

Как меры жёсткой экономии отразились на группах населения Латвии

6 февраля 2012 г.

Авторы: Ольга Растригина и Анна Засова, VICEPS

Учитывая скромные масштабы государства, Латвия упоминалась в макроэкономическом дискурсе последнего десятилетия необычайно часто: во-первых, в силу исключительного роста её экономики до 2007 года, затем – из-за резкого сокращения ВВП в результате финансового кризиса 2008 года, и, наконец, из-за политики «внутренней девальвации», которая стала основой стратегии восстановления Латвии. Сегодня, когда восстановление ВВП продолжается уже девять кварталов, Латвию приводят в пример как страну, нашедшую выход из кризиса с помощью решительных и своевременных мер бюджетной экономии. В этой статье мы рассмотрим вопрос о распределении эффекта от реализации мер жёсткой экономии среди различных групп населения страны. В исследовании использовались данные EUROMOD (модель микромоделирования налоговых льгот). Как показывают результаты, воздействие этих мер оказывается прогрессивным в том смысле, что более обеспеченные группы населения несут сравнительно большую долю налогового бремени.

От подъема к рецессии

«Балтийские тигры» – введенный в 2000-е годы термин, подчёркивающий динамичный рост стран Балтии, особенно после их вступления в ЕС в 2004 г. В 2004-07 гг. среднегодовой темп роста ВВП в странах Балтии превысил 8% (в среднем 10% в Латвии). Рост был в значительной мере обусловлен кредитным пузырем, финансируемым из внешних источников, что привело к перегреву экономики стран Балтии. Инфляция росла ускоренными темпами, безработица находилась на исторически низком уровне, отрицательное сальдо текущих счетов измерялось двузначными числами. До начала кризиса наиболее уязвимой была экономика Латвии; ситуация в Эстонии была лучше благодаря предусмотрительной осторожной фискальной политике, проводившейся в «хорошие» времена; в Литве риски были ниже по причине сравнительно небольшой задолженности частного сектора.

Начавшееся в 2007 г. снижение темпов роста экономики Латвии было изначально вызвано тем, что правительство приняло «антиинфляционный план», а два крупнейших банка страны предприняли действия, нацеленные на ограничение объемов кредитования. Эти меры привели к снижению цен на недвижимость. По сравнению с пиком в июле, к декабрю 2007 г. средняя цена кв. метра в обычной рижской квартире упала на 12% (*Arco Real Estate, 2008*). Во второй половине 2007 г. замедлился рост в отраслях строительства, розничной торговли и промышленного производства. К концу 2007 г. рост ВВП квартал к кварталу приблизился к нулю, а в первом квартале 2008 г. стал отрицательным. В августе 2008 г. Parex Bank (второй по величине коммерческий банк, принадлежавший латвийским инвесторам) подвергся «набегу» вкладчиков, после чего не смог финансировать свои синдицированные кредиты. В ноябре 2008 г. правительство Латвии приняло решение национализировать банк. К третьему кварталу 2008 г. сокращение ВВП квартал к кварталу превысило 6%. Доходы бюджета отставали от расходов, из-за чего постепенно растущий дефицит бюджета составил в третьем квартале 2008 г. около 5,5% ВВП.

В условиях, когда ситуация в бюджетной сфере быстро ухудшалась, а мировые финансовые рынки были заморожены, правительству Латвии пришлось попросить финансовой помощи у международных кредиторов. После трудных переговоров в ноябре и декабре 2008 г. Латвия получила от МВФ, Европейской комиссии, Всемирного банка и Скандинавских стран кредит в размере 7,5 млрд евро (около 1/3 ВВП). Латвия получала финансирование в несколько траншей, причем каждый транш зависел от степени реализации пакета согласованных с кредиторами жестких реформ, включавших широкий список мер по консолидации бюджета.

