



РАНХиГС

РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ НАРОДНОГО ХОЗЯЙСТВА
И ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ
ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

«Инструменты обеспечения бюджетной устойчивости»

по результатам научно-исследовательской работы
«Подходы к проведению сбалансированной бюджетной политики в
среднесрочной и долгосрочной перспективе»

27 октября 2017 года

Докладчик: Белев С.Г., с.н.с. лаборатории исследований бюджетной политики ИПЭИ

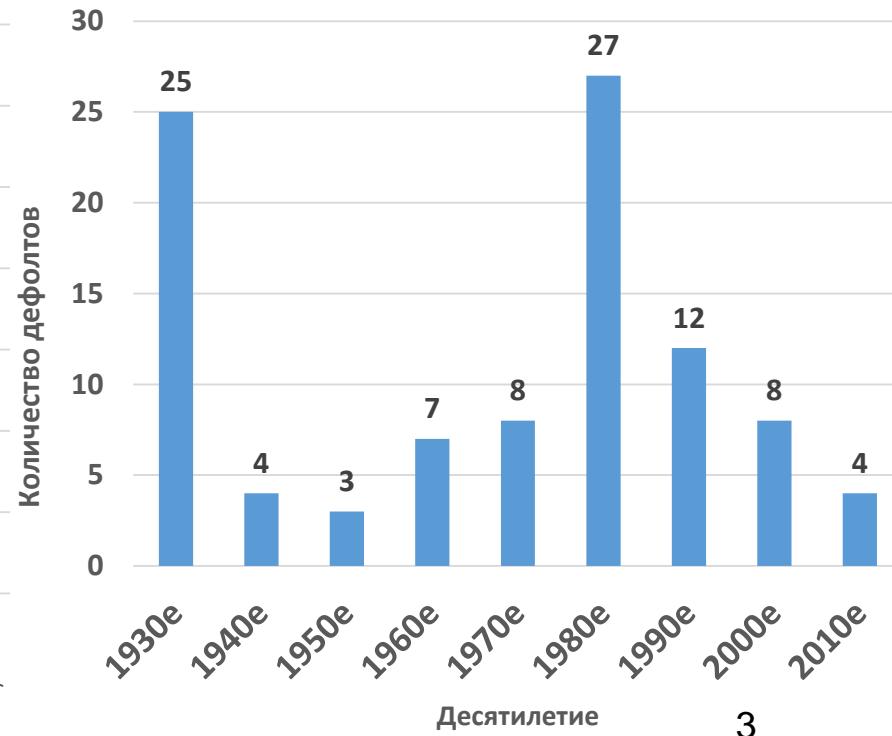
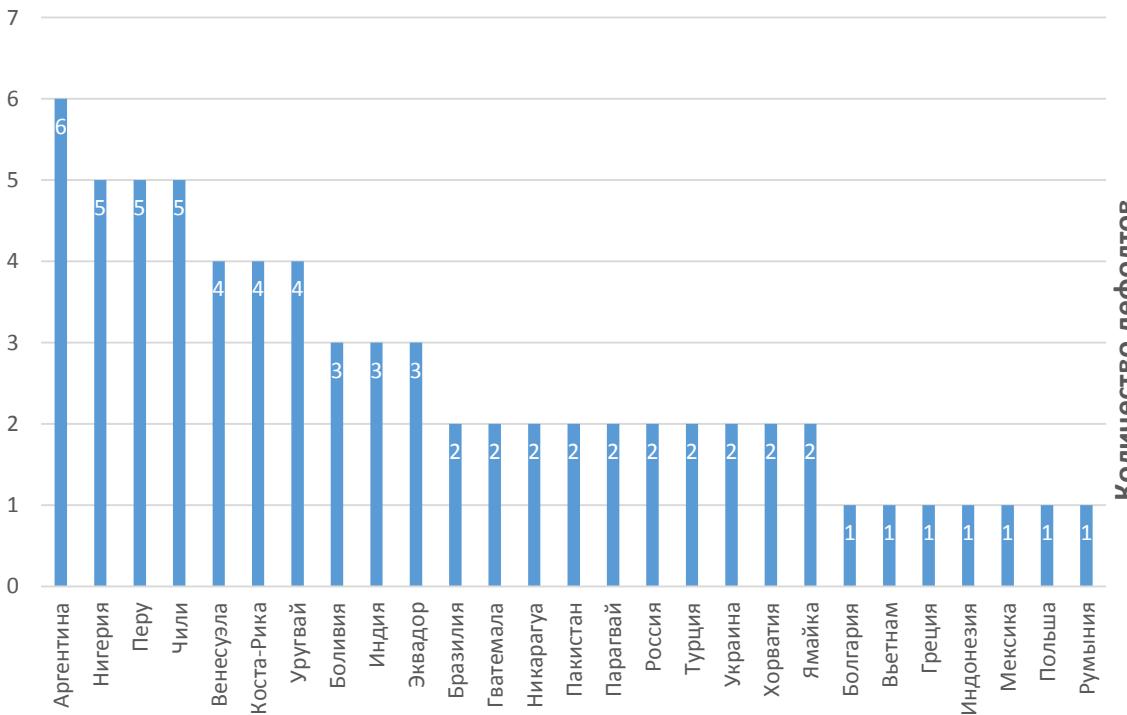
Руководитель НИР: Соколов И.А., зав. лаборатории исследований бюджетной политики ИПЭИ

