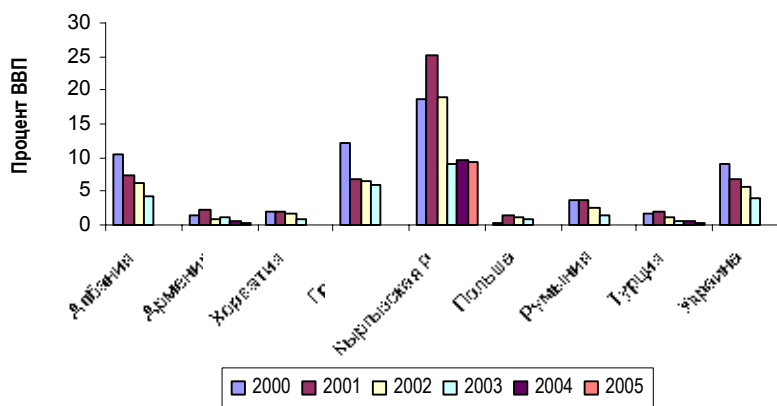
Количество и качество инфраструктуры является ключевым фактором для инвестиционного климата любой страны, и в большинстве исследований делается вывод о том, что улучшение системы инфраструктуры и ее качества оказывает положительное влияние на перспективы экономического роста. Все страны ЕЦА вступили в переходный период с хорошей инфраструктурой, но крайне неэффективными системами управления ею. Однако качество и надежность существующей инфраструктуры начинают вызывать все большую обеспокоенность, потому что инфраструктурные комплексы, унаследованные от социалистической системы, разрушаются вследствие недостаточного ремонта либо же устарели морально в условиях реструктурированной рыночной экономики. Те страны, в которых отмечается наиболее быстрый экономический подъем, обновляют свои основные фонды за счет новых инвестиций, особенно в энергетическом секторе, в то время как другие, менее динамично развивающиеся страны, сталкиваются с необходимостью значительной замены и ремонта инфраструктуры, вызванной недостаточностью обслуживания и ремонта на протяжении многих лет, а также изначальным техническим несовершенством. Дальнейшие инвестиции в этот

сектор и более серьезное внимание к ремонтным работам и содержанию необходимы во многих странах. Также нужно укрепить систему управления государственными инвестициями. Например, для новых членов ЕС наличие структурных фондов и фондов солидарности ЕС с их большими финансовыми средствами является уникальной возможностью совершенствования инфраструктуры, если, безусловно, страны будут следовать должным практикам при выборе проектов и финансировании последующих работ по содержанию и эксплуатации.

Тем не менее, увеличение расходов на инфраструктуру вряд ли активизирует экономический рост в условиях ненадлежащей политики. С начала переходного периода основной акцент делался на том, что реформы должны способствовать эффективному использованию очень ограниченных ресурсов путем изменений форм собственности, ценообразования, сборов налогов и системы социальной защиты неимущих слоев населения. На настоящий момент дальнейшее развитие будет возможно только при условии, что основное внимание будет уделяться реформам государственных институтов с целью увеличения эффективности управления и его укрепления. Прогресс, достигнутый странами, сильно различается, и многим стран ЕЦА (особенно в ЮВЕ и в странах СНГ) предстоит еще очень много сделать. В некоторых странах все еще существуют значительные скрытые издержки – либо скрытые субсидии – особенно в энергетическом секторе (Рис. 1.4) и, в меньшей степени, в секторе водоснабжения, что создает текущие или последующие непредвиденные обязательства для правительства. Например, подсчитано, что Албания могла бы сэкономить более 74 миллионов долларов США в год (что эквивалентно 0,9 процента ВВП в 2006 году), если бы она приняла адекватные меры по решению проблем в секторе водоснабжения, таких как низкая собираемость платежей, убыточное ценообразование, неучтенные потери и раздутые штаты. Для значительной части региона ЕЦА преодоление такого типа проблем должно стать приоритетной задачей при проведении как отраслевых реформ, так и реформ в области государственного финансирования.

