Ключевые слова:
многолетнее финансовое планирование,
бюджетная система,
долгосрочная устойчивость государственных финансов,
фискальные проектировки,
бюджетная стратегия

***Г. Я. Шахова**, д. э. н.,*
руководитель Центра перспективного финансового планирования НИФИ
*(**e-mail: GShakhova@nifi-gumf.ru**)*
***П. Г. Крадинов**, ст. науч. сотр.*
Центра перспективного финансового планирования НИФИ
*(**e-mail: kradinoff@rambler.ru**)*
***П. Л. Маненок**, ст. науч. сотр.*
Центра перспективного финансового планирования НИФИ
*(**e-mail: pavelmanenok@gmail.com**)*

Долгосрочная устойчивость бюджетной системы

Необходимость в многолетнем финансовом планировании вызвана различными факторами, которые можно разделить на две группы. Одна из них связана с инновационными преобразованиями в экономике, требующими оценки и создания финансовых возможностей для их реализации. Другая — с долгосрочными рисками, осложняющими социально-экономическое развитие страны. Первая группа факторов обуславливает направленность многолетнего финансового планирования на модернизацию экономики и стимулирование инновационных преобразований. Вторая представляет угрозу для долгосрочной устойчивости государственных финансов и экономического роста.

В числе долгосрочных рисков наибольшую опасность представляют демографические риски, связанные со старением населения и снижением доли людей трудоспособного возраста (они служат причиной роста расходов на пенсионное и социальное обеспечение, здравоохранение), а также:

— риски, обусловленные сырьевой ориентацией российской экономики и зависимостью от динамики мировых цен на углеводороды. В случае неблагоприятной конъюнктуры на мировых рынках возникает опасность значительного дефицита бюджета вследствие сокращения государственных доходов;

— риски, связанные с процессами финансовой интеграции. Свободный доступ на мировые рынки капитала при отсутствии жесткой бюджетной дисциплины и низкой эффективности государственных расходов может приводить к избыточным заимствованиям и увеличению дефицитов бюджета и счета текущих операций;

— социальные риски, вызываемые высокой степенью имущественного расслоения в российском обществе. Они диктуют необходимость повышения расходов государства на увеличение размеров заработной платы в бюджетном секторе, пенсий, пособий и т. п.;

— экологические риски, приводящие к большим затратам государства на финансирование природоохранных мероприятий;

— внешнедолговые риски, возникшие вследствие бесконтрольного роста заимствований на мировом финансовом рынке российских корпораций и банков с участием государства свыше 50 %. Во время последнего финансово-экономического кризиса банкротство многих из них было предотвращено лишь благодаря финансовой поддержке государства;

— риски, связанные с обострением международной конкуренции в эпоху глобализации экономики. Они приводят к повышению требований к качеству и квалификации рабочей силы и увеличению затрат государства на финансирование образовательного процесса, а также на инновационные преобразования.

Важность продления временного горизонта финансового планирования и оценки долгосрочных рисков в полной мере осознана руководством и Правительством России. В Бюджетных посланиях Президента России неоднократно указывалось на необходимость разработки трехлетних бюджетов в рамках анализа долгосрочной перспективы на срок до 20 лет, координации стратегического и бюджетного планирования, учета долгосрочных рисков.

В современных условиях бюджет служит важнейшим инструментом целенаправленного влияния правительства на процесс общественного производства. Усиление роли бюджетной политики и стратегического планирования произошло в период финансово-экономического кризиса. Эффективность и реальность бюджетной политики обеспечиваются, во-первых, путем учета при ее разработке целей и приоритетов, определенных в долгосрочных стратегиях социально-экономического развития, и, во-вторых, путем анализа и поддержания долгосрочной устойчивости бюджетной системы.

ДОЛГОСРОЧНЫЕ ФИСКАЛЬНЫЕ ПРОЕКТИРОВКИ

С целью обеспечения устойчивости текущей правительственной политики и, соответственно, бюджетной системы на продолжительный период времени (более 10 лет) в мировой практике разрабатываются многолетние бюджетные стратегии. Их основа — долгосрочные фискальные проектировки (long-term fiscal projections), производимые путем моделирования будущих правительственных доходов и расходов, которое базируется на определенных демографических, макроэкономических и других допущениях.

