

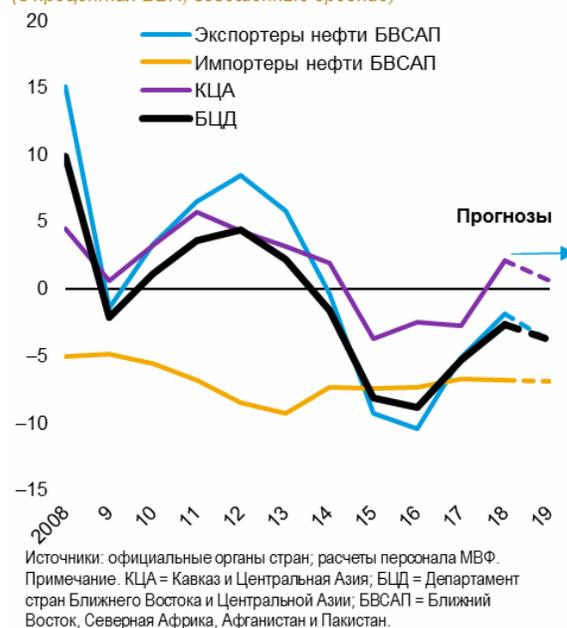
5. Фискальные институты и бюджетные результаты*

Страны Ближнего Востока и Центральной Азии сталкиваются с серьезными бюджетными проблемами в условиях волатильных цен на нефть, пониженного роста и конфликтов. Слабые фискальные институты относятся к числу причин неэффективности расходов, увеличения долга и дефицита и проциклической налогово-бюджетной политики, особенно в странах региона Ближнего Востока, Северной Африки, Афганистана и Пакистана (БВСАП). Повышение прозрачности в налогово-бюджетной сфере, создание надежных среднесрочных бюджетных основ (ССБО), укрепление управления государственными финансами (УГФ), расширение государственных закупок и переход к бюджетным правилам помогут со временем устранить эти факторы уязвимости.

Сложная задача с ограниченными возможностями налогово-бюджетной политики

В большинстве стран Ближнего Востока и Центральной Азии бюджетные сальдо резко ухудшились с начала мирового финансового кризиса в 2008 году (рис. 5.1). Совокупные негативные последствия низкого экономического роста, шоков для цен на нефть и возрастающих потребностей в расходах, особенно в странах, затронутых «арабской весной», привели к сокращению бюджетных буферов и увеличению бремени государственного долга.

Рисунок 5.1
Общие бюджетные сальдо,
2008–2019 годы
(в процентах ВВП, взвешенные средние)



Несмотря на усилия по консолидации, предпринимаемые во всем регионе в последнее время, возникла бюджетная уязвимость. Как следствие, многие страны оказались незащищенными в условиях внешней неопределенности, в том числе связанной с глобальным замедлением роста и напряженностью в торговле, а также с внутренним давлением, вызванным застопорившимися перспективами роста, необходимостью сохранения межпоколенческой справедливости и усилением социальной напряженности в некоторых странах (см. «Мировая экономическая ситуация»).

*Подготовили Цяо Чэнь, Муссе Соу и Юлия Р. Теодору. Полезную помощь в проведении исследовательской работы оказал Хорхе де Леон Миранда.

В частности, импортеры нефти БВСАП сталкиваются с повышенным уровнем государственного долга, и их издержки финансирования являются источником острого бюджетного стресса в настоящее время (см. главу 2). Налогово-бюджетная политика в странах — экспортерах нефти БВСАП остается в значительной степени проциклической¹, в том числе в ответ на волатильные международные цены на нефть (см. главу 1), тогда как страны Кавказа и Центральной Азии (КЦА), особенно экспортеры нефти, сокращают бюджетные буферы, чтобы избежать проблем с экономическим ростом (см. главу 3).

В дальнейшем странам БВСАП и КЦА предстоит решить трудную задачу сокращения бюджетной уязвимости для повышения экономической устойчивости при одновременном стимулировании более быстрого и инклюзивного роста посредством структурных реформ. Повышенный глобальный рост и неопределенность в торговле лишь усложняют эту задачу, а перспективы более низких и волатильных цен на нефть будут особенно сильно отражаться на экспортерах нефти БВСАП.

Наличие хорошо развитых и надежных фискальных институтов может не только облегчить бремя корректировки, но и снизить уязвимость налогово-бюджетной сферы на долгосрочной основе². Например, проциклическость налогово-бюджетной политики в развивающихся странах является

следствием менее качественных фискальных институтов (Frankel, Vegh, и Vuletin, 2013). Отсутствие тщательно проработанных бюджетных основ затрудняет соблюдение странами разумных целевых показателей долга в течение экономического цикла (OECD, 2015), а слабая прозрачность в налогово-бюджетной сфере и низкое качество госзакупок приводят к неэффективности и ухудшению бюджетных результатов (Jarvis et al., готовится к публикации, 2019). Напротив, надежные ССБО помогают с успешной консолидацией бюджета, так как они повышают доверие к налогово-бюджетной политике и затрудняют отклонение от надлежащей политики (IMF, 2010)³.

На этом фоне в настоящей главе рассматриваются пробелы в фискальных институтах региона Ближнего Востока и Центральной Азии и оценивается влияние фискальных институтов на бюджетные результаты. В анализе подчеркивается роль фискальных институтов в: 1) укреплении бюджетной дисциплины и обеспечении долгосрочной устойчивости, 2) повышении устойчивости путем улучшения возможностей налогово-бюджетной политики по стабилизации экономики и 3) повышении предсказуемости налогово-бюджетной политики за счет снижения ее волатильности.

¹ В работах Manasse (2006) и Alesina, Campante and Tabellini (2008) подчеркивается неоптимальный характер проциклической налогово-бюджетной политики, которая может усиливать колебания экономического цикла и повышать макроэкономическую нестабильность.

² Фискальными институтами называются организационные и процедурные механизмы, которые служат для принятия

решений по налогово-бюджетным вопросам или вносят вклад в принятие таких решений.

³ Среднесрочные бюджетные основы (ССБО) включают механизмы для формулирования бюджетных целей, охватывающих несколько лет, и обеспечения их эффективной реализации.

Слабые фискальные институты в странах Ближнего Востока и Центральной Азии

Оценки основных фискальных институтов в странах БВСАП и КЦА, как правило, слабее, чем в сопоставимых странах, однако существуют важные различия,

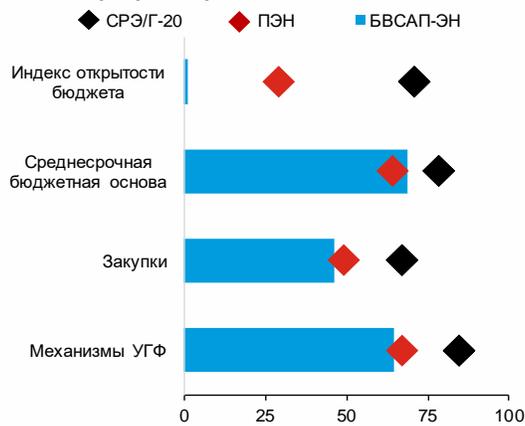
иллюстрируемые неодинаковыми показателями по региону (рис. 5.2).

