
НУЖНО ЛИ ПРОВОДИТЬ В АЗЕРБАЙДЖАНЕ БЮДЖЕТНУЮ КОНСОЛИДАЦИЮ С АКТИВНЫМИ МЕРАМИ НА НАЧАЛЬНОМ ЭТАПЕ?

Перспективы экономического роста и расширения занятости

2016 Г.

ЯНАТУЛ ИСЛАМ
Институт Азии им. Гриффита

© Международная организация труда, 2016
Первое издание 2016

Публикации Международного бюро труда охраняются авторским правом в соответствии с Протоколом 2 Всемирной конвенции об авторском праве. Тем не менее краткие выдержки из них могут воспроизводиться без получения разрешения при условии указания источника. Для получения прав на воспроизведение или перевод следует обращаться по адресу: ILO Publications (Rights and Licensing), International Labour Office, CH-1211, Geneva 22, Switzerland, либо по электронной почте: rights@ilo.org. Международное бюро труда приветствует такие обращения.

Библиотеки, учреждения и другие пользователи, зарегистрированные в организациях интеллектуальной собственности, могут делать копии согласно лицензиям, выданным им для этой цели. Для того, чтобы найти организации интеллектуальной собственности в вашей стране, посетите сайт www.ifpro.org.

ILO Cataloguing in Publication

Нужно ли проводить в Азербайджане бюджетную консолидацию с активными мерами на начальном этапе?
Группа технической поддержки по вопросам достойного труда и Бюро МОТ для стран Восточной Европы и Центральной Азии. - Москва: МОТ, 2016

ISBN: 978-92-2-133946-5 (web pdf)

International Labour Office

Также издано на английском языке *Is there a case for front-loaded fiscal consolidation in Azerbaijan?*
ISBN 978-92-2-133945-8 (web pdf)

Библиографическое описание книги

Названия, соответствующие практике, принятой в Организации Объединенных Наций, и изложение материала в настоящей публикации не являются выражением какого-либо мнения Международного бюро труда ни о правовом статусе какой-либо страны, района или территории, или их властей ни о делимитации их границ.

Ответственность за выраженные в подписных статьях, исследованиях и прочих произведениях мнения лежит исключительно на их авторах, и факт публикации не означает, что Международное бюро труда поддерживает излагаемые мнения.

Упоминание названий фирм, коммерческих изделий и процессов не означает их одобрения Международным бюро труда, так и отсутствие упоминания конкретной фирмы, коммерческого изделия или процесса не свидетельствует об их неодобрении.

Издания Международного бюро труда и их электронные версии можно приобрести в крупных магазинах или на цифровых платформах, или заказать напрямую на ilo@turpin-distribution.com.

Для получения полной информации посетите наш вебсайт: www.ilo.org/publns или обратитесь к ilopubs@ilo.org.

Нужно ли проводить в Азербайджане бюджетную консолидацию с активными мерами на начальном этапе? Перспективы экономического роста и расширения занятости

Yan Islam

Адъюнкт-профессор, Институт Азии им. Гриффита, Университет им. Гриффита, Брисбен, Австралия, и бывший руководитель отдела, МОТ, Женева

Введение и краткий обзор

В настоящем документе дается критическая оценка обоснованности бюджетной консолидации в Азербайджане с учетом возможностей экономического роста и расширения занятости. Сначала рассматривается ситуация в мире и в некоторых странах, чтобы показать, что с 2010 г. бюджетная консолидация становится главной чертой глобальной политики. Этот процесс формируется под влиянием опыта стран Еврзоны. Таким образом, Азербайджан может многому научиться, используя европейский опыт.

Далее в документе рассматривается ситуация в Азербайджане. Отмечается, что бюджетная консолидация постоянно обсуждается в ходе дискуссий о государственной политике в Азербайджане. Подобного рода обсуждения часто обусловлены влиянием со стороны международных финансовых институтов. В документе приводятся аналитические доводы и эмпирические доказательства, позволяющие предположить, что бюджетная консолидация с применением активных мер на начальном этапе нанесет значительный ущерб в виде замедления экономического развития и сокращения занятости. Эти негативные последствия вряд ли удастся компенсировать за счет долгосрочной выгоды в виде достижения макроэкономической стабильности и экономической диверсификации при приоритетном развитии частного сектора. В заключительной части документа даются политические рекомендации.

Ситуация в мире

Бюджетная консолидация подразумевает использование многочисленных инструментов для сокращения бюджетного дефицита и снижения государственного долга. Это часто обусловлено необходимостью выполнения требований по достижению определенных показателей государственного долга и дефицита бюджета в заданный период времени. Правительство может использовать сочетание мер по повышению налогов и сокращению бюджетных расходов для достижения поставленных целей.

Бюджетная консолидация заняла центральное место в глобальной экономической политике после кризиса суверенного долга, с которым столкнулась Южная Европа в 2010 г. Страх перед крупномасштабными дефолтами и опасения в связи с возможным распространением кризиса по всей Европе, что привело бы еще к одному крупному экономическому спаду, заставили европейских политиков быстро отказаться от глобальной политической инициативы, с которой выступили системно важные страны и регионы, предлагая использовать расширение бюджетных расходов и увеличение денежной массы для преодоления негативных последствий мирового кризиса 2008-2009 гг.

Хотя бюджетная консолидация стало основной политической стратегией в Европе в 2010 г., европейские политики всегда отличались осторожностью в налогово-бюджетной сфере. Как хорошо известно, Маастрихтский договор, который был введен в действие в начале 1990-х гг., закрепил положение, по которому члены Еврзоны должны стремиться к заранее определенным налогово-бюджетным целевым показателям (дефицит бюджета не больше 3 % ВВП, а коэффициент государственного долга 60%), которые служат критериями предусмотрительной макроэкономической политики. Лидеры «Большой двадцатки» на саммите в Торонто в 2010 г. призвали к единому глобальному подходу к бюджетной консолидации, хотя последующие декларации о налогово-бюджетной политике, принятые на саммите, носят более продуманный характер.

Стремление к рациональному расходованию бюджета путем соблюдения разумных норм, как правило, находит одобрение со стороны основных международных институтов. Так, в 2015 г. ОЭСР выпустила новые руководящие принципы о необходимости соблюдения поставленных целей в финансовой сфере путем принятия правил формирования и управления сбалансированным бюджетом.¹ Таким образом, ОЭСР рекомендует, чтобы порог государственного долга у стран с высоким уровнем доходов составлял 70 - 90%, у стран Еврзоны соответствующий показатель должен быть равен 50 - 70%; а в странах с развивающейся экономикой порог государственного долга устанавливается в размере 30 - 50%. ОЭСР идет еще дальше, предлагая установить предел государственного долга в среднем на 15 процентов ниже, чем указанные выше верхние пороги. Это поможет политикам избежать превышения верхнего порога государственного долга вследствие возникновения неблагоприятной ситуации.

¹ OECD (2015) 'Achieving prudent debt targets using fiscal rules', Economics Department Policy Note No.28, July, www.oecd.org/eco/Achieving-prudent-debt-targets-using-fiscal-rules-OECD-policy-note-28.pdf

Почему целевые показатели в финансово-бюджетной сфере предлагаются в качестве инструментов проведения предусмотрительной макроэкономической политики? И в этот раз будет уместно сослаться на руководящие принципы, принятые ОЭСР в 2015 г. Ключевой момент состоит в том, что « при превышении ...верхнего порога, государственный долг может снизить экономическую активность и возможность стабилизации экономики» (OECD: 1, 2015). Это происходит из-за того, что при высоком уровне долга (уровень определяется по отношению к порогу) правительства теряют доверие со стороны рынка и могут столкнуться с резким ростом стоимости кредитов. Это сдерживает частные инвестиции и расходы в целом и ведет к экономическому спаду. В такой ситуации бюджетная консолидация, по словам ее защитников, может парадоксальным образом стимулировать экономический рост, то есть рост экономики и занятости может произойти даже при повышении налогов и сокращении бюджетных расходов. Такой благоприятный результат возможен, потому что надежная стратегия бюджетной консолидации с принятием активных мер на начальном этапе реализации может восстановить доверие со стороны рынка и сократить стоимость кредитов до устойчивого уровня. Расходы частного сектора также стимулируются, что создает условия для экономического роста.

Насколько обоснована бюджетная консолидация в теоретическом и практическом плане? К настоящему времени создан большой объем литературы по данному вопросу. Становится очевидным, что значение бюджетной консолидации, проводимой на основе финансовых целевых показателей и правил, преувеличено (Islam, 2014; Ray, Islam and Velasquez, 2015).² В самом деле, опыт стран Евросоюза показывает, что бюджетная консолидация наносит значительный ущерб в виде сокращения производства и рабочих мест без соразмерного увеличения предполагаемой выгоды в виде долгосрочного роста и сокращения уровня государственного долга. В хорошо известном докладе, изданном в 2013 г., МВФ признал, что первоначальный оптимизм по поводу благоприятного влияния бюджетной консолидации в Европе был основан, главным образом, на предполагаемой величине мультипликатора бюджетных расходов, связанного с мерами жесткой экономии (негативное влияние на ВВП со стороны заданного процентного сокращения бюджетного дефицита), и эта величина оказалась слишком малой (Blanchard and Leigh, 2013).³ При пересмотре и существенном повышении величины мультипликатора бюджетных расходов мы получаем более пессимистические результаты с точки зрения сокращения производства и потери рабочих мест.