Заглядывая в будущее, можно утверждать, что существуют возможности для более значительного участия частного капитала в инфраструктуре стран ЕЦА, как через распродажу активов, так и на основе договоров об управлении. Если не считать сектор телекоммуникаций, энергетический сектор сегодня привлекает

Рисунок 1.4
Общая сумма скрытых издержек в энергетическом секторе,
2000–2005



Источник: Оценки персонала Всемирного банка.

львиную долю частного капитала, идущего в инфраструктуру, что, в целом, привело к положительным результатам по улучшению собираемости платежей и надежности поставок. В любом случае, роль правительства продолжает оставаться очень важной. С одной стороны, успешное участие частного сектора невозможно, если государство не будет гарантировать честной конкуренции и финансовой эффективности. С другой стороны, необходимо пристальное внимание со стороны государства за тем, чтобы участие частного капитала способствовало наилучшему управлению отраслью и не создавало непредвиденных финансовых обязательств для государства. Финансовая роль государства также останется очень важной, так как частный сектор не сможет обеспечить все финансирование, необходимое для инфраструктуры.

Образование

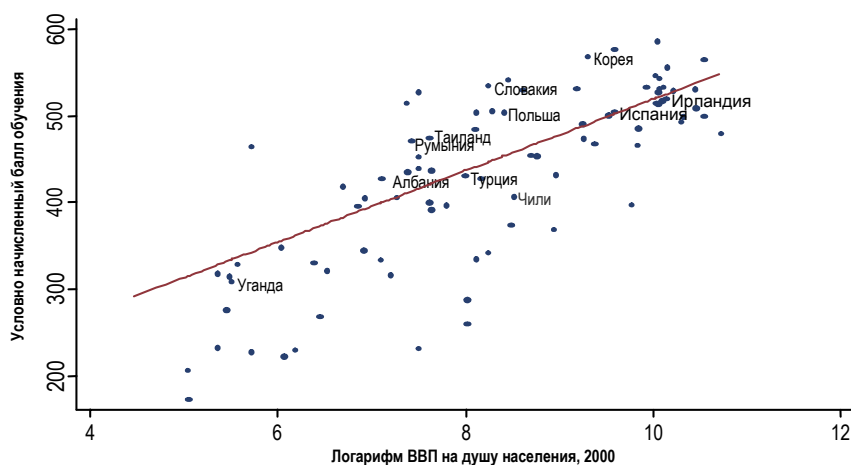
Более образованное население очевидным образом связано с более быстрыми темпами экономического роста, в то время как более значительные государственные расходы на образование не всегда приводят к лучшему уровню образования. Несмотря на то, что существует положительная взаимозависимость между доходами на душу населения и показателями образования, в некоторых странах, таких как Корея, Польша или Румыния, образовательные показатели оказываются выше, чем можно было бы ожидать при их уровне доходов на душу населения, или, если

сформулировать это иначе, их доходы на душу населения ниже, чем должны были бы быть при таком уровне образования. (Рис. 1.5). Многие страны ЕЦА, а также страны-компараторы с высоким уровнем доходов, не входящие в регион ЕЦА, также демонстрируют высокие показатели количества учащихся и учебных результатов, учитывая их долю государственных расходов на образование в ВВП. Это указывает на то, что во многих случаях государственные расходы достигают довольно хороших результатов. Турция с ее значительно более низкими показателями является явным исключением из этого правила.

Несмотря на то, что помимо государственного финансирования на показатели образования влияют многие другие факторы, включая семейное окружение и влияние сверстников, уровень и эффективность государственного финансирования также имеют значение. Страны ЕЦА сильно различаются по уровню эффективности финансирования, некоторые из них добиваются значительных успехов, в то время как результаты других значительно хуже, судя по показателям сравнительной эффективности. К общим проблемам относятся переизбыток преподавательского состава на фоне снижающегося

Рисунок 1.5

Условно начисленный балл обучения и ВВП на душу населения, 2000



Источник: Показатели мирового развития; Кроуч и Фасих (Crouch and Fasih) 2004.

Примечание: Кроуч и Фасих (Crouch and Fasih) составили эти условно начисленные баллы обучения на основе существующих оценочных баллов для обеспечения стандартного показателя в межстрановых сравнениях.

