



# 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

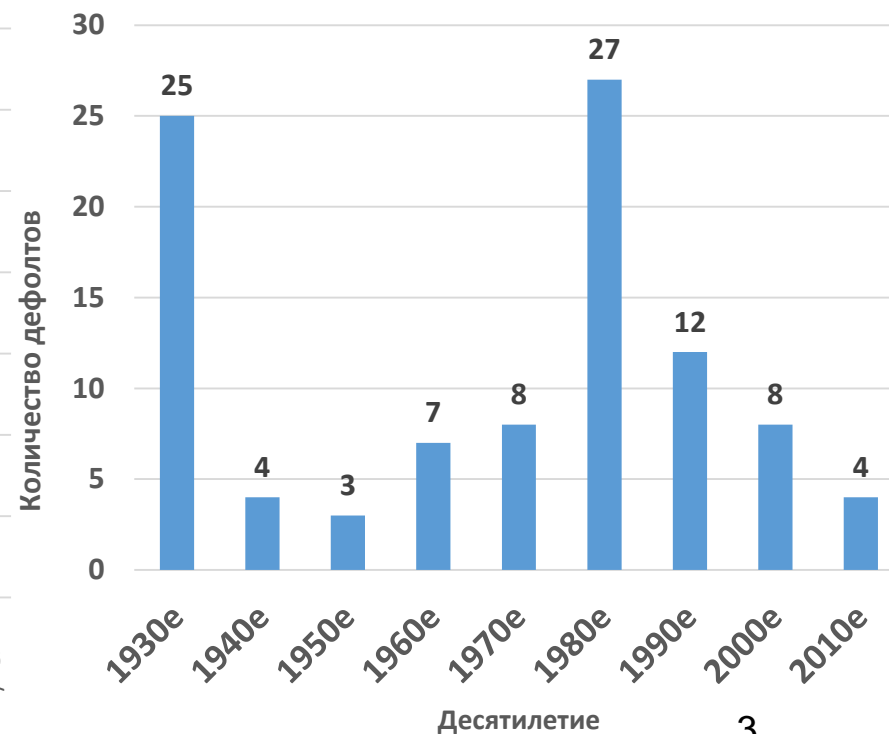
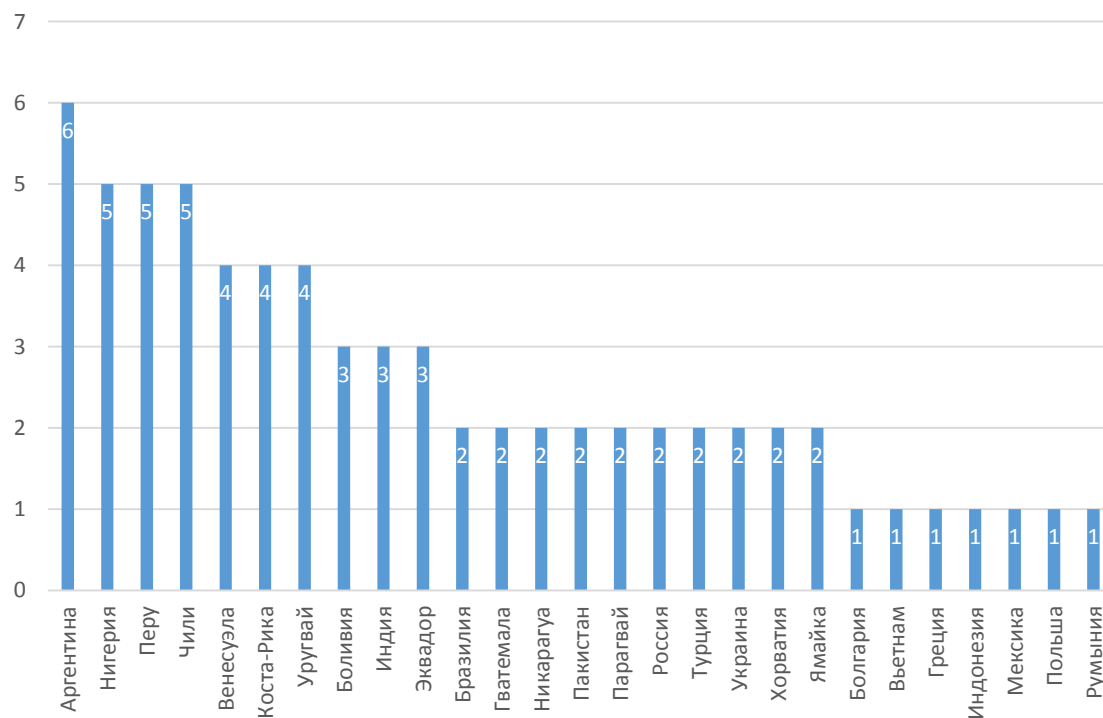
Руководитель НИР: Соколов И.А., зав. лаборатории исследований бюджетной политики ИПЭИ