Фискальная устойчивость рассматривается как многоаспектное понятие, которое включает поддержание платежеспособности, обеспечение стабильного экономического роста, сохранение стабильных налогов и справедливость во взаимоотношениях поколений. Она имеет не только финансовый смысл, но также социальный и политический и относится к сегодняшнему и будущему поколениям. Несмотря на трудности концептуального определения устойчивости, ее индикаторы, используемые в мировой практике, достаточно ясны и легки для понимания пользователями фискальных проектировок.

Значения правительственных доходов и расходов на анализируемый период времени, спрогнозированные с учетом долгосрочных рисков и приоритетов социально-экономического развития, оцениваются с точки зрения их соответствия заявленным целям бюджетной политики, таким как достижение:

— сбалансированного бюджета в конце рассматриваемого периода;

— заданного значения размера государственного долга (в процентах от ВВП);

— соответствия долговой нагрузки в конце рассматриваемого периода начальному значению, и т. п.

Если анализ показывает отрицательный результат, рассчитываются фискальные индикаторы устойчивости, с помощью которых корректируется спрогнозированная динамика первичных бюджетных балансов и определяется их целевая траектория. Для достижения в течение анализируемого периода целевых значений первичных балансов бюджета разрабатываются меры бюджетной политики, которые отражаются в долгосрочной

стратегии. В этом заключается суть фискального проектирования, осуществляемого с целью поддержания долгосрочной устойчивости государственных финансов.

Как показывает зарубежный опыт, долгосрочное фискальное проектирование затрудняют различные концептуальные и вычислительные проблемы, касающиеся определения и измерения бюджетной устойчивости, оценки качества самих фискальных проектировок и способов и форм их использования при принятии правительственных решений. Более того, относительно недавнее использование фискальных проектировок в некоторых странах затрудняет оценку их практической значимости. Несмотря на эти трудности, оценка устойчивости, даже довольно грубая, помогает лицам, принимающим решения, в выборе типа процессуальных изменений, которые направлены на укрепление финансового будущего их стран.

В 2000–2010 гг. фискальное проектирование стало быстро распространяться за рубежом. Если в середине 1990-х гг. такие исследования были опубликованы только в Новой Зеландии, Норвегии, Соединенном Королевстве и Соединенных Штатах, то в 2009 г. их опубликовали уже 27 стран — членов Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР). При этом половина из них производит анализ долгосрочной бюджетной устойчивости ежегодно, пять стран — на регулярной, периодической основе (каждые 3–5 лет) и четыре — по специальному графику (табл. 1). Кроме того, внимание фискальным проектировкам и бюджетной устойчивости уделяется в работах по мониторингу и надзору международных организаций, включая Европейскую комиссию, Международный валютный фонд, Международную палату по стандартам учета в общественном секторе и ОЭСР.

Таблица 1

Периодичность проведения и временной охват анализа бюджетной устойчивости в странах — членах ОЭСР в 2008–2009 гг.

Частота осуществления анализа	Охватываемый период времени, лет					Всего стран
	21–30	31–40	41–50	51–60	60 и более	
Ежегодно			Австрия Бельгия Венгрия Греция Ирландия Испания Италия Люксембург Польша Португалия Словакия Соединенное Королевство Финляндия Франция	Чехия Швеция	Дания Соединенные Штаты	18
Периодически (каждые 3–5 лет)		Австралия Новая Зеландия	Германия Норвегия Швейцария			5
По специальному графику	Корея	Канада	Япония		Нидерланды	4
Всего стран	1	3	18	2	3	27

Источник: OECD International Budget Practices and Procedures Database / The Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) (http://www. oecd.org/gov/budget/database).