Консолидация бюджета

Суммарный итог достигнутой в 2008-2011 гг. консолидации бюджета был впечатляющим: в целом фискальные последствия реформ оцениваются в 16,6% ВВП (данные Министерства финансов Латвии, 2011 г.). Под давлением международных кредиторов основной упор был сделан на консолидацию бюджета, которая прошла удивительно быстро: фискальный эффект от осуществленных в 2009 г. реформ достиг почти 10% ВВП. Однако воздействие принятых в 2010-2011 гг. мер было уже намного меньше – 4,1% и 2,6% соответственно.

Тем не менее, консолидация проходила довольно хаотично. В 2009 г. она осуществлялась, в основном, за счет снижения расходов, включая значительное сокращение заработной платы и занятости в государственном секторе (эти сокращения продолжались и в последующие годы, в каждом раунде реформ заработная плата уменьшалась на 15-20%, а большая часть премий была отменена). В части доходов правительство стремилось к смещению центра тяжести налоговой нагрузки с труда на потребление, так что консолидация была достигнута, в основном, за счет повышения косвенных налогов, тогда как подоходный налог был снижен. Другой задачей, которую в то время решало правительство, было усиление поддержки пострадавшим от кризиса слоям населения: например, был увеличен срок выплаты пособий по безработице.

Однако к моменту начала подготовки бюджета на 2010 г. стало очевидно, что в условиях продолжающегося сокращения ВВП и роста безработицы (в 2009 г. ВВП упал на 17,7%, а безработица достигла 17,1%) снижение налоговой нагрузки на фонд оплаты труда не может продолжаться, а социальный бюджет не выдерживает бремени растущих расходов. В итоге меры по снижению подоходного налога были отменены, а его ставка поднялась даже выше докризисного уровня. Ради консолидации социальной части бюджета правительство путем ограничения размеров льгот провело повсеместное сокращение расходов. В 2011 г. за счет повышения обязательных взносов на социальное обеспечение была увеличена налоговая нагрузка на фонд оплаты труда.

Консолидация бюджета проводилась под давлением кризиса, а реформы разрабатывались в большой спешке. Нельзя также не учитывать и то, что три года – 2009, 2010 и 2011 – были в Латвии годами выборов: в 2009 г. прошли выборы в местные органы власти, в 2010 г. – парламентские выборы, а в 2011 г. – перевыборы Парламента¹. Вероятно, выборы повлияли на содержание пакета мер жесткой экономии. Так, в июне 2009 г. (т.е. всего через 10 дней после выборов в местные органы власти) в Закон о государственных пенсиях были внесены поправки, согласно которым пенсии по старости сокращались на 10%, а пенсии работающим пенсионерам – на 70%. Правительственное решение вызвало резкую негативную реакцию общественности, и 21 декабря 2009 г. Конституционный суд, сославшись на обязанность государства гарантировать народу право на социальное обеспечение, признал это решение неконституционным. В ходе последующих раундов консолидации бюджета, несмотря на все усилия МВФ, призывавшего найти конституционный способ укрепления пенсионной

¹ В мае 2011 г., спустя восемь месяцев после выборов, президент распустил Парламент. Повторные выборы прошли в сентябре 2011 г.

системы (МВФ, 2010), правительство оставалось противником любых пенсионных сокращений.

Состав проводимых реформ имеет решающее значение не только потому, что определяет эффективность, с которой достигается консолидация бюджета. Важно также то, что состав реформ влияет на распределение кризисного бремени и формирует путь восстановления экономики. Последствия кризиса (резкий рост безработицы и сокращение зарплат в частном секторе) способствовали значительному снижению доходов населения, однако политики вряд ли могут напрямую повлиять на этот процесс. С другой стороны, политики могут смягчить (или же, напротив, усугубить) эти процессы путем проведения реформ (например, таких, как меры жёсткой экономии). В этой статье мы оцениваем, как последствия мер жёсткой экономии в 2009-11 гг. распределились среди различных слоев населения Латвии.

