Анализ стабилизационной функции и устойчивости государственных финансов Российской Федерации

Васильева Е.А., Власов С.А., Пономаренко А.А.

В настоящей публикации проводится анализ бюджетной политики России в 2003–2008 гг. Рассматриваются аспекты стабилизационной функции и устойчивости государственных финансов. Рассчитываются индикаторы, отражающие макроэкономический эффект бюджетной политики. Анализируется ряд существующих подходов к определению степени устойчивости бюджетной политики. В качестве примера практического применения этих подходов, на основе макроэкономических показателей, содержащихся в подготовленной Минэкономразвития России концепции долгосрочного социально-экономического развития РФ, производится расчет устойчивого уровня бюджетных параметров.

Ключевые слова: анализ бюджетной политики, стабилизационная функция государственных финансов, устойчивость государственных финансов.

Проведение анализа государственных финансов является необходимым для эффективной реализации денежно-кредитной политики. Это обуславливается существенным влиянием, которое оказывает бюджетная политика на различные сферы национальной экономики. Государственные финансы служат инструментом для реализации промышленной, социальной, энергетической политики государства. Однако для обоснования денежно-кредитной политики наиболее актуальными справедливо считать общеэкономические эффекты, влияние которых можно оценить на макроуровне.

Традиционно (см., например, [2]) к таким макроэкономическим характеристикам бюджетной политики относятся стабилизационная функция государственных финансов (*stabilization*) и устойчивость государственных финансов (*sustainability*). В данном исследовании проводится анализ государственных финансов России в рамках этих направлений.

Авторы выражают благодарность Ершову Э.Б. и Колосницыной М.Г. за ценные замечания и предложения.

Мнение авторов может не совпадать с официальной позицией Банка России.

Васильева Е.А. – начальник отдела Денежного анализа Департамента исследований и информации Банка России.

Власов С.А. – старший исследователь Департамента исследований и информации Банка России.

Пономаренко А.А. – ведущий исследователь Департамента исследований и информации Банка России.

Статья поступила в Редакцию в январе 2009 г.

В первом разделе рассматриваются подходы к оценке стабилизационной функции бюджетной политики. Рассчитываются фактические и структурные индикаторы, отражающие макроэкономический эффект бюджетной политики (профицит бюджета, фискальный импульс). По итогам анализа динамики этих показателей делается вывод о процикличности бюджетной политики.

Во втором разделе текущее состояние государственных финансов анализируется с точки зрения долгосрочной устойчивости. Рассматривается теоретическое определение устойчивости бюджетной системы, а также ряд существующих подходов к нахождению устойчивого уровня показателей государственных финансов. В качестве примера практического применения этих подходов, на основе макроэкономических показателей, содержащихся в подготовленной Минэкономразвития России концепции долгосрочного социально-экономического развития РФ, производится расчет устойчивого уровня бюджетных параметров. При сопоставлении уровня фактических и рассчитанных значений делается вывод о необходимости ужесточения бюджетной политики в долгосрочном периоде для обеспечения устойчивости бюджетной системы.

1. Стабилизирующая функция государственных финансов

Одной из основных функций бюджетной политики является поддержание макроэкономической стабильности экономики. Как правило, под этим понимается стимулирование экономической активности в периоды экономического спада и ее сдерживание в периоды «перегрева» экономики. Таким образом, при прочих равных условиях, эффективная бюджетная политика должна быть контрциклической. Далее рассматриваются показатели, которые могут являться индикаторами макроэкономического эффекта, обусловленного изменениями в сфере государственных финансов.

1.1. Теоретические подходы к оценке стабилизирующей функции бюджетной политики и расчет структурного профицита бюджета

Теоретические подходы к выбору индикатора макроэкономического эффекта бюджетной политики, являющиеся основой современного анализа в данной сфере, были предложены Оливье Бланшаром [4].

В рамках этого подхода макроэкономический эффект, обуславливаемый бюджетной политикой, сводится к определению воздействия государственных финансов на совокупный спрос в экономике, которое происходит по двум каналам. Во-первых, через прямое влияние на совокупный спрос путем изменения государственных расходов. Во-вторых, через косвенное воздействие государства на потребление других экономических агентов путем изменения налогообложения и внутренних заимствований. В результате Бланшар рекомендует использование показателя фактического профицита бюджета в качестве наиболее подходящего индикатора макроэкономического эффекта бюджетной политики из числа тех, которые можно получить без использования эмпирических оценок.

Необходимо отметить, что оценка влияния бюджетной политики на экономику не должна ограничиваться рассмотрением какого-то одного показателя. Очевидно, что налогообложение разных секторов экономики и разные направления государст-

венных расходов в конечном итоге окажут различный эффект на совокупный спрос. Для такой оценки следует проводить более тщательный эмпирический анализ с использованием масштабных макроэкономических моделей. Тем не менее, в силу своей универсальности, индикативный анализ (а именно использование показателей бюджетного баланса) приобрел широкое распространение в современных исследованиях в сфере государственных финансов.

При этом одна из особенностей показателя бюджетного баланса заключается в его частичной эндогенности по отношению к экономической активности (в частности, ею может быть обусловлен рост доходов бюджета). Для того чтобы исключить эндогенность и учитывать лишь те изменения государственных финансов, которые происходят под влиянием изменений в налоговой политике (а не под влиянием общеэкономической конъюнктуры), рассчитывается показатель структурного бюджетного баланса[1)].

Показатель структурного баланса (*cyclically-adjusted budget balance*) государственного бюджета является одним из основных индикаторов, используемых в современных экономических исследованиях при анализе фискальной политики. В этих исследованиях государственный бюджет представляется в виде двух составляющих – структурной и циклической. Структурная составляющая содержит в себе элементы бюджета, которые зависят прежде всего от решений правительства и не зависят от колебаний экономической активности (в первую очередь, это расходы бюджета, а также поступления по ряду доходных статей, например, от продажи материальных и нематериальных активов). К циклической составляющей относятся элементы, которые напрямую зависят от экономической активности. К таким элементам может быть отнесена бóльшая часть налоговых поступлений.

