

Государственные финансы и технологическое развитие в Центральной Азии

Роман Могилевский





ДОКЛАД #56, 2020

Государственные финансы и технологическое развитие в Центральной Азии

Роман Могилевский

Аннотация: В настоящей работе рассматривается текущая ситуация с доходами, расходами и дефицитом государственного бюджета в странах Центральной Азии, и обсуждаются различные варианты фискальной политики, направленной на содействие технологическому развитию этих стран. В работе анализируются актуальные проблемы государственных финансов, включая размер государственного бюджета, потери эффективности за счет неравного налогообложения различных отраслей и предприятий, неэффективность внешней помощи и недостаточная отдача от государственных расходов. В работе предлагаются рекомендации по изменению фискальной политики с целью продвижения экономической диверсификации и роста производительности в Центральной Азии.

Ключевые слова: фискальная политика, Центральная Азия, технологическое развитие

Коды JEL: H20, H30, H50, H52, H55, H60

Институт государственного управления и политики (ИГУП) был создан в 2011 году для содействия систематическим и глубоким исследованиям по вопросам, относящимся к социально-экономическому развитию Центральной Азии, а также для изучения альтернатив политики. Институт государственного управления и политики является частью Высшей школы развития Университета Центральной Азии. Университет Центральной Азии (УЦА) был основан в 2000 году. Президенты Казахстана, Кыргызстана и Таджикистана и Его Высочество Ага Хан подписали Международный договор и Устав, учреждая этот светский и частный университет. Данные документы были ратифицированы соответствующими парламентами и зарегистрированы в Организации Объединенных Наций.

Доклады ИГУП представляют собой рецензируемую серию материалов, в которых публикуются оригинальные работы по широкому спектру тем, посвященных социально-экономическому развитию, государственному управлению и государственной политике в Центральной Азии. Они являются динамичной площадкой для исследователей, которые имеют возможность делиться идеями с разнообразной аудиторией, интересующейся существующими и возникающими проблемами, стоящими перед широким регионом Центральной Азии. Комментарии к документам или вопросы по их содержанию можно отправлять по адресу ippa@ucentralasia.org. Ссылаться на «Доклады ИГУП УЦА» можно без предварительного разрешения.

Редакторы серии Доклады ИГУП: Д-р Богдан Кравченко и д-р Роман Могилевский.

Об авторе: Д-р Роман Могилевский является старшим научным сотрудником и ассоциированным директором Института государственного управления и политики Университета Центральной Азии. Сфера его исследовательских интересов включает государственные финансы, макроэкономику, внешнеторговую политику и рынок труда в странах Центральной Азии и Восточной Европы. В течение более чем 20 лет он работает в качестве консультанта по вопросам экономической политики для государственных органов стран Центральной Азии и для Азиатского банка развития, Всемирного банка, ООН и других международных организаций. Д-р Могилевский активно публикуется по различным проблемам социально-экономического развития постсоциалистических стран.

Данная работа выполнена при поддержке гранта, предоставленного Центром исследований международного развития (ЦИМР), Оттава, Канада. Высказанные в работе взгляды не обязательно отражают позицию ЦИМР и его Совета Управляющих.

Авторское право © 2020 Университет Центральной Азии 720001, Кыргызская Республика, г. Бишкек, ул. Токтогула, 138 Тел.: +996 (312) 910 822, E-mail: ippa@ucentralasia.org www.ucentralasia.org

Содержание настоящего документа является исключительно предметом ответственности автора и ни в коей мере не является отражением взглядов Университета Центральной Азии

Содержание

1.	Вве	дение	5
2.	Тенд	ценции государственных финансов в странах Центральной Азии	6
	2.1.	Уровень экономического развития и экономический рост	6
	2.2.	Тенденции изменения консолидированного государственного бюджета	7
	2.3.	Государственные доходы	9
	2.4.	Государственные расходы	11
	2.5.	Дефицит государственного бюджета и государственный долг	14
3.	Избј	ранные вопросы фискальной политики	16
	3.1.	Размер государственного бюджета	16
	3.2.	Налогообложение	19
	3.3.	Зависимость от внешней помощи	23
	3.4.	Эффективность государственных расходов	25
4.	Мер	ы фискальной политики, направленные на поддержку технологического)
	разв	вития	30
5.	Закл	іючение и рекомендации для выработки политики	34
6.	Испо	ользованная литература	35
Pi	исун	оки	
P	ісуно	к 1. Темпы прироста ВВП и ВВП на душу населения	7
P	ісуно	к 2. Доходы, расходы и дефицит консолидированного бюджета, 2018 г	7
P		к 3. Изменение показателей консолидированного государственного бюджета 5–2018 гг	-
P		к 4. Государственные доходы, 2017 г	
P		к 5. Расходы консолидированного государственного бюджета по функционал сификации	
Pν		к 6. Расходы консолидированного государственного бюджета по экономическ сификации	
P	ісуно	к 7. Государственный долг по состоянию на конец 2018 г	15
P		к 8. Соотношение между размером государственного бюджета и ВВП на душу ления	
P		к 9. Ставки НДС, 2017 г	
	-	к 10. Государственные расходы на образование, все уровни образования, в	
	расч	ете на одного учащегося, 2017 г	25

ЦА

PISA

WIPO

UNESCO

Центральноазиатский

Международная программа оценки учащихся

Организация ООН по вопросам образования, науки и культуры

Всемирная организация интеллектуальной собственности

Рисунок 11	Государственные расходы на здравоохранение на душу населения, 2017 г26
Рисунок 12	. Баллы PISA по чтению в сопоставлении с расходами на образование, 2018 г28
	3. Государственные расходы на НИОКР, 2015 г31
Таблицы	
и Кыргь	Чистые трансферты, полученные государственными бюджетами Казахстана ізстана благодаря принятой в ЕАЭС схеме разделения доходов от импортных11
Сокращен	ия
ВВП	Валовой внутренний продукт
ГНС	Государственная налоговая служба Кыргызской Республики
ГЭС	Гидроэлектростанция
ЕАЭС	Евразийский экономический союз
ЕНПФ	Единый накопительный пенсионный фонд Республики Казахстан
ИКТ	Информационные и коммуникационные технологии
ИМР	Индикаторы мирового развития
КПР	Комитет помощи развитию
МВФ	Международный валютный фонд
ММСП	Микро-, малые и средние предприятия
НДС	Налог на добавленную стоимость
НИОКР	Научно-исследовательские и опытно-конструкторские работы
НПО	Неправительственные организации
НСК	Национальный статистический комитет Кыргызской Республики
НФРК	Национальный фонд Республики Казахстан
ОК	Обменный курс
ОПР	Официальная помощь развитию
ОЭСР	Организация экономического сотрудничества и развития
ПИИ	Прямые иностранные инвестиции
ПМР	Перспективы мирового развития
ППС	Паритет покупательной способности
США	Соединенные Штаты Америки

1. Введение

В середине 2010-х гг. страны Центральной Азии вступили в новый этап своего экономического развития. В 1990-е гг. они прошли через фазу острого кризиса, связанного с переходом плановой экономики к рыночной. За переходным периодом в 2000–2013 гг. последовали восстановление и быстрый экономический рост, обусловленные адаптацией населения к условиям рыночной экономики и высокими международными ценами на природные ресурсы (нефть, газ, золото, другие металлы), благодаря которым эти страны выиграли прямо (экспортеры энергоресурсов) или косвенно (получатели денежных переводов от трудовых мигрантов из соседних стран, богатых энергоресурсами). Падение международных цен на энергоресурсы в 2014 г. отрицательно повлияло на страны региона. В 2015–2018 гг. темпы прироста ВВП центральноазиатских стран снизились на несколько процентных пунктов в сравнении с периодом 2000–2014 гг. Замедление роста свидетельствует о том, что модель экономического развития, основанная на использовании собственных или соседских природных ресурсов, требует замены на иную модель, базирующуюся на росте производительности труда и основном источнике этого роста – технологическом развитии.

В целом, правительства стран Центральной Азии это хорошо понимают. Стратегии национального развития этих стран¹ делают акцент на необходимости диверсификации экономики и переходе от добывающей промышленности и малопроизводительного сельского хозяйства к более технологически продвинутым видам обрабатывающей промышленности, услуг и сельского хозяйства. Для осуществления этого перехода необходимо задействовать разные виды экономической политики. Наиболее мощным инструментом в арсенале государства является фискальная политика. По этой причине в настоящей работе рассматриваются фискальная политика стран региона и возможности ее модификации для ускорения технологического развития. Для целей данного исследования технологическое развитие понимается в широком смысле. В последнее время под технологиями часто подразумеваются информационные и коммуникационные технологии (ИКТ) и цифровая экономика. Однако в контексте Центральной Азии более релевантным кажется такое понимание технологий, которое, конечно, включает ИКТ/цифровизацию, а также и более традиционные технологии (использование современных производственных ресурсов и технологий возделывания земли в сельском хозяйстве, новейшего оборудования и методов обработки в промышленности, энергосберегающие методы и др.).

Под фискальной политикой здесь понимаются все виды государственной деятельности, связанные с управлением доходами, расходами, дефицитом/профицитом государственного бюджета, включая налоговую политику, политику государственных заимствований, отраслевые программы расходов и т.п. Фискальная политика рассматривается с точки зрения предприятий и домохозяйств, являющихся основными агентами технологического развития, для которых имеет значение фискальная деятельность на любом уровне. Поэтому данная работа фокусируется на бюджете сектора государственного управления, включающем в себя бюджет центрального правительства, местные бюджеты и государственные внебюджетные фонды. В работе не ставится цели дать детальное описание всех аспектов налогов, расходных программ и способов финансирования бюджетного дефици-

¹ Например, Государственная программа индустриального и инновационного развития Республики Казахстан на 2015–2019 гг., Национальная стратегия развития Кыргызской Республики на 2018–2040 гг., Национальная стратегия развития Республики Таджикистан до 2030 г.

í Азии 6

та в каждой из стран Центральной Азии; речь, скорее, идет о том, чтобы выявить и проанализировать основные тенденции в политике и общие проблемы стран региона.

Работа охватывает Афганистан, Казахстан, Кыргызстан, Таджикистан и Узбекистан. Это довольно неоднородная группа стран, находящихся на разных уровнях экономического развития и сталкивающихся с различными проблемами, но в то же время географически, исторически, институционально и культурно близких друг другу. Их текущее экономическое, социальное и политическое взаимодействие также является значительным. Такая близость позволяет им учиться друг у друга. Общества стран Центральной Азии также должны быть осведомлены о ситуации в соседних странах и проводимой там политике, чтобы обеспечить надлежащую координацию и максимизировать выгоды от регионального сотрудничества. В силу имеющих место конфликтов, Афганистан неправомерно напрямую сравнивать с другими странами в регионе и за его пределами. Тем не менее, имеет смысл сопоставлять государственные финансы этой страны с бюджетными системами других стран Центральной Азии для того, чтобы лучше понять имеющиеся проблемы и возможные варианты политики, которую можно будет проводить после разрешения конфликта.

2. Тенденции государственных финансов в странах Центральной Азии

2.1. Уровень экономического развития и экономический рост

Размер и охват фискальной деятельности зависит от уровня экономического развития страны. Страны региона относятся к группам стран с низкими (Афганистан и Таджикистан), нижесредними (Кыргызстан и Узбекистан) и вышесредними (Казахстан) доходами². Казахстан, единственный крупный экспортер энергоресурсов среди рассматриваемых стран, гораздо богаче его центральноазиатских (ЦА) соседей. С учетом географии и истории Центральной Азии подходящими для региона группами для сравнения являются «развивающиеся страны Европы» и «развивающиеся страны Азии» По размеру ВВП на душу населения (Рисунок 1) уровень развития Казахстана сопоставим с уровнем развивающихся стран Европы, тогда как величина ВВП на душу населения в Афганистане, Кыргызстане, Таджикистане и Узбекистане в несколько раз ниже, чем средний уровень для развивающихся стран Азии.