² Islam, I (2014) "The Rise and Decline of the Fiscal Austerity Doctrine: Implications for the Euro Area Crisis" in Papadakis, K and Youcef, G (eds) *The Governance of Policy Reforms in Europe*, Geneva: ILO, 2014

Ray, N, Velasquez, A and Islam, I (2015) 'Fiscal rules, growth and employment: a developing country perspective' ILO Working Paper No.184, Geneva, http://www.ilo.org/employment/Whatwedo/Publications/working-papers/WCMS_377810/lang-en/index.htm

³ Blanchard, O and Leigh, D (2013) 'Growth forecast errors and fiscal multipliers', IMF Working Paper, 13/1, www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2013/wp1301.pdf

Вина МВФ признается в одном из последних исследований (Ranenberg, 2015).⁴ В исследовании отмечается, что в период 2011 – 2013 гг., «...в Еврозоне принималось все больше ограничений».

Повышение налогов и сокращение государственных расходов составляло примерно 4 % годового ВВП Еврозоны. Согласно оценкам, «... бюджетная консолидация приводит к снижению ВВП на 2.5 -3.5%». Совокупные мультипликаторы бюджетных расходов на период 2011-2013 гг. составляют от 0.7 до 1.0. Если предположить, что эластичность занятости равна 0.5, то падение роста занятости в результате мер жесткой экономии в течение периода 2011-2013 гг. составило бы 1.75%.

Как это ни парадоксально, но ключевые цели по сокращению государственного долга в Еврозоне путем применения комплексной, но затратной, бюджетной консолидации с приближением к уровню, указанному в Маастрихтском договоре, так и не были достигнуты. Так, в 2014 г. в Еврозоне (19 стран) соотношение государственного долга и ВВП составляло 92.1%, в то время как в 2011, оно было равно 86.0%⁵.

Извлеченные уроки

В ретроспективном плане, большой объем литературы по бюджетной консолидации, особенно в Еврозоне, позволяет сформулировать ряд важных выводов на основе полученного опыта. Во-первых, влияние бюджетной консолидации тесно связано с циклом деловой активности. Меры жесткой экономии, принимаемые во время экономического спада, ухудшают и продлевают экономический спад. Последствия сказываются длительное время, оставляя шрамы, особенно, в судьбах молодых людей, потерявших работу в период экономического спада. Полученный опыт и свидетельства дают основания предполагать, что периоды безработицы во время экономического спада имеют долгосрочные негативные последствия для заработков и карьерного роста молодых людей.

Во-вторых, чрезмерное увлечение финансовыми целевыми показателями, в частности, точечными оценками, является контр-продуктивным. Между экономическим ростом и целевыми показателями государственного долга нет устойчивой взаимосвязи.

Следовательно, нельзя с уверенностью утверждать, что превышение определенного порога государственного долга приведет к экономической катастрофе. Можно предполагать, как это делается в руководящих принципах ОЭСР, что существует некий диапазон, в пределах которого может располагаться порог государственного долга. Это означает, что использование конкретных порогов государственного долга - это, до некоторой степени, вопрос свободного выбора и оценки.

⁴ Ranenberg, A (2015) 'The consequences of Europe's fiscal consolidation', World Economic Forum, November 16, <https://www.weforum.org/agenda/2015/11/the-consequences-of-europes-fiscal-consolidation/>

⁵ <http://ec.europa.eu/eurostat/web/government-finance-statistics/data/main-tables>

В-третьих, многое зависит от того, как финансируется погашение государственной задолженности. Если страны берут займы в надежной национальной валюте и денежно-кредитные органы готовы и способны выступать в качестве кредитора последней инстанции, риск наступления дефолта маловероятен, даже несмотря на высокое соотношение государственного долга и ВВП, как показывает опыт стран с развитой экономикой, например США и Японии. С другой стороны, страны Еврозоны, особенно в Южной Европе, попали в долговой кризис, потому что отказались от контроля за своей национальной валютой, приняв Евро. ЕЦБ также был не готов выступить в качестве кредитора последней инстанции для некоторых стран, а в лучшем случае подавал противоречивые знаки международным кредиторам, по крайней мере, на начальных этапах долгового кризиса.

В-третьих, для противодействия сокращению расходов вследствие бюджетной консолидации можно использовать стимулирующую монетарную политику и девальвацию для повышения конкурентоспособности. Однако первая из упомянутых мер может быть сведена к нулю или ее эффективность может быть значительно снижена, если экономика станет уязвимой для «ловушки ликвидности», когда номинальная процентная ставка приближается к нулю даже в условиях продолжающегося экономического спада. Денежно-кредитным органам трудно понижать процентные ставки, опускаясь ниже «нулевой границы». Можно утверждать, что страны с развитой экономикой оказались в ловушке ликвидности в ходе глобального спада экономики в 2008-2009 гг. Это усугубило отрицательные последствия в финансовой сфере, потому что изменение монетарной политики не принесло результатов, несмотря на попытки денежно-кредитных органов использовать инновационные политические стратегии, в первую очередь, вливание денежной массы и политику заявления о намерениях.

Возможность проведения конкурентной девальвации в значительной степени зависит от обладания политической автономией в отношении обменного курса. И в этом случае весьма поучительным является опыт стран Еврозоны, которые пережили долговой кризис в 2010 г. При отказе от политической автономии в отношении обменного курса после принятия Евро, страны Еврозоны не имели возможности проведения конкурентной девальвации. В качестве альтернативы использовался дорогостоящий процесс «внутренней девальвации», при котором реальная заработная плата снижалась в течение длительного времени для обеспечения стоимостной конкурентоспособности.

В-четвертых, неправильно толковалась роль, которую играет доверие рынка в противодействии сокращению расходов вследствие бюджетной консолидации. Игроки на кредитных рынках следят за финансовым положением правительства, но они также следят за экономическим ростом. Если перспективы экономического роста не значительны и еще больше снижаются вследствие бюджетной консолидации, игроки на кредитных рынках не считают такое развитие благоприятным. Складывается парадоксальная ситуация, когда неотступное проведение мер по бюджетной консолидации не поощряется кредиторами, а, наоборот, подвергается наказанию. Разумеется, если мы заостряем внимание на обещаниях, ловушках и опасностях, известных из опыта применения бюджетной консолидации, это не означает, что

можно просто пренебречь финансовой ситуацией в стране, если она становится неустойчивой. Тогда бюджетная консолидация неизбежна и, несмотря на краткосрочные тяготы, может принести долгосрочную выгоду в виде повышения экономического роста и расширения возможностей трудоустройства. С другой стороны, не следует фетишизировать бюджетную консолидацию и настаивать на ограничении расходов и повышении налогов без проведения комплексной оценки конкретной ситуации в стране.

Бюджетная консолидация и опыт Азербайджана

В свете описанного выше глобального контекста, что можно сказать о бюджетной консолидации применительно к Азербайджану? Поразительно, что вопрос бюджетной консолидации постоянно обсуждается в ходе политических дискуссий в Азербайджане. Это происходило и происходит под влиянием международных финансовых институтов.

Исторический контекст

Когда в 1991 г. после распада Советского Союза Азербайджан стал независимым государством, обстановка в стране была сложной. Как говорится в докладе Азиатского Банка Развития: «Диверсифицированная экономика Азербайджана была разрушена после распада Советского Союза, и к 1995 г. валовый внутренний продукт (ВВП) составлял только 37% от показателя 1989 г».⁶ Страна пострадала в результате межрегиональных конфликтов и столкнулась с проблемой больших потоков внутренне перемещенных лиц. Правительство унаследовало довольно большой государственный сектор и оказалось перед лицом острых проблем в налогово-бюджетной сфере. В то же время, правительство не имело доступа к щедрым финансовым доходам от нефте-газового сектора. В таких обстоятельствах бюджетная консолидация была неизбежна. Азербайджан попал под опеку группы «Бреттон-Вудс» и начал реализацию программы по стабилизации и регулированию. Инфляция снизилась, бюджетное давление ослабло, и страна могла надеяться на возобновление роста экономики.