В данной работе расчет структурного профицита (как варианта структурного баланса для России) производился по методологии, предложенной экспертами ОЭСР [9], в соответствии с которой фактические бюджетные показатели должны быть очищены от колебаний, обусловленных циклическими изменениями экономической активности. Таким образом, показатель структурного профицита может быть рассчитан как

$$b^* = \left[\left(\sum_{i=1}^{10} T_i \cdot \left(\frac{Y^*}{Y}\right)^{\varepsilon_{t_i,y}}\right) - G + X\right] \Big/ Y^*, \qquad (1)$$

где T_i – поступления по налогу i; X – автономные бюджетные доходы; G – бюджетные расходы[2)]; Y – фактический ВВП; Y^* – потенциальный ВВП[3)]; $\varepsilon_{t_i,y}$ – эластичность налоговых поступлений по i-му налогу по разрыву выпуска.

При этом, $\varepsilon_{t_i,y} = \varepsilon_{t_i,tb_i} \cdot \varepsilon_{tb_i,y}$, где ε_{t_i,tb_i} – эластичность налоговых поступлений по налогооблагаемой базе; $\varepsilon_{tb_i,y}$ – эластичность налогооблагаемой базы по разрыву выпуска.

---

1) Расчеты проводятся для уровня бюджетной системы России в целом.

2) Часть бюджетных расходов, таких как пособия по безработице, также зависят от уровня экономической активности. Однако эти расходы занимают незначительную часть в общем объеме, и в рамках данной работы моделирование этого компонента не проводилось.

3) В качестве потенциального уровня выпуска использовался показатель, рассчитанный с помощью многомерного фильтра Готрика – Прескотта [10].

В *налоговые поступления* (T_i) включаются налоги на прибыль организаций (T_1); налог на доходы физических лиц (T_2); налоги и взносы на социальные нужды (T_3); налоги на товары (работы, услуги), реализуемые на территории Российской Федерации (T_4); налоги на товары, ввозимые на территорию Российской Федерации (T_5); налоги на совокупный доход (T_6); налоги на имущество (T_7); налоги, сборы и регулярные платежи за пользование природными ресурсами (T_8); доходы от внешнеэкономической деятельности (T_9); платежи при пользовании природными ресурсами (T_{10}).

К *автономным бюджетным доходам* (X) относятся государственная пошлина, сборы; задолженность и перерасчеты по отмененным налогам, сборам и иным обязательным платежам; неналоговые доходы.

Расчет *эластичности налоговых поступлений по производственному разрыву* делится на два этапа. На первом этапе определяется эластичность налоговых поступлений по налогооблагаемой базе. В качестве прокси-переменных для налогооблагаемых баз использовались величина номинального валового внутреннего продукта и его компоненты (по источникам доходов) (см. табл. 1).

Таблица 1.

Соотношение видов налогов и налогооблагаемых баз

Налог	Налогооблагаемая база
T_1, T_6, T_7	Валовая прибыль экономики и валовые смешанные доходы
T_2, T_3	Оплата труда наемных работников
T_4, T_5, T_8, T_9, T_{10}	Величина номинального валового внутреннего продукта

Эластичность налоговых поступлений по налогооблагаемой базе определяется шкалой ставок налогообложения. При пропорциональном налогообложении эластичность составляет единицу, при прогрессивном (в мировой практике такие шкалы характерны для налогов на доходы) – больше единицы, при регрессивном – меньше единицы.

Единственными из рассматриваемых видов налогов, имеющими непропорциональную (регрессивную) систему налоговых ставок, являются налоги и взносы на социальные нужды. Проведенные расчеты для периода 2006–2007 гг. позволили получить эластичность данных поступлений по базе в размере 0,94. Для остальных видов налогов использовалась эластичность, равная единице.

Следующим этапом являлась оценка эластичности налогооблагаемой базы по разрыву выпуска[4)]. Очевидно, что для ВВП такая эластичность составляет единицу. Однако для его компонентов зависимость не является пропорциональной. Существует предположение (которое находит эмпирическое подтверждение, см., например, [9]), что более чувствительным к разрыву выпуска является прибыль организаций, а не оплата труда, т.е. при превышении фактическим ВВП своего потенциального уровня, бóльшая часть этого роста происходит за счет увеличения такого компонента, как прибыль организаций. Таким образом, предполагается, что эластичность оп-

[4)] Положительный разрыв выпуска определяется как превышение фактического уровня выпуска над потенциальным.

латы труда по разрыву выпуска составляет меньше единицы, а эластичность прибыли организаций больше единицы.

Для определения эластичности налогооблагаемой базы по разрыву выпуска для российской экономики оценивалось следующее уравнение:

$$\Delta \ln\left(\Pi / Y^*\right) = \lambda_0 + \lambda_1 \Delta \ln\left(Y / Y^*\right) + AR(1), \quad (2)$$

где П – валовая прибыль экономики и смешанные доходы; $AR(1)$ – процесс авторегрессии первого порядка.

Коэффициент λ_1 может быть интерпретирован как эластичность валовой прибыли экономики и смешанных доходов по разрыву выпуска. По оценке, он составил 1,72.

Соответственно эластичность оплаты труда по разрыву выпуска (ε_w) была рассчитана как

$$\varepsilon_w = \frac{\left(1 - \lambda_1 \cdot (1 - PS)\right)}{PS}, \quad (3)$$

где PS – доля валовой прибыли в показателе ВВП (в основных ценах)[5].

Эластичность оплаты труда по разрыву выпуска составила 0,44.

Таким образом, для расчета структурного профицита бюджета были получены эластичности, которые представлены в табл. 2.

Таблица 2.

Эластичности для рассматриваемых видов налогов

Вид налога	Эластичность		
	налоговых поступлений по налогооблагаемой базе	налогооблагаемой базы по разрыву выпуска	налоговых поступлений по разрыву выпуска
Налоги на прибыль организаций	1	1,72	1,72
Налог на доходы физических лиц	1	0,44	0,44
Налоги и взносы на социальные нужды	0,94	0,44	0,41
Налоги на совокупный доход	1	1,72	1,72
Налоги на товары, реализуемые на территории Российской Федерации; налоги на товары, ввозимые на территорию Российской Федерации; налоги на имущество; налоги, сборы и регулярные платежи за пользование природными ресурсами; доходы от внешнеэкономической деятельности; платежи при пользовании природными ресурсами	1	1	1

[5] Использовался усредненный показатель за 2003–2008 гг.