Структура доклада

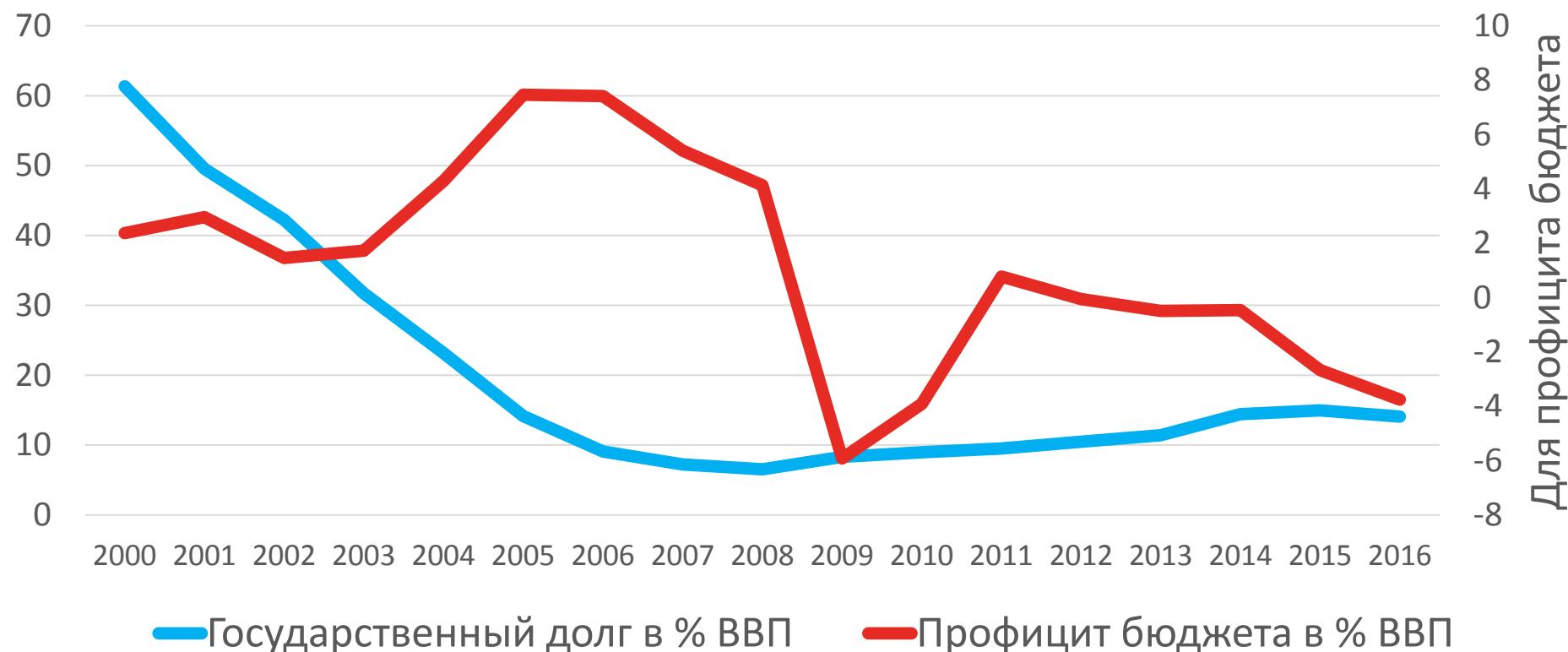
1. Что такое бюджетная устойчивость и как она измеряется
2. Вызовы бюджетной устойчивости (факторы и риски)
3. Инструменты обеспечения бюджетной устойчивости (долгосрочный бюджетный прогноз, бюджетные правила, суверенные фонды)
4. Организационная инфраструктура управления бюджетной устойчивостью

Что такое бюджетная устойчивость

– это характеристика действующего или предполагаемого фискального режима, который определяется структурой и объемом доходов и расходов (обязательств) бюджета.



«Классические» индикаторы бюджетной устойчивости



Использование этих показателей не гарантируют корректной оценки бюджетной устойчивости, т.к. могут возникать дефолты даже при низких уровнях дефицита в предыдущие годы и относительно невысоких уровнях госдолга.
В частности, Polito, Wickens (2007, 2011) показали, что выполнение Мaaстрихтских соглашений не гарантирует фискальной устойчивости из-за низких темпов роста экономики

«Современный» подход к оценке бюджетной устойчивости

Хайнрих Бон (Bohn, 1995) сформулировал принцип эмпирической проверки бюджетной устойчивости (оценка функции фискального отклика):

$$pb_{t+1} = \mu_t + a * b_t + \varepsilon_t, \text{ где}$$

- pb_{t+1} - профицит первичного баланса государственного бюджета в период $t+1$;
- μ_t – специфичная для каждого временного периода константа;
- b_t – уровень государственного долга в период t ;
- ε_t – ошибка модели.

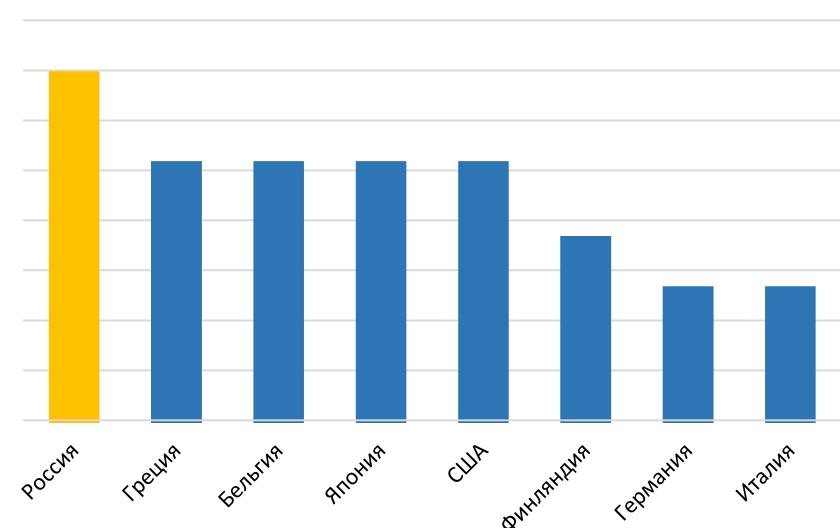
- ✓ Чем больше a , тем быстрее уровень госдолга стабилизируется после негативных шоков.
- ✓ При $a \leq 0$ бюджетная позиция неустойчива ($a > 0$ – необходимое условие)