Фискальные проектировки играют важную роль средства оценивания долгосрочной применимости текущей правительственной политики, а также выгод и услуг, обеспечиваемых правительствами. Они отличаются от среднесрочных оценок расходов, которые фокусируются на имеющихся ресурсах для существующих и новых программ и инициатив в течение 3–5 лет. Они намного более содержательны, чем актуарные проектировки

обязательных расходов (например, социальных пенсий или охраны здоровья). Однако для улучшения финансового положения страны наибольшее значение имеет включение оценок, получаемых в результате фискального проектирования, в практики и процедуры принятия решений по распределению правительственных расходов.

Табл. 2 дает представление о мировой практике осуществления долгосрочных исследований по анализу устойчивости государственных финансов.

Таблица 2

Исследования долгосрочной устойчивости государственных финансов (на примере 11 стран — членов ОЭСР)

Страна	Правовой акт, обязывающий производить долгосрочный анализ	Название отчета	Ведомство, ответственное за выпуск отчета	Год первого выпуска	Уровень анализа и выпуска	Временной горизонт анализа	Периодичность выпуска отчета
Австралия	Хартия бюджетной справедливости 1998 г.	Отчет о связи поколений, 2007 г.	Отделение Казначейства	2002	Центральное правительство	40 лет	По крайней мере каждые 3 года
Канада		Доклад о занятости	Департамент финансов	2000	Расширенное правительство	40 лет	По специальному графику
Дания	Пакт стабильности и роста Евросоюза	Программа конвергенции Дании, 2008 г.	Министерство финансов	1997	Расширенное правительство	До 2070 г.	Ежегодно
Германия	Пакт стабильности и роста Евросоюза	Доклад об устойчивости общественных финансов	Федеральное министерство финансов	2005	Расширенное правительство	До 2050 г.	По крайней мере каждые 4 года
Нидерланды	Пакт стабильности и роста Евросоюза	Старение и устойчивость общественных финансов	Центральное бюро планирования	2000	Расширенное правительство	До 2100 г.	По специальному графику
Новая Зеландия	Акт об общественных финансах	Долгосрочное финансовое положение Новой Зеландии	Казначейство Новой Зеландии	1993	Центральное правительство	40 лет	По крайней мере каждые 4 года
Норвегия		Долгосрочные перспективы для норвежской экономики	Министерство финансов	1993	Расширенное правительство	50 лет	По крайней мере каждые 4 года
Швеция	Пакт стабильности и роста Евросоюза	Экономика Швеции (Приложение к бюджету)	Министерство финансов	1999	Расширенное правительство	До 2060 г.	Ежегодно
Швейцария	Закон о федеральном бюджете	Долгосрочная устойчивость общественных финансов в Швейцарии	Федеральная финансовая администрация	2008	Расширенное правительство	50 лет	По крайней мере каждые 4 года
Соединенное Королевство	Кодекс финансовой стабильности	Доклад о долгосрочных общественных финансах	Казначейство	1999	Расширенное правительство	50 лет	Ежегодно
Соединенные Штаты		Аналитические перспективы (Долгосрочная перспектива бюджета)	Административно-бюджетное управление	1997	Центральное правительство	75 лет	Ежегодно
		Долгосрочная перспектива бюджета	Бюджетное управление Конгресса	1991	Центральное правительство	75 лет	Ежегодно
		Долгосрочная финансовая перспектива нации	Правительственная счетная палата	1992	Центральное правительство	75 лет	3 раза в год

Источник: Anderson B., Sheppard J. Fiscal Futures, Institutional Budget Reforms, and Their Effects: What Can Be Learned? // OECD Journal on Budgeting, Volume 2009/3. — P. 23.

Как видно из таблицы, наличие законодательных актов, содержащих обязанность осуществлять и публиковать результаты анализа долгосрочной бюджетной устойчивости, — распространенная практика. В зарубежных странах в бюджетное законодательство внесены изменения, касающиеся проведения долгосрочных исследований и использования их результатов в бюджетном процессе.