В результате проведенных расчетов[6)] был получен показатель структурного профицита бюджетной системы России за период с 2003 по 2008 гг. Сравнение данного показателя с показателем фактического профицита показало, что до 2006 г. структурный профицит превышал фактический. Однако в 2006 г. появилась обратная тенденция, которая, по предварительным оценкам, сохранилась и в 2008 г. вследствие образования в 2006–2008 гг. в российской экономике положительного разрыва выпуска (рис. 1).

1.2. Расчет показателя фискального импульса

Показатель бюджетного баланса, как было отмечено выше, характеризует вклад государственных финансов в совокупный спрос и, соответственно, может служить индикатором степени жесткости бюджетной политики. Так, профицитный (дефицитный) бюджетный баланс свидетельствует об отрицательном (положительном) вкладе в совокупный спрос и, соответственно, о жесткой (мягкой) бюджетной политике. Однако для принятия решений по реализации стабилизационной макроэкономической (и в том числе денежно-кредитной) политики особую актуальность приобретает такой показатель, как ускорение (замедление) темпов роста совокупного спроса. Для определения влияния государственных финансов на этот показатель необходим индикатор, характеризующий ужесточение (смягчение) бюджетной политики. В современном макроэкономическом анализе такой индикатор получил название *фискального импульса* (*fiscal impulse*).

Общепринятым (см., например, [6]; [8]) показателем фискального импульса является разница между показателем баланса бюджетной системы в текущем периоде и соответствующим показателем предыдущего периода. При этом общее влияние государственных финансов на совокупный спрос характеризует фактический фискальный импульс, в то время как структурный фискальный импульс указывает на влияние, обусловленное изменениями бюджетной политики.

При прочих равных условиях, как было показано выше, бюджетная политика может считаться стабилизирующей, если она имеет контрциклический характер. Это означает, что правительство ужесточает бюджетную политику в периоды «перегрева» экономики и смягчает в периоды экономического спада. Таким образом, для анализа стабилизирующей функции бюджетной политики необходимо сопоставить динамику фискального импульса с динамикой индикатора, характеризующего фазу экономического цикла. В качестве такого индикатора может быть использован разрыв выпуска.

На рис. 1 видно, что положительный (т.е. ужесточающий бюджетную политику) фискальный импульс, имевший место в 2004–2005 гг., сменился в 2006 г. на нейтральный, а в 2007 г. на отрицательный. Таким образом, можно предположить, что в период после 2005 г. бюджетная политика способствовала ускорению роста совокупного спроса, что совпадает также с периодом начала формирования в экономике положительного разрыва выпуска, который является индикатором перегрева экономики. По итогам 2008 г., по предварительным оценкам, произошло некоторое снижение профицита консолидированного бюджета по сравнению с уровнем 2007 г. Однако на

[6)] Для расчетов использовались данные годовой отчетности Федерального казначейства по бюджетной системе Российской Федерации за период 2003–2007 гг., а также прогнозные значения для 2008 г.

фоне уменьшения разрыва выпуска стимулирующий фискальный импульс кажется обоснованным. При этом, в случае формирования в последующие периоды отрицательного разрыва выпуска в целях макроэкономической стабилизации может потребоваться дальнейшее смягчение бюджетной политики.

Рис. 1. Динамика фактического и структурного профицита и фискального импульса, а также разрыва выпуска для бюджетной системы Российской Федерации в 2003–2008 гг.

Таким образом, проведенный анализ позволяет сделать следующие выводы. Бюджетная политика Российской Федерации была и остается относительно жесткой, о чем свидетельствует существенный профицит бюджета. Кроме того, рассчитанный структурный профицит, который лучше отражает эффект от изменения бюджетной политики, в последние годы меньше фактического. В то же время бюджетную политику Российской Федерации нельзя в полной мере охарактеризовать как стабилизирующую, так как положительный фискальный импульс в 2006–2007 гг. способствовал ускорению темпов роста совокупного спроса и тем самым «перегреву» экономики.

2. Устойчивость государственных финансов

В рамках приведенного выше анализа стабилизационной функции государственных финансов в Российской Федерации рассматривался только показатель бюджетного баланса и его изменение. В то же время при проведении макроэкономической денежно-кредитной политики большую важность приобретает оценка степени устойчивости состояния государственных финансов, которая может сигнализировать о необходимости изменения бюджетных параметров в долгосрочном периоде, что в свою очередь способно оказать существенное влияние на всю экономику.

Основной задачей анализа долгосрочной устойчивости государственных финансов является выявление тех рисков, которые могут в перспективе вызвать необходимость изменения существующей бюджетной политики, а также оценить масштаб необходимых изменений. Фактором, способным кардинальным образом повли-

ять на состояние государственных финансов, традиционно рассматривается изменение уровня доходов. Особенно важно это для случая рассмотрения стран-экспортеров ресурсов, значительную часть доходов которых составляют поступления, связанные с добычей и продажей ресурсов на внешнем рынке. Если при этом существует вероятность значительных изменений данных доходов, возникает необходимость анализа соответствия текущего уровня бюджетных расходов будущему состоянию государственных финансов. В данной работе приводится пример такого анализа с использованием ряда существующих подходов. Необходимо при этом отметить, что представленные далее методы определения степени устойчивости государственных финансов, очевидно, не могут считаться всеобъемлющими. В частности, в данной работе не затрагивается проблема анализа структуры бюджетных расходов. В то же время рост социальных обязательств государства, происходящий вследствие коренных изменений в экономике (в частности, роста расходов на выплату пенсий в результате процесса старения населения), является одной из основных причин, обуславливающих необходимость пересмотра бюджетной политики во многих странах. Детальный анализ этой проблемы может стать темой отдельного исследования.