В частности, в странах — экспортерах нефти БВСАП *прозрачность бюджета* является гораздо более низкой по сравнению с другими странами — экспортерами нефти,

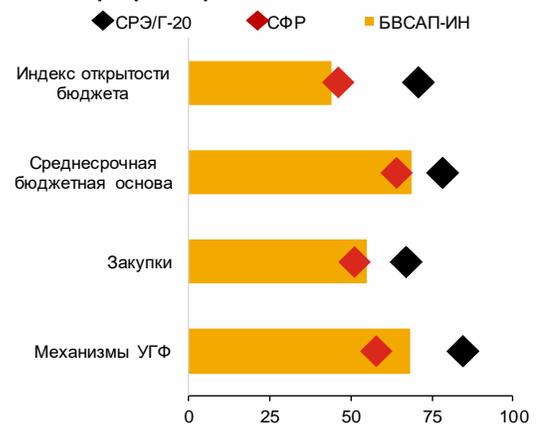
Рисунок 5.2

Показатели фискальных институтов (индекс, 100 является лучшим показателем)

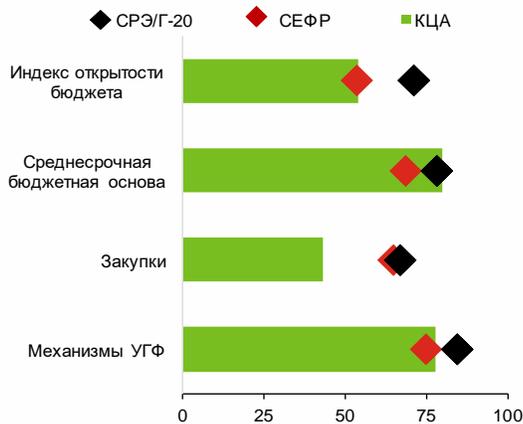
1. Экспортеры нефти БВСАП



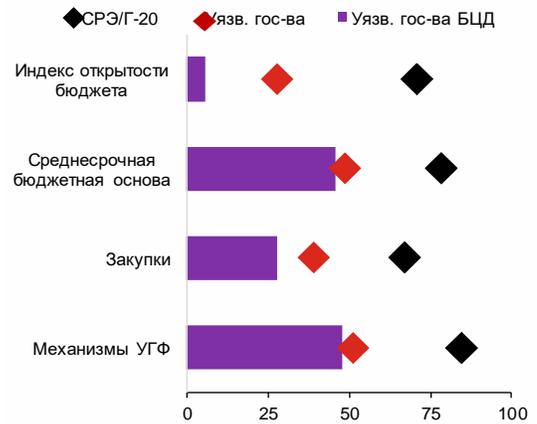
2. Импортеры нефти БВСАП



3. КЦА



4. Уязвимые государства БЦД



Источники: Государственные расходы и финансовая подотчетность; Инициатива в отношении открытости бюджета; расчеты персонала МВФ.

Примечание. Показатели среднесрочной бюджетной основы и механизмов УГФ, среди которых 4 является лучшим баллом, индексируются по 100.

Показатели закупок, среди которых 1 является лучшим баллом, индексируются по 100. Агрегированные показатели по экспортерам и импортерам нефти БВСАП

не включают уязвимые государства. К числу уязвимых государств БЦД относятся Афганистан, Джибути, Ирак, Йемен, Ливан, Сирия, Сомали, Судан и Таджикистан.

СРЭ = страны с развитой экономикой; КЦА = Кавказ и Центральная Азия; СФР = страны с формирующимся рынком; СЕФР = страны Европы с формирующимся рынком;

уязвимые государства = прочие уязвимые государства; Г-20 = страны Группы 20-ти; БВСАП = Ближний Восток, Северная Африка, Афганистан и Пакистан; БВСАП-ЭН =

страны — экспортеры нефти БВСАП; БВСАП-ИН = страны — импортеры нефти БВСАП; УГФ = управление государственными финансами;

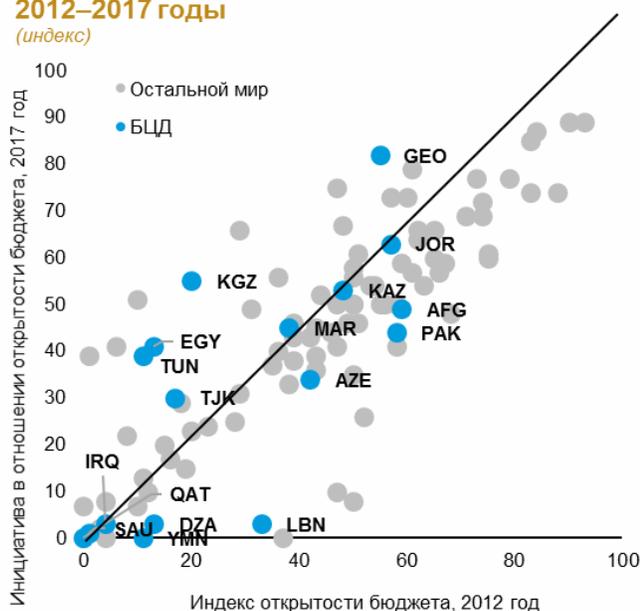
ПЭН = прочие страны — экспортеры нефти.

причем показатели Алжира, Ирака, Катара и Саудовской Аравии не улучшаются в период с 2012 по 2017 год (рис. 5.3)⁴. Напротив, несмотря на относительно низкие уровни, в некоторых странах — импортерах нефти БВСАП и КЦА в последние годы произошли заметные улучшения в области прозрачности бюджета. Повышение прозрачности бюджета, по-видимому, положительно связано с мобилизацией доходов (рис. 5.4).

Рисунок 5.3

Изменение индекса открытости бюджета, 2012–2017 годы

(индекс)



Источники: Инициатива в отношении открытости бюджета; расчеты персонала МВФ. Примечание. Сокращенные наименования стран соответствуют страновым кодам Международной организации по стандартизации (ИСО).

В большинстве стран — экспортеров нефти БВСАП отмечаются очень низкие налоговые доходы, не связанные с природными ресурсами, главным образом из-за высоких

доходов от природных ресурсов. В странах — импортерах нефти БВСАП налоговые системы страдают от низкой прогрессивности и сложности, включая многочисленные налоговые льготы и ставки, что усложняет сбор налогов (Jewell et al., 2015)⁵.