## Структура доклада

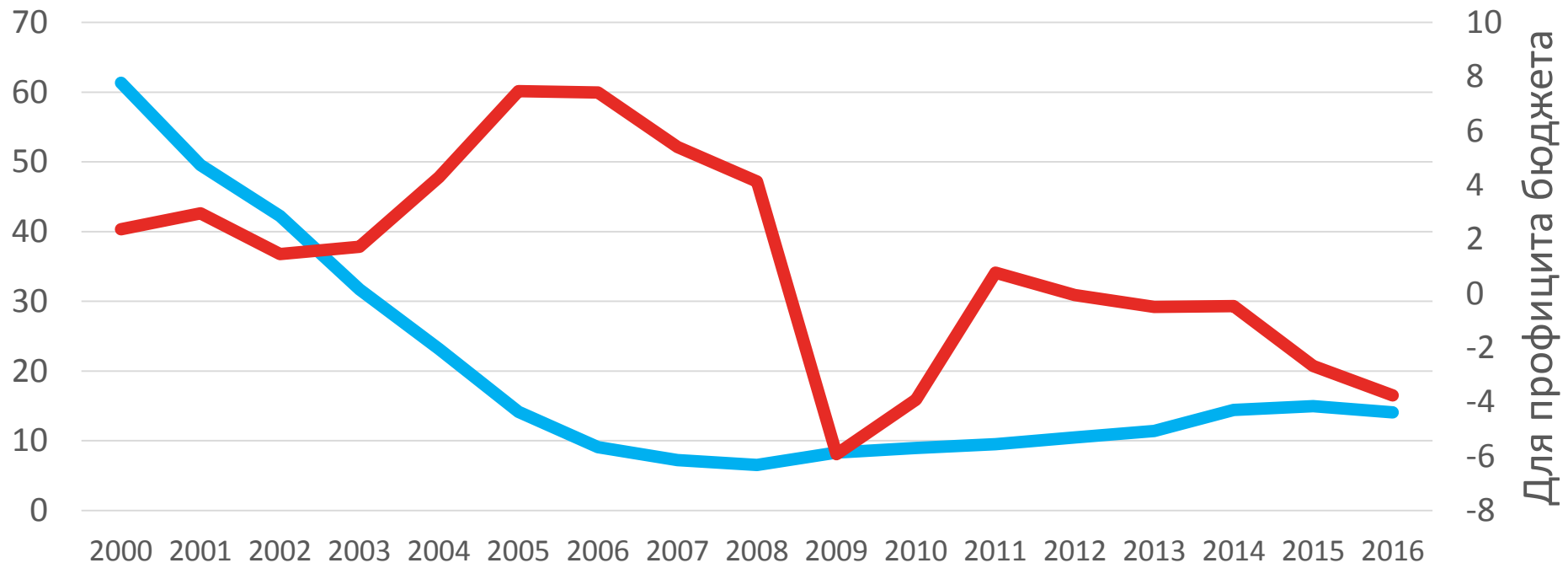
1. Что такое бюджетная устойчивость и как она измеряется
2. Вызовы бюджетной устойчивости (факторы и риски)
3. Инструменты обеспечения бюджетной устойчивости (долгосрочный бюджетный прогноз, бюджетные правила, суверенные фонды)
4. Организационная инфраструктура управления бюджетной устойчивостью

## 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



— Государственный долг в % ВВП — Профицит бюджета в % ВВП

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 Маастрихтских 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  $t+1$ ;
- $\mu_t$  – специфичная для каждого временного периода константа;
- $b_t$  – уровень государственного долга в период  $t$ ;
- $\varepsilon_t$  – ошибка модели.

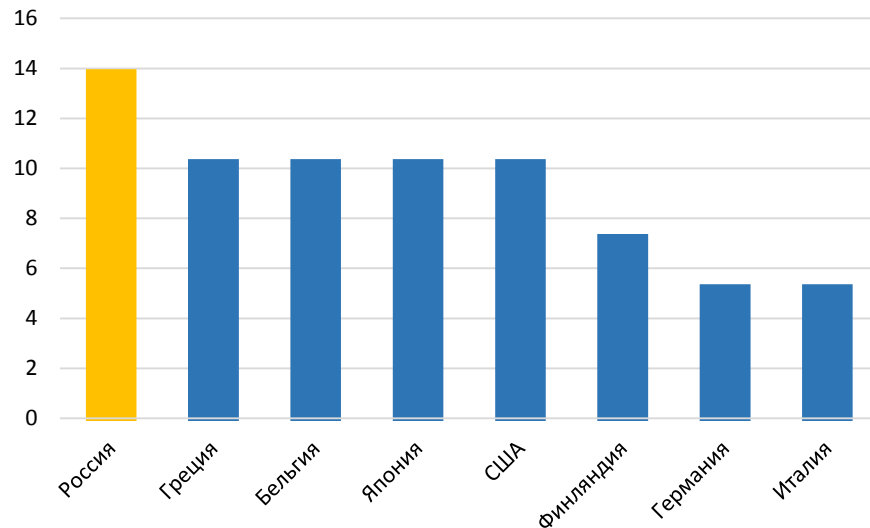
- ✓ Чем больше  $a$ , тем быстрее уровень госдолга стабилизируется после негативных шоков.
- ✓ При  $a \leq 0$  бюджетная позиция неустойчива ( $a > 0$  – необходимое условие)