2.1. Теоретические подходы к оценке устойчивости государственных финансов

Понятие устойчивости является одним из наиболее широко используемых терминов при оценке бюджетной политики. Под устойчивым состоянием понимается состояние, при котором удовлетворение потребностей текущего поколения не оказывает негативного влияния на удовлетворение потребностей будущих поколений [16]. Соответственно устойчивое состояние государственных финансов подразумевает, что такое состояние может быть поддержано и в будущем. Хотя не существует общепринятого формального определения понятия устойчивости государственных финансов (см., например, [1, 5, 13]), большинство формулировок сводятся к следующей трактовке. Бюджетная политика считается устойчивой, если сумма величин будущих бюджетных балансов равняется разнице между совокупным начальным запасом средств и совокупным начальным долгом, что, по сути, является межвременным бюджетным ограничением (*intertemporal budget constraint*). Наиболее сложным представляется проведение анализа для экономики, доходы которой в значительной степени зависят от использования природных ресурсов (см., например, [3, 11, 14]). Это обусловлено тем, что природные ресурсы, как правило, являются ограниченными и в определенный момент времени происходит их полное исчерпание. Кроме того, цены на них, а потому и соответствующие доходы бюджета, носят изменчивый и трудно предсказуемый характер. Большинство стран, богатых природными ресурсами, стремятся к полному или частичному аккумулированию доходов от пользования ими в специально созданных суверенных фондах, что расширяет возможности реализации бюджетной политики.

В общем виде правило долгосрочной устойчивости государственных финансов может быть представлено следующим образом:

$$W_0 - D_0 = \sum_{t=1}^{T} \frac{\left(R_t - E_t\right)}{(1+y)^t}, \tag{4}$$

где W_0 – совокупные запасы средств в начальный момент времени[7]; D_0 – чистый совокупный долг в начальный момент времени; T – временной период, в течение которого ставится цель добиться устойчивости государственных финансов (в частном случае $T = \infty$); R_t – совокупные доходы бюджета в году t; E_t – совокупные расходы бюджета в году t; y – темп роста номинального валового внутреннего продукта.

Для стран, значительную долю доходов которых составляют поступления от использования природных ресурсов (частично аккумулированных в суверенных фондах), выражение (4) может быть записано в следующем виде:

$$W_0 - D_0 = \sum_{t=1}^{T} \frac{\left(\left(NR_t + NNR_t + FR_t\right) - \left(NNR_t + NT_t\right)\right)}{\left(1+y\right)^t} = \sum_{t=1}^{T} \frac{\left(NR_t + FR_t - NT_t\right)}{\left(1+y\right)^t}, \quad (5)$$

где NR_t – доходы от использования природных ресурсов в году t; NNR_t – доходы за исключением доходов от использования природных ресурсов в году t; FR_t – доходы от использования средств фондов в году t; NT_t – средства, направляемые на расходы в году t сверх NNR_t.

Таким образом, если принять разницу между чистыми начальными запасами средств и чистым совокупным долгом за *чистую позицию государственных финансов*, то для стран, имеющих значительные запасы природных ресурсов, долгосрочную устойчивость бюджетной политики целесообразно определять соотношением начального национального богатства и разницей между совокупными доходами от природных ресурсов и их использованием.

2.2. Расчет показателей бюджетной системы

Рассмотрим основные показатели, используемые для расчета устойчивости государственных финансов.

При расчете величины *совокупных запасов* на некоторый момент времени необходимо определить, какие из государственных активов следует относить к начальным запасам. В соответствии с экономической теорией все активы, которые можно рассматривать как источники финансирования дефицита бюджета, могут быть отнесены к начальным запасам. При этом с практической точки зрения целесообразно включать в величину начальных запасов исключительно денежные средства правительства, находящиеся в Центральном банке и коммерческих банках. Прочие, находящиеся в государственной собственности активы, включая финансовые и нефинансовые, сложно поддаются оценке, результаты которой зависят от множества факторов, а кроме того, редко используются на практике для покрытия дефицита, поскольку последствия, например, приватизации государственного имущества могут сами по себе оказать существенное влияние на состояние государственных финансов. Исходя из этого, для проведения анализа применительно к России в величину совокупных запасов средств на начало анализа включаются средства Резервного фонда, Фонда национального благосостояния (ФНБ), средства органов государственного управления на счетах в Центральном банке РФ в национальной валюте, средства федерального и региональных бюджетов на депозитах в коммерческих организациях, а также резервы Минфина России в зарубежной валюте и золоте.

---

[7] Здесь и далее используются показатели, выраженные в % ВВП.

Чистый совокупный долг определяется совокупными долговыми обязательствами государства и отдельных его образований за вычетом долговых обязательств перед данным государством. Применительно к России чистый совокупный долг равняется внутреннему и внешнему долгу Российской Федерации, ее субъектов и муниципальных образований минус внешний долг других стран и международных организаций перед Россией.

Для прогнозирования *доходов* используется методология, применяемая во многих странах (см., например, [12]), в соответствии с которой этапы прогнозирования включают в себя разбиение совокупных доходов бюджетной системы по видам поступлений и определение номинального уровня доходов по каждому из них по итогам предыдущего финансового периода; очищение поступлений от доходов, имеющих характер однократных поступлений; определение для каждого из видов доходов соответствующей прокси-переменной – макроэкономического показателя, наиболее точно характеризующего его изменение во времени – для последующей индексации поступлений; корректировку полученных прогнозных значений в соответствии с ожидаемыми изменениями в законодательстве и собираемости налогов и сборов.

Изменение *средств суверенных фондов* зависит от пополняемости фондов и их использования. Применительно к России увеличение объемов фондов происходит за счет зачисления нефтегазовых доходов федерального бюджета, превышающих размер нефтегазового трансферта в федеральный бюджет, а также за счет доходов от размещения средств фондов, зависящих от показателя доходности вложений. При этом предполагается, что доходность использования средств ФНБ в 2009–2010 гг. в долларовом выражении будет возрастать с 2,5 до 4,5% годовых за счет включения в список инструментов инвестирования рисковых ценных бумаг, в то время как доходность Резервного фонда будет сохраняться на постоянном уровне в 2,5% годовых в связи с дальнейшим проведением консервативной политики размещения средств[8)]. Средства фондов в первую очередь предназначены для финансирования нефтегазового трансферта в федеральный бюджет и дефицита Пенсионного фонда Российской Федерации. Кроме того, изменение размеров фондов происходит за счет переоценки средств в соответствии с их валютной структурой.