Обычно темпы экономического роста страны отрицательно коррелированы с уровнем ее экономического развития – легче расти с низкой базы. Это правило в основном соблюдается в Центральной Азии, но с некоторыми оговорками (Рисунок 1). В течение десятилетия 2009–2018 гг. Афганистан, Кыргызстан, Таджикистан и Узбекистан имели более низкие темпы роста, чем средний темп роста развивающихся стран Азии. Темп прироста ВВП в Кыргызстане был ниже, чем в Казахстане, где ВВП на душу населения в семь раз выше. Темпы роста Казахстана примерно соответствуют его уровню экономического развития, а остальные страны региона, особенно Кыргызстан, растут медленнее, чем это можно было бы ожидать при их уровне экономического развития.

² В соответствии с используемой Всемирным банком классификацией стран по доходам за 2019 г.

³ Постсоциалистические страны Центральной и Юго-Восточной Европы, входящие в группу "Emerging and developing Europe" согласно классификации, принятой в публикации и базе данных «Перспективы мировой экономики» (ПМЭ) Международного валютного фонда (МВФ).

⁴ Большинство стран Азии и Тихоокеанского региона (за исключением развитых стран Восточной Азии и стран Западной Азии), включенных в группу "Emerging and developing Asia" ПМЭ.



Рисунок 1. Темпы прироста ВВП и ВВП на душу населения

Источники: база данных ПМЭ МВФ, Индикаторы мирового развития (ИМР)

2.2. Тенденции изменения консолидированного государственного бюджета

По данным ПМЭ МВФ, разница между странами региона велика и с точки зрения размеров консолидированного государственного бюджета (Рисунки 2, 3). Совокупные государственные расходы в Кыргызстане и Таджикистане систематически превышают 30 % ВВП и временами приближаются к 40 % ВВП, что может рассматриваться как очень высокий уровень расходов для стран на их уровне экономического развития. По этому показателю они сравнимы с постсоциалистическими странами Европы. С другой стороны, в Казахстане и в меньшей степени Узбекистане уровень государственных расходов ниже, чем в развивающихся странах Европы и Азии.

Высокие государственные расходы в Кыргызстане и Таджикистане финансируются за счет больших⁵ государственных доходов (особенно в Кыргызстане) и дефицита государственного бюджета (особенно в Таджикистане).

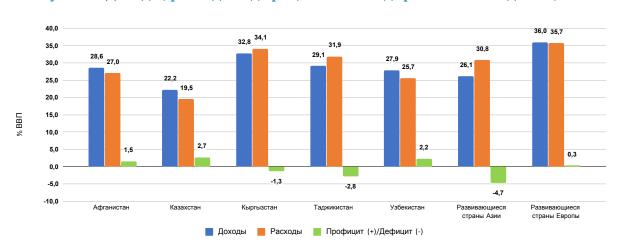


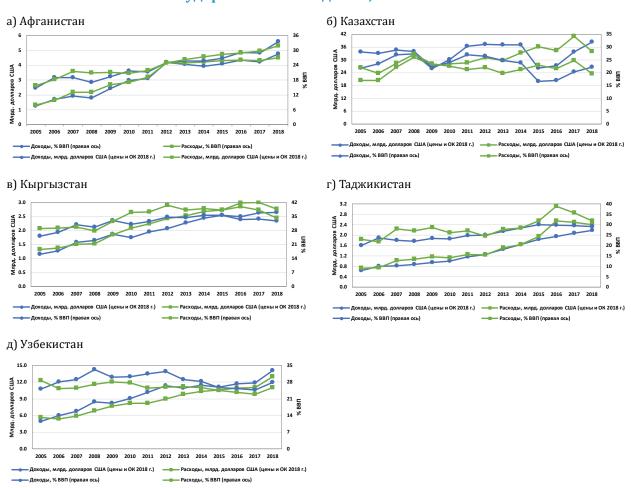
Рисунок 2. Доходы, расходы и дефицит консолидированного бюджета, 2018 г.

Источник: база данных ПМЭ МВФ

⁵ В сравнении с размерами экономики.

Расходы консолидированного бюджета росли во всех странах региона, начиная с 2005 г. (Рисунки 3а–3е). В абсолютном выражении (при постоянных обменном курсе и ценах) за период 2005–2018 гг. расходы почти удвоились в Казахстане, более чем удвоились в Кыргызстане и Узбекистане, утроились или учетверились в Афганистане и Таджикистане. В Афганистане, Кыргызстане и Таджикистане государственные расходы также возросли в процентах к ВВП; другим словами, расходы в этих странах росли быстрее, чем их ВВП. Государственные расходы в Узбекистане, напротив, снизились на 3 процентных пункта ВВП за период между 2005 и 2018 гг.

Рисунок 3. Изменение показателей консолидированного государственного бюджета, 2005–2018 гг.



Источник: база данных ПМЭ МВФ

Динамика доходов во всех странах в основном повторяла динамику расходов. В Афганистане, Кыргызстане и Таджикистане в основном отмечался или дефицит, или около нулевое сальдо государственного бюджета. В Казахстане и Узбекистане государственный бюджет в основном сводился с профицитом (в Казахстане за исключением 2009 и 2015–2017 гг., когда из-за необычно низких доходов наблюдался дефицит). В Казахстане проводится политика, согласно которой в период высоких цен на энергоносители ресурсы накапливаются в суверенном фонде благосостояния (Национальный фонд Республики Казахстан, НФРК), а при падении этих цен и текущих доходов бюджета эти сбережения расходуются,

⁶ В этой стране главным источником государственных доходов является налогообложение добычи и экспорта нефти.

чтобы сгладить экономическую и бюджетную динамику. Аналогично, в Узбекистане есть Фонд реконструкции и развития Республики Узбекистан. Все правительства в странах региона проводили разумную политику, избегая расходящихся тенденций в своих доходах и расходах и наращивания бюджетных дефицитов.

2.3. Государственные доходы

Государственные доходы в странах региона образуются из налогов и социальных взносов, неналоговых платежей (доходы от собственности и платных услуг, пошлин и др.), а в Афганистане, Кыргызстане и Таджикистане – также из внешней помощи в форме грантов. Ввиду большого значения внешней помощи она обсуждается отдельно ниже в разделе 3.3.

Структура внутренних доходов по источникам показана на Рисунке 4. Основным источником доходов в Кыргызстане, Таджикистане и Узбекистане являются налоги на товары и услуги – налог на добавленную стоимость (НДС) на импорт и внутреннее производство, акцизы на импорт и внутреннее производство, налог с продаж и некоторые другие косвенные налоги. В этих трех странах поступления налогов на товары и услуги превышают 10 % ВВП, обеспечивая около трети внутренних доходов в. Косвенные доходы также важны в Афганистане и Казахстане (около 4 % ВВП в каждой из этих стран). Среди всех налогов на товары и услуги наиболее важным является НДС на импорт 9, он приносит до половины всех налогов на товары и услуги. Это происходит благодаря большому импорту (от 20 до 60 % ВВП этих стран) и лучшему администрированию налогов, собираемых на границе, по сравнению с налогами на внутреннее производство.

Налоги на доходы являются крупнейшим источником государственных доходов в Казахстане (почти 6 % ВВП или 29 % совокупных внутренних доходов). Это происходит благодаря развитию в Казахстане корпоративного сектора, играющего ведущую роль в добывающей промышленности и металлургии – основных секторах экономики в этой стране. В Узбекистане сборы налогов на доходы даже выше, чем в Казахстане ¹⁰ (почти 8 % ВВП или 28 % внутренних доходов), но в этой стране это только второй по величине источник доходов после налогов на товары и услуги. В остальных трех странах корпоративный сектор развит меньше, большая роль принадлежит государственным или микро-, малым и средним предприятиям (ММСП), которые уплачивают мало налогов на доходы и прибыль или их вовсе не платят. Тем не менее, налогообложение горнодобывающей промышленности и доходов населения удерживают налоги на доходы на втором или третьем месте среди источников внутренних доходов в Афганистане, Кыргызстане и Таджикистане.

⁷ В Кыргызстане собираются одновременно и НДС, и налог с продаж.

⁸ Здесь и далее в разделе 2 все количественные оценки даны за 2017 г.

⁹ За исключением Афганистана, где НДС еще не введен (ожидается к концу 2020 г.).

¹⁰ При измерении сборов в процентах ВВП.

35 30 25 띪 20 **%** 15 10 5 0 Казахстан **Узбекистан** Афганистан Кыргызстан Таджикистан ■ НДС и акцизы ■ Налоги на доходы ■ Налоги на международную торговлю Налоги на ФЗП Другие налоги ■ Неналоговые доходы

Рисунок 4. Государственные доходы, 2017 г.

Источники: база данных МВФ по статистике государственных финансов, база данных ПМЭ МВФ, Министерство финансов Республики Таджикистан

Налоги на международную торговлю (импортные пошлины, а в некоторых странах и экспортные пошлины) важны в Афганистане, Казахстане и Кыргызстане (2,7–3,3 % ВВП) и сравнительно малы в Таджикистане и Узбекистане (1,1 % ВВП). В Афганистане и Кыргызстане причины больших сборов этих налогов те же, что и для НДС на импорт – большой импорт и лучшее администрирование на границе. В Казахстане больше доходов генерируют не импортные пошлины, экспортные пошлины на сырую нефть и нефтепродукты. Казахстан и Кыргызстан являются членами Евразийского Экономического Союза (ЕАЭС) и в этом качестве извлекают пользу из схемы разделения доходов от импортных пошлин, принятой в этом союзе. В этой схеме каждая страна получает фиксированную долю общих сборов импортных пошлин. Оценки чистых трансфертов, получаемых Казахстаном и Кыргызстаном от остальных членов ЕАЭС (в основном Беларуси и Российской Федерации¹¹), приведены в Таблице 1. Данные трансферты невелики в сравнении с общими доходами консолидированного государственного бюджета этих стран (возможно за исключением доходов бюджета Кыргызстана в 2017 г.).

¹¹ Реагируя на эту ситуацию, решением Высшего Евразийского Экономического Совета (состоящего из президентов или премьер-министров стран-участниц ЕАЭС) от 1 октября 2019 г. доля Казахстана сокращена на 0,1 процентного пункта в пользу Беларуси. Это изменение вступило в силу с 1 января 2020 г.

Таблица 1. Чистые трансферты, полученные государственными бюджетами Казахстана и Кыргызстана благодаря принятой в ЕАЭС схеме разделения доходов от импортных пошлин

Казахстан	2016	2017	2018
Млн долларов США	141	185	236
% собственных сборов импортных пошлин	25.4	29.0	37.6
% совокупных доходов консолидированного бюджета	0.64	0.56	0.68
Кыргызстан			
Млн долларов США	12	41	8
% собственных сборов импортных пошлин	7.2	22.8	3.4

Источники: Министерства финансов Республики Казахстан и Кыргызской Республики, база данных ПМЭ МВФ, расчеты автора

В Кыргызстане вторым по величине источником доходов консолидированного бюджета являются социальные взносы, сумма которых в 2017 г. была эквивалентна 5,5 % ВВП. Социальные взносы также приносят большие доходы в Узбекистане (5,4 % ВВП). Они гораздо менее важны в Таджикистане (2,4 % ВВП) и Казахстане (1,6 % ВВП). Интересно, что сборы социального налога в Казахстане, богатейшей стране региона, находятся на заметно более низком уровне, чем в более бедных Кыргызстане, Таджикистане и Узбекистане (в Афганистане нет такого налога или обязательного платежа). Сравнительно низкий уровень сборов социального налога в Казахстане частично объясняется тем, что часть пенсионной системы в этой стране является накопительной и функционирует за пределами консолидированного государственного бюджета. Накопительный компонент пенсионной системы первоначально был частным, а затем был консолидирован в рамках принадлежащего государству Единого накопительного пенсионного фонда (ЕНПФ) без включения его в государственный бюджет¹². Государственный бюджет включает только солидарную, не зависящую от взносов часть системы. По отчетам ЕНПФ, поступления взносов в накопительный компонент пенсионной системы в 2017 г. составили 1,4 % ВВП. С учетом этого совокупные социальные взносы в Казахстане оказались на уровне 3,0 % ВВП, то есть оказались гораздо меньшими, чем в Кыргызстане и Узбекистане. Последний элемент государственных доходов, неналоговые доходы, включает в себя разнообразные виды доходов; они приносят в бюджет более 20 % общих внутренних доходов во всех рассматриваемых странах, кроме Узбекистана.