количества учащихся, негибкие правила приема на работу и оплаты труда преподавателей (что приводит к низкому уровню зарплат учителей), а также чрезмерный упор на относительно дорогое профессиональное и техническое среднее образование. Опыт стран, с которыми проводится сравнение, в частности, Чили и Кореи, показывает, что страны ЕЦА могут повысить эффективность образования за счет тщательно разработанной политики реформ, включающей переход на финансирование из расчета на одного человека (подушное финансирование) для содействия объединению недостаточно используемых мощностей и лучшей интеграции технических и профессиональных учебных заведений со средними школами общего образования. В некоторых случаях децентрализация школьного финансирования и управления и делегирование этих полномочий региональным органам власти может повысить уровень подотчетности, хотя это во многом зависит от качества руководства на разных уровнях правительства и от конкретных путей проведения децентрализации.

Финансирование внутри сектора также имеет большое значение, так как большая опора на финансирование высшего образования за счет частных средств поможет высвободить финансы, необходимые для начального и среднего образования. Например, в Корее достигаются высокие показатели эффективности финансирования и уровня образования при одном из самых низких в мире показателей соотношения государственных расходов, выделяемых на высшее образование, по сравнению с начальным образованием. Действительно, Корея и Чили также выделяются на общем фоне как страны с большой долей (более 40 процентов) частного финансирования на всех уровнях образования. В Чили, однако, возросшее участие частного капитала в образовании повысило его эффективность, но при этом привело к большему неравенству расходов и результатов учащихся из групп с разными уровнями доходов.

Здравоохранение

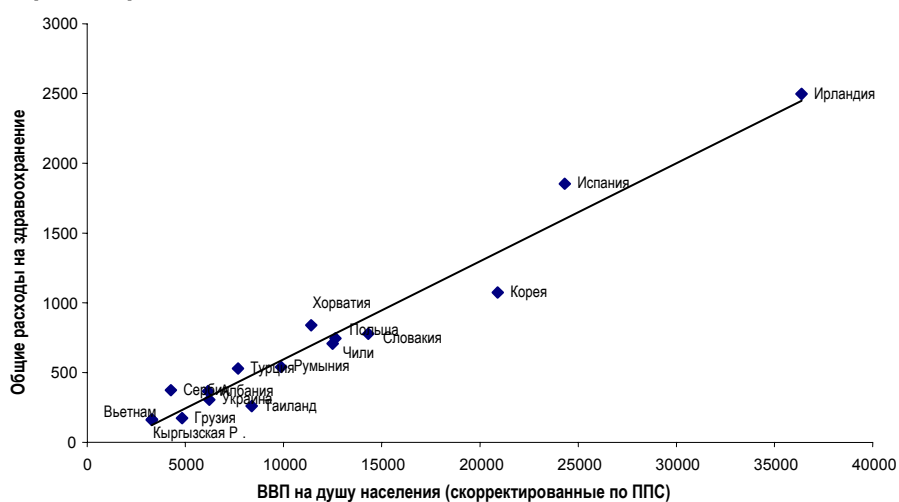
Определение правильной политики и механизмов государственного финансирования в области здравоохранения – это сложнейшая задача, стоящая перед правительствами всех стран. Как и в случае с образованием, более здоровая рабочая сила способствует экономическому росту, но уровень и структура государственного финансирования здравоохранения не обязательно связаны с результатами деятельности по охране здоровья населения. Как правило, в более богатых странах эти

результаты выше, чем в более бедных. Это является результатом не только большего финансирования – расходы на здравоохранение на душу населения тесно взаимосвязаны с доходом на душу населения (Рис. 1.6), – но и лучшего управления системой здравоохранения и влиянием важных дополняющих факторов, таких как образование, жилищные условия и охрана окружающей среды. В различных странах используется широкое разнообразие систем предоставления медицинских услуг, а также моделей финансирования здравоохранения, основанных в той или иной степени на налогах, взимаемых с заработной платы, на общих доходах и наличных платежах пациентов, но данные в разных странах указывают на то, что показатели здоровья населения не сильно зависят ни от метода финансирования, ни от системы предоставления медицинских услуг.