## «Современные» индикаторы бюджетной устойчивости

### Фискальный разрыв

Оценка долгосрочной  
сбалансированности бюджета

% от суммарной приведенной стоимости ВВП

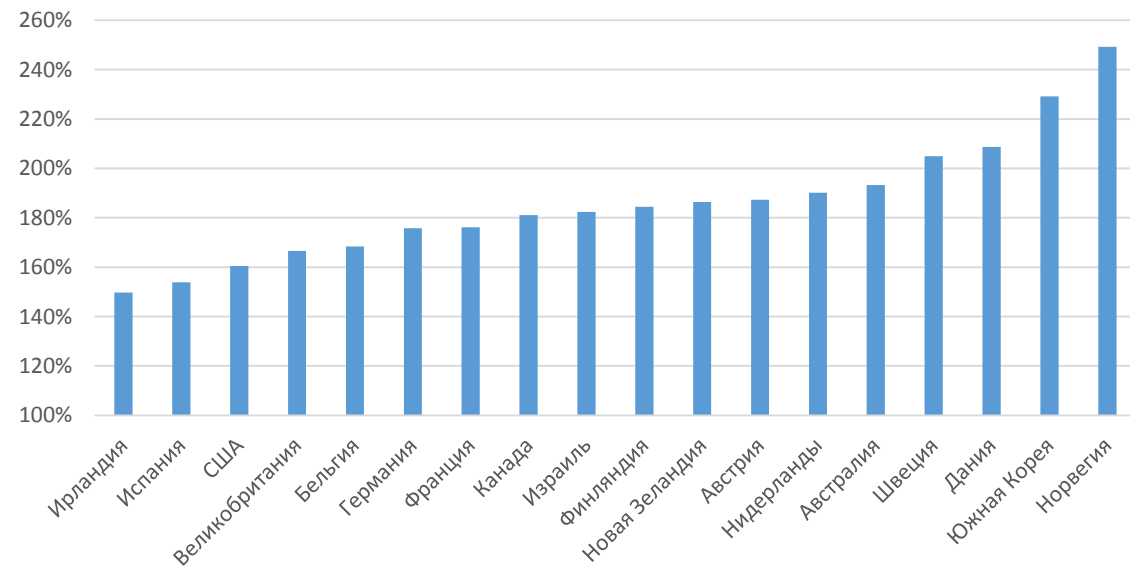


Источник: Горюнов Е., Котликофф Л., Синельников-Мурылев С. (2015).  
Бюджетный разрыв: оценка для России // Вопросы экономики. № 7. С. 5–25.

### Фискальное пространство

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

Предельно допустимый уровень государственного долга,  
% ВВП



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 льготированных секторов)

Низкое  $a$

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

Волатильное  $\varepsilon_t$

- 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.

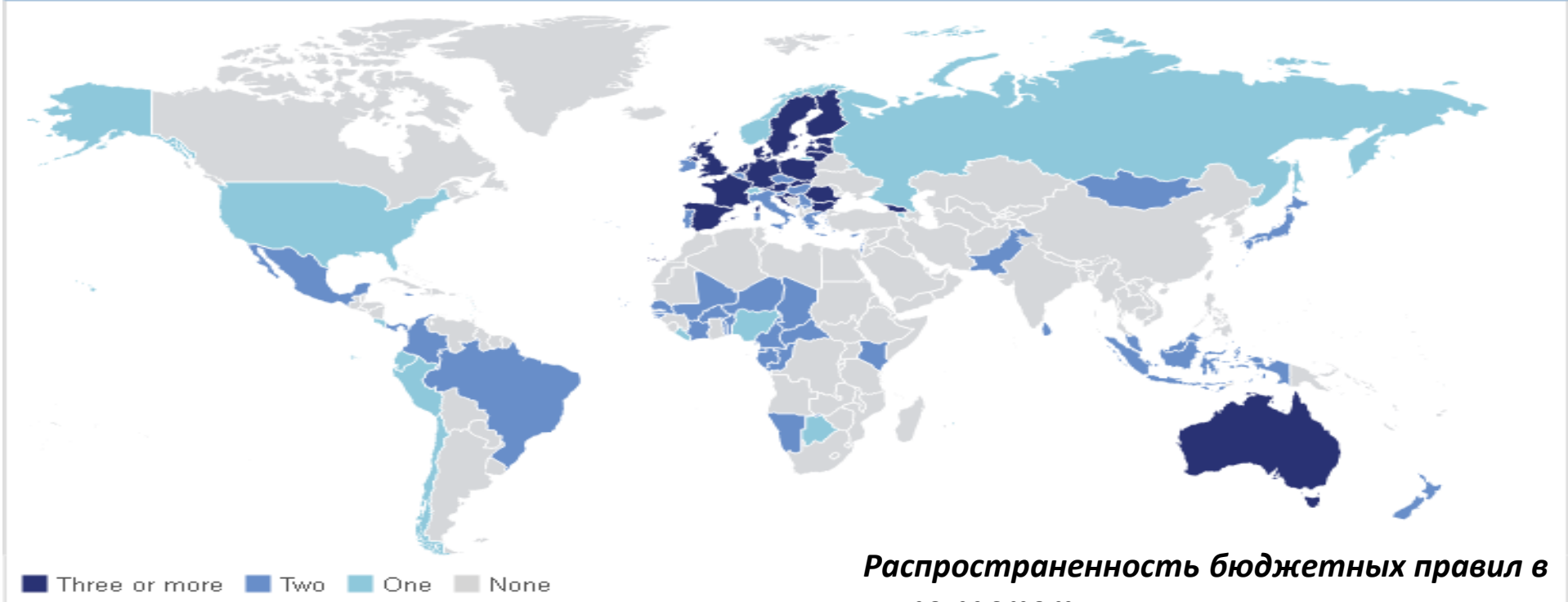
За счёт использования количественно измерим показателей появляется возможность сделать бюджетную политику более прозрачной и предсказуемой.