Определение *размера нефтегазового трансферта*, т.е. величины нефтегазовых доходов, направляемых на расходы, зависит от выбранной бюджетной стратегии. В разделах 2.3–2.5 рассматриваются стратегии и их различные виды, а также исследуется зависимость размера нефтегазового трансферта в бюджет от выбранной стратегии.

При формировании *расходов* бюджетной системы следует ориентироваться на показатели доходов за данный период, а также возможности внутренних и внешних заимствований. При этом начальные запасы и текущие поступления необходимо распределять между всеми периодами исходя из выражения (5) и выбранной бюд-

---

[8)] Прогноз величины доходности вложения средств Резервного фонда и Фонда национального благосостояния основан на отчетных данных Минфина России за период с 30 января по 15 августа 2008 г. (см. *пресс-конференцию заместителя главы Минфина России Д. Панкина от 20 августа 2008 г.*), а также планах Минфина России диверсифицировать с конца 2008 г. вложение средств ФНБ за счет включения более доходных (более рисковых) инструментов, для чего, в частности, предполагается создание специализированной государственной корпорации (см. *интервью заместителя главы Минфина России Д. Панкина РИА Новости от 10 сентября 2008 г.*).

жетной стратегии. Кроме того, при построении модели предполагается, что все расходные полномочия будут исполнены в полном объеме без переноса средств на другие периоды.

2.3. Базовые варианты применяемой в настоящее время долгосрочной стратегии государственных финансов

В соответствии с проводимой в настоящее время в России бюджетной политикой расходы бюджетной системы финансируются за счет совокупных доходов на уровне субъектов Российской Федерации и государственных внебюджетных фондов, ненефтегазовых доходов и нефтегазового трансферта в федеральный бюджет на федеральном уровне, а также возможности осуществления внутренних и внешних заимствований в пределах, закрепленных законодательством. При этом величина нефтегазового трансферта закрепляется в федеральном законе о бюджете на плановый период в пределах, определенных Бюджетным кодексом РФ (БК РФ). Нефтегазовые доходы сверх величины нефтегазового трансферта направляются в Резервный фонд, а по достижении величины в 10% ВВП – в ФНБ. Доходы от размещения средств полностью зачисляются в соответствующие фонды. При этом в качестве долгосрочного уровня расходов бюджетной системы используются оценочные значения расходов, представленные Минфином России в долгосрочной бюджетной стратегии до 2023 г. [18].

Помимо описанной выше стратегии авторами статьи рассматривается вариант, при котором расходы бюджетной системы ограничиваются за счет отказа от привлечения на их финансирование дополнительных внешних и внутренних заимствований сверх величины, необходимой для формирования нефтегазового трансферта в федеральный бюджет.

2.4. Способы достижения долгосрочной устойчивости государственных финансов

Существует ряд стратегий распределения начальных запасов и текущих поступлений бюджетных средств, позволяющих достичь устойчивости государственных финансов, т.е. выполнить условие (5) на выбранном временном горизонте.

Стратегиями, следование которым позволяет выполнить условие (5) на выбранном временном горизонте, являются стратегии единого уровня нефтегазового трансферта (далее – стратегия «единого трансферта») и «единого уровня государственных расходов» (далее – стратегия «единых расходов»)[9]. Стратегия «единого трансферта» проводится с позиции поддержания постоянного в процентах к ВВП перечисления нефтегазовых доходов на финансирование расходов на протяжении всего рассматриваемого временного периода (см., например, [7]).

Стратегия «единых расходов» проводится с позиции поддержания постоянного в процентах к ВВП уровня расходов. В рамках стратегии предусматривается, что за счет изменения величины нефтегазового трансферта в федеральный бюджет обес-

---

[9] Отклонение текущего уровня показателей государственных финансов от устойчивого уровня носит в экономической литературе название межвременного бюджетного разрыва (*intertemporal budget gap*; см., например, [17]).

печивается неизменный уровень государственных расходов бюджетной системы на всем рассматриваемом временном промежутке (см., например, [2]).

На предмет возможности применения в России рассмотрена также стратегия, аналогичная используемой в Норвегии при управлении средствами Пенсионного фонда правительства (далее – так называемая стратегия «синица в руке»). В соответствии с ней нефтегазовый трансферт в федеральный бюджет устанавливается в размере доходов, полученных от вложений средств фондов, в то время как все нефтегазовые доходы направляются на увеличение величины фондов (см., например, [11]).

Таким образом, в данной работе рассматриваются следующие стратегии государственных финансов.

1. Стратегия соответствия нефтегазового трансферта в федеральный бюджет нормам Бюджетного кодекса РФ с возможностью проведения дополнительных заимствований.

2. Стратегия соответствия нефтегазового трансферта в федеральный бюджет нормам Бюджетным кодексом РФ без возможности проведения дополнительных заимствований.

3. Стратегия единого нефтегазового трансферта в федеральный бюджет.

4. Стратегия единого уровня государственных расходов.

5. Стратегия соответствия нефтегазового трансферта в федеральный бюджет доходам от вложения средств фондов.

2.5. Предпосылки и исходные условия, используемые при расчетах

Обязательным условием для осуществления анализа степени устойчивости государственных финансов является наличие долгосрочного прогноза ряда макроэкономических показателей. Эти показатели (такие как ВВП и его компоненты по источникам доходов, показатели внешней торговли, цены на экспортируемые ресурсы) отражают динамику налогооблагаемых баз для соответствующих видов налогов и применяются для оценки будущих бюджетных доходов. В качестве такого прогноза в нашей работе используются данные прогноза социально-экономического развития Российской Федерации, подготовленного Министерством экономического развития Российской Федерации (Минэкономразвития России) в августе 2008 г. Очевидно, что полученные на основе этих данных количественные оценки являются в известной степени условными. Особенностью долгосрочного анализа устойчивости государственных финансов является необходимость переоценки основных бюджетных показателей при пересмотре макроэкономического прогноза. Тем не менее мы считаем возможным воспользоваться существующим долгосрочным прогнозом МЭР для иллюстраций способов оценки устойчивости государственных финансов.