ИЗМЕНЕНИЯ В БЮДЖЕТНОМ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ

Европейский союз сделал важный шаг в этом направлении, выдвинув требование, чтобы ежегодные доклады о конвергенции и стабильности содержали отдельные главы по качеству бюджетирования и устойчивости государственных финансов на долгосрочную перспективу. Руководящие материалы Еврокомиссии устанавливают минимальные требования к отчету, форму и сроки его представления (табл. 3). Доклады должны включать проектируемые бюджетные агрегаты в стандартизированной таблице с дополнительной качественной и количественной информацией, позволяющей Еврокомиссии и Совету по экономической политике оценить устойчивость общественных финансов в странах — членах ЕС. Доклады должны быть представлены после того, как национальные правительства направят свои бюджетные предложения парламенту, но не раньше середины октября и не позже 1 декабря.

Таблица 3

Форма отчета по бюджетной устойчивости в докладах о стабильности и конвергенции для Европейской комиссии

Доходы и расходы	2000	2005	2010	2020	2030	2050
Всего расходов, % от ВВП Из них: Расходы, зависящие от возраста Расходы на пенсии: — социальные пенсии — пенсии по старости и досрочные — другие пенсии (по инвалидности, по случаю потери кормильца) Охрана здоровья Долгосрочное попечение (ранее включаемое в здравоохранение) Расходы на образование Другие расходы, связанные с возрастом Процентные расходы Всего доходов, % от ВВП Из них: Доходы от собственности Из них: От пенсионных взносов (или социальных, если таковые имеются) Активы фонда резерва пенсии Из них: Активы консолидированного общественного пенсионного фонда (иные, чем правительственные обязательства)						
Демографические и макроэкономические допущения						
Рост производительности труда Рост реального ВВП Доля работающих в общей численности мужчин 20–64 лет Доля работающих в общей численности женщин 20–64 лет Доля работающих в общей численности населения 20–64 лет Доля безработных Доля населения в возрасте 65 лет и выше						

Источник: Specification on the Implementation of the Stability and Growth Pact and Guidelines on the Format and Content of Stability and Convergence Programmes. European Commission, Brussels, 2005 / European Commission (http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/pdf/coc/2009-11-19_code_of_conduct_(consolidated)_en.pdf).

Заслуживает внимания законодательное введение процедурных правил по обязательному обсуждению вопросов долгосрочной бюджетной устойчивости в парламентах. Так, в Бельгии согласно закону 2001 г. правительство должно представлять ежегодный меморандум по проблемам старения населения. Другие страны, например Швеция, Германия, Дания, Норвегия, также пересмотрели свое процедурное законодательство, включив в него обязательное представление доклада об ожидаемых долгосрочных последствиях рассматриваемых предложений.

В Швейцарии отсутствует юридически закрепленная обязанность опубликования фискальных проектировок. Однако закон о федеральном бюджете обязывает правительство обосновывать сценарий социально-экономического развития, иллюстрирующий решения правительственной политики, которые направлены на поддержание фискальной устойчивости, по крайней мере раз в 4 года.

В Австралии, Новой Зеландии и Соединенном Королевстве законодательно устанавливается необходимость подготовки и публикации долгосрочных фискальных проектировок. При этом указывается минимум параметров: временной горизонт, периодичность подготовки докладов и ведомство, ответственное за их производство и выпуск.

Австралийская Хартия бюджетной справедливости 1998 г. требует, чтобы Казначейство публиковало и направляло в Палату представителей доклад о связи поколений, охватывающий 40 лет, который оценивает долгосрочную устойчивость текущей политики за 5 лет, прошедших со времени предшествующего доклада.

Новозеландский Акт о фискальной ответственности 1994 г., впоследствии включенный в Акт об общественных финансах 2004 г., обязывает Казначейство подготавливать заявление о финансовом положении, а Министерство финансов направлять его в Палату представителей по крайней мере каждые 4 года. Акт не определяет содержание официального документа. Просто требуется информация о платежеспособности, доказывающая, что Казначейство на высоком профессиональном уровне проанализировало риски и перспективы развития государственных финансов в долгосрочном периоде. При этом предусматривается рассмотрение проектировок, охватывающих ряд показателей: пенсионных накоплений; затрат на здравоохранение, образование; агрегированной финансовой позиции. Казначейство опубликовало первый такой доклад в конце июня 2006 г. (с проектировками до 2050 г.). В отличие от других стран Новая Зеландия нормативно устанавливает, что проектировки должны сопровождаться подписанным заявлением об ответственности.