Метод моделирования и присущие ему ограничения

В анализе мы используем латвийскую часть модели микромоделирования [эффективности] налоговых льгот – EUROMOD², и применяем подход, аналогичный тому, который предложили *Callan et al (2011)*. Мы ограничиваем анализ реформами в сфере прямого налогообложения, социального обеспечения и выплаты денежных пособий³. В частности, в анализ включены следующие меры жёсткой экономии:

- отмена верхней границы доходов, подлежащих обязательному социальному страхованию (в 2009 г.);
- увеличение размера взносов на социальное страхование работников, работодателей и лиц, работающих на условиях самозанятости (30 июня 2011 г.);
- сокращение налоговых льгот (с 1 июля 2009 г.);
- увеличение ставок подоходного налога (2010 г.);
- введение ограничений на размеры пособий по безработице (2010 г.), пособий на поддержку материнства, отцовства, а также родительских пособий (3 ноября 2010 г.);
- сокращение размеров государственных пособий семьям (2010 г.);
- сокращение размеров пособий по случаю рождения ребенка (2010 г.);
- сокращение числа родительских пособий путем предоставления прав на их получение только неработающим родителям (3 мая 2010 г.);
- принятие более строгих критериев оценки дохода при обеспечении законодательства о гарантированном минимальном доходе, и сокращение размеров соответствующего пособия для некоторых групп населения (2010 г.).

Мы оценили распределение эффектов мер экономии на различные группы населения Латвии, сравнив два альтернативных сценария:

- 1) базовый сценарий: моделирование системы раздачи налоговых льгот образца 2011 г. (с учетом принятия мер жесткой экономии), и
- 2) гипотетический, противоположный сценарий: моделирование той системы налоговых льгот, какой она стала бы в 2011 г. в отсутствие мер жёсткой экономии.

Если политические изменения были частью пакета мер экономии (например, увеличение подоходного налога), то мы применяем сценарий политики, предшествовавшей принятию мер экономии (например, снижение подоходного налога до прежнего уровня). Однако если изменения в этой политике были плановыми (скажем, увеличение размеров минимальной

² EUROMOD – модель микромоделирования налогов и льгот для стран Европейского Союза. Более подробная информация: <http://www.iser.essex.ac.uk/2010/01/01/euromod>

³ Действующая версия EUROMOD для Латвии не позволяет моделировать такие меры жесткой экономии как сокращение зарплат в частном секторе и косвенные налоги. Авторы планируют включить их в процессе последующего анализа.

заработной платы, задуманное задолго до начала обсуждения мер жесткой экономии), или не были связаны с мерами экономии (увеличение срока выплаты пособий по безработице), то они включаются и в сценарий, учитывающий меры экономии, и в противоположный сценарий. Определив таким образом последний, гипотетический сценарий, мы, полагая все прочие условия равными, сосредотачиваемся лишь на эффекте от мер жесткой экономии.

Хотя Латвия является одной из тех стран, где пакет мер экономии был особенно объемным, распределение их последствий среди разных групп населения не было проанализировано ни до, ни после реализации этих мер. До недавнего времени Латвия не имела национальной модели микромоделирования, пригодной для оценки воздействия системы налогов и льгот на доходы домохозяйств. Наша статья представляет собой первую попытку сделать это.

Тем не менее, наш анализ не лишен некоторых недостатков. Во-первых, вводимые в модель EUROMOD данные основаны на «Статистике доходов и условий жизни в ЕС за 2008 год» (причем данные о доходах относятся к 2007 г.). Мы переводим данные о доходах за 2007 г. в данные за 2011 г. с помощью специальных коэффициентов, основанных на совокупных изменениях доходов, как они отражены в национальной статистике. Однако мы не вносим поправок на происходившие в тот период изменения на рынке труда. Таким образом, мы оцениваем влияние мер жесткой экономии на базе данных, характерных для докризисного состояния латвийского рынка труда (с его относительно небольшим числом безработных). Во-вторых, в статье мы ограничиваемся анализом прямого воздействия принимаемых мер и не обращаем внимания на побочные эффекты, такие как поведенческие реакции людей на реализуемую политику.