Для каждой из представленных в разделах 2.3–2.4 стратегий рассматривается несколько сценариев, различающихся исходными условиями социально-экономического развития страны. Базовым сценарием является второй инновационный вариант развития России, подготовленный в рамках прогноза Минэкономразвития. Поскольку доходы бюджетной системы России в значительной степени зависят от поступлений доходов от нефти и газа, помимо базового рассматриваются также сценарии низкого и высокого уровня цен на энергоносители, являющиеся соответственно первым и третьим инновационными вариантами развития России в прогнозе Минэконом-

развития. При этом вариант высоких цен предполагает более высокие темпы роста как реального ВВП, так и индекса-дефлятора относительно базового сценария, в то время как вариант низких цен – более низкие темпы роста данных показателей. Кроме того, отдельно анализируется сценарий установления с 2010 г. единой ставки по налогу на добавленную стоимость (НДС) на уровне 12%, что может стать продолжением проводимого в последние годы в России ослабления бюджетной политики, выражающегося в снижении налоговой нагрузки на экономику[10)].

При выборе временного промежутка для анализа модели достижения устойчивости государственных финансов необходимо принимать во внимание цели, ради которых производятся оценки. Долгосрочная бюджетная стратегия является важным инструментом бюджетной политики, ориентированным на задачу долгосрочного устойчивого роста экономики в условиях неблагоприятных долгосрочных тенденций, в частности зависимости экономического развития от нефтегазового сектора. Долгосрочное планирование, даже с учетом высокой степени неопределенности относительно динамики ряда макроэкономических показателей, позволяет определить приоритетные задачи бюджетной политики, необходимые ресурсы для их реализации, а также возможные источники данных ресурсов. При этом развитие долгосрочного планирования дает возможность повысить эффективность бюджетных расходов, в то же время сдерживая необоснованный рост расходов. В краткосрочной перспективе параметры налоговой, бюджетной и долговой политики должны базироваться на ориентирах, выработанных в рамках долгосрочного планирования. Практика долгосрочного бюджетного планирования используется в целом ряде стран, в частности в США, Канаде, Великобритании [18]. В августе 2008 г. Минфином России была подготовлена 15-летняя бюджетная стратегия России, которая предположительно будет пересматриваться каждые несколько лет. При этом уже в 2010 г. Минфин России намерен приступить к подготовке финансового плана на 50-летний временной период[11)]. Можно выразить сомнение в необходимости и справедливости использования столь значительного временного периода для прогнозирования в связи с высокой вероятностью неточности прогноза макроэкономических показателей. Тем не менее, отталкиваясь от зарубежного опыта в долгосрочном бюджетном планировании, горизонт которого доходит вплоть до 75 лет в США (для стран Европейского союза Европейской комиссией рассчитываются так называемые показатели S1 и S2, отражающие долгосрочный ориентир для снижения государственного долга к 2050 г. до 60% ВВП и 0% ВВП соответственно; кроме того, под эгидой Европейской комиссии действует рабочая группа по проблемам старения населения (AWG), анализирующая динамику пенсионных расходов европейских государств на 50-летнем горизонте), а также в иллюстративных целях, временным промежутком для анализа модели применительно к России был выбран период до 2050 г. [7]. Данный период, с одной стороны, достаточно длинный для рассмотрения проблемы устойчивости государственных финансов с позиции долгосрочной перспективы, с другой стороны, дос-

---

10) В качестве возможных последствий снижения ставки НДС до 12% используются соответствующие расчеты Минэкономразвития России от августа 2008 г., представленные в «Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации» [19].

11) Подробнее о планах Минфина России по внедрению долгосрочного бюджетного планирования см. в *интервью вице-премьера, министра финансов РФ А. Кудрина РИА Новости от 18 августа 2008 г.*

таточно реалистичный с экономической точки зрения, позволяющий принять во внимание проблему исчерпания природных ресурсов.

Для всех рассматриваемых стратегий на период до 2011 г. принимается нефтегазовый трансферт, закрепленный в федеральных законах о бюджете на соответствующий период. Это предположительно должно позволить как избежать изменений в законодательстве, так и обеспечить переходный период до возможной корректировки проводимой бюджетной политики.

2.6. Результаты расчета показателей долгосрочной устойчивости государственных финансов Российской Федерации

2.6.1. Расчет отдельных показателей бюджетной системы России

На конец 2007 г., по данным Минфина России, Минэкономразвития России и Центрального банка РФ, показатель чистой позиции государственных финансов Российской Федерации составил 12,2% ВВП.

Использование до 2011 г. включительно нефтегазового трансферта, закрепленного в соответствующих законах о бюджете, и переход с 2012 г. к соответствующему каждой стратегии распределению начальных запасов и текущих поступлений бюджетных средств предусматривает существенное снижение расходной части бюджета и переход на новый уровень расходов по целому ряду стратегий (стратегии 3–5). Этим обуславливается резкое изменение траектории бюджетных расходов с 2012 г. Кроме того, для рассматриваемых стратегий и сценариев социально-экономического развития России можно выделить в целом схожее поведение показателя расходов бюджетной системы в 2020–2040-е гг. прогнозного периода. На 2020-е гг. показатель расходов прогнозируется относительно стабильным, на 2030-е гг. заметно некоторое снижение показателя, которое компенсируется ростом на периоде 2040-х гг., что в первую очередь связано с соответствующей динамикой показателя доходов бюджетной системы.