Показатели здоровья населения в странах ЕЦА не отстают от других регионов, если измерять их в абсолютных величинах, но при этом для стран ЕЦА характерно расходование больших средств, чем для других стран с сопоставимыми результатами, а это является признаком неэффективности и плохого управления в системе здравоохранения. Самые низкие показатели эффективности у таких стран, как Хорватия и Словацкая Республика, где результаты хорошие, но расходы высокие. Действительно, размер государственных расходов и доля услуг,

Рисунок 1.6

Общая сумма расходов и расходы на душу населения в здравоохранении, 2000 год



Источник: Данные ВОЗ.

финансируемых государством, оказываются отрицательно связанными с показателями эффективности. В Корее, Чили и Таиланде самые высокие показатели эффективности из выборки стран, являющейся объектом данного исследования.

Первоочередное внимание в странах ЕЦА должно быть уделено политике и институциональным реформам с тем, чтобы повысить качество и эффективность расходов. Система здравоохранения при социализме характеризовалась высоким уровнем зависимости от больниц, а также малыми стимулами экономить скудные ресурсы. Это наследие все еще ощущается во многих странах ЕЦА. За прошедшие несколько лет правительства стран ЕЦА активизировали реформы, направленные на повышение эффективности, например, путем объединения больниц, перехода на базовые страховые пакеты, внедрения мер по сдерживанию роста цен на фармацевтические препараты, но этого пока недостаточно. За последние годы страны-компараторы, не входящие в регион ЕЦА, в которых отмечается самый высокий уровень эффективности, начали ряд важных реформ с целью: а) сокращения системной раздробленности покрытия рисков; б) создания системы должных стимулов для пациентов, страховщиков и лечебных учреждений; в) расширения доступа населения к услугам государственного здравоохранения при одновременном регулировании системы; г) повышения контроля и подотчетности на всех уровнях системы здравоохранения.

Финансовые вопросы также очень важны для стран ЕЦА, особенно учитывая, какое влияние оказывают взносы в здравоохранение на стоимость труда в тех странах, где финансирование медицинских услуг осуществляется за счет налогов, взимаемых с заработной платы. Переход на финансирование за счет общих доходов, хотя и необязательно повлияет на показатели здоровья населения, может положительно сказаться на темпах экономического роста в некоторых странах ЕЦА за счет своего воздействия на спрос и предложение рабочей силы, как это обсуждается далее. Более того, если совместные платежи могут помочь повысить эффективность медицинского обслуживания, то чрезмерное использование наличных платежей пациентами ограничивает доступ бедных к системе здравоохранения и может замедлить как экономический рост, так и сокращение бедности в среднесрочном периоде. Целью политики государственного финансирования в области здравоохранения должно стать создание соответствующих механизмов финансирования и разделения рисков при разумно

невысоком уровне совместных платежей, четко определенных в законе и понятных для всех.

Пенсии

Пенсии представляют собой один из наиболее сложных и трудноразрешимых вопросов политики государственного финансирования в странах ЕЦА, отягощенный социалистическим наследием и демографическими тенденциями. Социалистическая система характеризовалась очень высоким уровнем занятости населения и щедрым пенсионным покрытием при относительно низком пенсионном возрасте, высокими ставками замещения заработной платы и широким покрытием в случае нетрудоспособности. Таким образом, пенсионные выплаты в странах ЕЦА, как правило, намного выше, чем в других странах с сопоставимым уровнем доходов и быстрыми темпами экономического роста, и хотя эти выплаты помогают уменьшить количество бедных, они также могут замедлять темпы экономического роста. По мере того, как доля занятости населения в официальном секторе экономики сократилась в странах ЕЦА во время переходного периода, доля населения, выплачивающего взносы в пенсионную систему, уменьшилась по сравнению с долей населения, получающего пособия, что привело к росту дефицита пенсионного фонда и, соответственно, дополнительному давлению на бюджет. Эта тенденция усугубляется снижением уровня рождаемости и общим старением населения. Одной реакцией правительств было повышение ставки взносов, в результате чего налоги с заработной платы в странах ЕЦА сейчас одни из самых высоких в мире. Но эти высокие ставки налога, взимаемые с заработной платы лиц, работающих в официальном секторе экономики, еще больше ограничивают доходную базу для выплаты пенсий, так как они повышают уровень безработицы и количество неофициальной рабочей силы на рынке труда. Другой реакцией является увеличение возраста выхода на пенсию, но он все еще остается относительно невысоким (особенно для женщин) по сравнению с пенсионным возрастом в других странах, не относящихся к ЕЦА.