«Современные» индикаторы бюджетной устойчивости

Фискальный разрыв

Оценка долгосрочной
сбалансированности бюджета

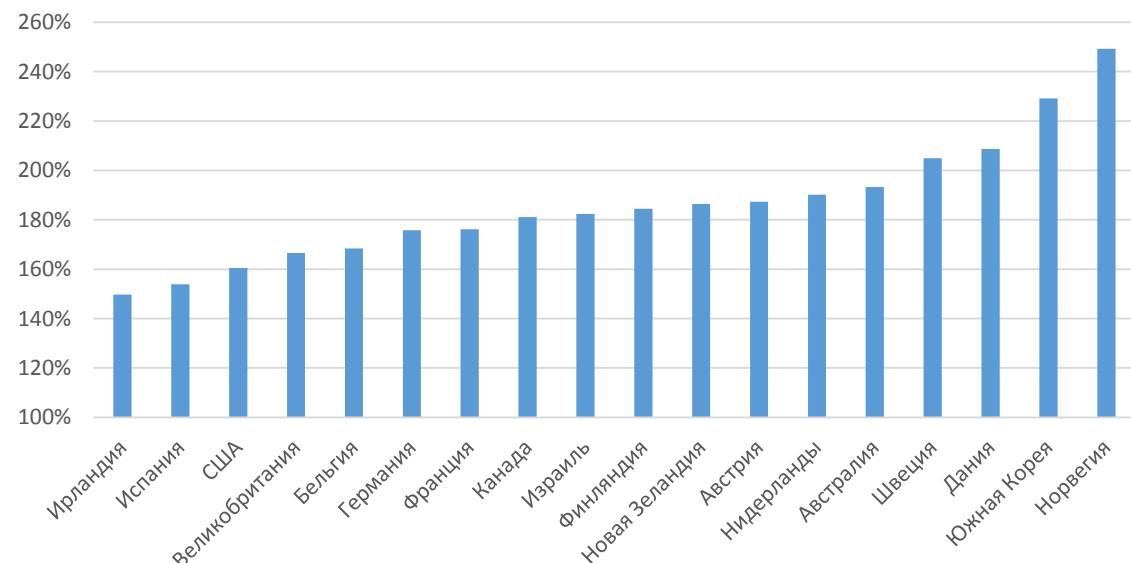
% от суммарной приведенной стоимости ВВП



Фискальное пространство

Оценка вероятности дефолта через
оценку объема заимствований до
предельно допустимого уровня госдолга

Предельно допустимый уровень государственного долга,
% ВВП



Источник: Горюнов Е., Котликофф Л., Синельников-Мурылев С. (2015).
Бюджетный разрыв: оценка для России // Вопросы экономики. № 7. С. 5–25.

Источник: Atish R. Ghosh & Jun I. Kim & Enrique G. Mendoza & Jonathan D. Ostry & Mahvash S. Qureshi, 2013. "Fiscal Fatigue, Fiscal Space and Debt Sustainability in Advanced Economies," Economic Journal, Royal Economic Society, vol. 0, page 30, 02

Долгосрочная устойчивость и устойчивость к краткосрочным шокам



Греция и Ирландия из-за мирового кризиса конца 2000х имели проблемы с рефинансированием своего долга

- Греция устойчиво шла к долговым проблемам.
- Ирландия же, наоборот, имела улучшающуюся позицию с т. зрения долгосрочной бюджетной устойчивости.

Вызовы бюджетной устойчивости в России

$$pb_{t+1} = \mu_t + a * b_t + \varepsilon_t$$

$\mu_t \downarrow$

- ⑩ Старение населения
- ⑩ Структурные сдвиги в экономике, ведущие к снижению налогооблагаемой базы (неуправляемые налоговые расходы, увеличение доли льготируемых секторов)

Низкое a

- ⑩ Инерционность непроизводительных расходов
- ⑩ Низкая бюджетная дисциплина и качество бюджетного прогнозирования
- ⑩ Традиционно высокий уровень теневой экономики

Волатильное ε_t

- ⑩ Зависимый от сырьевых поступлений бюджет

$b_t \uparrow$

- ⑩ Бюджетная «самостоятельность» субъектов РФ (наращивание долгов)
- ⑩ Риски предъявления к исполнению условных обязательств (госгарантий), плохих долгов, в том числе госкомпаний или стратегически значимых организаций, дебиторская задолженность по доходам и т.п.

Использование бюджетных правил

Бюджетные правила –
долгосрочные
количественные
ограничения,
накладываемые на
параметры бюджетной
политики.