В соответствии с расчетами доходы бюджетной системы во всех рассматриваемых стратегиях и сценариях в долгосрочной перспективе будут снижаться в первую очередь за счет сокращения доли нефтегазовых доходов. В базовом сценарии ожидается падение нефтегазовых доходов с порядка 11,0% ВВП в конце 2000-х гг. до менее 1,0% ВВП к 2050 г. Ненефтегазовые доходы предположительно уменьшатся с 27,0–28,0% ВВП в конце 2000-х гг. до менее 27,0% ВВП к концу рассматриваемого периода. Кроме того, по мере исчерпания размера нефтегазовых фондов прогнозируется значительное снижение доходов от вложения этих средств. В целом доходы бюджетной системы сократятся с порядка 39,0% ВВП в конце 2000-х гг. до менее 28,0% ВВП к 2050 г. Существенное снижение нефтегазовых доходов в процентах к ВВП, особенно в 2010-е гг., объясняется значительно более низкими темпами роста добычи и экспорта энергоресурсов, а также цен на них по сравнению с темпами роста ВВП. Сокращение ненефтегазовых доходов ожидается за счет более низкого (по отношению к темпам роста ВВП) темпа роста большинства прокси-переменных, являющихся базами для расчета поступлений в бюджет. При этом частичная компенсация данного сокращения будет осуществляться за счет предполагаемого роста

поступлений в бюджетную систему путем увеличения собираемости, в первую очередь в 2010-х гг., а также периодической индексации налогов и сборов темпами роста ВВП.

В сценарии низких цен на энергоносители при таких же предпосылках ожидается дополнительное снижение порядка 1% ВВП совокупных доходов бюджетной системы к 2050 г. Реализация сценария высоких цен на энергоносители позволяет в долгосрочной перспективе избежать снижения ненефтегазовых доходов и добиться меньшего падения нефтегазовых доходов. В целом доходы бюджетной системы к концу рассматриваемого периода предположительно уменьшатся до уровня 29,0% ВВП.

Дополнение базового сценария, а также сценариев низких и высоких цен на энергоносители рассмотрением ситуации снижения НДС позволяет получить сопоставимые результаты: во всех трех вариантах к 2050 г. предполагается дополнительное снижение ненефтегазовых доходов, а также совокупных доходов бюджетной системы на 1,1–1,2 процентных пункта ВВП при незначительном изменении прочих доходов. При этом снижение ненефтегазовых доходов ожидается также и в абсолютном выражении, что в совокупности позволяет сделать вывод о нецелесообразности снижения НДС с позиции устойчивости государственных финансов.

2.6.2. Результаты расчета для базового сценария социально-экономического развития России

Если следовать применяемой в данное время бюджетной стратегии, используя возможности установления нефтегазового трансферта на уровне, определенном БК РФ, и дополнительно привлекая внешние и внутренние заимствования на финансирование расходов, то для базового сценария к концу 2000-х гг. расходы бюджетной системы превысят 34,0% ВВП, а к концу рассматриваемого периода постепенно снизятся до уровня 31,0–32,0% ВВП. При этом чистая позиция государственных финансов достигнет отрицательной величины около 50,0% ВВП.

В случае отказа от возможности дополнительного финансирования расходов путем привлечения заимствований (в отличие от предыдущей стратегии) возникнет необходимость в снижении уровня расходов бюджетной системы около 2,0% ВВП к 2010 г. и около 1% ВВП к концу рассматриваемого периода. В то же время это позволит удержать показатель чистой позиции государственных финансов в пределах –30,0% ВВП.

Переход в рамках базового сценария к осуществлению либо стратегии «единого трансферта», либо стратегии «единых расходов» позволит, в том числе за счет равномерного использования средств нефтегазовых фондов, к концу рассматриваемого временного периода достичь равенства нулю показателя чистой позиции государственных финансов. Это потребует отказаться от политики наращивания государственного долга, а также снизить размер нефтегазового трансферта в федеральный бюджет, уменьшив, таким образом, расходы бюджетной системы.

В случае использования стратегии «единого трансферта» по показателю нефтегазового трансферта необходимо переходить на траекторию порядка 2,1% ВВП, т.е. на 1,6 процентных пункта ниже предусмотренной БК РФ величины. Аналогичным образом потребуется изменить и расходы бюджетной системы.

Переход к стратегии «единых расходов» вызовет необходимость изменять величину нефтегазового трансферта: увеличивать его с почти 1,5% ВВП на конец 2000-х гг. до порядка 2,0% ВВП к концу рассматриваемого периода. При этом допустимая величина постоянного уровня расходов бюджетной системы составит около 29,0% ВВП.

Применение стратегии «синица в руке» в российской бюджетной системе при условии отказа от политики наращивания государственного долга в рамках базового сценария позволит постоянно иметь бездефицитный бюджет и пополнять средства фондов на всем рассматриваемом временном промежутке. Однако в процентах к ВВП фонды будут увеличиваться до начала 2020-х гг., после чего их размер будет последовательно уменьшаться. К концу рассматриваемого периода показатель чистой позиции государственных финансов составит около 20,0% ВВП. За счет этого потребуется существенно снизить расходы бюджетной системы до порядка 28,0% ВВП.

Сравнительный графический анализ показателей расходов бюджетной системы для базового сценария социально-экономического развития по всем рассмотренным выше стратегиям представлен на рис. 2.

Рис. 2. Расходы бюджетной системы Российской Федерации по всем рассматриваемым стратегиям для базового сценария социально-экономического развития, в % к ВВП

На рис. 3–4 приведен графический анализ показателей расходов бюджетной системы России по всем рассматриваемым стратегиям для сценария высоких цен на энергоносители, как наиболее благоприятного для государственных финансов России в долгосрочной перспективе, и сценария низких цен на энергоносители с одновременным снижением ставки НДС до 12%, как наименее благоприятного. Это должно позволить оценить возможный разброс в величинах основных показателей модели.

Рис. 3. Расходы бюджетной системы Российской Федерации по всем рассматриваемым стратегиям для сценария высоких цен на энергоносители, в % к ВВП

Рис. 4. Расходы бюджетной системы Российской Федерации по всем рассматриваемым стратегиям для сценария низких цен на энергоносители с одновременным снижением ставки НДС до 12%, в % к ВВП

2.7. Выводы, полученные при анализе долгосрочной устойчивости государственных финансов Российской Федерации

В течение последних лет заметна тенденция к постепенному наращиванию бюджетных расходов. При этом в условиях высоких цен на энергоносители бюджетный баланс оставался положительным. Проведенные расчеты устойчивости государственных финансов Российской Федерации позволяют утверждать, что текущий уровень бюджетных расходов существенно превышает устойчивый уровень, рассчитанный даже на основе благоприятных ожидаемых макроэкономических показателей, содержащихся в прогнозе социально-экономического развития 2008 г. В этой связи можно предположить, что бюджетная политика, проводимая правительством в последние годы, должна быть пересмотрена и ужесточена в среднесрочной перспективе.