В Соединенном Королевстве Кодекс финансовой стабильности 1998 г. требует, чтобы правительство предоставляло фискальные проектировки, основанные на ряде правдоподобных допущений, для периода не менее чем в 10 лет. На практике был выбран 50-летний горизонт. С 2002 г. правительство Великобритании представляет долгосрочные оценки состояния государственных финансов в предбюджетном докладе в декабре. Они дополняют долгосрочные проектировки, представляемые весной в составе бюджета. Последние основаны на нисходящем («сверху вниз») подходе. Предбюджетный доклад дает проектировки на основе и восходящего («снизу вверх») подхода, и уточненных нисходящих проектировок. Оба вида проектировок используются для выявления будущих финансовых проблем. На этой основе оценивается долгосрочная устойчивость государственных финансов.

Кроме того, страны — члены Евросоюза представляют Европейской комиссии свои фискальные проектировки как часть программы стабильности и конвергенции.

Что касается долгосрочных фискальных разработок субнационального уровня, то и здесь бюджетное законодательство было дополнено соответствующими нормативно-правовыми актами. Например, в канадской провинции Онтарио в 2004 г. был принят

Закон о фискальной прозрачности и отчетности, который включал требование долгосрочной оценки финансового положения провинции в течение 2 лет после каждых всеобщих выборов.

Практика долгосрочного фискального проектирования Онтарио достаточно типична для регионов и в других зарубежных странах. В частности, правительство австралийского штата Новый Южный Уэльс в 2005 г. представило вместе с бюджетом на 2005–2006 гг. Закон о фискальной ответственности. Он был разработан для улучшения баланса доходов и расходов штата с целью сокращения чистых финансовых обязательств правительства. Подобным образом предполагалось предусматривать средства на такие долгосрочные вызовы, как старение населения и непредвиденные потребности. Закон требует, чтобы правительство отчитывалось о долгосрочных результатах в области государственных расходов и доходов в бюджетных докладах каждого года.

ПРАКТИКА ФИСКАЛЬНОГО ПРОЕКТИРОВАНИЯ

Ответственность за подготовку и выпуск фискальных проектировок чаще всего возлагается на министерство финансов. Это касается восьми стран: Австралии, Канады, Дании, Германии, Новой Зеландии, Норвегии, Швеции и Соединенного Королевства. В США официальные фискальные проектировки публикуются Административно-бюджетным управлением (АБУ) Администрации Президента. АБУ играет ключевую роль в надзоре за разработкой президентского бюджета и в координации всей исполнительной ветви власти.

В Германии фискальные проектировки выпускаются Федеральным министерством финансов. На проведение работ по моделированию дается заказ независимой исследовательской структуре — институту. Но это необязательное требование.

В Нидерландах проектировки разрабатываются Нидерландским бюро анализа экономической политики, независимым экономическим исследовательским институтом. Хотя Бюро финансируется из бюджета Министерства экономических дел, оно составляет прогнозы, которые рассматриваются как независимые от исполнительной власти. Их независимость определяется несколькими факторами. Бюро имеет подразделение внешних советников, Центральную комиссию по планированию, которая дает консультации по его работе и применяемым им методам. Более того, качество его работы независимо оценивается каждые 5 лет.

В Швейцарии проектировки выпускает Федеральная администрация — подразделение Федерального департамента финансов. Тем не менее проводимый анализ выражает мнение независимых экспертов.

В Канаде фискальные проектировки сейчас подготавливаются Департаментом финансов. В прошлом они разрабатывались подразделением внутри Департамента, а не самим ведомством.