2.4. Государственные расходы

Большая часть государственных средств в Центральной Азии расходуется на социальную защиту, образование и поддержку экономики (Рисунок 5). Эти три функции государственного бюджета поглощают более 60 % совокупных расходов. Единственным исключением является Афганистан, где вследствие конфликта более половины бюджетных ресурсов уходит на оборону и поддержание общественного порядка и безопасности.

¹² См. детали в (Maltseva & Janenova, 2018).

40 35 30 25 뗾 20 15 10 5 0 2006 2017 2017 2017 2017 Афганистан Кыргызстан Таджикистан **Узбекистан** ■Государственные службы общего назначения ■ Оборона, общественный порядок и безопасность Здравоохранение Образование Социальная защита и социальное страхование ■Прочие функции

Рисунок 5. Расходы консолидированного государственного бюджета по функциональной классификации.

Источники: МВФ, министерства финансов и статистические ведомства стран региона

Самой большой статьей расходов в Кыргызстане и Узбекистане является социальная защита и социальное страхование. В 2017 г. Кыргызстан и Узбекистан потратили на эти цели 10,4 % ВВП и 7,7 % ВВП соответственно; для сравнения, государственные расходы Казахстана и Таджикистана по этой статье составили меньше 5 % ВВП. Большая часть этих расходов (до 80 %) во всех этих странах уходит на пенсии по старости. Остальные программы социальной защиты и социального страхования (социальные пособия для уязвимых групп населения, пособия по безработице и др.) сравнительно невелики. Это один из примеров того, в чем размеры и структура бюджета в Центральной Азии похожи на таковые в развивающихся странах Европы. Очевидно, это связано с их общим социалистическим прошлым и унаследованным всеобщим охватом населения пенсионным страхованием. Во всех пяти странах региона расходы на социальную защиту возросли в период с 2006 по 2017 г. В постоянных ценах на душу населения эти расходы более чем удвоились в Афганистане (с очень низкой базы), почти удвоились в Кыргызстане и Таджикистане, выросли на две трети в Казахстане и на 20 % в Узбекистане.

Образование является второй по величине статьей расходов в Кыргызстане, Таджикистане и Узбекистане. Кыргызстан и Таджикистан существенно увеличили свои расходы на образование в 2006–2017 гг. В Афганистане и Казахстане расходы на образование занимают третье место среди расходных статей бюджета ¹³.

В 2017 г. расходы на экономику были самой большой статьей бюджетных расходов в Казахстане и Таджикистане, второй по величине в Афганистане, третьей в Кыргызстане и только четвертой в Узбекистане (после социальной защиты, образования и обороны, общественного порядка и безопасности). Этот вид расходов включает в себя капитальные вложения в инфраструктуру (дороги, энергетика и др.). Поскольку инфраструктурные проекты часто бывают дорогостоящими, динамика их реализации может быть неровной – расходы растут, когда проект находится на пике реализации, и падают по его оконча-

¹³ Более детальное обсуждение расходов на образование приводится в разделе 3.4.

нии. Это объясняет скачок в расходах на экономику в Таджикистане 14 и их сравнительный спад в Афганистане в 2017 г.

Другими значительными статьями расходов в странах региона являются здравоохранение, государственные службы общего назначения (управление, обслуживание государственного долга и некоторые другие виды расходов), а также оборона, общественный порядок и безопасность.

Еще одним способом взглянуть на государственные расходы является анализ их структуры по экономической классификации (Рисунок 6) – оплата труда бюджетных работников, приобретение и использование товаров и услуг, социальные пособия и выплаты населению, капитальные вложения и некоторые другие виды расходов (субсидии, процентные платежи и др.). Во всех странах кроме Казахстана (нет временного ряда по Узбекистану) выросли расходы на оплату труда бюджетников; особенно существенным этот рост (удвоение, если мерить в процентных пунктах ВВП) в Кыргызстане и Таджикистане. В Кыргызстане это теперь самая большая статья расходов, поглощающая треть совокупных расходов консолидированного государственного бюджета. Это очень много, если сравнивать с другими странами, что влечет за собой важные (и противоречивые) последствия для эффективности государственных расходов (см. раздел 3.4).

Расходы на приобретение товаров и услуг (закупки необходимых материалов, лекарств, питания, коммунальных услуг, услуг транспорта и связи и др.) являются самой большой статьей расходов в Афганистане и Казахстане и второй по величине в Таджикистане. Эти расходы сравнительно невелики в Кыргызстане и Узбекистане, что является следствием очень больших расходов на оплату труда – остается мало денег на приобретение товаров и услуг.

Социальные пособия потребляют большую долю государственных расходов во всех этих странах кроме Афганистана – это отражает крупные пенсионные расходы, о которых говорилось выше. Государственные капитальные вложения варьируют от 3–4 % ВВП в Казахстане до 12–13 % ВВП в Таджикистане. Эта статья расходов хорошо коррелирует с ранее упоминавшимися расходами на экономику. Следует заметить, что процентные платежи (часть других расходов на Рисунке 6) в ЦА странах совсем невелики – от 0,1–0,2 % общих государственных расходов в Афганистане и Узбекистане до 3,7 % в Таджикистане 15. Ни одно из правительств региона не тратит много денег на субсидии предприятиям – доля этих расходов находится в пределах от 0,5 % (Узбекистан) до 3,7 % (Казахстан) от общих государственных расходов.

¹⁴ В течение последних нескольких лет правительство Таджикистана значительно нарастило инвестиции в Рогунскую ГЭС, которые и составляют основную часть расходов на экономику.

¹⁵ Доля процентных платежей в Таджикистане дополнительно возросла, начиная с 2018 г., после того как правительство начало обслуживание своих еврооблигаций (см. следующий раздел).

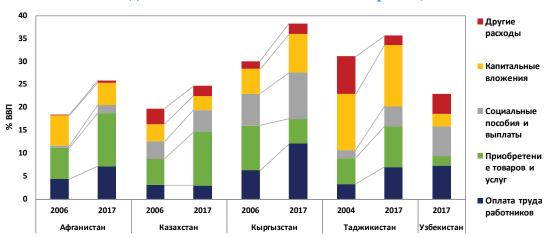


Рисунок 8. Расходы консолидированного государственного бюджета по экономической классификации

Источники: МВФ, министерства финансов и статистические ведомства стран региона

2.5. Дефицит государственного бюджета и государственный долг

Как уже отмечалось выше (раздел 2.2 и Рисунки 2a–2e), величины дефицита консолидированного государственного бюджета в странах Центральной Азии сильно различаются. В Афганистане баланс бюджета чаще всего близок к нулю (внешняя помощь в основном приходит в виде грантов), в Казахстане и Узбекистане обычно наблюдается профицит, а государственные бюджеты Кыргызстана и Таджикистана – в основном в дефиците.

Эти различия главным образом определяются возможностью правительств финансировать дефицит бюджета. Страны региона (за исключением Казахстана) на их нынешнем уровне развития экономики и государственных финансов имеют ограниченный доступ к заимствованиям на международных финансовых рынках или совсем его не имеют. Узбекистан, Кыргызстан и Таджикистан получили спекулятивные суверенные рейтинги от агентства Moody's: В1 стабильный для Узбекистана (по состоянию на 13/02/2019), В2 стабильный для Кыргызстана и ВЗ негативный для Таджикистана (по состоянию на 31/12/2018 для обеих стран). Афганистан и Кыргызстан никогда не заимствовали на международных рынках. Таджикистан заимствовал однажды в 2017 г., выпустив 10-летние еврооблигации общей стоимостью 500 млн долларов США со ставкой 7,125 % годовых (Источник: Financial Times, 7/09/2017). Узбекистан выпускал еврооблигации в 2019 г. двумя траншами по 500 млн долларов США – 5-летние со ставкой 4,75 % в год и 10-летние со ставкой 5,375 % в год (Источник: Financial Times, 14/02/2019). Кыргызстан и Таджикистан систематически занимают на своих небольших внутренних финансовых рынках по высокой цене. Например, в Кыргызстане в период активных внутренних заимствований (2015 г.) средневзвешенная ставка по 12-месячным государственным казначейским векселям достигла рекордного уровня 13,0 %, по двухлетним государственным казначейским обязательствам (ГКО) – 15,5 %, а по пятилетним ГКО – 17,8 % (Источник: НБКР). Узбекистан запустил механизм внутренних заимствований в форме ГКО только в конце 2018 г.

Кыргызстан и Таджикистан в основном заимствуют у международных финансовых институтов (Всемирный банк, Азиатский банк развития и др.) или у стран-доноров (Китай, Япония и др.) на очень льготных условиях¹⁶; это форма внешней помощи, поступающей в эти страны. Эти займы являются предметом переговоров между правительствами стран и их донорами, которые могут быть продолжительными и не связанными прямо с кратко-

¹⁶ Обычно займы на 20 и более лет с льготным периодом 5-11 лет и ставкой 0,5-2,5 % в год.

срочными нуждами бюджета и экономики. Поэтому, вопреки обычным представлениям, величина дефицита бюджета в ЦА странах далеко не всегда определяется правительствами исходя из соображений сглаживания расходов и, при необходимости, стимулирования экономики. В случае Афганистана, большая часть внешней помощи приходит в форме грантов, а не кредитов, поэтому в этой стране бюджетный дефицит близок к нулю.

В Казахстане другая ситуация с государственным заимствованием. Как упоминалось выше, в период высоких нефтяных цен государственный бюджет имел большой профицит (в 2011 и 2013 гг. он превышал 6 % ВВП); эти сбережения накапливались в НФРК. К концу 2018 г. ресурсы НФРК составляли 67,8 млрд долларов США, или 44 % ВВП. В моменты сравнительно низких нефтяных цен разрыв между текущими государственными доходами и расходами покрывается за счет трансфертов из НФРК (в 2017 г. они составили 4,4 % ВВП). При этом правительство заимствует на внутреннем финансовом рынке и у международных финансовых институтов. Суверенный рейтинг Казахстана, присвоенный Мооdy's, уже является инвестиционным – *ВааЗ стабильный* (по состоянию на 31/12/2018); тем не менее, в последние годы правительство воздерживалось от заимствований на международных рынках.

Ситуация с государственным долгом стран региона представлена на Рисунке 7. Она является результатом вышеописанной политики заимствований. По оценке МВФ, бремя государственного долга является низким в Казахстане и Узбекистане, умеренным в Кыргызстане и высоким в Афганистане и Таджикистане. Эти оценки дают представление о возможном пространстве для дальнейших государственных заимствований: все страны кроме Казахстана и Узбекистана должны быть очень осторожны при наращивании долга, особенно деноминированного в иностранной валюте. В случае Казахстана МВФ отмечает, что устойчивость долга чувствительна к шокам реального обменного курса¹⁷, а в случае Узбекистана МВФ рекомендует придерживаться разумной сдержанности во внешних заимствованиях¹⁸.

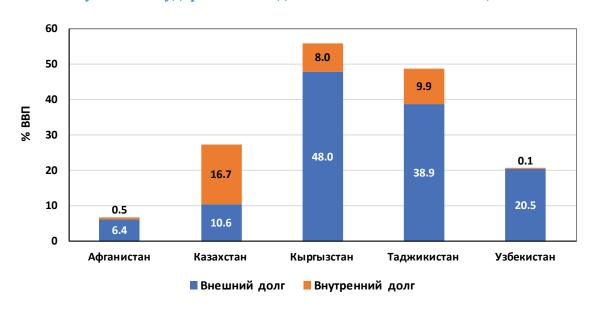


Рисунок 9. Государственный долг по состоянию на конец 2018 г.

Источники: МВФ, министерства финансов стран региона

^{17 (}IMF, 2018).

^{18 (}IMF, 2019).