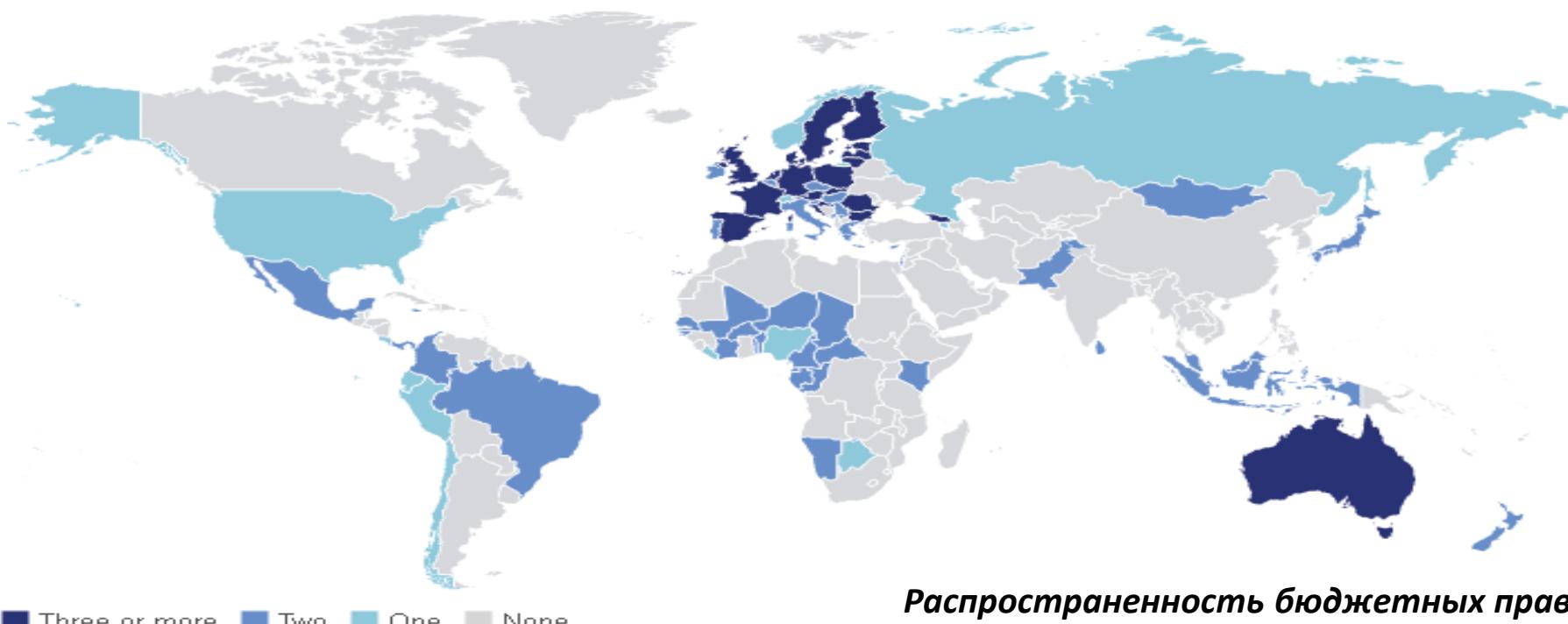
За счёт использования
количественно измерим
показателей появляется
возможность сделать
бюджетную политику
более прозрачной и
предсказуемой.



Распространенность бюджетных правил

IMF Data Mapper ®

Number and type of fiscal rules – national and supranational (1985–2014) (2014)



**Большинство стран применяет 2 и более
бюджетных правил одновременно и в течение
длительного периода**

**Распространенность бюджетных правил в
мире растет:**
1990 год – 7 стран
2009 год – 80 стран
2015 год – 96 стран

Виды бюджетных правил

Тип правила	Страна	Конструкция правила
Правило сбалансированного бюджета	Швейцария	Сбалансированный структурный бюджет (нулевой структурный дефицит)
	Германия	Сбалансированный структурный бюджет (ограничение на структурный дефицит)
	Испания	С 2020 г. структурный дефицит бюджета центрального правительства и региональных органов власти не может превышать величину, установленную ЕС (3%)
Долговые правила	Польша	Верхний порог на отношение долга к ВВП (60%, Конституция)
	Пакистан	Снижение отношения долга к ВВП до 60%
	Испания	С 2020 г. государственный долг Испании не может составлять более 60% ВВП
Правила роста расходов	Болгария	Расходы правительства не могут превышать 40% ВВП
	Дания	Темп роста реальных расходов не может превышать темп роста потенциального ВВП, либо применяются меры дискреционной фискальной политики, увеличивающие доходную часть бюджета
	Перу	Темп роста реальных расходов центрального правительства не может превышать 4% в год
	Испания	Темп роста номинальных расходов центрального правительства и местных органов власти (без учета процентных платежей по долгу и недискреционных расходов на выплату пособий по безработице) не должен превышать темп роста номинального ВВП в среднесрочной перспективе

Требования к бюджетному правилу

1) Поддержание стабильного (относительно постоянного) уровня расходов независимо от волатильности цен на нефть и фазы экон. циклов

2) Контрциклический характер действия на основе надлежащей гибкости и соразмерности реагирования на происходящие изменения в экономике

3) Устойчивость и адаптивность к любым внутренним и внешним воздействиям

БП в России	Соответствие требованиям №		
	1)	2)	3)
2004-2007	+-	-	-
2008-2012	-	+-	-
2013-2016	-	-	-
2017-н.в.	+-	-	+-

Формирование предельных расходов (в условиях цены нефти ниже базовой и ВВП ниже структурного уровня)

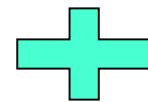
Предлагаемая конструкция: нулевой **структурный**
(циклически скорректированный) дефицит

Минфин: нулевой **первичный** дефицит

*Из Резервного
фонда*

*Долговое
финансирование*

Нефтегазовые доходы (при
базовой цене на уровне
средней за период)



Структурные*
Ненефтегазовые доходы

Предельные расходы

*Из Резервного
фонда*

*Источники не
зафиксированы*

Нефтегазовые доходы (при
базовой цене 40 долл./бар)