Принимая во внимание социалистическое наследие, неблагоприятные демографические тенденции и экономическую стоимость высоких налогов, взимаемых с заработной платы, большинству стран ЕЦА придется еще уменьшить государственные пенсионные льготы, чтобы иметь возможность решать проблемы дефицита бюджета и обеспечивать фискальное пространство для осуществления расходов, способствующих

экономическому росту. Для стран со средним уровнем доходов, вероятно, лучшим решением будет наладить государственную пенсионную систему, основанную на взносах, и дополнить ее социальной помощью, основанной на проверке степени нуждаемости, для тех, кто не охвачен пенсионной системой. Государственные системы долевого взносов должны быть полностью самофинансируемыми, для чего обычно требуется сокращение взносов (либо за счет увеличения пенсионного возраста, либо за счет снижения ставки замещения, либо за счет и того, и другого), чтобы иметь возможность уменьшить ставки налога на заработную плату. Эти системы могут быть дополнены частными системами долевого взносов, но ключевым требованием с точки зрения государственных финансов во всех этих случаях должно быть полное самофинансирование системы.

В странах с более низким уровнем доходов пенсионным системам долевого взносов менее вероятно удастся достичь широкого охвата, поэтому лучшим решением для них может стать всеобщая система либо система, основанная на проверке степени нуждаемости, обеспечивающая невысокие пенсии, финансируемые из средств общих доходов бюджета. Грузия, например, перешла на очень низкую единую пенсионную ставку для предоставления источника средств к существованию для самых бедных пенсионеров. Такие всеобщие системы или системы, основанные на проверке степени нуждаемости, могут быть дополнены пенсионными системами долевого взноса для тех групп населения, которые могут их себе позволить (например, государственные служащие), но в этом случае правительству необходимо установить параметры этих систем долевого взноса для обеспечения их самофинансирования, поскольку использование общих доходов для финансирования этих систем было бы крайне регрессивно.

Как государство может уменьшить диспропорции в налоговой системе?

Структура государственного финансирования также имеет значение для экономического роста. Налоги, которые искажают стимулы для продуктивных инвестиций или трудоустройства, могут препятствовать экономическому росту, и в анализе, представленном в данном исследовании, делается вывод о том, что это воздействие может быть усугублено в случае слабого государственного управления. Напротив, вероятность того, что налоги, которые создают меньше экономических искажений, такие как, например, налог на потребление, оказывают