## Распространенность бюджетных правил



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	<b>Швейцария</b>	Сбалансированный структурный бюджет (нулевой структурный дефицит)
	<b>Германия</b>	Сбалансированный структурный бюджет (ограничение на структурный дефицит)
	<b>Испания</b>	С 2020 г. структурный дефицит бюджета центрального правительства и региональных органов власти не может превышать величину, установленную ЕС (3%)
Долговые правила	<b>Польша</b>	Верхний порог на отношение долга к ВВП (60%, Конституция)
	<b>Пакистан</b>	Снижение отношения долга к ВВП до 60%
	<b>Испания</b>	С 2020 г. государственный долг Испании не может составлять более 60% ВВП
Правила роста расходов	<b>Болгария</b>	Расходы правительства не могут превышать 40% ВВП
	<b>Дания</b>	Темп роста реальных расходов не может превышать темп роста потенциального ВВП, либо применяются меры дискреционной фискальной политики, увеличивающие доходную часть бюджета
	<b>Перу</b>	Темп роста реальных расходов центрального правительства не может превышать 4% в год
	<b>Испания</b>	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

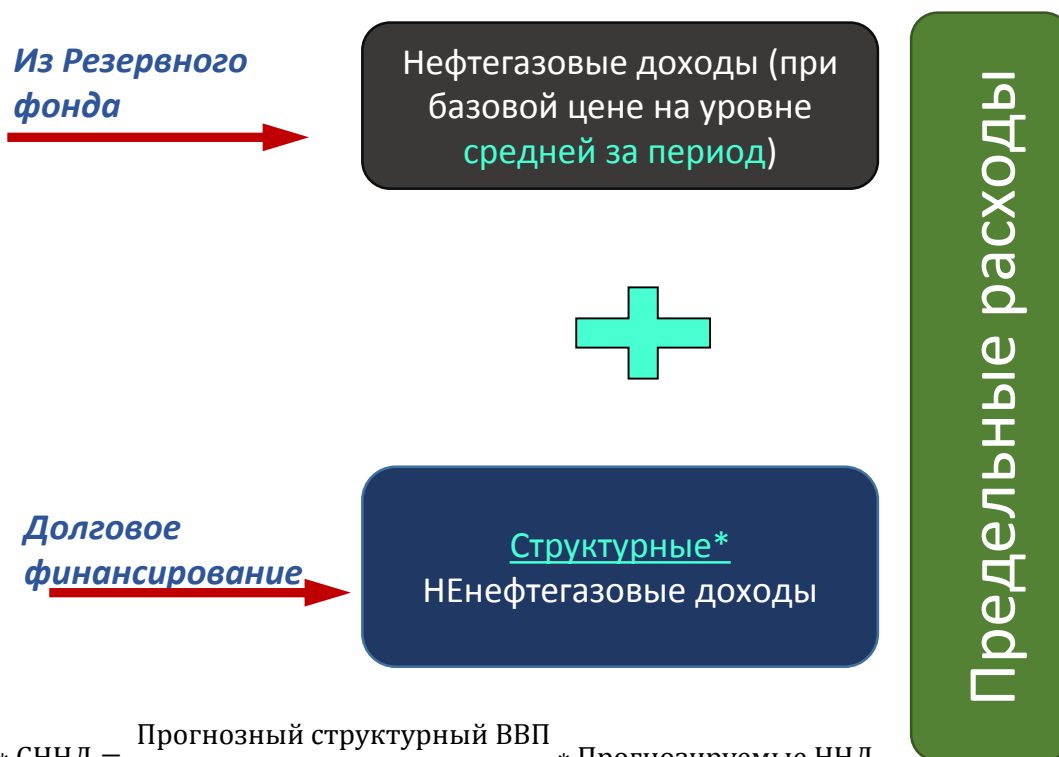
3) Устойчивость и адаптивность к любым внутренним и внешним воздействиям