Азбранные вопросы фискальной политики

3. Избранные вопросы фискальной политики

3.1. Размер государственного бюджета

Существует хорошо известная эмпирическая положительная зависимость между уровнем экономического развития страны (например, измеряемым ВВП на душу населения) и ролью, которую государство играет в экономике (измеряемой долей совокупных расходов консолидированного государственного бюджета в ВВП), см. Рисунок 8. Наклон линии тренда на этом рисунке показывает, что в среднем уровень государственных расходов возрастает на 0,8 % ВВП при каждом увеличении ВВП на душу населения на одну тысячу долларов США. Возможное объяснение этого соотношения состоит в том, что эффективность государства имеет тенденцию к росту с увеличением уровня экономического развития страны, поскольку государство постепенно наращивает свою способность полезно использовать имеющиеся ресурсы. Другое объяснение – растущая способность государства к мобилизации необходимых ресурсов или через лучшую способность собирать налоги, или через более легкое/дешевое заимствование. Считается, что эти способности также возрастают с повышением уровня экономического развития. Конечно, это статистическое соотношение, и можно наблюдать многочисленные и иногда значительные отклонения от этого правила в обе стороны. Тем не менее, в рамках этой логики можно заключить, что в странах, где государственные расходы слишком велики для их уровня экономического развития, существуют риски недостаточной эффективности этих расходов вплоть до бесполезной растраты ресурсов. В то же время, в странах, где государственные расходы слишком маленькие, есть риски недостаточного производства общественных благ, таких как образование, здравоохранение, инфраструктура и т.д. И те, и другие риски являются нежелательными, они ставят под угрозу устойчивое развитие этих стран.

Как вытекает из предыдущей дискуссии (раздел 2) и данных Рисунка 8, очевидно, что в Кыргызстане и Таджикистане наблюдается слишком высокий уровень государственных расходов сравнительно с величиной их ВВП на душу населения, тогда как правительства Казахстана и особенно Афганистана тратят слишком мало. Отклонения от тренда в этих странах находятся в пределах 8–14 процентных пунктов ВВП, или 25–50 % величины государственных расходов, типичной для их текущего уровня развития. Узбекистан выглядит единственной страной в регионе, достаточно близкой к линии тренда. Однако даже для этой страны надо отметить, что ряд государственных функций выполняются предприятиями, принадлежащими государству, так что не вся фискальная деятельность полностью консолидирована в государственном бюджете. Это также относится и Казахстану. Кыргызстану и Таджикистану (например, широко обсуждаемая проблема искусственно низких тарифов на энергию в Кыргызстане¹⁹). Если принять во внимание все эти виды квази-фискальной деятельности, то размер государственных расходов в данных четырех странах оказывается больше, чем это вытекает из официальной статистики.

¹⁹ См. (World Bank, 2017).

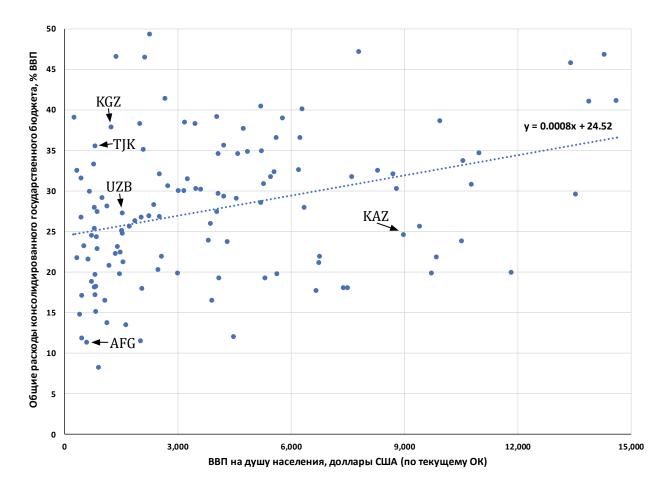


Рисунок 10. Соотношение между размером государственного бюджета и ВВП на душу населения

Примечания:

- 1) данные за 2017 г. по 123 странам с ВВП на душу населения менее 15 тыс. долларов США 20 (не включены некоторые затронутые конфликтами страны и страны с населением менее 0,2 млн человек);
- 2) по Афганистану учтены только расходы, не связанные с поддержанием безопасности

Источник: база данных ПМЭ МВФ

Причины таких больших отклонений от типичных для международной практики значений в каждой стране свои. Кыргызстан, Таджикистан и Узбекистан пытаются справиться с унаследованными высокими социальными обязательствами (всеобщий доступ к электроэнергии, базовому/полному среднему образованию, здравоохранению, пенсионному обеспечению и т.д.). В этой связи данные страны сталкиваются в проблемой «преждевременного государства благосостояния»²¹, когда государства стремятся поддерживать уровень государственных услуг, схожий с таковым в Западной Европе, при гораздо меньших ресурсах, чем те, что имеются у развитых стран, или те, что были в распоряжении государства в советское время. В Центральной Азии этот очень высокий уровень расходов поддерживается благодаря масштабной внешней помощи, рискованным стратегиям заимствования, сильно искажающим налоговым системам и выливается в неоптимальные

²⁰ Это группа стран, к которой регион принадлежит сейчас, и в которой он будет оставаться в течение следующих 8–10 и более лет. Поэтому данная группа подходит для сравнения с ЦА странами.

²¹ См. (Kornai, 1997).

Избранные вопросы фискальной политики

государственные расходные программы (см. разделы 3.2–3.4). Для стран с низкими или нижесредними доходами достигнутый уровень государственных расходов не является устойчивым. Это означает, что если некоторое сокращение масштабов государственной деятельности не будет осуществлено постепенным и контролируемым образом, то это сокращение может произойти внезапно и скачкообразно, поскольку всегда есть риск негативных шоков для государственных доходов или заимствований.

Население этих стран продолжает сохранять высокие ожидания того, что государство обеспечит широкий доступ к качественным услугам образования, здравоохранения, социальной защиты и инфраструктуре. Хотя снижение или сужение этих ожиданий и остается на повестке дня правительств стран Центральной Азии, сокращение объема социальных гарантий политически трудно осуществить. Некоторое сокращение такого рода произошло в первые годы независимости, когда в некоторых странах обязательное полное среднее образование (11 классов) было заменено базовым средним (9 классов). Аналогичные меры были предприняты в ряде других секторов экономики (увеличение пенсионного возраста, ограничение перечня бесплатных услуг здравоохранения и др.). Однако с учетом сегодняшнего уровня экономического развития нужно достичь гораздо большего. Это чрезвычайно трудная задача, поскольку сокращение масштабов государственной деятельности не должно привести к отказу от наиболее важных социальных достижений этих обществ, которые абсолютно необходимы для их дальнейшего устойчивого развития. Таким образом, правительствам этих стран необходимо: 1) найти наиболее безболезненные способы сокращения или ограничения государственных расходов на экономику, социальный сектор, управление, безопасность и обслуживание долга; это задача, требующая тщательного анализа государственных расходов и их эффективности, 2) убедить свои общества, что такие меры отвечают народным долгосрочным интересам. Но даже если такое сокращение государственных расходов в настоящее время политически невозможно, по крайней мере, необходимо понять, что дальнейшее наращивание расходов нежелательно и едва ли возможно в долго- и даже среднесрочной перспективе.

Низкий уровень государственных расходов в равной степени нежелателен, поскольку он означает вышеупомянутый риск недопроизводства общественных благ, критически важных для устойчивого социально-экономического развития этих стран. Правительство Афганистана тратит слишком мало из-за нехватки ресурсов и институциональных проблем, связанных с длящимся уже многие годы конфликтом. Очевидно, что как только ситуация в стране стабилизируется, правительство Афганистана должно заняться мобилизацией внутренних ресурсов и невоенной внешней помощи, чтобы существенно увеличить государственные расходы на предоставление базовых общественных благ, таких как образование, здравоохранение, энергетика, дороги и пр.

Правительство Казахстана расходует заметно меньшую часть ВВП, чем практически все постсоветские страны. Этому может быть несколько объяснений. В отличие от многих своих соседей, Казахстан предпринял значительные усилия (особенно в 1990-х – начале 2000-х гг.) по сокращению масштабов государственной деятельности, достигнув устойчивого уровня благодаря реализации ряда далеко идущих реформ (перестройка пенсионной системы, коммерциализация коммунальных услуг и др.). Кроме того, правительство нефтезависимого Казахстана намеренно ограничивает свои расходы через накопление резервов в НФРК, чтобы обеспечить потребности экономики при неблагоприятном снижении международных цен на энергоносители. Хотя такого рода политика позволяет объяснить отличие этой страны от большинства остальных постсоветских стран, это не объясняет значительное

отставание (около 10 процентных пунктов ВВП, см. Рисунок 2) величины государственных расходов в Казахстане от развивающихся стран Азии, сравнимых по уровню развития и никогда не имевших советского наследия. Это может означать, что Казахстан недостаточно расходует на ключевые общественные блага, такие как образование и здравоохранение. Некоторые свидетельства этого приведены в разделе 3.4.

В любом случае, и чрезмерные, и недостаточные государственные расходы являются серьезной проблемой в развитии стран региона и имеют важные последствия для эффективности государственных расходов и экономического роста.

3.2. Налогообложение

Во всех странах региона кроме Афганистана налоговые поступления 22 обычно находятся на уровне около или выше 20 % ВВП. Это сравнительно высокий уровень налоговых сборов для развивающихся стран, который позволяет им иметь большой размер государственных бюджетов, обсуждавшийся в предыдущем разделе. Однако это также означает большое налоговое бремя для налогоплательщиков в этих странах. Кроме того, общее бремя и экономические искажения, вызываемые налоговыми системами, в этих странах дополнительно усиливаются особенностями их налоговой структуры (см. раздел 2.3). Эти особенности приводят к увеличению и неравному распределению налогового бремени. Известно, например, см. (Stiglitz and Rosengard, 2015), что хорошая налоговая система должна основываться на ряде принципов, включающих вертикальную справедливость, горизонтальную справедливость и эффективность ²³. Представляется, что в регионе есть, по крайней мере, три ключевых проблемы в налогообложении, которые приводят к серьезным отклонениям от этих принципов: 1) широкое распространение специальных налоговых режимов, 2) различные налоговые режимы для разных отраслей экономики, 3) высокие налоги на заработную плату или взносы на социальное страхование. В различной степени эти проблемы присутствуют в налоговых системах всех пяти стран, рассматриваемых в данной работе.

Специальные налоговые режимы. Параллельно с обычными режимами для основных налогов (НДС, подоходный налог для физических лиц и налог на прибыль юридических лиц, налог на заработную плату и т.п.) широко распространены специальные режимы. Во многих случаях эти режимы были первоначально введены для упрощения администрирования налогов для индивидуальных предпринимателей и микро- и малых предприятий. Очень часто такие режимы предполагают фиксированную сумму налога, т.е. величина налогового обязательства не связана с объемом экономической деятельности предприятия. Например, в Кыргызстане ²⁴ фермеры, индивидуальные предприниматели

²² В данной работе взносы на социальное страхование включаются в состав налоговых доходов.

²³ Вертикальная справедливость означает, что люди со сравнительно высокими доходами, кто может осилить уплату более высоких налогов, должны их платить в большем размере, чем бедные люди. Горизонтальная справедливость предполагает, что люди с одинаковыми доходами и находящиеся в похожих экономических обстоятельствах должны платить примерно одинаковые налоги. Эффективность означает, что налоговая система должна вызывать минимальные искажения в экономическом поведении людей, т.е. введение/ увеличение/снижение налогов не должно вызывать больших изменений в производственном поведении людей (отработанное время, организация и правовая форма предприятия, отрасль экономики для инвестиций, потребляемые продукты и т.д.).

²⁴ Здесь и далее в данном разделе многие примеры относятся к Кыргызстану благодаря доступности необходимых экономических и налоговых данных в этой стране. Однако рассматриваемые проблемы также свойственны и другим странам региона.

и ММСП в секторах услуг и даже обрабатывающей промышленности имеют право уплачивать фиксированную сумму налога (так называемое обложение по патенту) вместо подоходного налога и налога на заработную плату (социальных взносов). При таком режиме предприниматели имеют право не вести никакого бухгалтерского учета своих операций. Есть потолок оборота предприятий (в 2019 г. составлявший 8 млн сомов, или 115 тыс. долларов США в год), выше которого налогоплательщики должны перейти на обычный режим уплаты налогов. На практике, однако, трудно оценить, превысило ли предприятие этот уровень или нет, так как отсутствует официальная регистрация оборотов экономической деятельности налогоплательщика. Величина этого фиксированного налога весьма выгодна для налогоплательщика, использующего этот специальный режим; фермеры платят всего лишь 0,1-0,2 % своего валового дохода/оборота в форме этого налога, в то время как при обычном налоговом режиме их налоговые обязательства составили бы около 3 % их оборота (расчеты автора на основе данных ГНИ и НСК за 2018 г.). Сбережения на налогах для несельскохозяйственных индивидуальных предпринимателей также впечатляющие – экономия в 5–10 раз в сравнении с обычным режимом. Есть и другие специальные режимы для ММСП (например, налог с оборота ²⁵ с низкими ставками и упрощенным учетом, заменяющий налог на прибыль и НДС), которые также выгодны их пользователям, хотя, возможно, в меньшей степени, чем налог с фиксированной суммой.