В Корее проектировки под названием «Взгляд до 2030 г.» были разработаны объединенной целевой группой, состоящей из представителей Министерства финансов и экономики, Министерства планирования и бюджета, Министерства здоровья и благосостояния, а также экспертов по общественным финансам.

В Новой Зеландии первые фискальные проектировки были подготовлены отделением Казначейства в 1993 г. Между 2000 и 2005 гг. проектировки, охватывающие 10 и 50 лет, были представлены в годовых докладах о фискальных стратегиях. В 2006 г. Казначейство выпустило свой первый обзор «Долгосрочное финансовое положение» (впоследствии Заявление), который уточнялся каждые 4 года. По сравнению с докладом о фискальной стратегии Заявления содержали более детальное обсуждение долгосрочной перспективы. Доклад о фискальной стратегии включает 10-летние проектировки и используется для обеспечения связи годового бюджета, среднесрочной перспективы (5 лет) и расширенной среднесрочной перспективы (10 лет).

В США АБУ начало подготавливать фискальные проектировки, охватывающие 3 года, более чем 40 лет назад. Оно постепенно расширяло временные рамки с 5 до 50 лет, и сейчас они составляют 75 лет. АБУ и прежде готовило 75-летние проектировки стоимости фондов социального обеспечения и медицинской помощи престарелым.

Бюджетное управление Конгресса США подготовило свои фискальные проектировки, охватывающие 10 лет, в 1991 г. Однако только в 1996 г. этот анализ был повторен, и проектировки расходов на социальное обеспечение и медицинскую помощь престарелым были продлены до 2070 г. в докладе «Долгосрочные бюджетные проблемы и меры политики». Он публиковался ежегодно до 1999 г. С 2000 г. проектировки представляются в «Долгосрочной бюджетной перспективе» вместе с другими специальными докладами Бюджетного управления Конгресса, анализирующими расходы на социальное обеспечение и охрану здоровья. Правительственная счетная палата публикует долгосрочные бюджетные расчеты с 1992 г. Более ранние доклады включали проектировки до 2025 г. (т. е. на 30 лет в 1995 г.), которые были постепенно продлены до 2050 г. (т. е. на 55 лет) в 1997 г.

В большинстве случаев фискальное проектирование производится на уровне общего (расширенного) правительства, которое объединяет расходы центрального и местного бюджетов, включая управляемые правительством фонды социального обеспечения и неприбыльные организации. Только Австралия, Новая Зеландия и Соединенные Штаты осуществляют проектирование для центрального правительства. Причем в США Правительственная счетная палата иногда производит проектировки, охватывающие правительства штатов. Вместе с тем в большинстве стран долгосрочные фискальные проектировки разрабатываются и на региональном уровне.

Временной горизонт фискального проектирования варьируется между 25 годами в Корее и почти 100 годами в Нидерландах. Австралия, Канада и Новая Зеландия готовят проектировки на период от 30 до 40 лет; Германия, Норвегия, Швейцария и Соединенное Королевство — 40–50; Швеция — 51–60 и Соединенные Штаты — 75 лет.

Проектировки должны охватывать период, достаточный для иллюстрации бюджетной устойчивости. При этом многие страны объясняют причины, лежащие в основе продолжительности их проектировок. Страны Евросоюза в большинстве случаев используют временной горизонт, установленный в требованиях Еврокомиссии к докладу о стабильности и конвергенции. В Соединенных Штатах фискальные проектировки соответствуют продолжительности актуарных расчетов для фондов социального обеспечения и медицинской помощи престарелым.

Временные горизонты фискальных проектировок могут быть охарактеризованы как скользящие или фиксированные периоды. Скользящие проектировки предполагают одно и то же количество лет в каждой новой оценке, фиксированные сохраняют постоянным конечный год расчетов. Скользящие проектировки используются в Австралии, Канаде, Новой Зеландии, Соединенном Королевстве и Соединенных Штатах, а фиксированные — в Германии, Норвегии и Швеции (до 2050 г. в соответствии с требованиями докладов для Еврокомиссии).