С тех пор в экономической судьбе Азербайджана произошел удивительный поворот. В 1999 г. был создан фонд национального благосостояния. Используя этот инструмент, правительство приступило к реализации активной стратегии по использованию богатства, заключенного в сырьевом секторе, для общей поддержки бюджета, инвестиций в инфраструктуру и финансирования социальной политики.⁷ Некоторые наблюдатели отмечают, что, по крайней мере, на начальных стадиях предпочтение отдавалось инвестициям в инфраструктуру в отличие от социальных услуг и здравоохранения (Европейская комиссия, 2011).⁸ Тем не менее, сегодня в Азербайджане процветающая экономика с доходом выше среднего. В 2000-х годах наблюдался двузначный рост экономики. Число бедных, которое достигало 50% в 2001 г., упало до 5% к 2008 г. Сократилось неравенство, заметно улучшилось решение

⁶ ADB (2015), 'Azerbaijan Country Partnership Strategy, 2014-2018', <http://www.adb.org/sites/default/files/linked-documents/cps-aze-2014-2018-ea.pdf>

⁷ Aslani, K (2015) 'Fiscal sustainability and the state oil fund in Azerbaijan', *Journal of Eurasian Studies*, 6, pp.114-121

⁸ См библиографические данные в сноске

проблем бедности, не связанных с получением доходов. Следовательно, во многих отношениях Азербайджан приближается к ключевым показателям инклюзивно роста (Onder, 2013, IMF 2012, EC, 2011).⁹

Рынок труда и занятость¹⁰

Изучая показатели рынка труда, можно заметить существенный прогресс. В численном выражении резко снизился уровень безработицы, в то время как соотношение занятых лиц к общей численности населения выросло (Рисунки 1 и 2). Реальная заработная плата значительно выросла, хотя в последние годы ее рост существенно замедлился с уменьшением роста ВВП (Рисунок 2). В соответствии с этими процессами правительство значительно увеличило минимальную заработную плату. Меры социальной защиты стали более разнообразными и приобрели комплексный характер, хотя в некоторых исследованиях оспаривается тот факт, что эти меры сыграли важную роль в сокращении масштабов бедности.¹¹

Рисунок 1: Азербайджан, уровень безработицы с 2000 по 2014 гг.

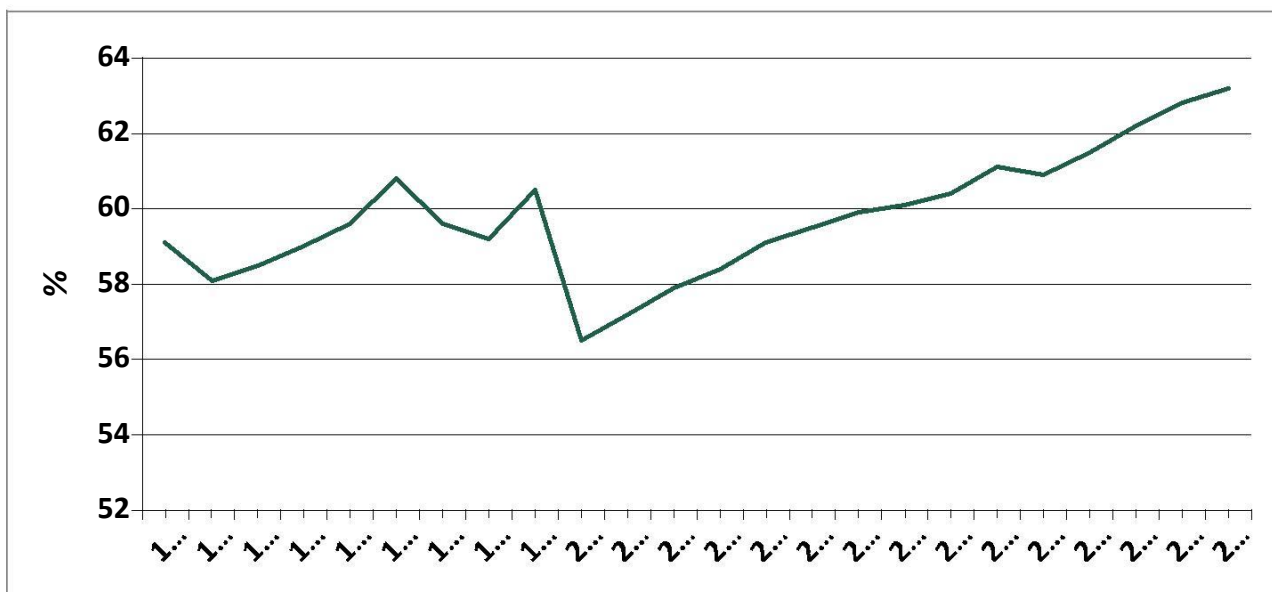


⁹ См библиографические данные в сноске 10.

¹⁰ Реальные отчеты о рынке труда Азербайджана можно найти в материалах ILO (2012), IMF (2012), European Commission (EC) (2011), Onder (2013), Allahveronov and Huseynov (2013). См ILOT (2012), 'Azerbaijan: Decent Work Country Profile', http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---integration/documents/publication/wcms_175754.pdf; IMF (2012), 'Republic of Azerbaijan: selected issues', IMF Country Report No.12/6, www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2012/cr1206.pdf; EC (2011) 'Social Protection and Social Inclusion in Azerbaijan', <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=89&langId=en&newsId=1045&moreDocuments=yes&tableName=news>; Onder, H (2013) 'Azerbaijan: Inclusive growth in a resource-rich economy', World Bank, www.openknowledge.worldbank.org/handle/10986/12228; Allahveranov, A and Huseynov, E (2013) 'Country Report: Azerbaijan', CASE, CEU, IZA, LSE

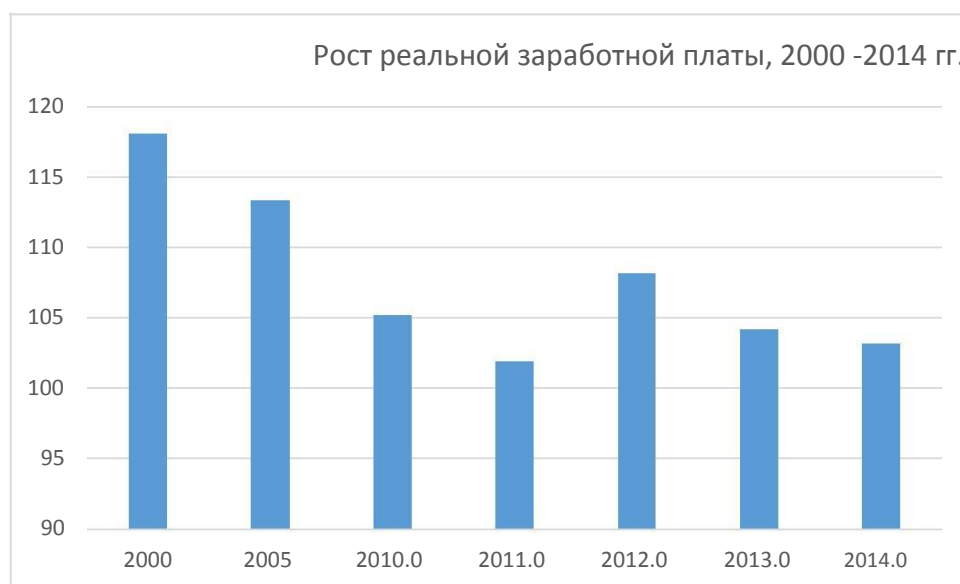
¹¹ Onder (op.cit)

Рисунок 2: Азербайджан, долгосрочные изменения соотношение занятых лиц к общей численности населения с 1991 по 2014 гг.



Источник: knoema.com из национальных и международных источников

Рисунок 3: Азербайджан, реальная заработная плата с 2000 по 2014 гг.



Источник: Определено на основе данных, предоставленных Государственным комитетом по статистике Республики Азербайджан

Конечно, остаются опасения по поводу низкого уровня роста занятости и незначительной эластичности занятости. Рост занятости на условиях полного рабочего времени и постоянной работы составляет 0.8 процента в год, этого едва хватает, чтобы не отставать от роста рабочей силы. По меркам региональным стандартам (Восточная

Европа и Центральная Азия), рост занятости является довольно низким (среднее региональное значение равно 4.0 %).¹² Оценки совокупной эластичности занятости показывают, что при двойном увеличении экономики, рост занятости составит только 12% (Onder, 2013).¹³

Безработица среди молодежи примерно в три раза выше, чем общий уровень безработицы. Высказывались опасения по поводу того, что молодые люди обладают навыками, которые, по-видимому, не соответствуют потребностям рынка труда. Некоторые эксперты утверждают, что если учесть снижение уровня участия в составе рабочей силы, то безработица будет значительно выше, по сравнению с отчетными данными (Мировой Банк, 2015).¹⁴ Хотя численность работающих бедных снизилась вместе со снижением бедности, вызванной низким уровнем доходов, свыше 30 % рабочей силы работают в низкопродуктивном сельском хозяйстве. Наиболее продуктивный сектор экономики - добывающая промышленность и коммунальное хозяйство, дает минимальные возможности трудоустройства для большей части рабочей силы. Обрабатывающий сектор довольно небольшой, при этом исторически сложившийся процесс деиндустриализации вряд ли можно повернуть вспять. Таки образом, перед правительством стоит вечная проблема обеспечения широкомасштабной продуктивной и продолжительной занятости для своих граждан.