В завершение необходимо отметить, что приведенные выше стратегии и полученные с их помощью траектории показателей государственных финансов являются лишь подходами к определению устойчивости бюджетной системы, но не определяют «оптимальные» бюджетные показатели. В частности, недостатком этих стратегий является резкое снижение расходов бюджетной системы в 2012 г. Это может повлечь за собой макроэкономические издержки, включающие в себя перераспределение ресурсов для приспособления к изменениям спроса и цен [2]. В то же время в случае, например, необходимости проведения существенных инфраструктурных инвестиций или стимулирования экономики в условиях общеэкономического спада, примеры из мировой практики свидетельствуют о возможности отклонения бюджетных расходов в течение определенного промежутка времени от устойчивого уровня за счет опережающего расходования поступлений, в том числе от природных ресурсов (см., например, [15]). Кроме того, известен целый ряд примеров, когда страны существенно снижали свои расходы в интересах долгосрочной стабилизации государственных финансов (например, реформы в Канаде в 1993–2000 гг. и в Финляндии в 1994–2000 гг.). Недостатком описанных выше подходов к определению устойчивости бюджетной системы в долгосрочном периоде является также сложность получения корректного долгосрочного прогноза бюджетных показателей, вызывающая необходимость регулярного пересмотра величины нефтегазового трансферта в зависимости от ожидаемых условий социально-экономического развития страны.

3. Заключение

Бюджетная политика в России на протяжении периода с 2003 г. до настоящего времени являлась относительно жесткой, что характеризуется существенным бюджетным профицитом. В то же время вклад бюджетной политики в макроэкономическую стабилизацию в последние годы не может быть признан положительным. Так, смягчение бюджетной политики, выразившееся в положительном фискальном импульсе, в 2007 г. совпадало с периодом, который может быть охарактеризован как «перегрев» экономики. В этой ситуации бюджетная политика способствовала дальнейшему усилению инфляционного давления. Таким образом, бюджетная политика в период 2003–2008 гг. может быть признана в известной степени проциклической.

В условиях высокой степени зависимости государственных финансов от цен на энергоносители особую актуальность приобретает вопрос о степени устойчивости

бюджетной системы. Необходимо признать, что в России существует и эффективно функционирует ряд инструментов (таких как суверенные фонды, практика регламентации нефтегазового трансферта в процентах ВВП), которые позволяют в определенной степени решить задачу устойчивости государственных финансов. В то же время анализ показывает, что текущие бюджетные показатели не соответствуют долгосрочному устойчивому уровню. Временное отклонение государственных финансов от устойчивого состояния не является критичным и может быть оправдано объективными потребностями экономики. Однако в целом результаты исследования свидетельствуют о том, что в среднесрочной перспективе определенное ужесточение бюджетной политики может стать необходимым условием долгосрочной устойчивости государственных финансов. Изменения могут коснуться как доходной части бюджета, т.е. мер по повышению ряда ставок налогов и сборов, так и его расходной части, т.е. определения статей бюджета, подлежащих уменьшению финансирования.

* *
*

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. *Balassone F., Franco D.* Assessing Fiscal Sustainability: A Review of Methods with a View to EMU. Banca d'Italia, 2000.

2. *Balassone F.* Measuring Fiscal Performance in Oil-Producing Countries. Banca d'Italia, 2006.

3. *Bandiera L., Budina N., Wijnbergen S.* «How to» of Fiscal Sustainability in Oil-rich Countries: The Case of Azerbaijan. Banca d'Italia, 2008.

4. *Blanchard O.J.* Suggestions for a New Set of Fiscal Indicators: OECD Economics Department Working Papers. 1990. № 79.

5. *Blanchard O.J., Chouraqui C., Hagemann R.P., Sartor N.* The Sustainability of Fiscal Policy: New Answers to an Old Question // OECD Economic Studies. 1990. № 15.

6. Czech National Bank. Fiscal Policy in the CNB's Modeling System. CNB, 2006.

7. *Clausen J.R.* Calculating Sustainable Non-mineral Balances as Benchmarks for Fiscal Policy: The Case of Botswana: IMF Working Paper. 2008. № 117.

8. *European Central Bank.* Monthly Bulletin. 2008. September.

9. *Girouard N., André C.* Measuring Cyclically-adjusted Budget Balances for OECD Countries: OECD Economics Department Working Papers. 2005. № 434.

10. *Guarda P.* Potential Output and the Output Gap in Luxembourg: Some Alternative Methods. Banque Central du Luxembourg, 2002.

11. *Jafarov E., Leigh D.* Alternative Fiscal Rules for Norway: IMF Country Report. 2007. № 197.

12. *Keene M., Thomson P.* An Analysis of Tax Revenue Forecast Errors: New Zealand Treasury Working Paper. 2007. № 2.

13. *Krejdl A.* Fiscal Sustainability – Definition, Indicators and Assessment of Czech Public Finance Sustainability: CNB Working Paper Series. 2006. № 3.

14. *Olters J-P.* Old Curses, New Approaches? Fiscal Benchmarks for Oil-Producing Countries in Sub-Saharan Africa: IMF Working Paper. 2007. № 107.

15. *Takizawa H., Gardner E.H., Ueda K.* Are Developing Countries Better Off Spending Their Oil Wealth Upfront?: IMF Working Paper. 2004. № 141.

16. United Nations World Commission on Environment and Development. 1987.

17. *Woods R.* The Role of Fiscal Indicators in Setting Fiscal Policy in the UK. Banca d'Italia, 2006.

18. Министерство финансов Российской Федерации. Бюджетная стратегия Российской Федерации на период до 2023 года. 2008.

19. Министерство экономического развития Российской Федерации. Основные параметры прогноза социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020–2030 годов. Август 2008.