Возможность сильно сберегать на налогах сделала эти специальные режимы очень популярными. Многим предприятиям, которые вообще-то должны применять обычный режим, удается пользоваться каким-либо из специальных режимов. Не будет большим преувеличением сказать, что в обычном налоговом режиме остаются только предприятия, принадлежащие государству, иностранные или совместные предприятия, а также предприятия, способные получать значительную экономию от масштаба (которая делает их большими и легко заметными, как, например, многие предприятия обрабатывающей промышленности, банки и мобильные операторы). Все остальные отечественные частные предприятия используют какой-либо из специальных режимов. Часто это предполагает искусственное ограничение размера предприятия для сохранения права пользования специальным режимом для ММСП. Это стремление собственников и менеджеров удержать предприятия от роста сдерживает их развитие - они не могут воспользоваться современными технологиями и оборудованием, требующими для своего эффективного применения какого-то минимального размера (в большинстве случаев превышающего порог для пользования специальными налоговыми режимами), не накапливают необходимый опыт в использовании инженерных, правовых, бухгалтерских услуг, услуг по управлению качеством и человеческим персоналом и другими видами экспертизы, которые не по карману микро- или малым предприятиям, по этому опросу см. также (ІМF, 2016). В сущности, крайне выгодные специальные налоговые режимы провоцируют предприятия оставаться неформальными, что хорошо для выживания, но вряд ли является эффективным механизмом для развития²⁶.

²⁵ Использование оборота как налоговой базы означает, что этот оборот должен регистрироваться, так что официальная отчетность в этом случае существует. Однако в странах региона точность этой официальной отчетности может быть не очень высокой из-за преобладания наличных расчетов, позволяющих производить транзакции без посредничества банков и, следовательно, без надлежащей регистрации.

²⁶ Хотя налоговый режим является одним из важных факторов, влияющих на принятие решения о том, развивать ли предприятие и формализовать его или оставаться маленьким и неформальным, есть много других элементов экономической, институциональной, социальной среды, которые важны при принятии таких решений (La Porta and Shleifer, 2008).

С точки зрения наполнения бюджета, такая ситуация приводит к очень сильному смещению налогового бремени на предприятия, находящиеся в обычном налоговом режиме. В Кыргызстане в 2017 г. такие предприятия платили 96 % всех социальных взносов при том, что их доля в общей занятости составляла только 31 %. Соответствующие доли крестьянских хозяйств, индивидуальных предпринимателей и других категорий пользователей специальных режимов были равны 4 % и 69 %. Это означает, что работник предприятия с обычным налоговым режимом платит социальных взносов в 53 раза больше, чем человек, работающий там, где применяется специальный налоговый режим. Очевидно, что такого масштаба неравенство в обложении очень сильно искажает экономическое поведение населения. Оно сильно подрывает общественное ощущение горизонтальной справедливости налоговой системы, так как люди, работающие в условиях обычного налогового режима, платят гораздо больше, чем пользователи специальных режимов со сравнимым уровнем доходов. То же самое можно сказать и о вертикальной справедливости, например, учителя и медицинские работники, подпадающие под обычный налоговый режим, обычно получают гораздо меньше, чем средний уровень заработной платы в своей стране ²⁷, тогда как многие бенефициары специальных режимов зарабатывают больше, чем эта средняя зарплата. Проблема имеет также и гендерное измерение, так как женщины гораздо больше представлены среди занятых в образовании, здравоохранении, социальных услугах, финансовом секторе и на других предприятиях и организациях с обычным режимом налогообложения, тогда как мужчины преобладают на предприятиях, выигрывающих от специальных режимов и способных предложить более высокий уровень оплаты труда. Это одна из важных причин существования хорошо известного гендерного разрыва в оплате труда в Центральной Азии.

Налоговые льготы для отдельных отраслей или типов налогоплательщиков. Льготные налоговые режимы существуют не только для индивидуальных предпринимателей и ММСП, но и для некоторых отраслей экономики и видов налогоплательщиков безотносительно к размеру предприятия. Например, все сельскохозяйственные предприятия в Кыргызстане освобождены от налога на прибыль, НДС и всех других налогов за исключением земельного налога (который, как отмечалось выше, имеет очень низкие ставки). Легкий налоговый режим также предоставлен и некоторым другим отраслям (швейная промышленность). Это создает мощные стимулы для концентрации экономической деятельности в малооблагаемых отраслях экономики с теми же самыми последствиями для экономической эффективности и справедливости, что и специальные налоговые режимы, рассмотренные выше.

Более того, освобождение от НДС предприятий в начале производственной цепочки (сельскохозяйственные производители) фактически сдвигает бремя уплаты НДС на следующие звенья в этой цепи (переработка, оптовая и розничная торговля), которые не могут получить зачета НДС за использованное сельскохозяйственное сырье. Это разрушает логику НДС как налога на внутреннее потребление и делает его похожим на налог с оборота. Другой особенностью освобождений от НДС в Центральной Азии является то, что их предоставляют в основном отечественным производителям, тогда как обложение импорта НДС больше соответствует обычному налоговому режиму. К тому же НДС на импорт обычно лучше администрируется, чем НДС на внутреннее производство. Это создает

²⁷ В 2018 г. средняя заработная плата в системе образования составляла (в процентах к средней заработной плате по экономике) 63 % в Казахстане, 69 % в Кыргызстане, 79 % в Таджикистане (данные за 2019 г.) и 77 % в Узбекистане (источник: статистические ведомства этих стран). Заработная плата медицинских работников во всех этих странах находится на еще более низком уровне.

асимметрию в структуре доходов от НДС. В 2018 г. НДС на импорт принес 61 % и 77 % общих сборов НДС в Казахстане и Кыргызстане соответственно. Фактически широкомасштабное предоставление освобождения от НДС внутренним плательщикам превращают его почти что в параллельный импортный тариф. Это имеет существенные последствия для эффективности этого налога как инструмента сбора государственных доходов. Определим эффективную ставку НДС как отношение фактических сборов НДС к теоретической базе этого налога ²⁸, за которую можно принять конечное потребление домашних хозяйств. Соотношение номинальной (т.е. установленной в законодательстве соответствующей страны) и эффективной ставок НДС, показанное на Рисунке 9, определяется масштабом предоставленных освобождений для внутренних производителей и импортеров и размером импорта в сравнении с ВВП страны. Данные, представленные на этом рисунке, можно интерпретировать следующим образом:

- из-за широко используемых освобождений и проблем с администрированием высокие номинальные ставки НДС не обязательно дают высокие сборы этого налога. Так, в Узбекистане 20%-ная номинальная ставка позволила собрать сумму, эквивалентную лишь 8 % конечного потребления домашних хозяйств, тогда как в Кыргызстане удалось собрать более 10 % конечного потребления домашних хозяйств этой страны при гораздо более низкой ставке в 12 %. С учетом этой информации неудивительно, что правительство Узбекистана снизило ставку НДС до 15 %, начиная с 1 октября 2019 г.;
- для стран с более высоким отношением импорта товаров к ВВП (т.е. в Кыргызстане и Таджикистане, где это отношение в 2017 г. было на уровне 60 % и 40 % соответственно) НДС является более важным налогом, чем для стран с меньшим (в сравнении с ВВП) импортом товаров (Казахстан и Узбекистан, где значения этого отношения в 2017 г. составляли около 20 %).

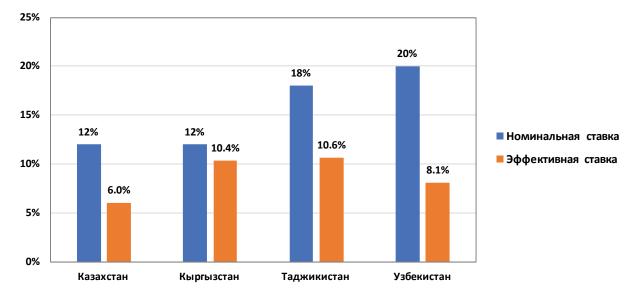


Рисунок 11. Ставки НДС, 2017 г.

Примечания: для Таджикистана показана ставка НДС для большинства видов экономической деятельности; в остальных трех странах есть только одна ненулевая ставка; в Афганистане НДС еще не введен в действие.

Источники: ПМР, министерства финансов стран региона

²⁸ То есть налоговая база в отсутствие каких-либо освобожденных отраслей/видов деятельности, при полном зачете НДС на использованные материальные ресурсы и использовании нулевой ставки на экспорт и т.д.

Социальные взносы. Экономические искажения, вызываемые существующими налоговыми системами, во многом вызваны обсужденными выше особыми правилами для отдельных налогоплательщиков. В ряде случаев, однако, большие экономические искажения связаны не со специальными, а с обычным налоговым режимом. Важнейшим примером такого рода является налог на заработную плату или взносы на социальное страхование. Их налоговой базой является фонд оплаты труда. Совокупные ставки ²⁹ этого налога для налогоплательщика, не пользующегося льготами, в странах Центральной Азии достаточно высоки: 24,5 % номинальной заработной платы в Казахстане, 27,25 % в Кыргызстане, 26 % в Таджикистане и 25 % в Узбекистане. Такие ставки дают возможность добиться сравнительно высокого уровня сборов социальных взносов, отмеченного в разделе 2.2. Этот налог фактически наказывает предприятия с большим фондом оплаты труда, использующие квалифицированную (и, следовательно, высокооплачиваемую) рабочую силу и создающие рабочие места (и, следовательно, заработную плату), в тех же самых странах, которые испытывают большие трудности с тем, чтобы обеспечить занятость для своих изобильных трудовых ресурсов. Многие предприятия стараются легально или нелегально сократить платежи этого налога или путем выбора организационно-правовой формы предприятия и его масштаба деятельности, позволяющего воспользоваться каким-либо из специальных режимов, или просто показывая в отчетности меньшую заработную плату, чем есть на самом деле (с отрицательными последствиями для правовой защиты работников, пенсионного и медицинского страхования). Все это означает крупные потери для экономической эффективности и справедливости налогообложения.

3.3. Зависимость от внешней помощи

Три из пяти стран региона (Афганистан, Кыргызстан и Таджикистан) зависят от внешней помощи, поступающей в форме грантов ³⁰ или льготных займов. В 2017 г. Афганистан получил более половины доходов своего бюджета в форме официальной помощи развитию (ОПР); доля внешней помощи в расходах консолидированного государственного бюджета в Кыргызстане и Таджикистане меньше, но тоже велика – 15 % и 13 % соответственно. Эти страны получают помощь от международных организаций развития и правительств более богатых стран в течение десятилетий.

В большинстве случаев обязательства по предоставлению внешней помощи являются кратко- или, в лучшем случае, среднесрочными. Это отрицательно влияет на предсказуемость ресурсов при планировании расходов государственного бюджета – трудно обеспечить даже трехлетний горизонт планирования расходов. Например, принятые правительством Кыргызстана «Основные направления фискальной политики Кыргызской Республики на 2020–2022 годы» парадоксальным образом прогнозируют резкое снижение расходов консолидированного государственного бюджета с уровня в 38,6 % ВВП в 2019 г. до всего лишь 33,9 % ВВП в 2022 г. несмотря на ожидаемый средний темп прироста ВВП выше 4 % в год и отсутствие крупных отрицательных шоков для внутренних доходов. Единственным объяснением такого рода прогноза является отсутствие подтвержденных внешних источников ресурсов на следующие три года. В таких условиях среднесрочное бюджетное планирование и реализация среднесрочной программы расходов становится

²⁹ Включающие взносы в фонды социального страхования, производимые и работодателем, и работником.

³⁰ Здесь рассматриваются только гранты, предоставленные правительствам стран-получателей и в явном виде учтенные в государственном бюджете. Страны региона также получают существенную помощь в виде грантов международным и местным НПО, и эти ресурсы могут быть важными для предоставления многих видов услуг в этих странах. Такие грантовые потоки, однако, не являются частью государственных финансов.