Обоснование необходимости бюджетной консолидации

Обсуждение бюджетной консолидации в Азербайджане не связано с указанными выше проблемами рынка труда. Однако международные финансовые институты регулярно призывают правительство ввести финансовые ограничения (см. Таблицу 1). Обоснование необходимости сокращения расходов строится на предпосылке, что Азербайджан обладает ограниченными природными ресурсами, которые истощатся к 2034 г. Кроме того, цены на нефть снизились в последние годы, что делает страну уязвимой перед дальнейшим понижением цен на нефть. Исходя из этого, финансовую систему необходимо изменить, чтобы снизить уязвимость. Это означает сокращение расходов и увеличение накоплений.

Таблица 1: Рекомендации по финансовой политике, содержащиеся в ряде консультаций МВФ согласно Статье IV, 2008-2014 гг.¹⁵

| Год | Характер совета |
|------|--|
| 2008 | Правительству настоятельно рекомендуется «...снизить финансовые расходы в 2008 г. и упрочить финансовое положение в 2009 г.» |
| 2010 | Не следует использовать дополнительные средства нефтяного фонда на увеличение расходов в 2010 г. |

¹² Оценки можно найти в документе 2013 World Enterprise Survey, www.enterprise.org

¹³ Onder (op.cit)

¹⁴ World Bank (op.cit)

¹⁵ Документы с консультациями в соответствии со Статьей IV можно найти по адресу: <http://www.imf.org/external/country/AZE/>

| | |
|------|---|
| 2012 | Правительству настоятельно рекомендуется «...ограничить бюджетные расходы и придерживаться среднесрочной бюджетной консолидации» |
| 2013 | Правительству настоятельно рекомендуется «...придерживаться бюджетной консолидации с применением активных мер на начальном этапе» |
| 2014 | Правительству рекомендуется проводить «...стратегию бюджетной консолидации, не препятствующей экономическому росту» |

Многие эксперты выражают опасения, что Азербайджан, обладая огромными природными ресурсами, подвержен «Голландской болезни», при которой быстрорастущая сырьевая промышленность может вытеснить другие секторы, связанные с внешней торговлей, такие как сельское хозяйство и обрабатывающая промышленность. Это может затронуть курс обмена валют, так как приток доходов и валютные резервы ведут к повышению реального обменного курса, что может нанести ущерб международной конкурентоспособности. Ввиду быстрого роста сырьевого сектора у правительства могут появиться стимулы для расширения государственного сектора, который может стать чрезмерно большим.

Правительство Азербайджана ответило, по крайней мере, частично на призывы к финансовым ограничениям. Например, в 2014 г. консолидированные расходы были на 4 % ниже, чем в предыдущих годах, а программа инвестиций сократилась на 10 %. Это привело к профициту бюджета в размере 2.8 % ВВП (Мировой Банк, 2015, р.3). Можно предположить, что в 2014 г. бюджетная консолидация привела к незначительному сокращению роста занятости. Это основано на примерной величине мультипликатора бюджетных расходов 0.55, как указал Hasanov (n.d),¹⁶ эластичности занятости 0.12 в соответствии с Onder (2013) и ограничением расходов на 4 %.

Дальнейшие бюджетные ограничения прогнозируются в 2016 г. и далее. Разумеется, по сообщениям средств массовой информации, правительство настолько озабочено дальнейшим развитием, что вынашивает идею начать программу стабилизации и структурных реформ в стиле 1990-х годов с группой «Бреттон Вудс», опираясь на экстренный кредит в размере четырех миллиардов американских долларов.¹⁷

Бюджетная консолидация в Азербайджане: критическая оценка с точки зрения экономического роста и расширения занятости

Обоснование значительной бюджетной консолидации с активными мерами на начальном этапе должно непременно строиться на тщательном аналитическом анализе и достоверных эмпирических данных. В исследовании двух экономистов МВФ (Koeda and Kramarenko, 2008) описывается финансовая стратегия правительства, в ходе которой происходит быстрое увеличение государственных расходов для извлечения максимальной выгоды из временного роста добычи нефти, а затем следует такое же

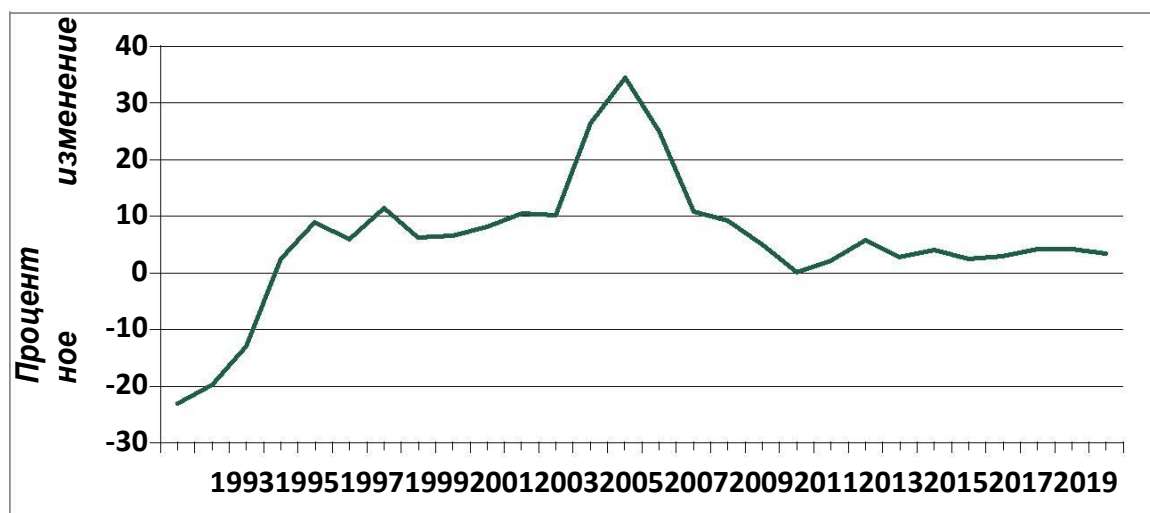
¹⁶ Hasanov, F (n.d.) 'The role of fiscal policy in the development of the non-oil sector in Azerbaijan, Qafqaz University

¹⁷ <http://www.bloomberg.com/news/articles/2016-01-28/imf-starts-talks-with-azerbaijan-on-possible-financial-aid>

быстрое сокращение расходов при наступлении суровой реальности после исчерпания запасов нефти. Используя оценку на основе модели, авторы дают шокирующий прогноз (стр. 12): к 2024, «уровень реального ВВП сократится примерно на 20 % по сравнению с максимумом в 2010 г.»¹⁸ Это четкий сигнал правительству о необходимости сменить курс и идти по гладкой дороге финансового регулирования вместо резких колебаний между экономическим ростом и спадом.

Возможность осуществления такого тревожного сценария представляется маловероятной. По общему мнению, экономический рост в Азербайджане резко замедлился в последние годы. Правительство признает, что замедление экономического роста привело к сокращению темпов создания новых рабочих мест. Хотя в 2014–2015 гг. было создано более 100,000 рабочих мест, за тот же период, по оценкам правительства, было потеряно 40,000 рабочих мест.¹⁹ Мы вряд ли увидим новый двузначный экономический рост, который в любом случае не является устойчивым на протяжении долгого периода времени ни в одной экономике. Несмотря на это, ни один из последних экономических прогнозов, подготовленных разными агентствами, не говорит о резком замедлении темпов роста, при котором уровень ВВП к 2024 г. сократится «примерно на 20%» по сравнению с 2010 г. На самом деле, собственный прогноз МВФ говорит о том, что к 2020 г. рост экономики составит 3 % или больше, как видно на Рисунке 4, где показан долгосрочный рост ВВП и прогноз до 2020 г.

Рисунок 4: Азербайджан, долгосрочный рост ВВП и прогноз до 2020 г.



Источник: рисунок с платформы knoeta.com на основе источников МВФ и Всемирного Банка

Неужели правительство Азербайджана слишком много тратит и слишком мало экономит, чтобы справиться с временным бумом добычи нефти? МВФ дает

¹⁸ Koeda, J and Kramarenko, V (2008) 'Impact of government expenditure on growth: The case of Azerbaijan, IMF Working Paper no.115, www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2008/wp08115.pdf

¹⁹ Azernews, 8 октября, 2015

положительный ответ в своих консультациях согласно Статье IV в 2014 г. В документе показано при помощи «правила перманентного дохода по консервативному сценарию добычи нефти и газа» (стр.5), что текущий уровень первичного дефицита бюджета без учета нефтяных доходов в процентах от ВВП, в котором не учитываются нефтяные доходы, на 10 процентных пунктов выше, чем требуется для устойчивого соотношения. Отсюда следует вывод о необходимости проведения значительной среднесрочной консолидации бюджета. Финансовое регулирование и необходимые структурные реформы для улучшения делового климата и привлечения частных инвестиций, особенно в секторы, не связанные с добычей нефти, приведут к столь необходимой диверсификации экономики и укрепят процесс инклюзивного роста в Азербайджане.