Экспортеры нефти БВСАП демонстрируют более высокие, по сравнению с другими экспортерами нефти, значения *показателя ССБО*, который включает наличие многолетней перспективы в налоговом-бюджетном планировании, политике расходов и составлении бюджета⁶. Однако эти более высокие результаты не обязательно отражают более сильные ССБО, так как они в значительной степени обусловлены благоприятными элементами бюджетных основ в Алжире (где предсказуемость средств, имеющихся для покрытия расходов, высока) и Кувейте (где установлен парламентский контроль за годовым законом о бюджете). Аналогичным образом, импортеры нефти БВСАП демонстрируют высокие значения показателя ССБО благодаря наличию лучших основ только в двух странах, Иордании и Марокко. Для сравнения, большинство стран КЦА имеют хорошие показатели ССБО.

Страны Ближнего Востока и Центральной Азии, в частности страны региона КЦА, демонстрируют слабые показатели

⁴ Прозрачность измеряется с использованием индекса открытости бюджета, который имеется за 2012 и 2017 годы и охватывает только Алжир, Ирак, Катар и Саудовскую Аравию, в числе экспортеров нефти БВСАП.

⁵ Используется альтернативный показатель налоговых институтов, но из-за ограниченной доступности данных оцениваются только пять стран региона (Азербайджан, Армения, Грузия, Мавритания и Марокко), имеющие

немного более низкие показатели, чем сопоставимые с ними страны.

⁶ Показатель ССБО основан на оценках государственных расходов и финансовой подотчетности (ГРФП). Оценки охватывают 115 стран, в основном страны с формирующимся рынком и страны с низкими доходами. Из 31 страны Ближнего Востока и Центральной Азии данные имеются только по 23 странам.

государственных закупок, но получают относительно хорошие оценки по сравнению с странами с формирующимся рынком по показателям *управления государственными финансами*. Однако уязвимые государства и страны, затронутые конфликтами, сталкиваются с серьезными проблемами в развитии надежных фискальных институтов по всем направлениям. Помимо сложности проведения налогово-бюджетной политики в конфликтных странах, это отражает их ограниченный административный потенциал (IMF 2017).

Составленные персоналом МВФ оценки совершенствования фискальных институтов, которые дополняют результаты на рис. 5.2, показывают, что ССБО имеются в более 80 процентов стран КЦА и половине экспортеров нефти БВСАП (таблица 5.1). Большинство импортеров нефти БВСАП не имеют формальных ССБО. Хотя в большинстве стран реализуются программы МВФ, этого может оказаться недостаточно для закрепления налогово-бюджетной политики в среднесрочной перспективе.

Качество бюджетных основ неодинаково в различных странах⁷. Недостатки ССБО отражают либо неполноту, либо слабую реализацию, с частыми нарушениями целевых бюджетных показателей в ряде стран БВСАП и КЦА (Алжире, Иордании, Иране, Пакистане, Таджикистане). Эти слабые места ССБО также связаны с повышенной волатильностью налогово-бюджетной политики и увеличением бремени государственного долга (Египет, Пакистан).

⁷ Например, исходя из показателя ССБО, Грузия имеет самые высокие баллы по всем четырем аспектам, а в Египте нет формальных ССБО, и результаты по всем аспектам

Кроме того, хотя *бюджетные правила* занимают важное место в сопоставимых странах, включая прочих экспортеров нефти, лишь четверть стран БВСАП и КЦА (Азербайджане, Алжире, Армении, Грузии, Иране, Казахстане, Пакистане) ввели бюджетные правила, в частности, в отношении бюджетного сальдо или долга (рис. 5.5). Увеличение расходов и слабые усилия по мобилизации доходов ухудшили соблюдение бюджетных правил. Армения и Грузия, в рамках работы по развитию потенциала в сотрудничестве с МВФ, внесли поправки в свои бюджетные правила, с тем чтобы уменьшить проциклические тенденции и избежать резких бюджетных корректировок при одновременном повышении гибкости (вставка 5.1). Сомали планирует ввести правило в отношении долга.

Таблица 5.1

Обзор: ССБО и бюджетные правила в странах БЦД

	Число стран	Существующие ССБО	Государственный/независимый орган мониторинга		Бюджетные правила (количество)
			(% группы)	(количество)	
Экспортеры нефти	8	50.0	50.0	2	
Импортеры нефти	6	33.3	33.3	1	
Страны Кавказа и Центральной Азии	6	83.3	50.0	4	
Уязвимые государства	7	28.6	28.6	2	
Всего	27	48.1	40.7	9	

Источник: расчеты персонала МВФ.

Примечание. ССБО = среднесрочная бюджетная основа; БЦД = Департамент стран Ближнего Востока и Центральной Азии.

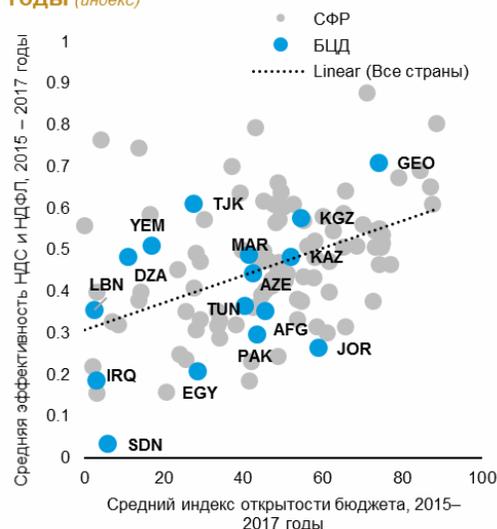
Как фискальные институты могут влиять на бюджетные результаты?

Какую выгоду могут извлечь страны БВСАП и КЦА из укрепления фискальных институтов? В целом оценки показывают, что бюджетные результаты в странах Ближнего Востока и Центральной Азии могут значительно улучшиться благодаря

низкие. В обзоре, проведенном персоналом МВФ, оценка ССБО имеет более широкий охват, чем показатель ССБО.

Рисунок 5.4

Индекс открытости бюджета и эффективность налогообложения, 2015–2017 годы (индекс)



Источники: International Budget Partnership; официальные органы стран; расчеты персонала МВФ.
Примечание. Сокращенные наименования стран соответствуют страновым кодам Международной организации по стандартизации (ИСО). СФР = страны с формирующимся рынком; БЦД = Департамент стран Ближнего Востока и Центральной Азии; НДС = налог на доходы физических лиц; НДС = налог на добавленную стоимость.

более сильным фискальным институтам (рис. 5.6; см. вставку 5.2, в которой обсуждается используемая эмпирическая методология)⁸.

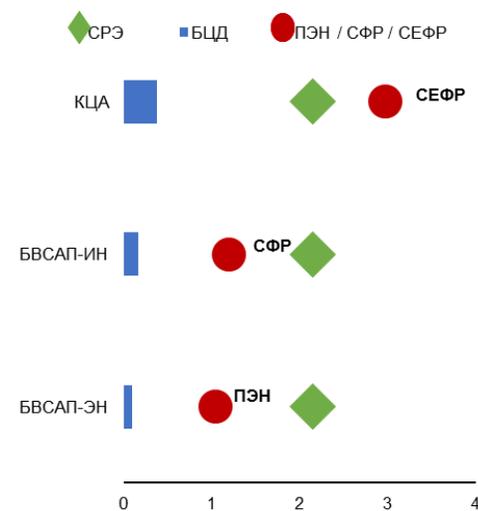
В частности, принятие оптимальной практики⁹ по обеспечению прозрачности в налогово-бюджетной сфере, ССБО, УГФ и государственных закупок может улучшить бюджетные результаты благодаря повышению подотчетности и ограничению дискреционных и политически мотивированных изменений в налогово-бюджетной политике.