Все Ненефтегазовые доходы

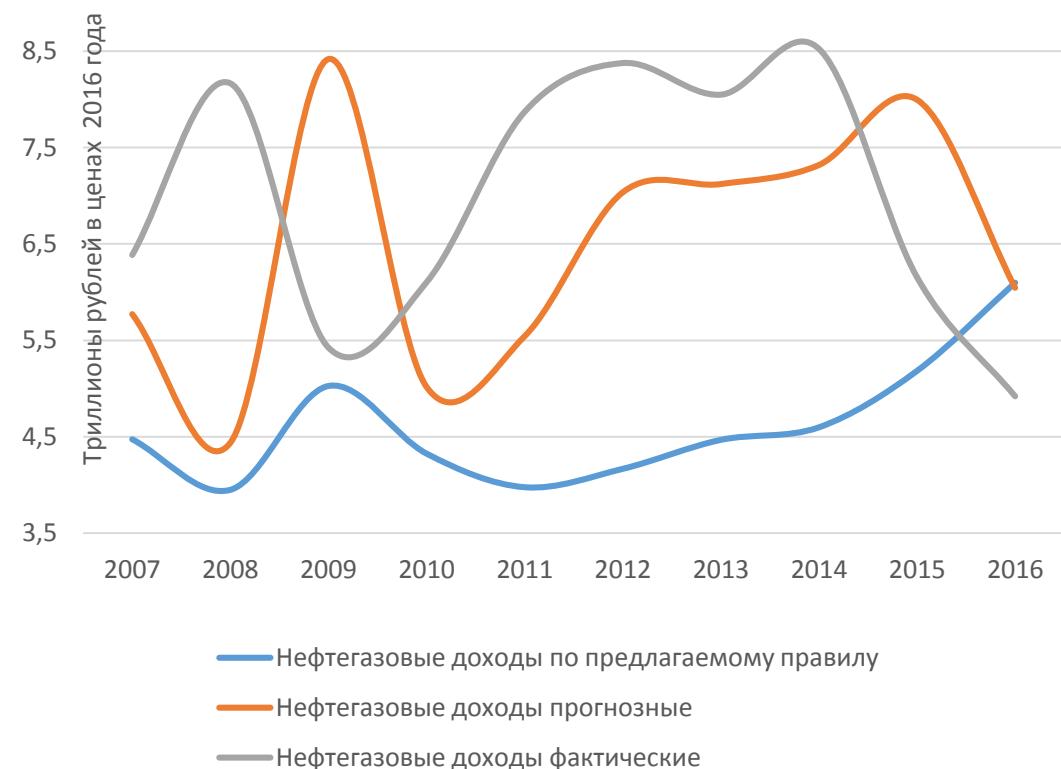
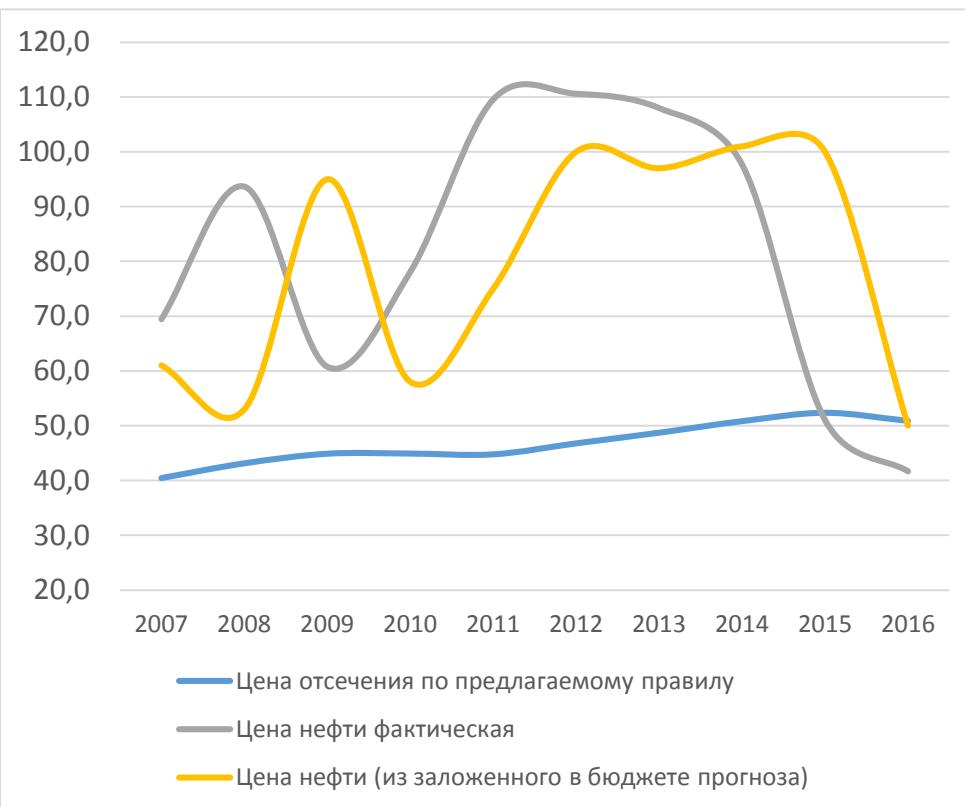


*Долговое
финансирование*

Расходы на обслуживание
долга

* СННД = $\frac{\text{Прогнозный структурный ВВП}}{\text{Прогнозный ВВП}} * \text{Прогнозируемые ННД}$

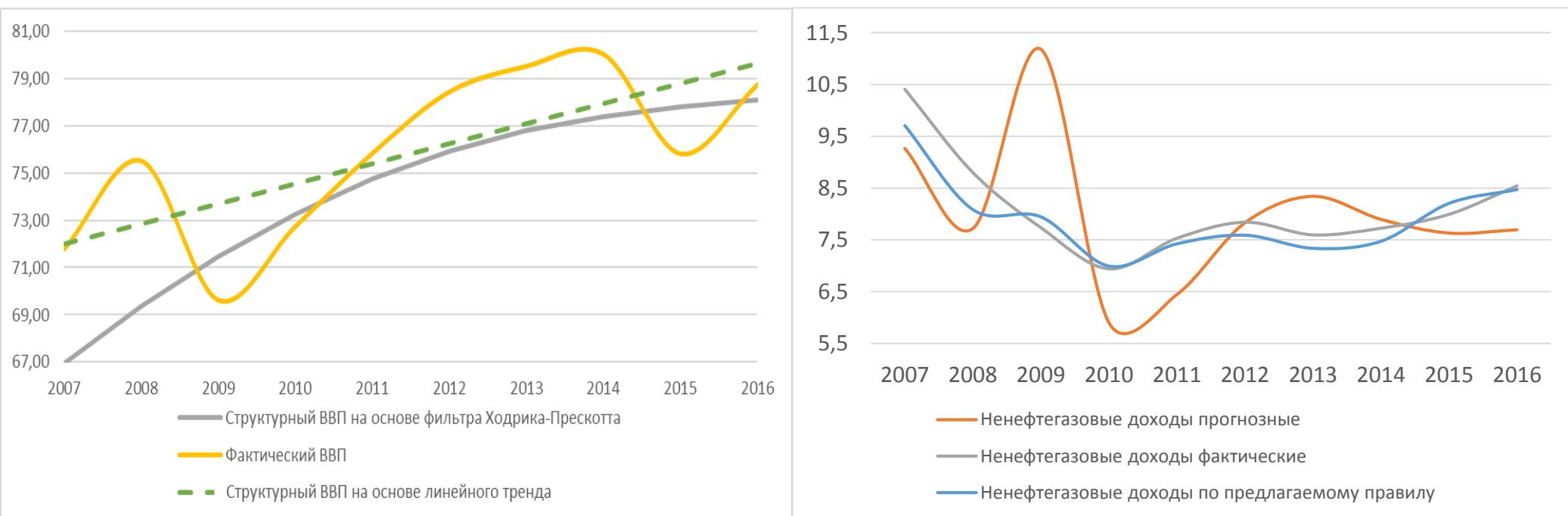
Ретроспектива предлагаемого правила – нефтегазовые доходы