Критики подвергают сомнению обоснованность использования «правила перманентного дохода» для установления ориентировочных целевых показателей финансовой устойчивости. Согласно этому правилу «...ежегодные расходы не должны превышать реальные доходы», которые приходятся на финансовые активы, созданные правительством в стране с богатыми природными ресурсами при помощи фонда национального благосостояния. Цель состоит в том, чтобы создать «...финансовые активы, равные по величине исчерпанным запасам, и, с теоретической точки зрения, достичь равенства и справедливости между поколениями» (Heuty and Aristy, 2010:7).²⁰ Принцип перманентного дохода может хорошо подходить для стран с высоким доходом и большими капиталами, но он не вполне подходит для стран с развивающейся экономикой и низким капиталом. Социальная отдача от инвестиций в образование, здравоохранение и инфраструктуру в развивающихся странах с богатыми природными ресурсами может быть выше, чем доходность по финансовым активам, размещенным за рубежом. Расходование средств, полученных от добычи нефти, непосредственно на те виды деятельности, от которых ожидается высокая социальная отдача, представляется более эффективным способом передачи богатства следующим поколениям, по сравнению с тем, что предлагает правило перманентного дохода.

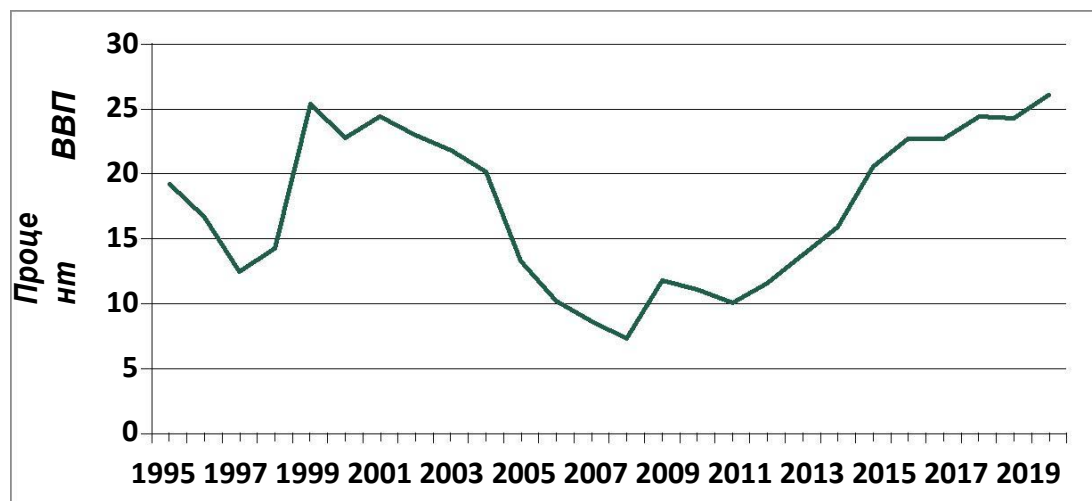
Правило перманентного дохода не является единственным способом оценки финансовой устойчивости стран с доходами выше средних. Как было указано ранее, в действующих руководящих принципах ОЭСР установлен диапазон верхнего предела государственного долга, который можно использовать для оценки финансовой устойчивости страны. Соотношение между государственным долгом и ВВП должно находиться в диапазоне от 30 до 50 %. Даже если взять нижний предел диапазона, соотношение между государственным долгом и ВВП находится гораздо ниже этого предела, как показано на Рисунке 5. Таким образом, исходя из действующих руководящих принципов ОЭСР, будет трудно доказать, что Азербайджан обременен неприемлемо высоким государственным долгом. Более того, несмотря на то, что в 2015 г. значительно сократились валютные резервы в связи с попыткой центрального банка защитить твердый валютный курс, страна накопила достаточно запасов иностранной валюты, чтобы финансировать импорт в течение 26 месяцев.²¹ Это более,

²⁰ Heuty, A and Aristi, J (2010) 'Fool's Gold: Assessing the performance of alternative fiscal instruments during the commodities boom and the global crisis' http://www.revenuewatch.org/files/RWI_Fools_Gold_Heuty_Aristi_FINAL.pdf

²¹ EBRD, Regional Outlook 2015, www.ebrd.com/documents/comms-and-bis/rep-final.pdf

чем в восемь раз превышает разумный верхний предел, установленный для валютных резервов (выраженный в покрытии импорта) с целью защиты от внешних ударов, которые могут угрожать макроэкономической стабильности.

Рисунок 5: Азербайджан, долгосрочные изменения в соотношении между государственным долгом и ВВП



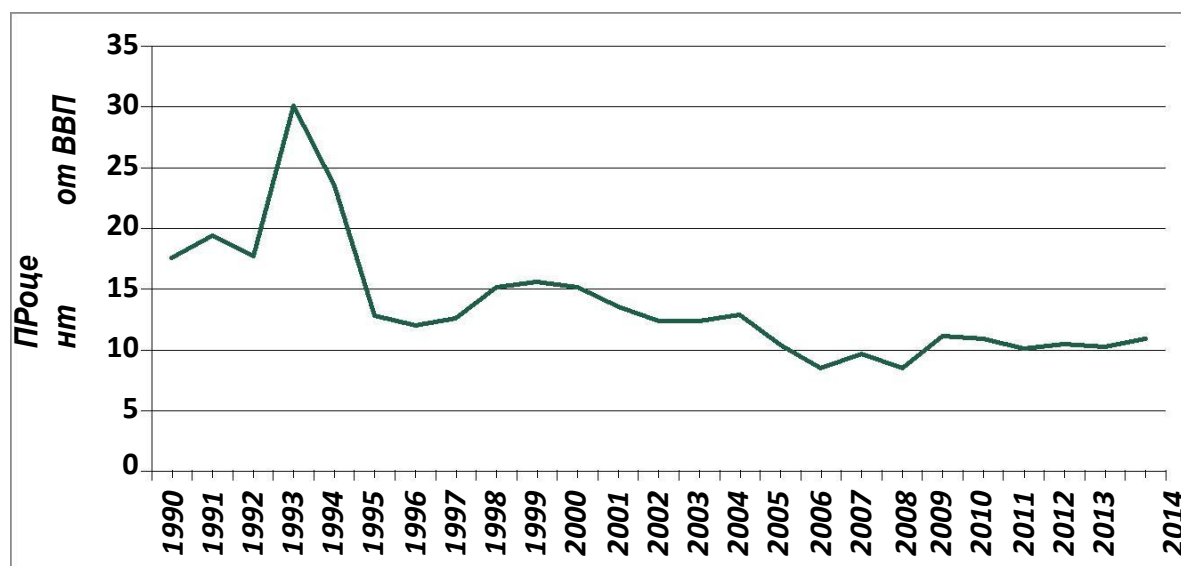
Источник: kноета.com на основе источников МВФ

Остается вопрос, стал ли Азербайджан жертвой «Голландской болезни». В течение долгого времени Азербайджан жил в условиях твердого валютного курса. Периодически валютный курс поднимался, но затем вновь опускался. В середине 2015 г. произошла значительная девальвация национальной валюты (на 25 %) после того, как правительство прекратило попытки защитить твердый обменный курс. Следовательно, нет четких доказательств того, что Азербайджан пострадал от «Голландской болезни» со стороны обменного курса.

Что можно ответить на критическое замечание о том, что государственный сектор становится слишком большим в странах с богатыми природными ресурсами и вытесняет частный сектор? Опыт Азербайджана подтверждает это критическое замечание?

Изменение текущих государственных потребительских расходов, которые измеряются по отношению к ВВП, и изменение занятости в государственном секторе не дают оснований предполагать, что государственный сектор Азербайджана чрезмерно велик или стремится к чрезмерному увеличению. В самом деле, как показано на Рисунке 6, относительный размер государственного сектора, который измеряется по текущему потреблению в процентах от ВВП, с течением времени постоянно снижается. Занятость в государственном секторе упала на 7.5 процента в период с 2000 по 2014 гг. (см Рисунок 7. Количество работников, занятых в государственном секторе, также находится в пределах региональных норм. В период с 2000 по 2014 гг. произошло ожидаемое соразмерное увеличение занятости в частном секторе.

Рисунок 6: Азербайджан, долгосрочные изменения государственных потребительских расходов (% от ВВП), 1990 -2014 гг.