- Замедление темпа накопления государственного долга в среднесрочной

⁸ Учитывая небольшой размер выборки и проблемы мультиколлинеарности, регрессии рассчитываются по отдельности для каждого фискального института и не являются аддитивными. Результаты отличаются от фактического сценария при неизменных прочих условиях.

Рисунок 5.5

Среднее число количественных бюджетных правил (число бюджетных правил в расчете на страну в субрегионе)



Источники: официальные органы стран; расчеты персонала МВФ.
Примечание. Компараторы стран с формирующимся рынком по каждому субрегиону БЦД различаются. СРЭ = страны с развитой экономикой; КЦА = Кавказ и Центральная Азия; СФР = страны с формирующимся рынком; СЕФР = страны Европы с формирующимся рынком; БЦД = Департамент стран Ближнего Востока и Центральной Азии; БВСАП = Ближний Восток, Северная Африка, Афганистан и Пакистан; ЭН = экспортеры нефти; ИН = импортеры нефти; ПЭН = прочие экспортеры нефти.

перспективе — более чем на 4 процента ВВП и почти 5 процентов ВВП в странах Совета по сотрудничеству стран Персидского залива (ССЗ) и странах — экспортерах нефти, не являющихся членами ССЗ, соответственно, по сравнению с нынешним уровнем долга.

- Во всех странах — экспортерах нефти БВСАП процикличность налогово-бюджетной политики может быть снижена на 30 процентов, а волатильность государственных расходов может быть снижена на целых 19 процентов, что повысит общую предсказуемость налогово-бюджетной политики.

⁹ Принятие оптимальной практики будет означать совершенствование фискального института страны до уровня, наблюдаемого в стране, которая занимает передовое место по соответствующему институту.

- В странах — импортерах нефти БВСАП замедление темпов накопления долга (примерно на 3,5 процента ВВП) и снижение волатильности налогово-бюджетной политики на 14 процентов.
- В КЦА замедление темпов накопления долга (на 2 процента ВВП) при значительном снижении процикличности налогово-бюджетной политики более чем на 20 процентов и уменьшении волатильности налогово-бюджетной политики примерно на 8 процентов.

Совершенствование фискальных институтов требует времени и может затрудняться нехваткой административного потенциала и политическими ограничениями. Страны БВСАП и КЦА улучшили свои ССБО на 10 процентов за четыре года, тогда как в других странах усовершенствования заняли более пяти лет. Таким образом, значительные выгоды, связанные с укреплением фискальных институтов, будут получены только в среднесрочной или долгосрочной перспективе.

Результаты по более широкой выборке стран показывают, что принятие количественных бюджетных правил, если они сопровождаются процедурными правилами и механизмами мониторинга и правоприменения, связано с менее проциклической налогово-бюджетной политикой. Аналогичным образом, большая прозрачность и надежные ССБО связаны с укреплением мобилизации внутренних доходов, не связанных с природными ресурсами (см. вставку 5.2).

Укрепление бюджетной дисциплины

Повышение прозрачности в налогово-бюджетной сфере (путем ликвидации

разрыва со странами, имеющими лучшие показатели), введение надежных ССБО и укрепление систем УГФ могут способствовать снижению темпов накопления государственного долга, что поможет импортерам нефти БВСАП ограничить высокое бремя задолженности, а экспортерам нефти БВСАП — продолжать постепенно консолидировать свои бюджетные позиции. В частности, в Алжире и Омане накопление долга может быть снижено на 4,5 и 6 процентов ВВП, соответственно, по сравнению с их текущими уровнями долга, а в Катаре и Саудовской Аравии оно может быть снижено на 5 процентов ВВП. Египет, Ливан и Пакистан, бремя задолженности которых растет, могли бы замедлить увеличение государственного долга примерно на 4 процента ВВП. Повышение прозрачности и укрепление УГФ в сочетании с надежными ССБО может замедлить накопление долга в Армении, Грузии, Кыргызской Республике и Таджикистане в среднем на 2 процента ВВП.

Укрепление бюджетной дисциплины может также принести пользу уязвимым странам, несмотря на ограниченный потенциал. В Ираке, Йемене, Ливане и Судане накопление долга может быть замедлено примерно на 6 процентов ВВП.

Ограничение процикличности налогово-бюджетной политики

Повышение прозрачности бюджетного цикла и принятие надежных ССБО также снижает процикличность налогово-бюджетной политики, помогая стабилизировать экономику¹⁰. Это особенно актуально

¹⁰ В настоящей главе процикличность измеряется как изменение дискреционных государственных расходов по

отношению к разрыву объема производства. Альтернативный способ измерения процикличности как изменения государственных расходов, вызванного

для экспортеров нефти БВСАП и стран КЦА. Процикличность налогово-бюджетной политики может быть снижена более чем на 30 процентов по сравнению со степенью, наблюдаемой в последние годы в Алжире, Катаре и Саудовской Аравии. Действительно, благодаря уменьшению давления к увеличению расходов или снижению налогов во время подъемов надежные ССБО позволяют директивным органам проводить контрциклическую налогово-бюджетную политику и уменьшить смещение в сторону дефицита. ССБО также повышают осведомленность о мерах политики, которые подрывают стабильность в среднесрочной перспективе, и подчеркивают необходимость мер, экономически обоснованных в долгосрочном плане. Аналогичным образом, Азербайджан и Узбекистан могли бы снизить процикличность налогово-бюджетной политики более чем на 20 процентов.

Повышение предсказуемости налогово-бюджетной политики

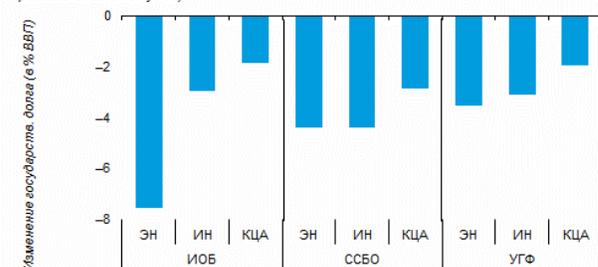
Совершенствование фискальных институтов, в частности, повышение прозрачности бюджетного цикла и систем закупок, может повысить предсказуемость налогово-бюджетной политики благодаря снижению волатильности дискреционных государственных расходов. В Бахрейне и Омане волатильность налогово-бюджетной политики может быть снижена примерно на 10 процентов. Потенциальные выгоды от улучшения прозрачности и систем закупок еще выше в странах — импортерах нефти БВСАП (Египте, Мавритании и Пакистане) и странах КЦА (Азербайджане,

изменениями цен на нефть — что особенно актуально для экспортеров нефти БВСАП и выделено в главе 1, — дает аналогичные результаты.