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

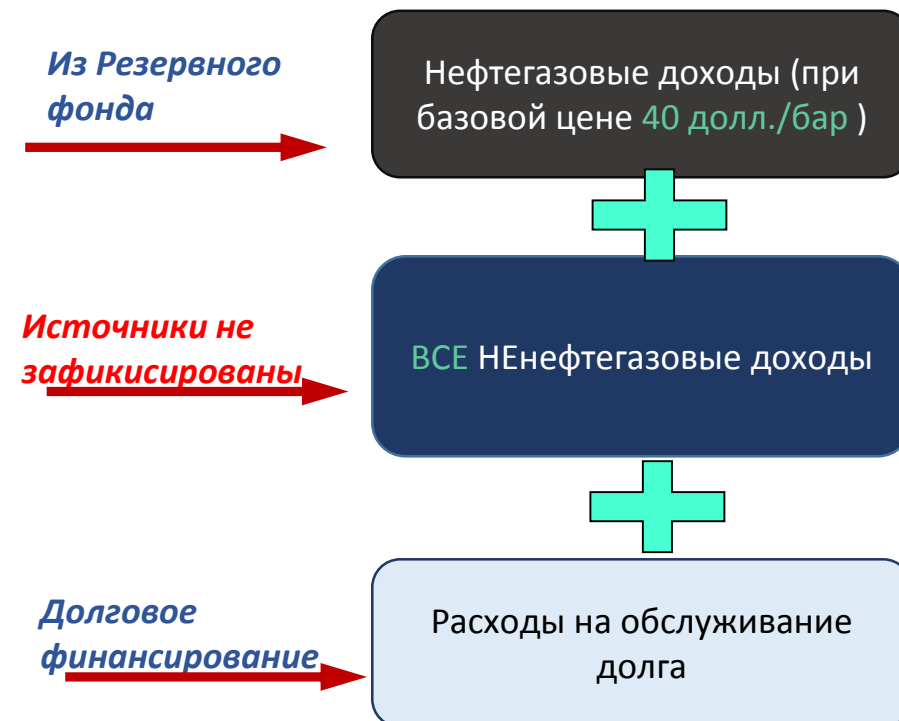
## Формирование предельных расходов *(в условиях цены нефти ниже базовой и ВВП ниже структурного уровня)*

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

**Минфин:** нулевой **первичный** дефицит

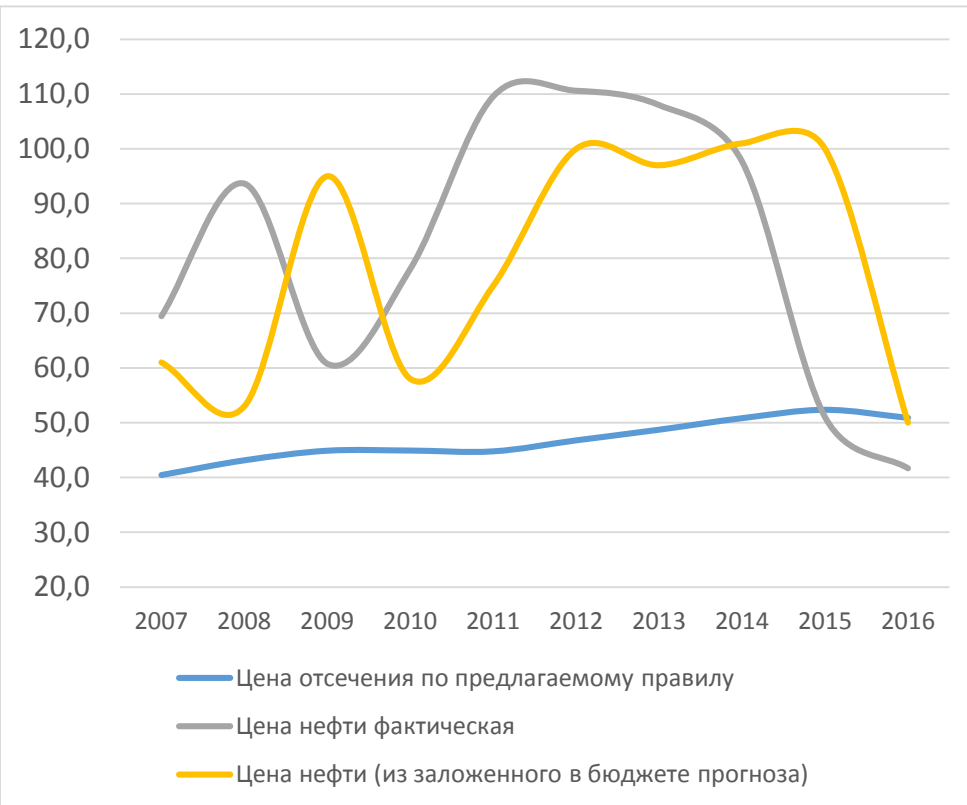


$$* \text{СННД} = \frac{\text{Прогнозный структурный ВВП}}{\text{Прогнозный ВВП}} * \text{Прогнозируемые ННД}$$