Источник: рисунок на платформе knoema.com по источникам МВФ

Рисунок 7: Азербайджан, изменение занятости в государственном секторе, 2000-2014 гг.



Источник: оценка автора на основе данных, предоставленных Государственным комитетом по статистике Республики Азербайджан

Разумеется, всегда можно сказать, что размер государственного сектора следует сократить еще в большей степени. С другой стороны, это утверждение должно быть основано на достоверном анализе и эмпирических данных, а не только на исходных убеждениях. Рост экономики на основе приоритетного развития частного сектора весьма заманчив, но он не может возникнуть в вакууме. Процветающий частный

сектор должен опираться на продуктивный государственный сектор. Ослабленный государственный сектор, как это ни парадоксально, может стать препятствием для роста экономики на основе приоритетного развития частного сектора. Следовательно, необходимо провести более тщательный анализ и исследования по вопросу о том, какой должен быть размер государственного сектора в странах с доходом выше среднего, как в Азербайджане.

Рассмотрим вопрос эффективности государственных расходов. Можно утверждать, что страны с богатыми природными ресурсами обращают мало внимания на неэффективное использование государственных средств, потому что огромные доходы, попавшие в распоряжение правительства благодаря буму в сырьевой промышленности, ослабляют финансовую дисциплину. Следовательно, сокращение неэффективных расходов должно стать целью бюджетной консолидации. Повышение эффективности государственных расходов означает возможность финансирования приоритетных социальных целей вместо сокращения общего объема государственного финансирования. Можно ли это в действительности реализовать в Азербайджане?

В таблице 2 приведена оценка эффективности государственных расходов в Азербайджане на здравоохранение, образование и социальную защиту в период 2003-2006 гг., на который приходится пик роста цен на нефть. Приведенная оценка показывает, что в выборке из 15 стран Азербайджан показал наиболее эффективный уровень расходов на здравоохранение и значительно улучшил свои позиции в сфере образования. Снизилась эффективность расходов на социальную защиту, но и здесь Азербайджан был на пятом месте по эффективности расходования бюджетных средств (по относительной оценке). Если принять оценки, указанные в Таблице 2, можно утверждать, что Азербайджан не подпадает под стереотип страны с богатыми природными ресурсами, которая отличается огромными неэффективными тратами бюджетных средств.

Таблица 2: Баллы и место Азербайджана (среди 15 стран) при оценке эффективности государственных расходов на здравоохранение, образование и социальную политику, 2003-2006 гг.

| | <u>2003</u> | <u>2006</u> |
|--------------------------|-------------|-------------|
| <u>Здравоохранение</u> | | |
| Баллы | 1 | 1 |
| Место | 1 | 1 |
| <u>Образование</u> | | |
| Баллы | 0.89 | 0.92 |
| Место | 5 | 3 |
| <u>Социальная защита</u> | | |
| Баллы | 0.92 | 0.66 |
| Место | 2 | 5 |

Источник: приведено из Esanov (2013, Таблица 6, стр.21.). Обратите внимание, что 1.0 показывает балл за достижение самой высокой эффективности. См Esanov, A (2009) 'Efficiency of public spending in resource-rich post-Soviet States, Revenue Watch Institute, <http://www.resourcegovernance.org/analysis-tools/publications/efficiency-public-spending-resource-rich-post-soviet-states>

За рамками бюджетной консолидации

Возможно, самое слабое место в пропаганде бюджетной консолидации - это неспособность решения проблем на рынке труда для достижения основной цели по обеспечению возможностей долгосрочной и продуктивной занятости для всех. Хотя можно легко согласиться - и правительство Азербайджана безусловно согласно²² - с тем, что экономическая диверсификация при приоритетном развитии частного сектора дает возможности для реализации этой цели, очевидно, что простой расчет на сокращение финансовых расходов автоматически угрожает экономической диверсификации. Не удивительно, что защитники бюджетной консолидации подчеркивают необходимость проведения мер по упорядочению в бюджетной сфере совместно со структурными реформами на рынке труда, капитала и товаров. Цель состоит в укреплении доверия рынка благодаря улучшению делового климата, что, в свою очередь, должно подстегнуть частные инвестиции в секторы, не связанные с добычей нефти, и расширить возможности занятости. При таком подходе особое внимание уделяется мониторингу изменения рейтинга Азербайджана, который проводится на основе отчетов «Ведение бизнеса» Всемирного Банка и индекса глобальной конкурентоспособности, определяемом на Международном экономическом форуме. Отчеты «Ведение бизнеса» и индексы глобальной конкурентоспособности показывают, что Азербайджан занимает место в середине, что согласуется с региональными нормами. По сравнению с предыдущими годами, наблюдаются незначительные улучшения или отсутствие изменений.

Такой подход, хотя и приносит пользу, не предусматривает изучение связывающих ограничений, которые сдерживают возможности создания новых рабочих мест при приоритетном развитии частного сектора. Роль правительства заключается в снятии связывающих ограничений для обеспечения экономического роста на основе развития частного сектора и расширения занятости. Этот вопрос рассматривается в другом исследовании Всемирного Банка, а именно в обследовании предприятий в мире. В Таблице 3 показаны основные связывающие ограничения, которые назвали представители частного сектора с учетом некоторых параметров: коррупция, налоговое регулирование, регулирование бизнеса, трудовое законодательство, инфраструктура (наличие надежных источников электричества, транспортные системы), доступ к финансовым ресурсам, наличие квалифицированной рабочей силы. Многие предприятия полагают, что доступ к финансовым ресурсам является основным ограничением. Трудовое законодательство почти не упоминается. Немного удивительно, что большинство предприятий не считает отсутствие квалифицированной рабочей силы значительным препятствием. Аналогично, коррупция не считается серьезной проблемой, что отличается от ситуации в Восточной Европе и Центральной Азии. Представители частного сектора не считают, что налоги и регулирование бизнеса являются связывающими ограничениями.

Эти результаты имеют большое значение. Они говорят, что нормативно-правовые реформы, в частности реформы трудового законодательства, не оказывают большого влияния на улучшение делового климата. Самое главное – это доступ к финансовым ресурсам, и правительство должно уделить особое внимание этому фактору. Более

²² See, for example, the government's vision 2020

того, бюджетная консолидация, даже при добросовестном исполнении, не поможет в снятии ограничений, выявленных представителями частного сектора.

Таблица 3: Азербайджан, основные показатели из обследования

предприятий за 2013 г.

| <u>% предприятий, назвавших</u> <u>показатель главным ограничением</u> | <u>Азербайджан (2013)</u> | <u>Восточная Европа и</u> <u>Центральная Азия</u> |
|---|---------------------------|--|
| Коррупция | 4.1 | 22.4 |
| Отсутствие доступа к финансовым ресурсам | 22.1 | 17.2 |
| Отсутствие надежного источника электроэнергии | 0.7 | 0.8 |
| Отсутствие надежной транспортной системы | 3 | 1.2 |
| Ставки налогов | 4 | 24.1 |
| Налоговое регулирование | 4.7 | 14.8 |
| Лицензии и разрешения на ведение бизнеса | 3.4 | 5.5 |
| Подготовка рабочих кадров не отвечает требованиям рынка | 0.4 | 13.7 |
| Трудовое законодательство | 0.1 | 4.8 |

Заключительные замечания и политические рекомендации

Значительная бюджетная консолидация с активными мерами на начальном этапе не поддается обоснованию. Правительство уже приступило к проведению некоторых мер по финансовому урегулированию, и совершенно очевидно, что нет необходимости делать что-то большее. Опыт стран Еврзоны в период 2011-2013 гг. ясно показывает, что форсированная масштабная консолидация бюджета может отрицательно повлиять на экономический рост и расширение занятости в краткосрочном периоде без каких-либо осязаемых долгосрочных выгод, даже в плане сокращения государственного долга. Азербайджан должен извлечь уроки из европейского опыта.

Апологеты бюджетной консолидации опираются на «правило перманентного дохода» и предлагают проведение масштабной бюджетной консолидации в течение длительного времени, чтобы приспособиться к текущему снижению цен на нефть и подготовиться к не столь отдаленному будущему, когда запасы нефти и газа полностью исчерпаются. Мрачный сценарий в одном из исследований, согласно которому в отсутствие финансового урегулирования ВВП на душу населения в 2024 г. будет на 20% ниже, чем в 2010 г., противоречит недавним прогнозам экономического роста. Финансовое урегулирование, проведенное правительством в 2014 г., отразилось на рынке труда, приведя к замедлению роста числа новых рабочих мест, который и без того достаточно низкий (0.8%) по сравнению с региональной нормой (4%). Дальнейшее широкомасштабное сокращение бюджетных расходов принесет больше тягот без каких-либо осязаемых выгод в долгосрочной перспективе.