Результаты

Результаты моделирования показывают, что влияние мер экономии было прогрессивным в том смысле, что их основное бремя легло на наиболее обеспеченные группы населения. Шесть стран, рассмотренных в работе *Callan et al (2011)*, показывают разные степени этой прогрессивности. Греция ясно продемонстрировала прогрессивный характер воздействия, а Португалия стала единственной страной, где оно было регрессивным. Полученный в Латвии результат, скорее всего, стал следствием как ограничений на предоставление льгот, так и увеличения размеров подоходного налога и взносов на социальное страхование. В Латвии подоходный налог имеет плоскую шкалу (исключая незначительное число необлагаемых персональных пособий); в то же время в децилях с самым низким доходом представлено пропорционально больше безработных и пенсионеров.

Большая степень прогрессивности мер экономии была характерна для семей с детьми, что объясняется введением ограничений по уровню доходов как критерия при предоставлении детских пособий. В то же время воздействие этих мер на домохозяйства, где присутствуют пожилые люди, было более равномерным.

Хотя введение мер жесткой экономии сделало беднее все группы населения, прогрессивный характер их воздействия уменьшил неравенство в доходах. Коэффициент Джини в рамках нашего гипотетического сценария оказался на один процентный пункт выше, чем в базовом сценарии. Благодаря проведению мер жесткой экономии черта бедности опускается ниже, поскольку уменьшается медианный доход. В результате снижается показатель бедности, рассчитанный на основе относительной черты бедности. В наибольшей степени от принятых мер выиграли пожилые люди, поскольку пенсионные доходы не были урезаны, и по сравнению с другими группами населения положение пенсионеров стало сравнительно лучше. Однако если отсчитывать от фиксированного порога бедности, то уровень бедности увеличился во всех группах населения.

Заключение

Меры жёсткой экономии, проанализированные в статье, имели прогрессивное воздействие, в результате чего более обеспеченные группы населения понесли и большую долю потерь. Этот результат нужно интерпретировать с осторожностью. Следует учесть, что мы не могли смоделировать все меры экономии, осуществленные в 2009-2011 гг. Например, мы не моделировали эффект от изменения ставки НДС, который, вероятно, был достаточно сильным и регрессивным.

Латвия – общество с чрезвычайно высоким неравенством доходов. Так, рассчитываемый Евростатом (S80/S20) квинтильный коэффициент доходов, который измеряет неравенство в доходах, в 2009 г. был у Латвии вторым по величине среди всех стран ЕС (6,9 по сравнению со средним для ЕС уровнем 4,9). Маловероятно, чтобы прогрессивное влияние мер строгой экономии, выявленное в этой статье, смогло значительно уменьшить неравенство доходов в Латвии по сравнению с другими европейскими странами.

Литература:

- Arco Real Estate (2008). Real estate market overview (Sērijveida dzīvokļi, 2008. gada decembris)
- Callan, Tim, Chrysa Leventi, Horacio Levy, Manos Matsaganis, Alari Paulus & Holly Sutherland (2011). “The distributional effects of austerity measures : a comparison of six EU countries”, Social situation observatory, Research note 2/2011.
- International Monetary Fund (2010). Republic of Latvia: Second Review and Financing Assurances Review Under the Stand-By Arrangement, Request for Extension of the Arrangement and Rephasing of Purchases Under the Arrangement and Request for Waiver of Nonobservance and Applicability of Performance Criteria. IMF Country report No. 10/65, March 2010.
- Ministry of Finance of Latvia (2011). Budget consolidation in 2008-2011 (Veiktā budžeta konsolidācija laika posmā no 2008.-2011. gadam)