Избранные вопросы фискальной политики

не столь полезным мероприятием, как должно быть, и эффективное долгосрочное развитие государственной инфраструктуры (включая социальную) трудно достижимо.

Еще одной проблемой является эффективность внешней помощи. Эта тема хорошо освещена в имеющейся литературе, см., например, (Edwards, 2014). Проблема эффективности помощи полностью релевантна и в Центральной Азии, как следует из имеющей место недостаточной устойчивости государственного внешнего долга в некоторых из названных стран (см. раздел 2.5). Существенно, что до недавних пор весь внешний государственный долг в Центральной Азии накапливался только в результате притока внешней помощи при практически полном отсутствии коммерческого заимствования. Если долг не обладает устойчивостью даже при том, что практически все займы представлены на весьма льготных условиях, то возникает вопрос о долгосрочной эффективности этой помощи, так как она оказалась неспособной поддержать достижение таких темпов роста ВВП и государственных доходов, которые необходимы для беспроблемного обслуживания внешнего долга.

Способы предоставления помощи являются еще одной из проблем внешней помощи. Нередко предоставление донором льготных займов по инвестиционным проектам (особенно в сфере строительства инфраструктуры) обусловливается неконкурентным выбором технологического решения/оборудования, подрядчика и рабочей силы, происходящих из страны-донора (так называемое связывание помощи). Отсутствие конкуренции и недостаточные усилия по развитию потенциала получателя помощи в процессе реализации такого проекта значительно уменьшают его воздействие на развитие страны-получателя и эффективность такой помощи. Проблема связанной помощи хорошо известна и в прошлом была широко распространена. Некоторое время тому назад Комитет по помощи развитию (КПР) ОЭСР стал уделять серьезное внимание теме «отвязки» ОПР, см. недавние рекомендации КПР по этому поводу (ОЕСО, 2019). В течение последних 10-15 лет многие организации и страны-доноры добились существенного прогресса в этом направлении. Тем не менее, некоторые другие доноры по-прежнему используют практику связанной помощи. Это приводит к тому, что стоимость проекта оказывается выше, чем она могла бы быть в случае конкурентного и прозрачного процесса его реализации. В свою очередь, более высокие, чем необходимо, издержки означают, что эффективная процентная ставка по льготному займу оказывается выше номинальной (т.е. записанной в кредитном соглашении). Если ввести коэффициент к удорожания проекта из-за неконкурентного процесса (k>1), то эффективная процентная ставка по кредиту і* будет связана с номинальной ставкой по кредиту і (в процентах в год) и сроком выплат по кредиту Т (в годах) следующей формулой:

$i^*=ki+100(k-1)/T$.

Это соотношение учитывает как рост процентных платежей, так и выплат основной суммы из-за завышенной величины кредита. Например, в гипотетическом случае займа с номинальной процентной ставкой 2 % в год, сроком погашения в 20 лет и коэффициентом удорожания в размере 1,2 (т.е. стоимость проекта на 20 % превышает необходимую) эффективная ставка по займу в указанном выше смысле составит 3,4 % в год, что гораздо больше, чем номинальная ставка. Однако, даже с учетом завышения издержек, такие условия займа гораздо лучше, чем условия коммерческих займов, недавно полученных Таджикистаном и Узбекистаном (5–7 % годовых при сроке погашения в 10 лет, см. раздел 2.5). Таким образом, связанный кредит остается льготным, если коэффициент удорожания не слишком велик и срок погашения является достаточно продолжительным.

3.4. Эффективность государственных расходов

Проблемы эффективности существуют не только для программ внешней помощи, но и для всех остальных государственных расходов в Центральной Азии. Повышение эффективности (т.е. рост количества/качества производимых продукции или услуг за те же деньги за счет их лучшего использования) и экономический рост остаются главным резервом ресурсов для повышения качества государственных услуг. Как отмечено в разделах 2.2 и 2.4, в некоторых странах региона государство занимается расходованием большой (иногда слишком большой) доли ВВП. Из всех рассматриваемых стран только Казахстан и, в меньшей степени, Узбекистан еще сохраняют некоторую возможность наращивания доли своих государственных расходов в ВВП. Однако даже эти большие достигнутые доли ВВП не всегда обеспечивают надлежащее предоставление услуг в расчете на одного пользователя, поскольку их ВВП на душу населения (кроме Казахстана) является небольшим в сравнении с теми странами, с которыми естественно сравнивать Центральную Азию, – остальными постсоциалистическими странами или развивающимися странами Азии.

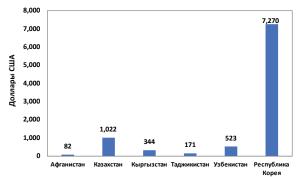
Рисунки 10а-10б иллюстрируют этот тезис через сравнение государственных расходов на образование в пяти странах Центральной Азии с Республикой Корея, которая известна как страна, достигшая наилучших результатов в экономическом развитии в Азии и во всем мире. В относительных единицах (расходы на одного учащегося в процентах к ВВП на душу населения) Узбекистан и Кыргызстан тратят больше, чем Корея; Таджикистан тоже находится рядом. Афганистан и особенно Казахстан тратят гораздо меньшие доли своих ВВП на образование, чем Корея. В абсолютном выражении (доллары США на учащегося), однако, ситуация оказывается совершенно иной. В Казахстане, благодаря его сравнительно высокому ВВП на душу населения, маленькая доля государственных расходов на образование в ВВП дает гораздо большую долларовую величину этих расходов, чем в остальных ЦА странах. В расчете на одного учащегося Казахстан расходует в 2 раза больше, чем Узбекистан, в 3 раза больше, чем Кыргызстан, в 6 раз больше, чем Таджикистан, и в 13 раз больше, чем Афганистан. Но в сравнении с Кореей абсолютная величина расходов Казахстана выглядит очень скромной: Корея тратит на одного учащегося в 7 раз больше, чем Казахстан. Даже если мерить абсолютный уровень расходов в долларах не по текущему обменному курсу, а с учетом паритета покупательной способности (ППС), сохраняется огромный разрыв в подушевых расходах как между Казахстаном и остальными ЦА странами, так и между Кореей и Казахстаном. Похожее соотношение имеет место и в случае расходов на здравоохранение (Рисунки 11а-11б).

Рисунок 12. Государственные расходы на образование, все уровни образования, в расчете на одного учащегося, 2017 г.



а) относительные единицы измерения

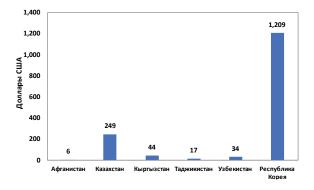
б) абсолютные единицы измерения (доллары США по текущему обменному курсу)

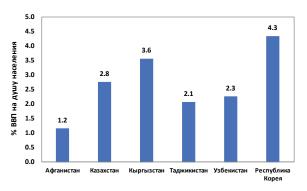


Источники: ИМР, Институт статистики UNESCO, расчеты автора

Азбранные вопросы фискальной политики

Рисунок 13. Государственные расходы на здравоохранение на душу населения, 2017 г.





Источники: ИМР, МВФ, расчеты автора

Большинство отраслей экономики, в которых активно участвует государство, и где оно производит свои расходы, относится к числу не вовлеченных в международную торговлю (начальное и среднее образование, первичное здравоохранение, дороги, государственное управление и др.). Следовательно, обычно неявно предполагается, что доля государственного бюджета, выраженная в процентах ВВП, расходуемая на те или другие государственные услуги, определяет качество этих услуг. Но в настоящее время в Центральной Азии в долгосрочном периоде качество услуг зависит от абсолютного (а не от относительного, выраженного в % ВВП) уровня расходов на одного пользователя государственной услуги. Заработные платы учителей, врачей и работников других профессий, предоставляющих государственные услуги в этих странах, являются систематически низкими (см. сноску 27 выше по тексту), что заставляет их задуматься о переходе на лучше оплачиваемую работу. В настоящее время международная миграция в страны с более высоким уровнем оплаты труда (в первую очередь, в Россию и Казахстан) стала гораздо проще, чем прежде. Сохранение квалифицированной рабочей силы в государственных организациях в долгосрочном периоде потребует поддержания конкурентного уровня заработной платы этих работников в сравнении с оплатой труда в других отраслях внутри страны или в этой же отрасли за рубежом (скорректированного на стоимость перемещения между отраслями экономики или странами). С другой стороны, современное качественное здравоохранение, образование и многие другие виды деятельности, финансируемые из государственного бюджета, опираются на использование современных технологий, и издержки на эти технологии, по всей вероятности, будут расти в структуре стоимости государственных услуг. Все эти технологические услуги (обучение/переподготовка персонала, оборудование, материалы/лекарства, ноу-хау и т.д.) приходится импортировать в Центральную Азию из-за рубежа, так что цены на эти товары/услуги оказываются на международном уровне. По этим причинам абсолютный уровень единичных издержек на предоставление государственных услуг (в долларах США или других денежных единицах) является главным бюджетным показателем (а в долгосрочном периоде – инструментом предсказания) качества государственных услуг. В Центральной Азии качество услуг, а не охват услугами, является ключевой величиной при обсуждении эффективности государственных расходов, поскольку для многих видов государственных услуг (среднее образование, первичное здравоохранение, доступ к дорогам, электричеству и пр.) показатели охвата населения близки к состоянию насыщения.

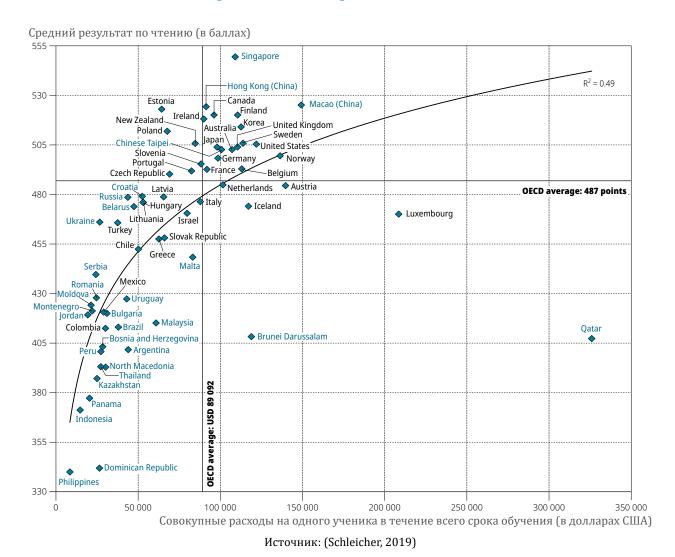
Эти соображения по поводу низких или недостаточных единичных издержек образования во всех странах Центральной Азии подводят к проблеме качества услуг и эффектив-

ности расходов на их предоставление. Чтобы оценить и сравнить эффективность расходов в разных странах, нужны данные и по качеству услуг, и по расходам. Такие данные есть в системе образования благодаря тому, что имеется целый ряд международных программ сравнительной оценки образовательных достижений учащихся. Наиболее свежие результаты такого рода были получены в ходе последнего раунда Международной программы оценки учащихся (PISA), проведенного ОЭСР в 2018 г. и охватившего 78 стран и территорий, включая Казахстан, единственную ЦА страну, принявшую участие в этом исследовании. PISA измеряет знания 15-летних школьников по математике, естественным наукам и чтению/пониманию текстов. В контексте обсуждаемой темы полезно взглянуть на диаграмму из отчета ОЭСР (Рисунок 12). Можно заметить общую положительную зависимость между средним баллом PISA и расходами на одного учащегося ³¹ (см. линию тренда на рисунке). Однако существует большой разброс вокруг этого тренда. Точки на рисунке (страны) выше/ниже линии тренда указывают на то, что образовательные достижения находятся на более высоком/низком уровне, чем среднее значение для стран со сравнимыми расходами на одного учащегося, и что, следовательно, эффективность расходов в данной стране выше/ниже глобально «нормального» уровня. Точка для Казахстана находится заметно ниже линии тренда – это означает, что эффективность расходов на образование ниже средней. Действительно, баллы учащихся из Казахстана оказались несколько ниже баллов учащихся из других постсоциалистических стран (Молдова, Румыния и Черногория) и гораздо ниже, чем в Украине, Беларуси и России. Все эти страны тратят примерно те же деньги в расчете на одного учащегося, что и Казахстан, и имеют такой же или более низкий уровень ВВП на душу населения. Это свидетельствует о том, что в Казахстане и, по всей вероятности, в остальных ЦА странах ³² есть проблемы с эффективностью расходов на образование. Детальный анализ этой проблемы и идентификация имеющихся резервов для повышения качества образования без наращивания уровня расходов требует обсуждения таких вопросов, как отсутствие экономии на масштабе из-за географических особенностей и структуры населения, организация и управление в образовательной отрасли, методики обучения и др., что находится за пределами круга вопросов, обсуждаемых в данной работе. Аналогичные исследования необходимы и для других отраслей, потребляющих государственные ресурсы (здравоохранение, дороги, энергетика и т.д.).