В целом, Азербайджан принял правильную стратегию в отношении использования щедрых финансовых поступлений из нефтегазовой отрасли. Доходы от нефтегазовой отрасли следует вкладывать, прежде всего, в сферы деятельности с высокой социальной отдачей, связанные с развитием инфраструктуры, здравоохранением, образованием и социальной защитой. Это приносит настолько ощутимую выгоду широким слоям населения, что разные исследования сходятся на том, что Азербайджан представляет собой хороший пример инклюзивного роста. Нужно следовать такой стратегии развития и не отказываться от нее из опасений по поводу недостаточной консолидации бюджета.

Излишне осторожный подход к управлению доходами от природных ресурсов может привести к так называемому парадоксу Тимор-Лешти. В этой стране, которая гораздо беднее Азербайджана, прислушались к совету международных финансовых институтов и решили управлять фондом национального благосостояния, используя правило перманентного дохода. Парадокс заключается в том, что это принесло мало выгоды населению в целом. Масштабы бедности увеличились, хотя Тимор-Лешти накопил огромные доходы, полученные от своих невозобновляемых природных ресурсов, и поместил их без пользы в национальный фонд благосостояния.²³ Если отвлечься от правила перманентного дохода, ситуация в финансовой сфере кажется более позитивной. Исходя из действующих руководящих принципов ОЭСР, связанных с диапазоном разумного верхнего предела государственного долга,

²³ Heuty and Aristi (op.cit)

Азербайджан оказывается в устойчивом финансовом положении. Отношение его государственного долга к ВВП одно из самых низких в мире. Его валютные резервы, несмотря на недавнее сокращение, позволяют финансировать импорт в течение 26 месяцев, что в восемь раз больше, чем установленные разумные нормы. Азербайджан не является жертвой «Голландской болезни» в плане курса обмена валют. В течение долгового времени, когда действовал твердый обменный курс, периоды фактического повышения курса национальной валюты сменялись периодами фактического понижения. Твердый обменный курс сейчас отменен, и правительство провело значительную девальвацию национальной валюты. С течением времени это должно привести к повышению международной конкурентоспособности отраслей, не связанных с добычей нефти.

Нет достоверных свидетельств, подтверждающих, что Азербайджан, как страна с большими природными ресурсами, отличается неэффективным расходованием бюджетных средств. Его сравнительный рейтинг эффективности использования государственных расходов на здравоохранение и образование говорит об обратном. Есть данные об увеличении неэффективности использования бюджетных средств на социальные нужды. Правительство должно постараться повысить эффективность расходования бюджетных средств в этой сфере с целью развития комплексной системы социальной защиты.

Нельзя спорить с тем, что бум нефтегазовой отрасли способствует чрезмерному разрастанию государственного сектора, который вытесняет частный сектор. Последние изменения показывают, что относительный размер государственного сектора (измеряется как текущие потребительские расходы в проценте от ВВП) значительно сократился, как и относительное число занятых в государственном секторе. Произошел соразмерный рост занятости в частном секторе. Необходимо провести дальнейшие исследования, чтобы определить подходящий размер государственного сектора для страны с доходом выше среднего и с характерными чертами, присущими Азербайджану. Нельзя голословно утверждать, что сокращение государственного сектора автоматически приведет к экономическому росту при приоритетном развитии частного сектора. Этот процесс должен опираться на продуктивный государственный сектор, обладающий надлежащими ресурсами.

Сторонники бюджетной консолидации готовы согласиться, что сокращение бюджетных расходов само по себе не может привести к экономической диверсификации при приоритетном развитии частного сектора, которая необходима Азербайджану для достижения поставленных целей в области обеспечения продуктивной широкомасштабной занятости для всех. Отсюда следует типичная рекомендация, что Азербайджан должен улучшить деловой климат, чтобы подстегнуть частные инвестиции в секторы, не связанные с добычей нефти. Это потребует реформирования нормативно-правовой сферы. Однако последнее обследование предприятий, предпринятое Всемирным Банком (2013) показывает, что налоги и регулирование бизнеса не являются серьезной проблемой для представителей частного сектора. Более того, трудовое законодательство вообще не является связывающим ограничением по мнению представителей частного сектора. Следовательно, политическая программа, направленная, главным образом, на

реформирование нормативно-правовой сферы, вряд ли даст положительные результаты в плане экономического роста и расширения занятости.

Политические рекомендации: расширение доступа к финансовым ресурсам

Как следует из обследования предприятий, отсутствие доступа к финансовым ресурсам является, по мнению большинства участников, одним из основных ограничений экономического роста. Следовательно, правительство должно обратить особое внимание на эту сферу. Один из способов решения вопроса заключается в энергичном продвижении стратегии расширения доступа к финансовым ресурсам и услугам. Соответствующие примеры можно найти в целом ряде стран с низкими и средними доходами. Как показывает опыт стран со средним доходом, например Эквадора, можно довольно быстро добиться расширения доступа к финансовым ресурсам и услугам. Это способствует справедливому экономическому росту и повышению уровня занятости. Правительство Азербайджана могло бы провести комплексную оценку условий доступа к финансовым ресурсам в стране и рассмотреть перспективы их улучшения в целях повышения экономического роста и уровня занятости.

Политические рекомендации: роль активной политики на рынке труда

Особого внимания заслуживает такая сфера деятельности, как финансирование и реализация активной политики на рынке труда, включая поддержку государственной службы занятости, выделение средств для поддержки предпринимательства, программы профессиональной подготовки, общественные работы и/или программы гарантированной занятости, субсидирование заработной платы и т.д. Они предназначены для решения конкретных проблем занятости, в том числе несоответствия квалификации рабочей силы требованиям рынка, недостаточного спроса на рабочую силу и т.д., см. Таблицу А1.

Выделение необходимых бюджетных средств на финансирование активной политики на рынке труда представляется целесообразным, потому что согласно исследованиям такие меры могут дать хорошие результаты в сфере занятости. По оценкам, сделанным в 2000-х гг., Азербайджан, как и другие страны Центральной Азии, выделяет небольшие средства на проведение активной политики на рынке труда (менее, чем 0.5% от ВВП). Однако не нужно финансировать любые активные программы на рынке труда, поскольку многочисленные оценки показывают, что эффективность активной политики на рынке труда зависит от типа принимаемых мер и конкретной экономической обстановки в стране. Например, в одном исследовании, которое включает в себя 152 оценки последствий проведения мер в странах с развитой, развивающейся и переходной экономикой, приводятся следующие выводы²⁴

- Службы занятости и профессиональная подготовка оказали самое позитивное воздействие как на вероятность трудоустройства, так и на заработок
- Государственные программы занятости показывают неоднозначные результаты

²⁴ Betcherman, G (2008) 'Active Labor Market Programs: Overview and International Evidence on What Works', World Bank, April

- Субсидии к заработной плате и для стимулирования занятости могут оказывать негативное воздействие²⁵
- Недостаток данных не позволяет сделать надежное заключение по поводу программ поддержки самостоятельной занятости и малого бизнеса.

В Таблице А2 содержатся некоторые основные результаты, полученные при проведении исследований в ряде стран Восточной Европы и Центральной Азии, которые могут оказаться полезными для политиков в Азербайджане. Оказывается, что некоторые активные программы на рынке труда работают лучше, чем другие. Хотя такие оценки не являются безошибочными, не следует игнорировать их значение при разработке активных программ на рынке труда.

Политические рекомендации: стимулы в налогово-бюджетной сфере, экономический рост и занятость

Когда для ускорения экономического роста и увеличения занятости используются инструменты налогово-бюджетной политики, их можно толковать как «налогово-бюджетные стимулы» для достижения конкретных целей экономического роста и расширения занятости. АПРТ представляют собой особый вид инструментов, которые используются в качестве налогово-бюджетных стимулов. Более широкое толкование налогово-бюджетных стимулов повлечет за собой обсуждение широкого круга политических мер, которые можно использовать для повышения экономического роста и увеличения занятости.

Согласно широко распространенному мнению, сокращение налогов на рабочую силу и доход предприятий, понижение налогового клина и сокращение социальных выплат может укрепить стимулы к труду, увеличить предложение рабочей силы и привлечь частные инвестиции. В принципе это может быть верно, но на практике влияние указанных факторов может оказаться незначительным. В самом деле, как показывает обследование предприятий, представители частного сектора в Азербайджане не считают налоговую нагрузку чрезмерной. Сравнительные оценки между странами, входящими в ОЭСР, и многочисленные исследования широкого круга стран с высокими, средними и низкими доходами не дают оснований предполагать, что сокращение налогов непременно вызывает масштабный экономический рост и расширение занятости. Например, сокращение налогов на трудовой доход и прибыль корпораций может привести, в лучшем случае, к тому, что «разрыв в показателях занятости» уменьшится на 0.05 процента, этот разрыв составляет разницу между фактической занятостью и потенциальной занятостью, когда экономика работает при полной нагрузке. Более того, при проведении налоговой реформы в разных странах в 63 процентах случаев не было устойчивого ускорения экономического роста. Соответствующие данные содержатся в Таблице А3 в Приложении.