Источник: собственные расчёты, Минфин

В 2010x годах имело место растрачивание нефтегазовых доходов

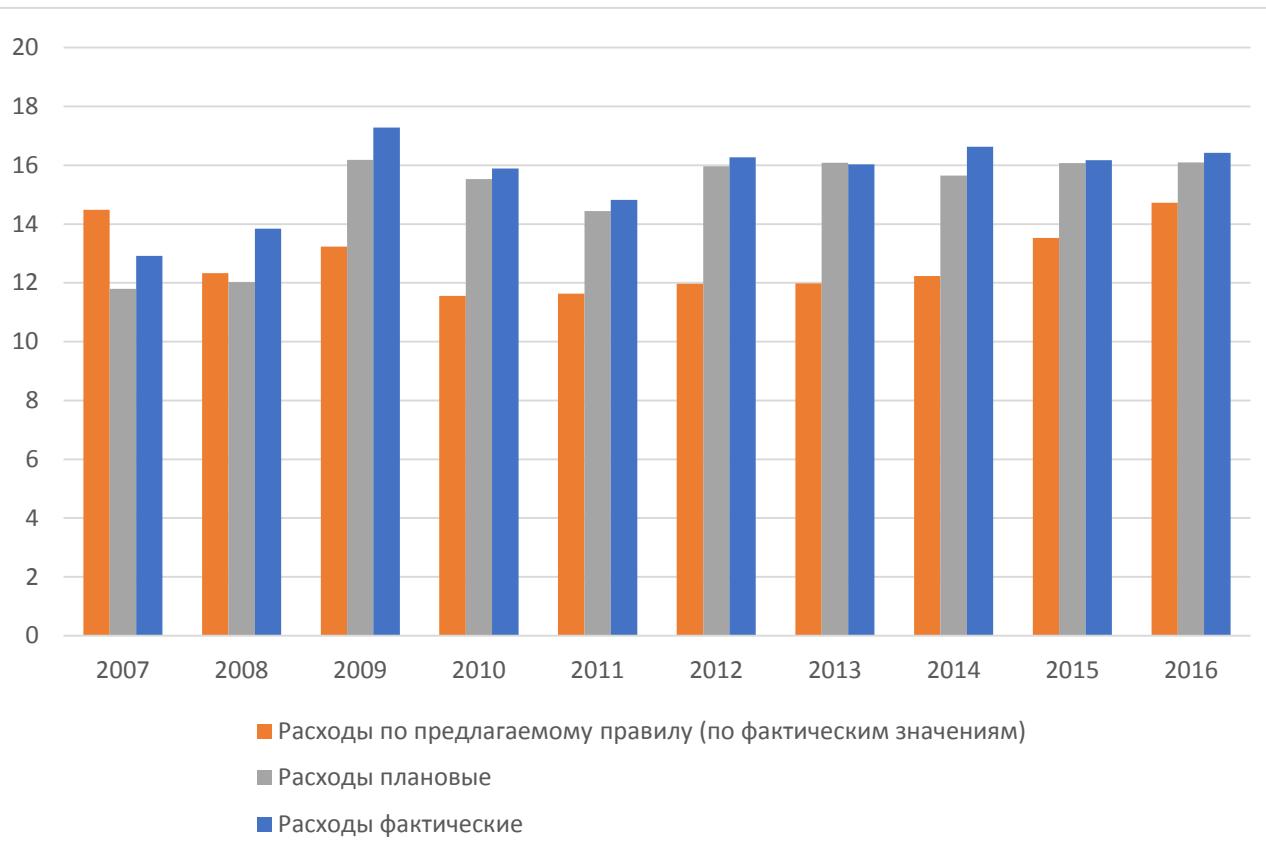
Ретроспектива предлагаемого правила – НЕнефтегазовые доходы



Источник: собственные расчёты, Минфин

Ошибка прогноза в России проциклична:
пессимисты на спаде, оптимисты на подъёме

Ретроспектива предлагаемого правила – общие предельные расходы



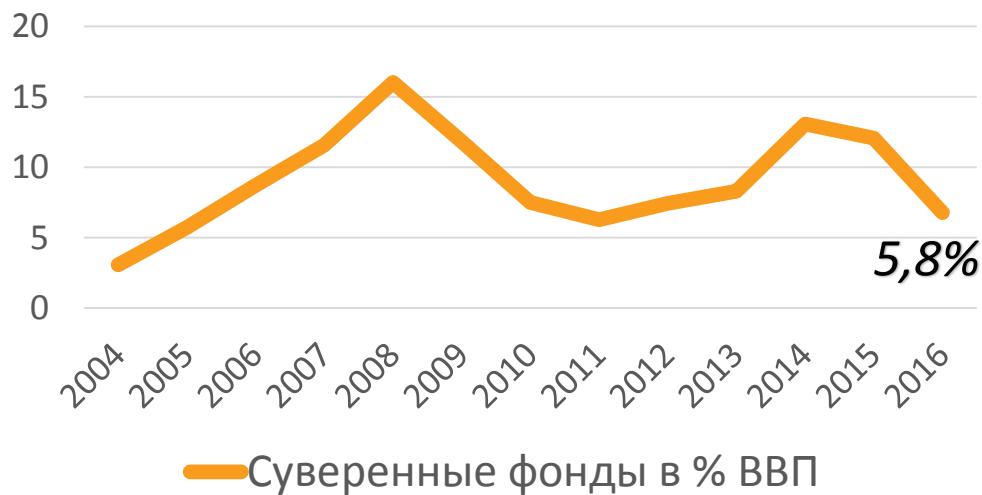
Оценка ретроспективы показывает, что

- ЛИБО необходимы источники налогового финансирования расходов
- ЛИБО необходимо снижение государственных расходов