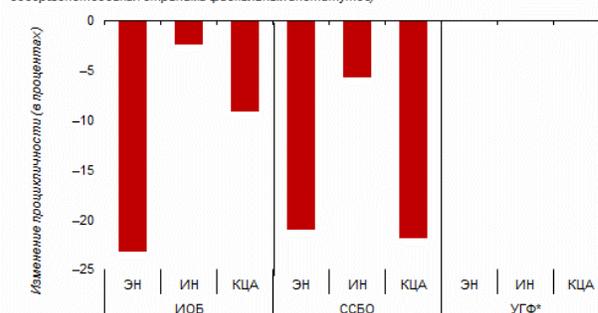
Таджикистане и Узбекистане), где волатильность налогово-бюджетной политики может быть снижена на 11 и 13 процентов, соответственно.

Рисунок 5.6
Влияние качества фискальных институтов на бюджетные результаты

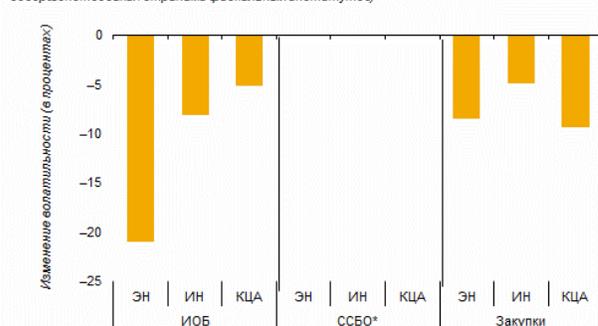
1. Дисциплинарный эффект
(потенциальные изменения государственного долга по мере совершенствования странами фискальных институтов)



2. Стабилизирующий эффект
(потенциальное снижение процикличности государственных расходов по мере совершенствования странами фискальных институтов)



3. Эффект предсказуемости
(потенциальное снижение волатильности дискреционных расходов по мере совершенствования странами фискальных институтов)



Источник: расчеты персонала МВФ.
Примечание. Представленные коэффициенты значимы при доверительных диапазонах в 90-99 процентов.
* Эффекты этих показателей не являются статистически значимыми. Дисциплинарный эффект соответствует сокращению валового государственного долга. Стабилизирующий эффект соответствует снижению процикличности государственных расходов. Эффект предсказуемости соответствует снижению волатильности дискреционных расходов. КЦА = Кавказ и Центральная Азия, ССБО = среднесрочная бюджетная основа, ИОБ = индекс открытости бюджета, EN = экспортеры нефти, IN = импортеры нефти, УГФ = управление государственными финансами.

Укрепление систем УГФ и закупок

Эффективные механизмы УГФ в сочетании с обеспечением соблюдения правил, регулирующих внутренние бюджетные процедуры, а также высококачественный и всесторонний аудит правил и процедур будут способствовать ограничению общего роста государственного долга. В частности, укрепление механизмов УГФ, таких как ограничение не отражаемых в отчетности внебюджетных расходов, повышение эффективности налоговых платежей и усиление контроля за бюджетными рисками со стороны государственных предприятий, в соответствии со стандартами оптимальной практики для экспортеров и импортеров нефти БВСАП может снизить государственный долг примерно на 3-3½ процента ВВП.

Переход к тщательно проработанным бюджетным правилам

Эмпирические данные показывают, что хорошо проработанные бюджетные правила могут укрепить бюджетную дисциплину и повысить стабилизирующие возможности налогово-бюджетной политики. Представляется, что в случае экспортеров нефти БВСАП, сталкивающихся с волатильными ценами на нефть и сокращением бюджетных буферов, правила бюджетного сальдо и правила в отношении расходов могут быть более целесообразными для снижения процикличности при одновременном обеспечении межпоколенческой справедливости. В случае импортеров нефти БВСАП правила бюджетного сальдо и правила в отношении долга могут помочь ограничить быстрый рост государственного долга, одновременно позволяя налогово-бюджетной политике реагировать на шоки (см. вставку 5.1).

Однако одно лишь введение налогово-бюджетных правил в отсутствие сильных фискальных институтов, обеспечивающих их соблюдение, едва ли позволит улучшить бюджетные результаты. В этой связи применению бюджетных правил могли бы способствовать процедурные правила и механизмы обеспечения соблюдения норм и мониторинга. Важнейшее значение имеют также независимые органы, которые предоставляют основные макроэкономические предпосылки и следят за соблюдением правил. Кроме того, необходимым условием для введения бюджетных правил являются комплексные и надежные системы УГФ (IMF 2018c, 2019b).

Призыв к укреплению институтов для улучшения результатов политики

Страны БВСАП и КЦА сталкиваются с серьезными проблемами сужения круга возможных вариантов политики по ограничению давления. Необходимо вновь активизировать усилия по бюджетной консолидации для восстановления буферов и обеспечения долгосрочной макроэкономической устойчивости. Экспортерам нефти БВСАП следует избегать проциклической налогово-бюджетной политики, чтобы повысить эффективность налогово-бюджетной политики и защитить экономику от волатильности мировых цен на нефть. Импортерам нефти БВСАП следует понизить опасно высокий уровень государственного долга, чтобы создать пространство для преодоления слабости экономического роста. Странам КЦА следует восстановить бюджетные буферы в целях повышения макроэкономической стабильности и снижения уязвимости к внешним шокам. Несмотря на прогресс, достигнутый в последнее время, решению

этих проблем способствовало бы дальнейшее укрепление фискальных институтов.

- Страны, имеющие низкие показатели прозрачности (Алжир, Ирак, Катар, Саудовская Аравия), выиграли бы от инициатив по обеспечению прозрачности, которые помогут укрепить бюджетную дисциплину и снизить процикличность и волатильность налогово-бюджетной политики, в том числе за счет повышения подотчетности и уменьшения дискреционных полномочий по увеличению расходов. В этой связи в последние годы Саудовская Аравия предприняла важные шаги к повышению прозрачности, в частности, впервые были опубликованы более полные бюджетные отчеты, квартальные отчеты об исполнении бюджета и проверенные аудиторскими финансовыми отчетами (в том числе по государственной нефтяной компании). Дальнейшие выгоды можно было бы получить путем предоставления более подробных данных о бюджетных прогнозах, результатах и бюджетных рисках, а также расширения институционального охвата бюджетной отчетности. В последнее время в Тунисе и Узбекистане были проведены, в рамках работы по развитию потенциала в сотрудничестве с МВФ, оценки прозрачности в налогово-бюджетной сфере, и было рекомендовано стремиться к улучшению бюджетной отчетности. В целях дальнейшего повышения прозрачности Узбекистан намерен впервые принять участие в оценке индекса открытости бюджета 2021 года.
- Принятие комплексного подхода к анализу активов и обязательств

государственного сектора позволит повысить прозрачность. Совершенствование управления балансом позволило бы странам увеличить доходы, снизить риски и улучшить разработку и проведение налогово-бюджетной политики, особенно в странах БВСАП и КЦА с крупными суверенными фондами благосостояния и государственными предприятиями. В связи с этим МВФ призывает страны провести «Оценки прозрачности налогово-бюджетной сферы», чтобы помочь составить балансы государственного сектора и оценить основные риски для бюджетных перспектив.