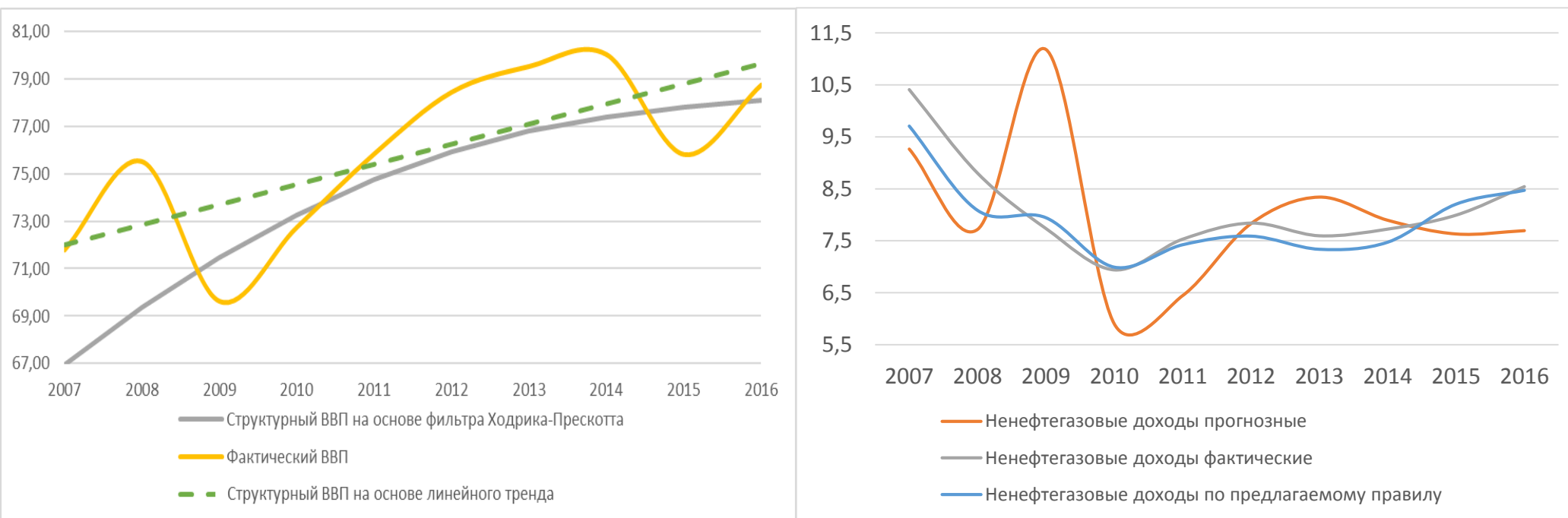
## Ретроспектива предлагаемого правила – нефтегазовые доходы