Суверенные фонды в РФ

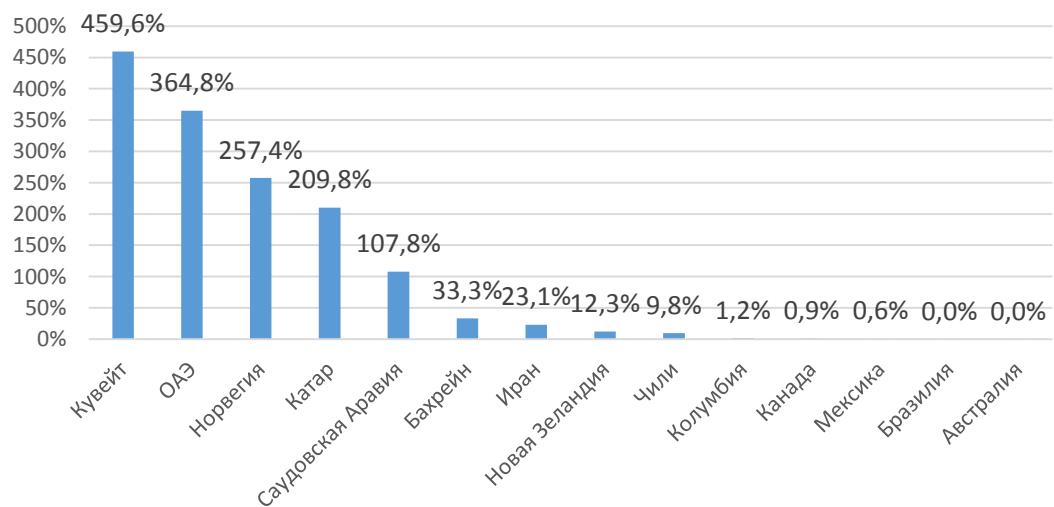
Отличительные черты управления суверенными фондами в 2010-х годах:

- проциклический характер формирования резервов;
- отсутствие ограничений на направление расходования средств Резервного фонда;
- использование средств ФНБ не по своему первоначальному назначению (антикризисный инструмент, вложение в инфраструктурные облигации)



Источник: собственные расчёты, Минфин

Размер суверенных фондов, % ВВП за 2016 год



Источник: <https://www.swfinstitute.org>

Практика резервирования средств в суверенных фондах оправдана. Но в изменении нуждаются подходы к формированию и расходованию средств суверенных фондов

Модели суверенных фондов

	Резервный фонд	ФНБ
Подходы к преобразованию суверенных фондов		
Текущая модель	Упраздняется с 1 января 2018	Объединяет и ликвидные средства для покрытия конъюнктурного дефицита бюджета, и средства, вложенные в инфраструктурные проекты
Возможная модель	Накапливает «избыточные» нефтегазовые доходы федерального бюджета Оставшиеся ликвидные средства из ФНБ зачисляются в Резервный Фонд	Трансформируется в фонд поддержки инфраструктурных проектов и действует наряду с Фондом развития промышленности.
Подходы к формированию и расходованию		
Текущая модель	Упраздняется с 1 января 2018	Если объем средств ФНБ (объединенного суверенного фонда) на 1 января опускается ниже уровня в 5% ВВП, предельный объем использования резервных активов на покрытие дефицита ФБ и бюджета ПФР не может превышать 1% ВВП, исходя из этого корректируется предельный объем расходов.
Возможная модель	Не допускается замещение средствами Резервного фонда недобора источников финансирования или доходов бюджета, не связанных с отклонением цен на нефть Вводится потолок ежегодного расходования РФ.	Управляются по правилам, установленным для ФРП, и согласно требованиям к вложениям в инфраструктурные облигации

Применение долгосрочных бюджетных прогнозов

Международный опыт:

- **Горизонт планирования** - от 5 до 75 лет
- **Ответственный за разработку** – Министерство финансов (реже бюджетные советы)
- **Масштаб распространения** – практически все страны ОЭСР
- **Состав прогнозов:**
 - Оценка параметров бюджетной системы в рамках текущего фискального режима (практически все страны)
 - Оценка влияния изменений в фискальной политике на параметры бюджетной системы (часть стран)