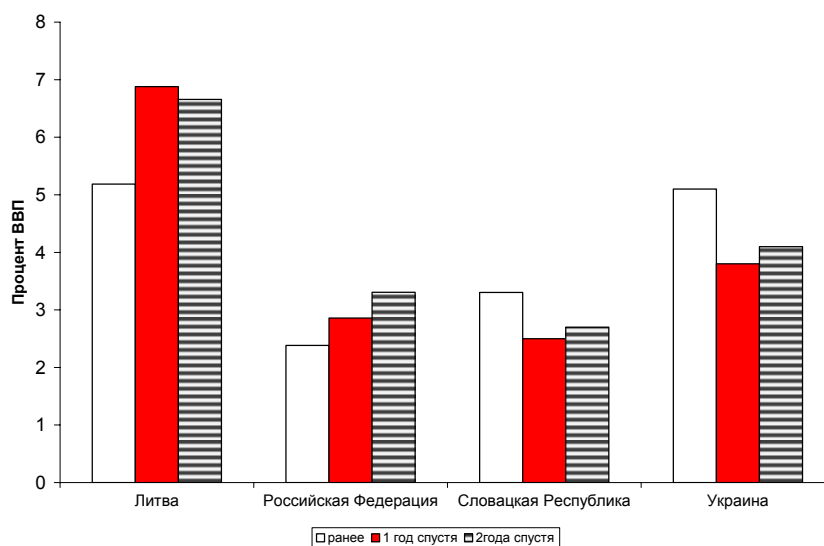
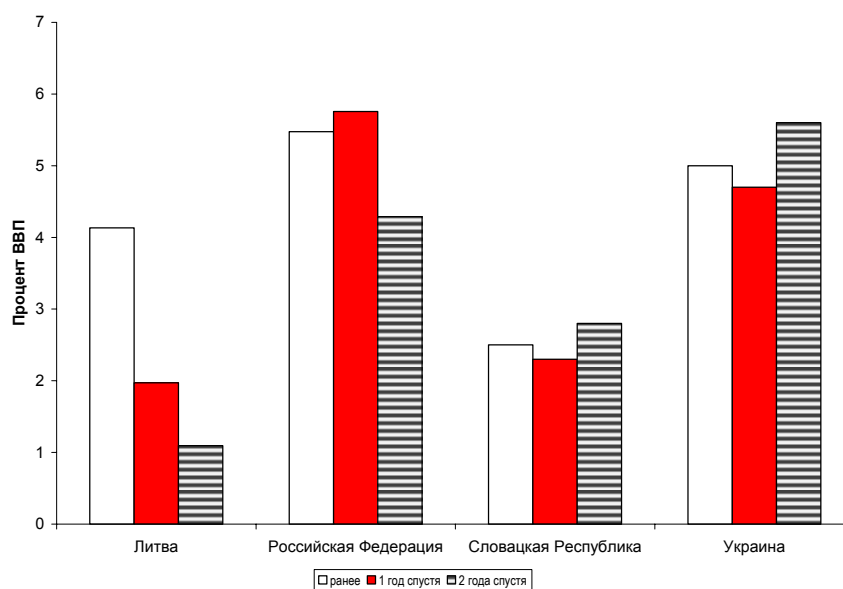
негативное воздействие на экономический рост, ниже. Более высокие косвенные налоги могут быть даже связаны с более быстрым ростом, при условии, что выгода от повышения расходов перевешивает влияние увеличения налогообложения, а это наиболее вероятно в странах, где сильная система управления ведет к государственным расходам, способствующим экономическому росту. В целом, повышение налогов, скорее всего, замедлит рост экономики в тех случаях, когда (а) их система приводит к искажениям и (б) в условиях слабого государственного управления.

Реформы по введению единой ставки подоходного налога

Многие страны ЕЦА приняли единую ставку подоходного налога, движимые, прежде всего, желанием упростить налоговую систему и снизить ставку подоходного налога, для того, чтобы активизировать инвестиции и ускорить темпы экономического роста. Единая ставка применяется, как правило, для налога на доходы как юридических лиц, так и физических лиц, хотя размер этой ставки существенно различается в разных странах, и там, где эти меры вводились позже, ставки обычно ниже.

Влияние реформ по введению единой ставки налога на доходы было различным (Рисунок 1.7), во многом отражая цели их экономической политики и вытекающие из нее решения по уровню ставки налога. В некоторых странах, как, например, в Словацкой Республике, снижение ставки налога уравновесилось расширением налогооблагаемой базы и лучшим соблюдением законодательных требований. В других странах, например, в Украине, положительный эффект от упрощения налоговой системы очевиден, но отсутствие реформ в других областях (например, в налогообложении трудовых ресурсов и налоговом администрировании) не дало возможности повысить уровень собираемости налога. Специфика конструкции налога с единой ставкой очень важна для определения его собираемости и общего влияния на экономику. К тому же опыт стран ЕЦА показывает, что реформа по введению единой ставки налога менее вероятно окажет отрицательное воздействие на собираемость доходов, если она принята в период активного экономического роста. Влияние на уровень доходов также менее серьезно, если налоговая реформа дополнена серьезными усилиями по укреплению налогового администрирования.

Реформа по введению единой ставки налога оказала еще одно воздействие, которое может положительно сказаться на экономическом росте, а именно: она ведет к переходу от прямых

Рисунок 1.7**Изменение сбора подоходного налога с физических лиц и налога на доходы юридических лиц после введения единой ставки налога****а. Сбор доходов от подоходного налога с физических лиц****б. Сбор доходов от налога на доходы юридических лиц**

Источник: Всемирный банк; Расчеты персонала Всемирного банка.