Источник: собственные расчёты, Минфин

В 2010х годах имело место растрачивание нефтегазовых доходов

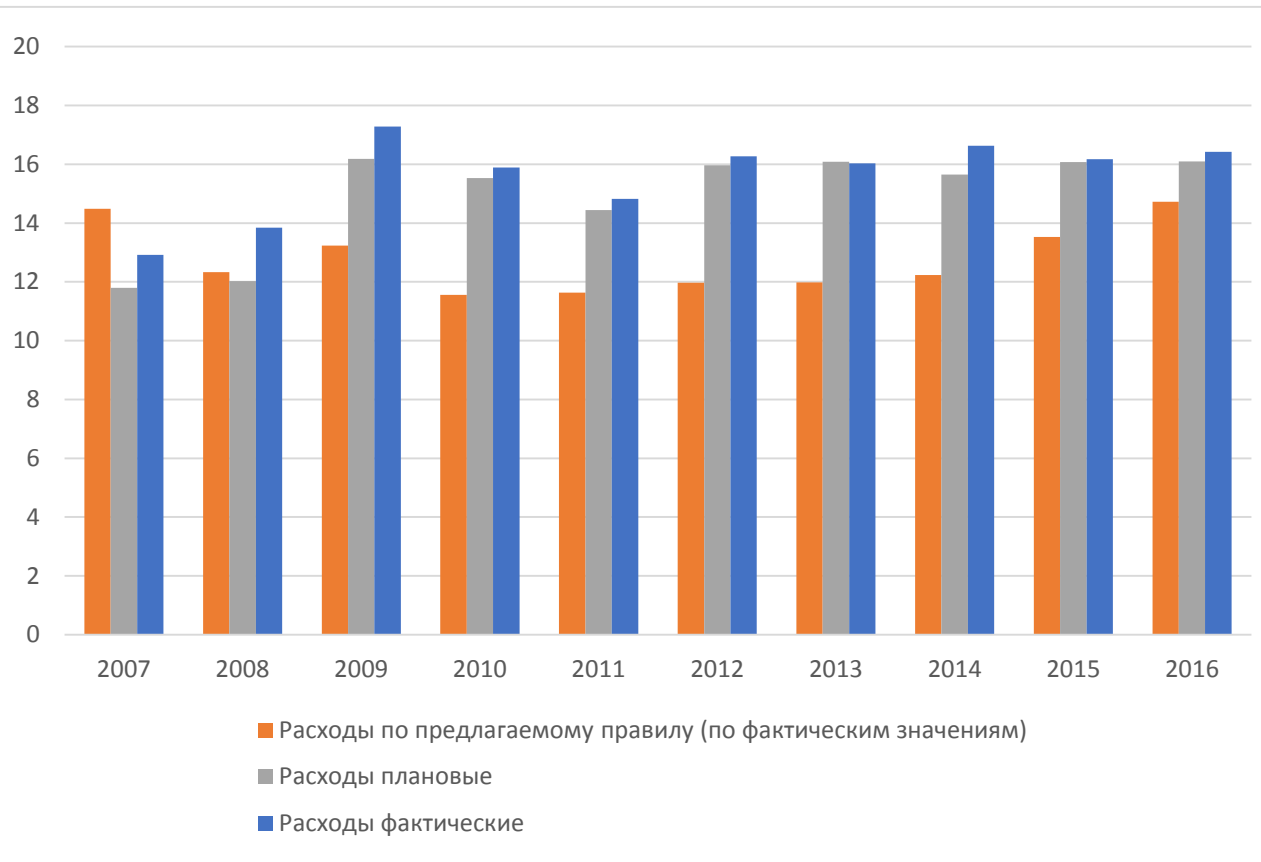
## Ретроспектива предлагаемого правила – НЕнефтегазовые доходы