Долгосрочный бюджетный прогноз в РФ

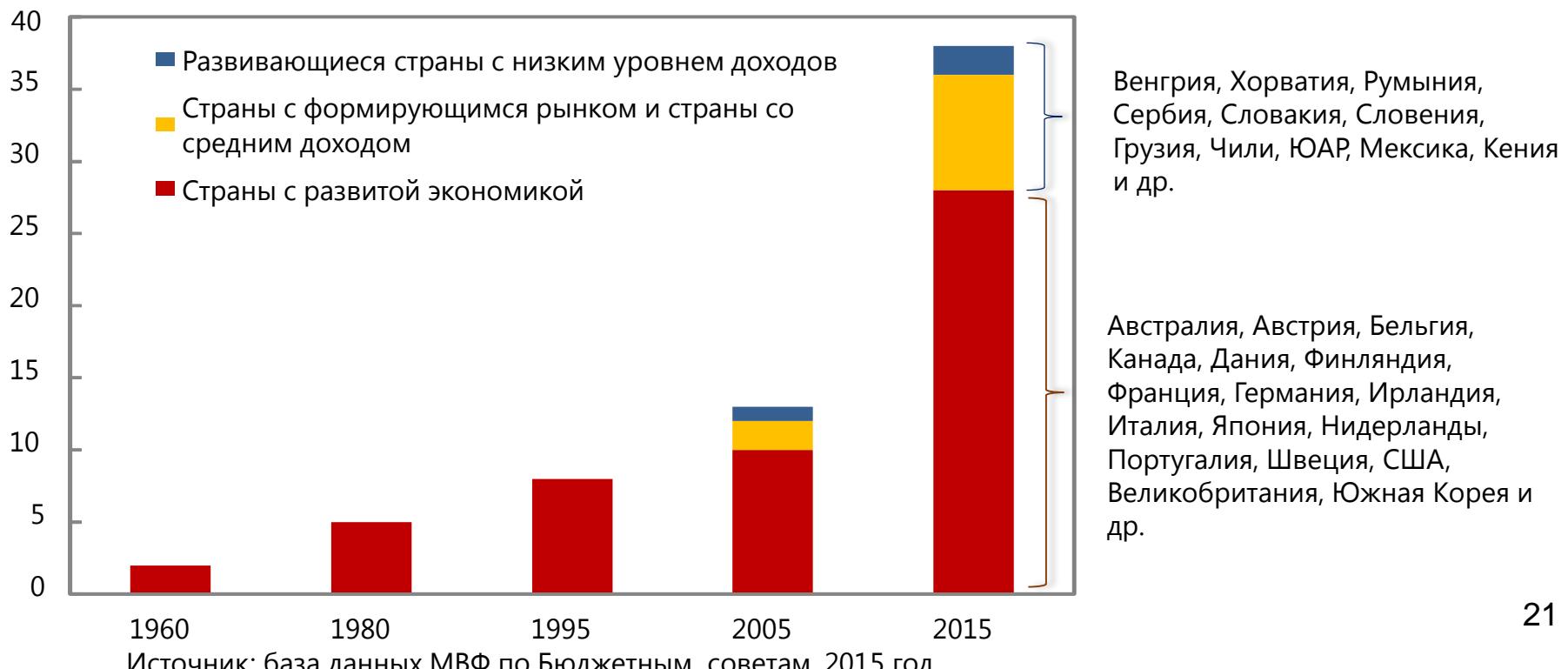
- **Горизонт планирования** - от 12 лет (реально до 2035 г.)
- **Ответственный за разработку** – Министерство финансов
- **Состав ДБП:** формирует основные показатели бюджетной системы РФ и бюджета субъектов РФ на долгосрочный период (Ст. 170.1 БК)

- Однако ДБП должен:
 - охватывать горизонт не менее 30 лет к текущему году (т.е. быть до 2050 г.);
 - содержать бюджетные правила и их видоизменения в прогнозном периоде;
 - являться бюджетной проекцией долгосрочного прогноза СЭР;
 - иметь структурное ранжирование расходов при разной доходной базе (подсценарии);
 - оценивать влияния изменений в фискальной политике на параметры бюджетной системы, включая индикаторы бюджетной устойчивости;
 - содержать отчет о реализации экономических и иных прогнозов с объяснением причин расходования прогнозных оценок и факта.

Бюджетные советы: Мировой опыт

— это *постоянный орган, наделенный законодательной или исполнительной ветвью власти мандатом на проведение публичной и независимой от политического влияния оценки фискальной политики.*

- ✓ Практика создания Бюджетного совета наиболее распространена **в странах с развитой экономикой**
- ✓ Бюджетные советы обычно создаются при **исполнительной власти, парламенте, президенте**
- ✓ **Численность 20-200 человек**



Перспективы создания Бюджетного совета в Российской Федерации

1. Создание постоянно действующего Бюджетного совета при Президенте Российской Федерации

Закрепление Бюджетного совета за Президентом РФ в целях обеспечения большей независимости (автономности и финансовой независимости от исполнительной власти). При этом он должен формироваться из авторитетных экономистов, не являющихся чиновниками.

2. Передача Бюджетному совету следующих полномочий:

- ✓ контроль за отражением в госпрограммах всех ключевых показателей стратегических документов в соответствующей сфере регулирования,
- ✓ определение реалистичных «потолков» расходов на каждую программу,
- ✓ согласование обязательного перечня и значений целевых показателей в госпрограммах, а также определение/уточнение состава соисполнителей и участников программ,
- ✓ определение требований к мониторингу качества и эффективности реализации программ,
- ✓ согласование методики рейтингования программ по качеству формирования и эффективности реализации и на основании данных ежегодного рейтинга определение периодичности детальной независимой экспертизы отдельных программ,
- ✓ оценка результатов программ на основании данных мониторинга и рейтинга, а также выработка поручений по их корректировке и рекомендаций по применению установленных мер ответственности к исполнителям программ в рамках их компетенций.

Направления дальнейших исследований

1. Бюджетные правила в части привлечения внутреннего и внешнего долга (в валюте)

Развитые страны практически не привлекают заимствования в иностранной валюте. Австралия имеет валютный госдолг, но с 2004 года низвела его уровень до ничтожно малого. Как управлять валютным долгом?

2. Взаимоотношения бюджетной и монетарной политик:

- резервирование в иностранных активах снижает чувствительность курса рубля к изменению цены на нефть, что облегчает для ЦБ проведение политики таргетирования инфляции
- механизмы стимулирующей монетарной политики в РФ ограничены, должна ли бюджетная политика её замещать?
- свобода счёта движения капитала повышает риски бюджетной устойчивости?
- ...?

3. Проблема мягких бюджетных ограничений и суверенного долга

- как учитывать их в индикаторах фискальной устойчивости?
- какие должны быть бюджетные правила с учётом их наличия?



РАНХиГС
РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ НАРОДНОГО ХОЗЯЙСТВА
И ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ
ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Лаборатория исследований бюджетной
политики ИПЭИ РАНХиГС

Спасибо за внимание!