- Создание надежных ССБО при четком понимании сложностей налогово-бюджетной сферы повысит бюджетную дисциплину и сократит темпы накопления долга. Это также уменьшит процикличность, особенно в странах — экспортерах нефти БВСАП. Алжир и Пакистан выиграли бы от обеспечения соблюдения существующих ССБО, а усилия по укреплению основ налогово-бюджетной политики (например, в Катаре и ОАЭ) с помощью прямых бюджетных ориентиров также помогли бы снизить процикличность налогово-бюджетной политики.
- Более надежные системы УГФ и эффективные процессы закупок и контроля, которые ограничивают не отражаемые в отчетности внебюджетные расходы и укрепляют надзор за бюджетными рисками, помогут замедлить накопление долга и ограничат незапланированные изменения государственных расходов. В этой связи недавно принятые в Мавритании и Алжире конституционные законы о бюджете

являются положительными шагами в направлении совершенствования систем УГФ и улучшения составления долгосрочных бюджетов. В Кувейте был принят новый закон о государственных закупках в целях содействия конкуренции и прозрачности, а также участия малых и средних предприятий. В стране создаются специализированные органы по закупкам и внедряются современные подходы к оценке заявок, оценке затрат за срок службы и рассмотрению жалоб. Новый закон о тендерах и закупках в Саудовской Аравии должен повысить эффективность государственных инвестиций и прозрачность тендеров. В соответствии с рекомендациями МВФ, в Азербайджане и Узбекистане недавно были приняты законодательные и нормативные акты для создания системы электронных закупок и повышения прозрачности торгов и заключения договоров. В Армении планируется укрепить основу управления государственными инвестициями, чтобы облегчить определение приоритетности инвестиционных проектов.

- Бюджетные правила укрепляют бюджетную дисциплину и повышают устойчивость. Переход к гибким, но эффективным бюджетным правилам может способствовать поддержанию бюджетной дисциплины. Четко определенные положения об освобождении от обязательств, а также механизмы мониторинга и правоприменения могут помочь обеспечить межпоколенческую справедливость, что особенно важно для экспортеров нефти БВСАП, и облегчить бремя долга, представляющее проблему

для стран — импортеров нефти БВСАП. Азербайджан, Алжир и Пакистан могли бы получить больше выгод от обеспечения соблюдения существующих правил, а Кыргызской Республике следует рассмотреть возможность снижения верхнего предела государственного долга при определении своего бюджетного правила.

- Органы по сбору доходов могут укрепить общую налоговую администрацию и способствовать мобилизации внутренних доходов, не связанных с природными ресурсами, что особенно важно для экспортеров нефти БВСАП и КЦА. Органы по сбору доходов можно укрепить путем приведения их в соответствие с надлежащей практикой внутреннего управления, улучшения процедур, регулирующих дискреционные полномочия налоговых чиновников, разработки базовых налоговых процедур и возможностей и упрощения процедуры подачи деклараций и уплаты налогов в электронной форме, а внедрение современных организационных структур и подходов к управлению риском несоблюдения норм укрепит общую налоговую администрацию. Создание надежной среднесрочной бюджетной основы, например, путем реализации среднесрочной стратегии по сбору доходов (СССД), ориентированной на реформу налоговой системы, также может стимулировать мобилизацию доходов, не связанных с природными ресурсами (IMF, OECD, UN, and World Bank 2016).

Вставка 5.1. Уроки налогово-бюджетных реформ в Грузии

Грузия предприняла крупные реформы в целях повышения эффективности налогово-бюджетной политики путем укрепления фискальных институтов, сокращения коррупции и улучшения делового климата. Эти реформы привели к значительному улучшению бюджетных результатов.

С 2003 года в Грузии были проведены значительные реформы государственного сектора и фискальных институтов. Правительство приняло меры по борьбе с коррупцией, в том числе путем улучшения фискальных институтов¹¹. К их числу относились 1) принятие нового закона о бюджете, который укрепил среднесрочную бюджетную основу путем консолидации бюджетного законодательства, объединения центрального и местных бюджетов, ускорения процессов утверждения и исполнения бюджета и введения системы составления бюджетов на основе программ; 2) принятие количественных бюджетных правил (в отношении долга, бюджетного сальдо и правил в отношении расходов) в 2011 году и их усиление в 2018 году¹²; 3) упорядочение налоговой политики и укрепление налоговой администрации с введением системы предоставления услуг налогоплательщикам и закупок в электронной форме («электронного правительства»); и 4) улучшение охвата, анализа и отчетности по бюджетным рискам.

Более сильные фискальные институты помогли добиться лучших бюджетных результатов. Прозрачность в налогово-бюджетной сфере, измеряемая индексом открытости бюджета, заметно улучшилась. Налоговые доходы возросли, а эффективность сбора доходов была выше, чем среди сопоставимых стран. Правительство рационализировало налоги, сократив число видов налогов с 21 до 6, значительно улучшило обслуживание налогоплательщиков и реорганизовало налоговую службу Грузии. Принятие гибких бюджетных правил способствовало укреплению бюджетной дисциплины, ограничило рост государственного долга и уменьшило волатильность государственных расходов. МВФ поддерживал Грузию при проведении этих реформ при помощи механизмов финансирования и активной работы в области профессионального и организационного развития.

В перспективе еще есть возможности для дальнейших реформ фискальных институтов. Эффективность расходов может быть повышена, а более обязательные среднесрочные бюджетные основы помогут обеспечить соблюдение приоритетов среднесрочных расходов. Правительство могло бы улучшить надзор за государственными инвестициями и государственными предприятиями и управление ими в соответствии с рекомендациями «Оценки управления государственными инвестициями». Дальнейшая модернизация налоговой политики и системы сбора доходов поможет обеспечить устойчивые доходы и может быть достигнута с помощью среднесрочной стратегии в отношении доходов для комплексной реформы налоговой системы.

*Подготовила Юлия Р. Теодору.

¹¹ В Бюджетном вестнике МВФ за октябрь 2019 года подробно обсуждаются другие ключевые реформы, которые сократили и ограничили коррупцию в Грузии.

¹² Бюджетные правила ограничивают государственный долг 60 процентами ВВП, бюджетное сальдо — 3 процентами ВВП, а расходы — 30 процентами ВВП. Пересмотр повлек за собой устранение верхнего предела расходов, который имел проциклический уклон, уточнение размера дефицита и государственного долга в рамках правила и определение положений об освобождении от обязательств.