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

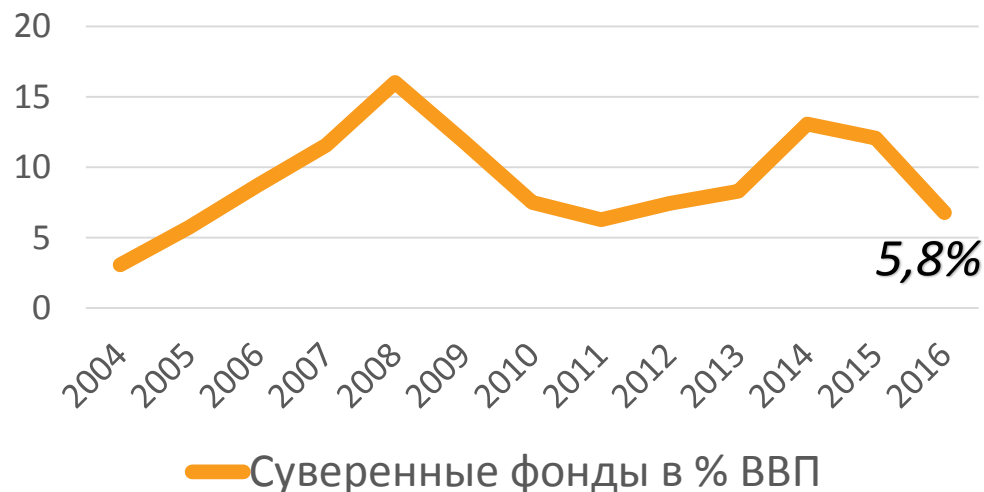
Источник: собственные расчёты, Минфин



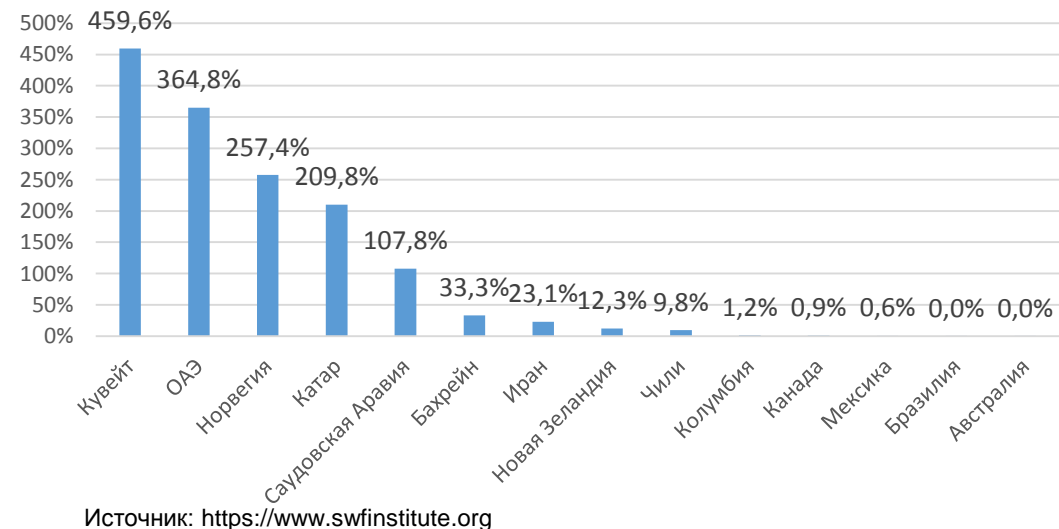
## Суверенные фонды в РФ

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)



Размер суверенных фондов, % ВВП за 2016 год



Источник: собственные расчёты, Минфин

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
<b>Подходы к преобразованию суверенных фондов</b>		
<b>Текущая модель</b>	Упраздняется с 1 января 2018	Объединяет и ликвидные средства для покрытия конъюнктурного дефицита бюджета, и средства, вложенные в инфраструктурные проекты
<b>Возможная модель</b>	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.
<b>Подходы к формированию и расходованию</b>		
<b>Текущая модель</b>	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.
<b>Возможная модель</b>	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)

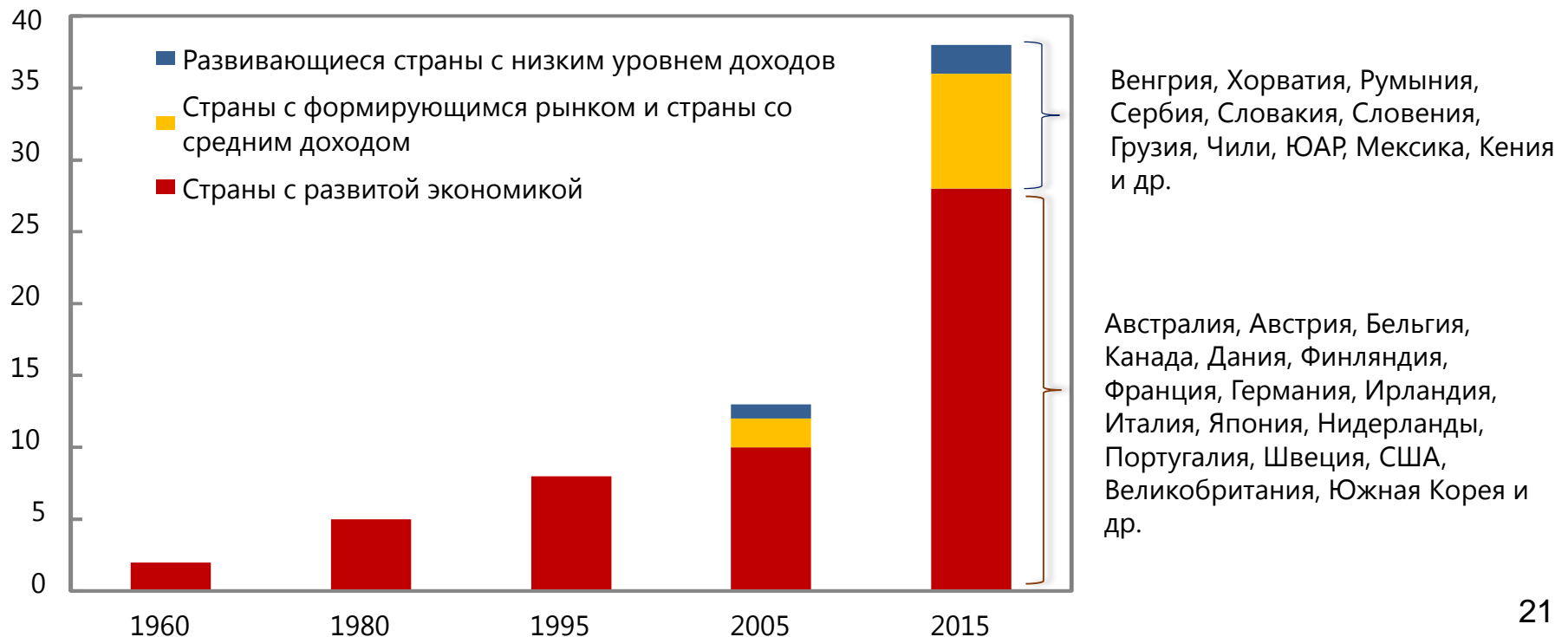
## Долгосрочный бюджетный прогноз в РФ

- **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**



Источник: база данных МВФ по Бюджетным советам, 2015 год

# 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!