Кроме того, некоторые страны осуществляют также фискальные проектировки с бесконечным временным горизонтом (Дания, Германия, Нидерланды, Норвегия, Швеция, Швейцария и Соединенное Королевство). Конечный временной горизонт измеряет проектируемую финансовую позицию правительства до определенного года и может рассматриваться как более значимый. Бесконечный, с другой стороны, обеспечивает аппроксимацию межвременного бюджетного ограничения правительства, показывающую, что оценки не подвержены эффекту значительного изменения результатов анализа при расширении горизонта.

В ряде стран фискальные проектировки уточняются ежегодно, в других производятся периодически (каждые 3–5 лет) или по специальному графику. Только в США Правительственная счетная палата обновляет свои финансовые проектировки более чем один раз в год: зимой — вслед за выпуском Бюджетным управлением Конгресса доклада «Бюджетная и экономическая перспектива», весной — после опубликования отчетов попечителей фондов социальной защиты и медицинской помощи престарелым и летом — после выпуска Бюджетным управлением Конгресса «Уточненной бюджетной и экономической перспективы». Канада, Корея и Нидерланды производят проектировки по специальному графику. Вместе с тем в Нидерландах уточненные данные публикуются ежегодно согласно требованиям, предъявленным к докладам о стабильности и конвергенции.

МЕТОДОЛОГИЯ ДОЛГОСРОЧНЫХ ФИСКАЛЬНЫХ РАСЧЕТОВ

Каждая страна выбирает свой собственный способ разработки долгосрочных финансово-бюджетных проектировок, который определяется целями анализа, доступной статистикой и спецификой социально-экономического развития, включая особенности организации государственного сектора. Тем не менее в методологических подходах, реализуемых в зарубежных странах, можно выявить общие принципиальные моменты:

- Долгосрочные фискальные проектировки основываются на предположениях о специфике социально-экономического развития (сценарных условиях), характеризуемых перспективными значениями макроэкономических индикаторов.
- При разработке проектировок широко используется экономико-математическое моделирование.
- Для осуществления моделирования определяются фискальные правила, которые характеризуют бюджетную политику в долгосрочной перспективе, и предположения для экзогенных переменных.
- Чтобы получить исходные данные для сравнения вариантов бюджетной политики, осуществляется базовое моделирование, в основе которого лежит предположение о неизменности политики в будущем. Моделирование базового бюджета служит точкой отсчета для других вариантов, которые используют те же самые фискальные правила, но другие предположения относительно экзогенных переменных.
- При применении менее формализованного подхода долгосрочные фискальные проектировки вычисляются исходя из темпов роста в перспективном периоде. Главная проблема в этом случае состоит в определении научно обоснованных темпов долгосрочного роста для различных видов расходов и доходов.

Для оценки и обеспечения устойчивости государственных финансов применяются два методологических подхода: один основан на показателе фискального разрыва (разрыва устойчивости), второй — на составлении т. н. счетов поколений (generational accounting).

Понятие устойчивости в связи с долгосрочным финансовым развитием впервые возникло в процессе дискуссии об экономической политике в начале 1990-х гг. Бюджетная политика считается устойчивой, если межвременное ограничение государственного бюджета выполняется на бесконечном горизонте времени. Это означает, что текущая долговая нагрузка должна быть обеспечена будущими профицитами.

При вычислении показателя, известного как фискальный разрыв, учитываются как бюджетные проектировки, так и процентная ставка и показатели экономического роста. При этом целевое значение долга устанавливается в связи с устойчивостью. К сожалению, экономическая теория не определяет оптимальный уровень долга. Поэтому

финансовая политика часто считается устойчивой, если абсолютная долговая нагрузка или долговое отношение в конце рассматриваемого периода не выше, чем в начале. В Евросоюзе вычисляют фискальный разрыв, используя целевое значение долга в 60 % ВВП, как это установлено Маастрихтскими соглашениями.