Вставка 5. 2. Фискальные институты и бюджетные результаты: эмпирическая формулировка

В настоящей вставке обсуждаются модели, разработанные для исследования связей между фискальными институтами и бюджетными результатами. Фискальные институты оцениваются с использованием мер прозрачности бюджетного цикла, принятия надежных среднесрочных бюджетных основ и введения бюджетных правил. Внимание заостряется на роли этих институтов в ограничении роста государственного долга (*дисциплинарный эффект*), снижении процикличности налогово-бюджетной политики (*стабилизирующий эффект, повышение устойчивости*) и снижении волатильности налогово-бюджетной политики (*повышение предсказуемости*).

Для изучения дисциплинарного эффекта фискальных институтов устанавливается следующая эмпирическая спецификация:

$$\Delta D_{it} = \alpha + \beta_1 FI_{it} + \beta_2 FI_{it} \times I_{\{=1 \text{ if } MCD\}} + \sum_{k=1}^K \delta_k Z_{k,it} + \varepsilon_{it} \quad (1)$$

В соответствии с работой Dabla-Norris et al. (2010), переменной в левой части является изменение валового государственного долга (ΔD_{it}) в процентах ВВП, где i и t обозначают панельный и временной параметры. Основной независимой переменной является показатель фискальных институтов (FI_{it}), который отражает главным образом прозрачность и наличие среднесрочной бюджетной основы, а также качество процесса закупок и системы управления государственными финансами. Уравнение 1 дополняется добавочными контрольными переменными, влияющими на изменения государственного долга (такими как нефтяное первичное сальдо, рост реального ВВП и инфляция), с тем чтобы учесть смещение, связанное с возможными пропущенными переменными, а также выделить характерные для конкретных стран и не зависящие от времени характеристики. Внимание заостряется на β_1 и β_2 , которые измеряют влияние финансовых институтов на изменения государственного долга.

Стабилизирующие возможности фискальных институтов эмпирически проверяются с использованием двухэтапного подхода. Вначале оценивается цикличность налогово-бюджетной политики (уравнение 2).

$$\Delta \text{Log} G_{it} = \alpha_{it} + \beta \Delta Y_{it} + \sum_{j=1}^J \delta_j X_{j,it} + \varepsilon_{it} \quad (2)$$

Подстрочные индексы i и t относятся к страновому и временному параметрам. $\Delta \text{Log} G_{it}$ представляет первые разности логарифма реальных государственных расходов, а ΔY_{it} — это темп роста реального ВВП. Уравнение 2 описывает функцию реакции бюджета, которая учитывает изменения государственных расходов в ответ на экономический цикл. Динамика экономического цикла совпадает с циклом цен на нефть (см. главу 1). Уравнение 2 включает набор контрольных переменных ($X_{j,it}$: реальный ВВП на душу населения, финансовое развитие, условия торговли, инфляция), влияющих на государственные расходы. В соответствии с работой Aghion and Marinescu (2007) рассчитываются изменяющиеся во времени и специфические для конкретных стран коэффициенты проциклической ($\hat{\beta} > 0$) или контрциклической налогово-бюджетной политики ($\hat{\beta} < 0$). После оценки циклической реакции налогово-бюджетной политики ($\hat{\beta}_{it}$) определяется воздействие фискальных институтов на проциклический или контрциклический характер налогово-бюджетной политики (уравнение 3).

$$\hat{\beta}_{it} = \alpha_i + \delta_1 FI_{it} + \delta_2 FI_{it} \times I_{\{=1 \text{ if } MCD\}} + \sum_{k=1}^K \lambda_k Z_{k,it} + \varepsilon_{it} \quad (3)$$

Внимание заостряется на коэффициентах δ_1 и δ_2 , которые измеряют воздействие фискальных институтов на циклический характер налогово-бюджетной политики. Отрицательные δ_1 и δ_2 означают, что фискальные институты ассоциируются с более низкой проциклическостью налогово-бюджетной политики.

И вновь мы применяем двухэтапный подход к изучению эффективности фискальных институтов в снижении волатильности налогово-бюджетной политики. Вначале мы изолируем изменения в несущественных государственных расходах, используя нижеследующую спецификацию.

$$\Delta \text{Log} G_{it} = \alpha_{it} + \beta \Delta Y_{it} + \sum_{j=1}^J \delta_j X_{j,it} + \omega_{it} \quad (4)$$

$\Delta \text{Log} G_{it}$ представляет собой первую разность логарифма реальных государственных расходов, а ΔY_{it} — это рост реального ВВП, учитывающий влияние состояния экономики на изменения в расходах. Уравнение 4 включает набор контрольных переменных ($X_{j,it}$: волатильность цен на нефть, волатильность темпов роста реального ВВП,

Вставка 5. 2. Фискальные институты и бюджетные результаты: эмпирическая формулировка (окончание)

инфляция), влияющих на государственные расходы. В данной эмпирической формулировке остаточные члены ($\widehat{\omega}_{it}$) играют важную роль, так как они отражают дискреционные изменения государственных расходов, не обусловленные ни экономическим циклом, ни автоматическими стабилизаторами. Волатильность налогово-бюджетной политики рассчитывается как стандартное отклонение остаточных переменных в стране i с использованием 5-летних периодов (σ_i^t), так как мы хотим изолировать «шумы», которые могут существовать в краткосрочном плане.

На втором этапе оценивается влияние фискальных институтов на волатильность налогово-бюджетной политики с использованием уравнения 5.

$$\sigma_i^t = \alpha_i + \delta_1 FI_{it} + \delta_2 FI_{it} \times I_{\{=1 \text{ if } MCD\}} + \lambda_k Z_{k,it} + \varepsilon_{it} \quad (5)$$

δ_1 и δ_2 являются коэффициентами, представляющими интерес. Ожидается, что они будут отрицательными, прогнозируя снижение волатильности налогово-бюджетной политики благодаря фискальным институтам.

Роль бюджетных правил в ограничении роста государственного долга и снижении процикличности проверяется с использованием уравнения (6).

$$\Delta Y_{it} = \alpha + \beta_1 FI_{it} + \beta_2 (FR_{it} \times PR_{it}) + \sum_{k=1}^K \delta_k Z_{k,it} + \varepsilon_{it} \quad (6)$$

Зависимая переменная ΔY_{it} представляет собой изменение государственного долга (ΔD_{it}) или циклические коэффициенты налогово-бюджетной политики ($\widehat{\beta}_{it}$), выводимые из уравнения 3. Подстрочные индексы i и t представляют собой панельный и временной параметры. Главной независимой переменной является условная переменная, учитывающая наличие бюджетного правила (FR_{it}). Характеризующий взаимодействие член ($FR_{it} \times PR_{it}$) учитывает наличие правила в отношении процедур, органов мониторинга и правоприменения, наличие положения об освобождении от обязательств или правил, исключающих государственные расходы из расчета бюджетного сальдо.