налогов, которые облагают налогом труд и капитал, к менее искажающим косвенным налогам. Более того, она снизила высокие предельные ставки и помогла уменьшению общего налогового бремени, которое относительно велико в некоторых странах ЕЦА, предпринявших эту реформу. Однако, несмотря на то, что во многих странах ЕЦА ставка подоходного налога была значительно снижена, налоги на фонд заработной платы (налогооблагаемая база которых в ЕЦА, как правило, та же, что и для подоходного налога) остаются высокими. Таким образом, налоговая нагрузка на фонд заработной платы остается на уровне 30-50% и стимулы к соблюдению требований законодательства остаются низкими, как это обсуждается далее.

Опыт показывает, что переход на единую ставку подоходного налога не обязательно делает налоговую систему в целом менее прогрессивной. Если эти налоговые системы предоставляют щедрые налоговые льготы для работников с низкими доходами и при этом стимулируют исполнение закона лицами с более высокими доходами, они могут быть даже более прогрессивными, чем традиционные системы прогрессивного подоходного налога, на практике оставляющими слишком много лазеек для налогоплательщиков. Более того, общее действие налоговой системы может иметь чрезвычайно прогрессивный эффект, если доходы, получаемые от единой ставки подоходного налога и налога на потребление, будут потрачены на государственные программы, способствующие росту во всех сферах экономики и сокращению бедности.

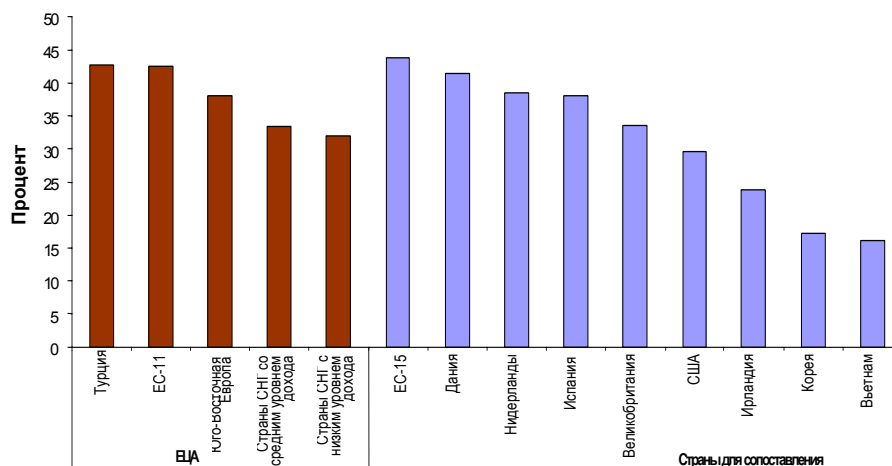
Налоги на трудовые ресурсы

Налоги на трудовые ресурсы в странах ЕЦА выше, чем в большинстве других регионов мира, и, безусловно, выше, чем в развивающихся странах Азии с высокими темпами экономического роста (Рисунок 1.8). Высокие налоги объясняются щедрыми пособиями социального обеспечения и узкой налоговой базой (в результате более низкого уровня занятости в официальном секторе экономики). Высокие налоги на трудовые ресурсы негативно воздействуют на уровень официальной занятости, а, следовательно, на доход на капитал и на экономический рост. При этом представляется, что не имеет значения, облагается ли налогом работодатель (как это характерно для ЕЦА в силу исторических причин) или работник. В конечном итоге, в любом случае результатом будет сокращение и спроса, и предложения на рынке труда. Относительная

величина сокращения спроса и предложения рабочей силы будет напрямую зависеть от гибкости каждой из них.

Рисунок 1.8

Налоговая нагрузка на фонд заработной платы: ЕЦА по сравнению с отдельными странами, выбранными для сопоставления, 2006



Источник: Данные Евростата, ОЭСР и Всемирного банка.