²⁵ Примеч.: опыт стран Скандинавии и некоторых других стран по реализации активной программы субсидирования на рынке труда после 2008 года показал явное воздействие программ субсидирования заработной платы на занятость и оплату труда при ее применении к отдельным группам населения. Более детально опыт рассматривается в некоторых исследованиях: Caliendo, M and Schmidl, R (2015): Youth Employment and Active Labour Market Policies in Europe. IZA DP No. 9488, November 2015; Hardoy, (2003) Effect evaluation: Methods and Applications. Accepted PhD thesis (dr. polit) at the University of Oslo, Norway.

Уделяя чрезмерное внимание налоговым реформам в качестве инструмента ускорения экономического роста и расширения занятости, мы не замечаем, какую важную роль в этом процессе играют государственные расходы. Например, увеличение текущих государственных расходов на 1 процент в пропорциональном отношении к ВВП может повысить уровень занятости на 0.4 процента, что значительно превышает воздействие налоговых реформ, - см. Таблицу А3 в Приложении. Более того, как показывает Таблица А3, налоговые реформы и другие сходные реформы, такие как отказ от увеличения числа рабочих мест в государственном секторе или изменения в пенсионном обеспечении, могут обострить проблему неравенства и помешать достижению инклюзивного роста.

Налогово-бюджетные стимулы для ускорения экономического роста и содействия занятости должны сопровождаться эффективными государственными инвестициями, особенно в инфраструктуру, что может поднять производительный потенциал экономики и создать возможности для создания новых рабочих мест. Хорошо известно, что равный и справедливый доступ к образованию и здравоохранению способствует накоплению человеческого капитала и, следовательно, ускоряет экономический рост и расширяет возможности трудоустройства.

Можно сделать вывод, что применение налогово-бюджетных стимулов для содействия экономическому росту и занятости требует комплексного подхода при сочетании правильного налогового режима и государственных инвестиций. Сокращение налогов само по себе или даже предоставление субсидий работодателям для стимулирования занятости не приносит существенных дивидендов. Также следует понимать, что налогово-бюджетная политика является лишь одним из многих факторов, стимулирующих рост экономики и занятости.

Заключительные замечания

Ортодоксальное сочетание бюджетной консолидации и реформ в нормативно-правовой сфере вряд ли приведет к существенному росту экономики и занятости в Азербайджане. Конечно, это не означает, что потребность в широкомасштабной бюджетной консолидации никогда не возникнет. Экономическая ситуация может измениться непредсказуемым образом, вынуждая к принятию надлежащих мер в налогово-бюджетной сфере. Однако, исходя из текущей ситуации, которая, вероятно, сохранится в будущем, Азербайджану следует придерживаться политической стратегии, при которой правительство продолжает инвестировать непосредственно в инфраструктуру, здравоохранение, образование и социальную защиту, обеспечивая при этом прозрачность, эффективность и равенство при выделении бюджетных средств. При реализации данной инвестиционной стратегии следует уделять особое внимание расширению доступа к финансовым ресурсам и поддерживать специально разработанные активные программы на рынке труда. Субсидии к заработной плате должны применяться с осторожностью и к отдельным категориям населения. В этом случае они могут иметь положительный эффект на содействие занятости. Сокращение налогов не играет существенной роли в расширении занятости.

Таблица А1: АПРТ- типология

| | | |
|--|---|---|
| Барьеры в сфере занятости | Тип АПРТ | Цель программы |
| Несоответствие навыков требованиям рынка | Подготовка (на производстве, в классе) | Расширение возможностей трудоустройства |
| Информационная асимметрия | Посреднические услуги, помощь в поисках работы, консультации | Расширение возможностей трудоустройства, содействие созданию новых рабочих мест |
| Недостаточный спрос на рабочую силу | Субсидии к заработной плате, программы общественных работ / программы гарантированной занятости, самостоятельная занятость, распределение рабочих заданий в связи с сокращением объемов работ | Содействие созданию новых рабочих мест |

Источник: приведено из статьи Angel-Urdinola, D.F and Leon Solano, R.E (2013) A reform agenda for improving the delivery of ALMPs in the MENA region, IZA Journal of Labor Policy, 2:13

Таблица А2: АПРТ в Центральной и Восточной Европе и Содружестве Независимых Государств (СНГ) (сводная таблица результатов нескольких исследований)

| Страна | Поддержка малого бизнеса/ самозанятости (статистически значимый?) | Службы занятости (статистически значимый?) | Профессиональная подготовка (статистически значимый?) | Субсидии к заработной плате (статистически значимый?) | Общественные работы (статистически значимый?) |
|--------------------|---|--|---|---|--|
| Босния-Герцеговина | Не определен | Да | Да | Не определен | Не определен |
| Болгария | Да | Нет для мужчин | Да | Да | Да, но минимальное положительное влияние |
| Эстония | Да | Не определен | Да | Не определен | Не определен |
| Венгрия | Да | Да | Да | Нет кроме некоторых целевых групп | Нет или не определен в зависимости от целевой группы |
| Косово | Не определен | Не определен | Да | Не определен | Не определен |
| Польша | Не определен | Не определен | Да | Нет для женщин | Нет |
| Румыния | Да | Не определен | Не определен | Не определен | Да |
| Россия | Не определен | Да | Не определен | Не определен | Не определен |
| Словакия | Да | Да | Да | Нет | Да |
| Словения | Не определен | Не определен | Не определен | Не определен | Да, но только на короткий срок |
| Украина | Не определен | Не определен | Да, но короткий срок | Не определен | Нет |

Источник: составлено на основе Spevacek, A (2009) Effectiveness of Active Labor Market Programs: A Review of Programs in Central and Eastern Europe and the Commonwealth of Independent States, USAID, December 23.

Таблица А3: Стимулы в налогово-бюджетной сфере, экономический рост и расширение занятости

| Финансовый инструмент | Ожидаемый механизм воздействия | Фактическое доказательство: влияние на экономический рост и расширение занятости | Последствия для сокращения неравенства |
|--|--|--|---|
| Сокращение налогов на трудовой доход и сокращение налогов на прибыль корпораций | Повышает стимулы к труду и увеличивает предложение рабочей силы; стимулирует частные инвестиции | Незначительно влияет на рост занятости. «Разрыв в показателях фактической и потенциальной занятости» может сократиться максимум на 0.05% В 63% случаев налоговая реформа не привела к устойчивому ускорению экономического роста. | Снижает прогрессивность налогообложения и, таким образом, закрепляет неравенство |
| Предоставление налоговых льгот или вычетов на проведение научно-исследовательских работ | Содействует техническому прогрессу | Менее эффективно для развивающихся стран, где недостаточно развита научно-исследовательская деятельность | Нейтрально влияет на достижение равенства |
| Рационализация социального обеспечения путем сокращения социальных выплат, в том числе пособий по безработице и пенсий, сокращение или отказ от увеличения занятости в государственном секторе | Повышает стимулы к труду и увеличивает предложение рабочей силы; стимулирует занятость в частном секторе | Незначительно влияет на рост занятости. | Закрепляет неравенство, есть веское свидетельство, что такие меры наносят вред уязвимым группам, сокращая их покупательную способность Высокий уровень неравенства может замедлить экономический рост, такое влияние на экономический рост могут оказать финансово-бюджетные реформы |
| Расширение доступа к образованию и здравоохранению за счет увеличения затрат | Поддерживает развитие человеческих ресурсов | Текущие расходы по указанным позициям могут привести к значительному | |

| | | | |
|---|---|--|--|
| на более низких уровнях, возмещение расходов на высшее образование, но оказание финансовой поддержки домашним хозяйствам с низким доходом, устранение барьеров в сфере предложения в менее развитых странах | | расширению занятости, например, увеличение текущих госрасходов на 1 процент ВВП может увеличить уровень занятости на 0.4% | |
| Инвестиции в инфраструктуру и повышение эффективности инвестиций за счет улучшения управления инвестиционным процессом | Поддерживает инвестиции в физический капитал и повышает продуктивность частного сектора | Капитальные расходы не ведут к росту уровня занятости в краткосрочный период, но способствуют долгосрочному экономическому росту. При сочетании государственных инвестиций и соответствующей налоговой реформы, в 60% случаев во многих странах исследования показали устойчивое ускорение экономического роста. | Повышает равенство, если инвестиции в инфраструктуру направлены на улучшение основных услуг, в том числе транспорта и средств связи, включая цифровые сети, водоснабжение и канализацию. |
| | | | |

Источник: приведено из Bova, E et al (2014) 'A Fiscal Job'? An Analysis of Fiscal Policy and the Labor Market, IMF Working Paper No.216 и IMF (2015) 'Fiscal Policy and Long-Term Growth', April 20