Нижеприведенное уравнение 7 описывает эконометрическую модель, используемую для оценки роли фискальных институтов в воздействии на мобилизацию внутренних доходов. Зависимая переменная — это отношение общих доходов к ВВП или доходов, не связанных с природными ресурсами, к ВВП (Rev_{it}), где i и t являются панельным и временным параметрами. Независимые переменные включают ВВП на душу населения, открытость для торговли и политические и институциональные переменные.

$$Rev_{it}^t = \alpha_i + \delta_1 FI_{it} + \delta_2 FI_{it} \times I_{\{=1 \text{ if } MCD\}} + \lambda_k Z_{k,it} + \mu_k Pol_{k,it} + \varepsilon_{it} \quad (7)$$

Выборка охватывает 114 стран по всем группам доходов и регионам, в том числе 31 страну БЦД. Панель не сбалансирована из-за существенных ограничений данных, в частности, это касается показателей фискальных институтов (индекс открытости бюджета, среднесрочная бюджетная основа, закупки, управление государственными финансами). Учитывая, что фискальные институты изменяются медленно, используются пятилетние средние значения всех переменных. Уравнения 1, 3, 5 и 6 оцениваются с использованием метода, приведенного в работе Driscoll and Kraay (1998), который позволяет получить гетероскедастически согласованные стандартные ошибки, устойчивые к очень общим формам пространственной и временной зависимости. Уравнение 7 оценивается с использованием метода фиксированных эффектов с устойчивыми стандартными ошибками. Все спецификации включают контрольные переменные для уменьшения потенциального смещения, связанного с пропущенными переменными. К ним относятся макроэкономические и структурные показатели (*ВВП на душу населения, инфляция, финансовое развитие, открытость для торговли, условия торговли, волатильность роста реального ВВП, волатильность цен на нефть, нефтепродуктовое первичное сальдо*), а также политические и институциональные переменные (*сила демократии, верховенство закона, эффективность государственного управления и т. д.*). Фиксированные страновые эффекты вводятся для уменьшения озабоченности относительно структурной зависимости. В соответствии с работой Alesina and Perotti (1999) предполагается, что изменение фискальных институтов связано с большими затратами и что они являются стабильными, по крайней мере, в краткосрочной и среднесрочной перспективе. Таким образом, причинно-следственная связь направлена от фискальных институтов к бюджетным результатам, уменьшая смещение эндогенности, вызванное обратной причинно-следственной связью.

*Подготовил Муссе Соу.

Литература

Aghion, P., and I. Marinescu. 2007. “Cyclical Budgetary Policy and Economic Growth: What Do We Learn from OECD Panel Data?” *NBER Macroeconomics Annual* 22: 251–78.

Albuquerque, B. 2011. “Fiscal Institutions and Public Spending Volatility in Europe.” *Economic Modelling* 28: 2544–59.

Alesina, A., and R. Perotti. 1999. “Budget Deficits and Budget Institutions.” In *Fiscal Institutions and Fiscal Performance*, edited by J. Poterba and J. von Hagen, Chicago: University of Chicago Press, 13–36.

Alesina, A., F. Campante, and G. Tabellini. 2008. “Why is Fiscal Policy Often Procyclical?” *Journal of the European Economic Association* 6(5): 1006–36.

Dabla-Norris, E., R. Allen, L-F. Zanna, T. Prakash, E. Kvintradze, V. Lledo, I. Yackovlev, and S. Gollwitzer. 2010. “Budget Institutions and Fiscal Performance in Low-Income Countries.” IMF Working Paper WP/10/80, International Monetary Fund, Washington, DC.

Driscoll, J. C., and A. C. Kraay. 1998. “Consistent Covariance Matrix Estimation with Spatially Dependent Panel Data.” *Review of Economics and Statistics* 80 (4): 549–60.

Eyraud, L., X. Debrun, A. Hodge, V. D. Lledo, and C. Pattillo. 2018. “Second-Generation Fiscal Rules: Balancing Simplicity, Flexibility, and Enforceability.” Staff Discussion Note No. 18/04, International Monetary Fund, Washington, DC.

Fatas, A., and I. Mihov. 2006. “The Macroeconomic Effects of Fiscal Rules in the US States.” *Journal of Public Economics* 90: 101–17.

Frankel, J. 2011. “A Solution to Fiscal Procyclicality: The Structural Budget Institutions Pioneered by Chile.” NBER Working Paper No. 16945, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.

Frankel, J., C. Vegh, and G. Vuletin. 2013. “On Graduation from Fiscal Procyclicality.” *Journal of Development Economics* 100: 32–47.

Guerguil, M., P. Mandon, and R. Tapsoba. 2017. “Flexible Fiscal Rules and Countercyclical Fiscal Policy.” *Journal of Macroeconomics* 52: 189–220.

International Monetary Fund (IMF). 2012. “Fiscal Transparency, Accountability, and Risk.” IMF Board Policy Paper, Washington, DC.

———. 2016. “Enhancing the Effectiveness of External Support in Building Tax Capacity in Developing Countries.” Washington, DC.

———. 2017. “Building Fiscal Capacity in Fragile States.” IMF Policy Paper, Washington, DC.

———. 2018a. Fiscal Monitor. Washington, DC, October.

———. 2018b. Fiscal Transparency Handbook. Washington, DC.

———. 2018c. “Saudi Arabia—Selected Issues: Fiscal Frameworks and Fiscal Anchors: The Experience in Commodity Exporting Countries and Implications for Saudi Arabia.” No. 18/264, Washington, DC.

———. 2019a. Fiscal Monitor. Washington, DC, April.

———. 2019b. “Saudi Arabia—2019 Article IV Consultation,” IMF Staff Country Report No. 19/170. Washington, DC.

———. 2010. “Fiscal Consolidation in G-20 Countries—The Role of Budget Institutions.” IMF Board Policy Paper, Washington, DC.

International Monetary Fund (IMF), Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD), United Nations (UN), and World Bank. 2016. “Enhancing the Effectiveness of External Support in Building Tax Capacity in Developing Countries.” Prepared for Submission to G20 Finance Ministers. July.

Jarvis, C. and others. Forthcoming. “Curbing Corruption Through Better Economic Governance in the Middle East, North Africa, and Central Asia.” Middle East and Central Asia Department, International Monetary Fund, Washington, DC.

Jewell, A., M. Mansour, P. Mitra, and C. Sdravovich. 2015. “Fair Taxation in the Middle East and North Africa.” Staff Discussion Note 15/16, International Monetary Fund, Washington, DC.

Manasse, P. 2006. “Procyclical Fiscal Policy: Shocks, Rules, and Institutions—A View from MARS.” IMF Working Paper, WP/06/27. International Monetary Fund, Washington, DC.

Olden, B., D. Last, S. Ylaoutinen, and C. Sateriale. 2012. “Fiscal Consolidation in South Eastern European Countries: The Role of Budget Institutions.” IMF Working Paper, WP/12/113, International Monetary Fund, Washington, DC.

Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). 2015. “Prudent Debt Targets and Fiscal Frameworks.” OECD Economic Policy Paper. Paris.

Tamirisa, N. T., and C. Duenwald. 2017. “Public Wage Bills in the Middle East and Central Asia.” IMF Departmental Paper, International Monetary Fund, Washington, DC.