³¹ Конечно, это не обязательно означает наличие прямой причинно-следственной зависимости между этими двумя величинами. Возможно, что они просто коррелированы с одними и теми же объясняющими переменными, такими как уровень экономического развития, накопленный человеческий капитал и др.

³² Сам факт неучастия в этом международном сравнительном исследовании указывает на неуверенность государственных органов в положительных результатах этой оценки.

Рисунок 14. Баллы PISA по чтению в сопоставлении с расходами на образование, 2018 г.



Как отмечалось в разделе 2.4, некоторые страны региона тратят большую долю своих государственных расходов на оплату труда работников бюджетных организаций (заработная плата и социальные отчисления работодателя). В Кыргызстане и Узбекистане эта доля превышает 30 %. В успешно развивающихся странах эта доля в совокупных государственных расходах обычно находится в пределах 20–30 %: например, в 2017 г. она составила 30 % в Эстонии и 20 % в Республике Корея (источник: МВФ). Указанная высокая доля оплаты труда сочетается с очень маленькими расходами на приобретение товаров и услуг (Рисунок 6) - в 2017 г. они составили от половины до трети расходов на оплату труда в Кыргызстане и Узбекистане соответственно. Обычно в странах с хорошо функционирующими бюджетными системами это отношение находится в пределах от одной второй до единицы. На практике, маленькая величина этого отношения означает, что в школе есть учителя, но не хватает учебников, оборудования и материалов для физических и химических лабораторий и т.д. для нормального учебного процесса. То же самое и в здравоохранении, энергетике, дорожном хозяйстве и других отраслях. В таких условиях трудно ожидать качественных государственных услуг. Но даже при высокой доле расходов на оплату труда бюджетников абсолютный и относительный уровень их заработных плат в Центральной Азии является низким. Для повышения эффективности расходов необходимо повышение уровня зарплат в государственном секторе (чтобы привлечь или удержать квалифицированных работников) и одновременно еще большее увеличение расходов на материалы, оборудование и т.п. (товары и услуги). Единственным реальным сценарием достижения таких результатов стало бы сокращение численности работников в бюджетных организациях и повышение эффективности деятельности тех, кто останется. Это технически нетривиальная и политически и социально трудная проблема для государства. Например, такие изменения могут привести к противоречивым гендерным последствиям. Сокращение количества рабочих мест в государственном секторе отрицательно повлияет на массово занятых в нем женщин. С другой стороны, женщины, оставшиеся в системе, будут получать большую зарплату, что позволит существенно сократить гендерный разрыв в оплате труда. Эти изменения должны сопровождаться реализацией хорошо продуманных программ переподготовки для высвобожденных работников и мерами по обеспечению стабильной и предсказуемой рабочей среды в частном секторе (это то, что склоняет многих женщин к выбору работы в бюджетной организации).

Интересно, что в Казахстане ситуация обратная – там на оплату труда тратится необычно низкая доля государственного бюджета (12 % в 2017 г.). Зарплаты учителей, врачей и других бюджетников в этой стране гораздо ниже среднего по экономике уровня заработной платы. Казахстан является, вероятно, единственной страной в регионе, где желательно увеличение государственных расходов на оплату труда в абсолютном и относительном выражении.

В части инфраструктурных услуг (энергетика, транспорт, коммунальные услуги) существует проблема выбора способа их финансирования через платежи пользователей или через прямые государственные расходы. Другими словами, вопрос состоит в том, кто платит за эти услуги – их пользователь или налогоплательщик. В Центральной Азии финансирование за счет налогоплательщиков означает крупномасштабные заимствования на инфраструктурные проекты, влекущие за собой риски обслуживания внешнего долга, которые высоки в Афганистане, Кыргызстане и Таджикистане (см. раздел 2.5). Вариант с финансированием через введение или увеличение платежей пользователей может дать значительный положительный эффект с точки зрения эффективности, так как пользовательские платежи дисциплинируют как пользователей, так и провайдеров услуг, создавая стимулы для пользователей к избеганию расточительного поведения и к оказанию давления на компании, предоставляющие услуги, для повышения их качества. Конечно, этот вариант также труден политически, государству необходимо сопровождать такие реформы поддержкой наиболее уязвимых слоев населения. Ситуация осложняется тем, что очень часто такие услуги предоставляются естественными монополиями. В настоящее время правительства в регионе демонстрируют сильное предпочтение варианта с финансированием за счет средств налогоплательщиков. Почти все капитальные вложения в инфраструктуру финансируются из государственного бюджета (в Афганистане, Кыргызстане и Таджикистане часто при донорской поддержке). В регионе есть немного примеров государственно-частного партнерства, возможно, за исключением Казахстана, где, по данным организации PPP Knowledge Lab (https://pppknowledgelab.org/), за последние 20 лет было реализовано 15 проектов общей стоимостью 2 млрд долларов США (немного для этой страны). Платные дороги только начинают появляться в Казахстане и Таджикистане и находятся на стадии обсуждения и планирования в остальных странах региона. Энергетические тарифы в регионе умеренные или низкие - типичный тариф за 1 киловатт-час для домохозяйств находится в интервале от 0,04-0,07 доллара США в Афганистане и Казахстане до 0,01 доллара США в Кыргызстане. Для сравнения, тарифы составляют 0,08 доллара США в Китае, Индии и Вьетнаме и 0,10-0,34 доллара США в большинстве стран ОЭСР (Источник: https://www.globalpetrolprices.com/electricity-prices/). Часто высказывается мнение, что энергетические тарифы являются низкими и должны такими оставаться, так как значительная часть энергии в странах региона производится на гидроэлектростанциях с их очень низкими предельными издержками (т.е. затратами на производство дополнительной единицы энергии). Эта логика не кажется убедительной, так как в финансово устойчивой системе тарифы должны покрывать не только переменные, но и постоянные издержки (т.е. инвестиционные затраты, которые в гидроэнергетике колоссальны). На практике, в большинстве случаев низкие тарифы или бесплатное для пользователей предоставление услуг приводят к их хроническому недофинансированию и, следовательно, недостаточному обслуживанию этих систем, поощряют расточительное поведение пользователей и выливаются в низкое качество услуг (частые и непредсказуемые отключения электроэнергии, ухабистые дороги и т.д.).

Постепенный переход к пользовательским платежам как основному источнику финансирования инфраструктуры способствовал бы внедрению возобновляемых источников энергии, энергосберегающих и других технологий, благоприятных для окружающей среды, которые пока что в регионе используются очень мало из-за мнимо дешевой энергии из традиционных источников. Если энергия перестанет быть дешевой для потребителей, инвестиции в новые энергетические технологии станут экономически и социально привлекательными. Такие изменения могут потребовать соответствующих институциональных изменений, например, сопряжения с одной сети больших (гидро- и теплоэлектростанции) и малых (солнечные панели) источников энергии, что, как показывает опыт других стран, является совсем непростой задачей. Кроме того, потребуется оказание адресной социальной помощи для наиболее уязвимых категорий населения, которые могут пострадать от возможного повышения тарифов на энергию.

4. Меры фискальной политики, направленные на поддержку технологического развития

Экономическое развитие на основе использования новых технологий возможно только благодаря государственным и частным инвестициям в человеческие ресурсы, знания и физический капитал, т.е. прежде всего в квалифицированную рабочую силу, способную применять эти технологии, оборудование и знания. Фискальная политика, направленная на технологическое развитие, должна поддерживать такие инвестиции. С учетом тех проблем государственных финансов в Центральной Азии, о которых шла речь и выше, и в свете накопленного глобального опыта (МВФ, 2016) правительства могут использовать фискальную политику для продвижения инноваций и технологического развития путем:

- поддержания макроэкономической и фискальной стабильности, включая предсказуемый налоговый режим, управляемый дефицит бюджета и государственный долг и т.д.;
- продвижения государственных и частных инвестиций в человеческий капитал через развитие системы образования, привлечение и удержание квалифицированной рабочей силы;
- развития производственной инфраструктуры (включая энергетику, водоснабжение, транспорт, ИКТ), критически важной для использования современных технологических решений;

- поддержки научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ (НИОКР) в государственном и частном секторе;
- содействия передаче и адаптации технологий через импорт и прямые иностранные инвестиции;
- предоставление стимулов для предпринимательских инноваций.

Макроэкономическая стабильность является обязательным предварительным условием для долгосрочных инвестиций в человеческий и физический капитал; возможно, это сфера, где фискальная политика может внести наибольший вклад в повышение производительности экономики. Этот вопрос хорошо изучен и освещен в других публикациях.

В ЦА контексте поддержка НИОКР не столь релевантна, как в развитых и некоторых развивающихся странах. Правительства стран региона тратят на НИОКР очень мало (Рисунок 13) в процентах к ВВП и общим государственным расходам. Имеет место 4-6-кратное отставание от успешных примеров в развивающейся Европе (Эстония) и развивающейся Азии (Малайзия). Согласно Глобальному индексу инноваций (ГИИ) за 2019 г. 33, страны Центральной Азии занимают следующие места: Казахстан - 79 (ниже ожидаемого для уровня развития этой страны согласно докладу о ГИИ), Кыргызстан – 90, Таджикистан - 100 (соответствуют ожидаемому для уровня развития обеих стран); Афганистан и Узбекистан не были охвачены этим исследованием. Эти факты указывают на то, что: 1) странам и правительствам региона нужно предпринимать систематические усилия по построению своих инновационных систем, и 2) это долгосрочная задача, но не краткоили среднесрочный приоритет. Текущий уровень развития их инновационных систем не позволяет рассчитывать на быстрый прогресс даже в результате инъекции дополнительных ресурсов. В Центральной Азии приоритетом является не разработка новых технологий как таковая, а привлечение и приспособление к местным условиям технологических знаний, произведенных за пределами региона. Это соображение важно учитывать при выборе вариантов экономической политики.



Рисунок 15. Государственные расходы на НИОКР, 2015 г.

Источники: Институт статистики UNESCO, база данных ПМР МВФ, расчёты автора

^{33 (}Cornell University, INSEAD, and WIPO, 2019).

На первый взгляд, необходимость развития инфраструктуры относится к числу вопросов, в наименьшей степени способных вызвать какие-либо разногласия. Все согласны, что рост производительности вряд ли возможен без надлежащих энергетических, транспортных, ИКТ и других систем. Высокий приоритет, придаваемый развитию инфраструктуры в Центральной Азии, хорошо обоснован и подтверждается крупномасштабными расходами на развитие экономики, в основном на инфраструктуру (см. раздел 2.4). Тем не менее, сохраняются вопросы для обсуждения, связанные с распределением ресурсов внутри этой статьи бюджетных расходов.