Лучшим способом уменьшить бремя налога на трудовые ресурсы и его воздействие на занятость – это реформирование системы социального обеспечения (в основном, пенсионной системы и здравоохранения), как это обсуждалось выше. Ранний выход на пенсию, программы пенсий по нетрудоспособности и по болезни во многих странах зачастую предоставляют широкие возможности для злоупотреблений, а потому требуют ужесточения. Помимо этого, пенсионный возраст должен быть увеличен и уравнен для обоих полов. В некоторых случаях дополнительным решением проблемы могло бы стать освобождение от налогов на заработную плату для тех, кто больше всего страдает от высокой «эластичности» спроса на рабочую силу, включая рабочих с низкой квалификацией и тех, кто впервые ищет работу. Наконец, в некоторых странах (например, Дании, Великобритании, Ирландии) часть выплат социального обеспечения финансируется из средств общих налоговых доходов, и страны ЕЦА могли бы последовать этому примеру, заменив некоторые выплаты социального страхования, финансируемые за счет взносов работодателя и работника, на всеобщие пособия, финансируемые из общих налогов.

Работникам с более высокими доходами могут быть предложены дополнительные пособия, выплачиваемые из государственных или частных самофинансируемых систем, основанных на долевыми взносах их участников.

Выводы

Данное исследование показывает, с какими сложными проблемами неизбежно приходится сталкиваться руководителям любой страны при выработке политики государственного финансирования и какие компромиссные решения им необходимо принимать. Каждый сектор и каждая тема представляют собой широкий спектр крайне сложных задач, затрагивающих широкие слои населения. Тем не менее, мировой опыт предлагает возможности их решения, которыми страны могут воспользоваться при формировании собственной политики государственного финансирования, которая будет содействовать экономическому росту и удовлетворению потребностей в основных общественных благах. Первым таким уроком мирового опыта является важность макроэкономической стабильности, так как большой дефицит бюджета замедляет экономический рост. Второе: умеренный уровень государственных расходов - около одной трети от ВВП или меньше – предпочтительнее, чем высокий уровень в странах, где система государственного управления и администрирования оказывается недостаточно сильной. Поддержание такого уровня расходов при одновременном снижении уровня бедности требует эффективности государственных расходов, особенно в таких ключевых областях, как инфраструктура, здравоохранение, образование социальная защита. Третий урок заключается в том, что снижение налогов на фонд заработной платы и подоходных налогов может стимулировать инвестиции и занятость. Страны ЕЦА являются первопроходцами в принятии единой ставки подоходного налога, и результатом не стало ни уменьшение их доходов, ни снижение общей прогрессивности налоговой системы. Тем не менее, они намного отстают в решении вопросов снижения высоких налогов на фонд заработной платы и уменьшения их негативного влияния на занятость. Решение этой проблемы заключается в повышении эффективности социальных трансфертов (что в некоторых случаях потребует уменьшения размера пособий) и переходе на финансирование некоторых услуг в области здравоохранения и социальной помощи из общих налоговых доходов.

Страны ЕЦА двигаются вперед по пути проведения налоговых реформ, но они все еще сталкиваются со многими препятствиями, связанными с улучшением эффективности государственных расходов и формирования доходов. Некоторые страны осуществили серьезную фискальную консолидацию и нашли равновесие между необходимостью поддерживать экономический рост и сокращать бедность и рациональным уровнем государственных расходов, в то время как другим требуется большая финансовая дисциплина и более решительные реформы в области расходов. Некоторые страны осуществили смелые налоговые реформы, но многие все еще испытывают серьезное давление вследствие высоких налогов на трудовые ресурсы и слабого налогового администрирования. Более того, достижение надлежащего уровня государственного управления, финансовой транспарентности и подотчетности в государственном секторе продолжает оставаться важной задачей для большинства стран. Однако страны ЕЦА не единственные, кто вынужден решать эти проблемы: страны с рыночной экономикой во всем мире стремятся к повышению эффективности государственного сектора для того, чтобы быть конкурентоспособными в условиях мировой экономики. Политическое давление может создавать временные препятствия на этом пути, но необходимость повышать конкурентоспособность, увеличивать темпы экономического роста и таким образом повышать уровень жизни населения делают продолжение реформирования государственных финансов особенно важным.

Примечания

1. Сербия и Черногория стали независимыми государствами в январе 2007 года; тем не менее, в этом докладе мы говорим о “Сербии и Черногории” как едином государстве, потому что данные по этим странам относятся к периоду их существования в качестве единого государства. Данные по Сербии и Черногории с 2000 по 2005 годы не включают Косово.