Во многих случаях рост производительности, основанный на использовании технологий, зависит от наличия современного оборудования. Для своего нормального функционирования оборудование требует бесперебойного и надежного электроснабжения, т.е. модернизированной электрической распределительной системы. Сельское хозяйство и пищевая промышленность (важные отрасли в Центральной Азии), а также некоторые другие отрасли обрабатывающей промышленности и услуг нуждаются в надежном водоснабжении и канализации. Производительность сектора услуг, дающего более 50 % ВВП практически во всех странах мира, требует надлежащего городского и сельского развития, включая поддержание уличного хозяйства, регулирование дорожного движения, управление отходами и др. Доступ к широкополосному интернету и другим средствам коммуникации является неотъемлемой частью современных производственных технологий во всех отраслях экономики (включая также и социальный сектор, например, здравоохранение, образование). Этот перечень можно продолжить. Все эти виды инфраструктуры потребляют сравнительно небольшую часть ресурсов, распределяемых в рамках государственных инвестиционных программ в Центральной Азии. В настоящее время основная часть ресурсов, выделяемых на инфраструктуру, идет на крупные проекты типа. гидроэлектростанций (например, Рогунская ГЭС на реке Вахш в Таджикистане) или автодорог национального значения (например, альтернативная дорога Север-Юг в Кыргызстане) Эти проекты имеют другие цели (генерация электроэнергии на экспорт, повышение международной и межрегиональной транспортной связности) нежели прямая поддержка технологически продвинутых производств. Для других типов инфраструктуры остается мало денег. Если рост производительности, основанный на технологиях, станет приоритетом, эти пропорции в распределении ресурсов нужно будет изменить.

Еще одним важнейшим ресурсом для роста производительности являются инвестиции в человеческий капитал. Из вышесказанного следует, что: 1) те страны Центральной Азии, которые уже много тратят на образование (Кыргызстан, Таджикистан, Узбекистан), должны поддерживать достигнутый уровень расходов, 2) другие страны региона (Афганистан, Казахстан) должны увеличить свои расходы на образование, 3) все эти страны должны существенно увеличить эффективность расходов на образование. Кроме того, так как в Центральной Азии в настоящее время приоритетом является применение знаний и технологий (а не их разработка), нужно сконцентрироваться, прежде всего, на качественном среднем образовании, а не на расширении высшего образования. Качественное всеобщее среднее образование является предварительным условием для того, чтобы рабочая сила могла овладеть и применять современные производственные технологии и ноу-хау. Это то, чего еще предстоит добиться. Хотя все постсоциалистические страны Центральной Азии имеют почти полный охват средним образованием, качество этого образования остается неудовлетворительным, как об этом свидетельствуют результаты различных независимых международных и национальных программ оценки знаний учащихся. Что касается высшего, среднего специального и профессионально-технического образования, то в этой сфере роль государственного финансирования остается очень существенной в установлении и поддержании образовательных стандартов, в поддержке передовых государственных и частных учебных заведений (например, лучших отечественных университетов) и в предоставлении доступа к качественному высшему образованию для талантливой молодежи из небогатых семей через программы стипендий и тому подобных мер. В остальном ведущая роль должна остаться за частным (коммерческим и некоммерческим) сектором – тенденция, для поддержки которой есть, по крайней мере, две причины: 1) необходимость сконцентрировать ресурсы на среднем образовании и 2) лучшая готовность частных образовательных учреждений удовлетворять непрерывно меняющийся спрос на рынке труда на профессиональные умения и навыки, отражающий происходящие изменения в экономической структуре и технологиях. Давление рыночного спроса заставляет их проявлять гибкость в предоставляемых ими образовательных программах.

В стремлении добиться повышения эффективности образовательных расходов приходится делать выбор между: 1) попытками обеспечить качественное обучение для всех при имеющихся скромных ресурсах и 2) решением сконцентрировать ресурсы на избранных школах и университетах при условии, что отбор этих учреждений будет в максимальной степени основан на соображениях качества и эффективности. Большинство стран региона делают выбор в пользу первого, «эгалитарного» подхода; в регионе, однако, есть интересный пример и второго, «элитного» подхода. В Казахстане в 2008 г. была создана сеть Назарбаевских интеллектуальных школ (НИШ), состоящая из 20 учреждений среднего образования, в которых обучается 14,4 тыс. школьников (0,45 % общей численности учащихся средних школ в стране) 34; она нацелена на предоставление высококачественного образования талантливым детям и подросткам, зачисленным в эти школы в результате конкурентного отбора. НИШ финансируются гораздо лучше, чем остальные средние школы в Казахстане. В 2018 г. государственные расходы на одного учащегося в НИШ составили 4070 долларов США, тогда как в школах, находящихся на бюджете города Алматы (крупнейшего и наиболее процветающего города в стране), в том же году они были равны 725 долларам США на одного ученика ³⁵. Представляется, что всесторонняя оценка этого опыта, принимающая во внимание результаты обучения, степень ориентации на выбор наиболее способных школьников и затраченные ресурсы, в сопоставлении с другими школами страны была бы весьма полезна и востребована как в Центральной Азии, так и за ее пределами.

В то время как подготовка квалифицированной рабочей силы является очевидным приоритетом для правительств, стремящихся к поддержке технологического развития, не менее важным является также и удержание таких работников в стране. Одной из ключевых мер фискальной политики, способной содействовать такому удержанию, является сокращение и, в какой-то момент, полная отмена налогообложения заработной платы или пенсионных отчислений, пропорциональных заработной плате работников. Как следует из вышеприведенной дискуссии, это один из наиболее искажающих налогов с очень высокой ставкой и узкой базой, который фактически наказывает те предприятия, которые пытаются нанимать квалифицированных и, следовательно, высокооплачиваемых работников. Этот налог нужно заместить другими источниками государственных доходов без подрыва ресурсной базы всеобщего пенсионного обеспечения, которое является важным социальным достижением. Конкретная схема такого замещения в каждой стране должна

³⁴ Данные на конец 2018 г., источник: (NIS, 2019).

³⁵ Источники данных: Комитет по статистике и Министерство финансов Республики Казахстан.

быть своя, но общими принципами могли бы быть: 1) отмена социальных отчислений, использующих фонд заработной платы как налоговую базу, и отвязку пенсионных расходов от этого источника доходов, 2) увеличение налогов на тех, кто функционирует в неформальной экономике (например, через налоги на собственность, акцизы и некоторые другие косвенные налоги), 3) нейтральность для совокупных налоговых платежей текущих основных плательщиков этих отчислений (крупные корпорации, особенно в добывающей промышленности и финансовом секторе, государственные предприятия и др.), иными словами, то, что они сэкономят на социальных отчислениях, должно быть с них собрано через другие, менее искажающие налоги. Такой сдвиг будет также означать прекращение интерпретации пенсионной системы как страховой, основанной на взносах, и переход к ее пониманию как перераспределительной программы социальной защиты ³⁶.

Правительства стран региона могут также рассмотреть возможность поддержки производителей/провайдеров технологических товаров и услуг, включая компании, осуществляющие НИОКР, инженерную поддержку и сельскохозяйственные консультационные услуги. В равной мере такая поддержка должна быть предоставлена и импортерам этих товаров и услуг, включая отделения иностранных технологических компаний. Существенно, чтобы поддержка этой деятельности не была связана с размером или правовой формой предприятия, т.е. право на государственную поддержку не должно зависеть не от того, мало предприятие или нет ³⁷, а от вида его деятельности и вклада в рост производительности. Поскольку налоговые льготы и изъятия используются слишком часто в Центральной Азии и показали себя недостаточно эффективным инструментом фискальной политики, для такого рода поддержки лучше подходят адресные и прозрачные бюджетные субсидии.

5. Заключение и рекомендации для выработки политики

Из приведенного выше анализа можно сделать следующие выводы:

- Для устойчивого развития экономики стран Центральной Азии необходим переход от опоры на природные ресурсы к росту, основанному на повышении производительности. Однако этот рост вряд ли возможен без мощной фискальной поддержки технологического развития этих стран.
- За последние пятнадцать лет размер государственных бюджетов ЦА стран очень сильно вырос. В некоторых случаях уровень государственных расходов уже слишком высок для того, чтобы рассчитывать на эффективное использование ресурсов.
- Эти большие бюджеты частично основаны на постоянном притоке внешней помощи. Эффективность этой помощи оставляет желать много лучшего, о чем свидетельствует высокий уровень внешнего долга несмотря на в основном льготный характер заимствований.
- В налоговых системах стран региона накопилось значительное количество различных видов неэффективности и искажений, связанных с использованием специальных налоговых режимов, освобождений от налогов для определенных категорий налогоплательщиков и отраслей экономики. Особенно выделяются налоги на заработную

³⁶ Логика и обоснование такого сдвига детально обсуждаются в (Mogilevskii, 2020).

³⁷ Как выразились авторы (IMF, 2016), «New, not small, is beautiful" («Не мал да удал, а нов да удал»).

плату/социальные отчисления, которые, возможно, являются наиболее искажающим видом налогов в Центральной Азии.

• Ключевой задачей для всех стран региона является повышение эффективности государственных расходов. Для этого требуется перемещение фокуса государственной политики с проблем обеспечения охвата услугами на повышение качества этих услуг. Это также потребует существенных и чувствительных изменений в структуре расходов и принципах предоставления государственных услуг (например, постепенный переход к финансированию инфраструктуры за счет пользователей).

Для того чтобы наиболее эффективно задействовать фискальную политику для продвижения производительного использования современных технологий, правительствам стран Центральной Азии можно рекомендовать:

- поддерживать макроэкономическую стабильность;
- сконцентрироваться на развитии той инфраструктуры, которая критически важна для предприятий, использующих современные технологии; это предполагает переключение с больших инфраструктурных проектов (ГЭС, дороги и т.п.) на меньшие по размеру, но немедленно полезные проекты в сфере распределения энергии, городского развития, ИКТ, водоснабжения, управления отходами и др.;
- не снижать (а в некоторых странах увеличить) государственные расходы на образование параллельно с повышением их эффективности;
- способствовать удержанию квалифицированных кадров путем повышения оплаты труда ключевых специалистов в системе образования, здравоохранения и других отраслях, предоставляющих государственные услуги, улучшения налоговой структуры и устранения налогообложения заработной платы;
- поддерживать провайдеров технологических товаров и услуг;
- обращать внимание на гендерные и иные социальные последствия этих реформ и предпринимать соответствующие смягчающие действия

6. Использованная литература

Cornell University, INSEAD, and WIPO (2019) *The Global Innovation Index 2019: Creating Healthy Lives—The Future of Medical Innovation.* Ithaca, Fontainebleau, and Geneva.

Edwards, S. (2014) Economic Development and the Effectiveness of Foreign Aid: a Historical Perspective. NBER Working Paper 20685. National Bureau of Economic Research.

IMF (2016) Fiscal Monitor: Acting Now, Acting Together. April 2016.

IMF (2018) *Republic of Kazakhstan. 2018 Article IV Consultation—Press Release and Staff Report.* IMF Country Report No. 18/277.

IMF (2019) *Republic of Uzbekistan. 2019 Article IV Consultation—Press Release and Staff Report.* IMF Country Report No. 19/129.

IMF Government Finance Statistics Database – Archive. https://data.imf.org/?sk=a0867067-d23c-4ebc-ad23-d3b015045405&sId=1544448386071.

Использованная литература

IMF. World Economic Outlook Database. https://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2019/02/weodata/index.aspx.

Kornai, J. (1997) *Reforming the Welfare State in Postsocialist Societies.* World Development, Vol. 25, No. 8, pp. 1183-1186.

La Porta, R. and A.Shleifer (2008) *The Unofficial Economy and Economic Development.* NBER Working Paper 14520. National Bureau of Economic Research.

Maltseva, E. and S.Janenova (2018) *Reversing Pension Privatization in Kazakhstan*. ESS Working Paper No. 67, International Labour Organization.

Mogilevskii, R. (2020) Labour Market, *Labour Migration, Education and Technological Development in Central Asia*. University of Central Asia, Institute of Public Policy and Administration Working Paper (forthcoming).

Nazarbayev Intellectual Schools (2019) Annual Report for 2018. Part I. https://www.nis.edu.kz/en/about/reports/?id=8161.

Organisation for Economic Cooperation and Development (2019) *Revised DAC Recommendation on Untying ODA*. DCD/DAC(2018)33/FINAL.

Schleicher, A. (2019) PISA 2018: *Insights and Interpretations*. OECD.

World Bank (2007) *Fiscal Policy and Economic Growth. Lessons for Eastern Europe and Central Asia*/Edited by C.Gray, T.Lane, A.Varoudakis. Washington, DC.

World Bank. Databank. World Development Indicators. https://databank.worldbank.org/Источ-ник/world-development-indicators.

Министерство финансов Кыргызской Республики. http://www.minfin.kg/ru/.

Министерство финансов Республики Казахстан. http://www.minfin.gov.kz/irj/portal/anonymous.

Министерство финансов Республики Таджикистан. http://www.minfin.tj/.