Фискальный разрыв всегда выражен в процентах от ВВП. Он показывает текущее и долговременное изменение в бюджетном балансе, необходимое для того, чтобы обеспечить определенное целевое значение долга к концу периода. Фискальный разрыв не определяет, должна ли корректировка быть сделана на стороне доходов или расходов. Во внимание не принимаются также любые влияния на макроэкономические переменные. Например, если фискальный разрыв для временного горизонта до 2050 г. определяется в 1,5 % ВВП, расчетные балансы для трех уровней правительства и системы социального обеспечения от 2010 до 2050 гг. должны быть улучшены на 1,5 % ВВП, при предположении существенного профицита. Другими словами, дополнительные расходы, возникающие в течение нескольких следующих десятилетий вследствие демографических и других изменений, должны быть компенсированы на ранней стадии путем аккумулирования профицитов, т. е. снижения уровня долга.

Фискальный разрыв $f_{\lambda,T}$ для временного горизонта T, соответствующий целевому уровню долга (который в λ раз отличается от первоначального номинального долга), может быть рассчитан по формуле

$$f_{\lambda,T} = \frac{\left(1 - \frac{\lambda}{\varphi T}\right) B_0 - \sum_{j=1}^{T} \left(\frac{PB_j}{\varphi_j}\right)}{\sum_{j=1}^{T} \left(\frac{Y_j}{\varphi_j}\right)},$$

где φ_j — коэффициент дисконтирования;
B_0 — первоначальный номинальный долг;
PB_j — профицит в период j;
Y_j — номинальный ВВП в период j[1].

Составление счетов поколений имеет ту же теоретическую базу, но фокусируется, как предполагает само название, на распределении между поколениями, в то время как подход, использующий фискальный разрыв, отражает состояние бюджетной системы. При составлении счетов поколений должно быть принято во внимание значительно больше допущений и требуется значительно больше информации. Для решения проблемы поддержания устойчивости бюджетной системы подход на основе фискального разрыва считается более подходящим.

Дальнейшая детализация подхода, основанного на показателе финансового разрыва, изложена в рекомендациях Еврокомиссии. Она предлагает для оценки устойчивости государственных финансов стран — членов ЕС следующие количественные индикаторы:

— S_1, основанный на индикаторе фискального разрыва и рекомендуемой ЕС величине государственного долга. Он определяется как размер постоянной бюджетной корректировки, необходимой для того, чтобы валовый консолидированный долг достиг 60 % ВВП в 2050 г. S_1 зависит от времени и в типичном случае привязан к целевому году в среднесрочном периоде (например, к окончанию временного горизонта программы стабильности), но в принципе может быть вычислен для любого года;

---

[1] *См.: Long-term sustainability of public finances in Switzerland. Bern, April 2008 / Eidgenössische Finanzverwaltung EFV (http://www.efv.admin.ch/e/downloads/publikationen/arbeiten_oekonomenteam/OE_Langfristperspektive_e.pdf).*

— S_2 — подобен индикатору S_1 и представляет собой бюджетную корректировку, определяемую как разность между первичным балансом (требующимся для того, чтобы в определенном целевом году современная стоимость суммы всех будущих первичных балансов в процентах к ВВП равнялась проектируемому отношению долга к ВВП) и первичным балансом, первоначально проектируемым для целевого года. Таким образом, S_2 действует как теоретический исходный пункт для межвременного бюджетного ограничения.

Кроме того, были предложены еще два альтернативных индикатора устойчивости:

— S_3 — вариант индикатора S_1, но в отличие от бюджетной корректировки, требующейся для достижения бюджетного баланса, который стабилизирует размер долга в 2050 г. (или в более общем случае на конец рассматриваемого периода), и представляемой как «внезапное» увеличение в целевом году, эта корректировка рассчитывается в виде постепенного улучшения первичного баланса в годы, предшествующие целевому;

— S_4 — вариант индикатора S_1, но он измеряет постепенную корректировку первичного баланса в период до целевого года, требующуюся для достижения сбалансированного бюджета к 2050 г. Так как ограничение, налагаемое индикатором S_4 (сбалансированный бюджет), более сильное, чем связанное с S_1 (отношение долга в 60 % ВВП в 2050 г.), положение общественных финансов к концу периода рассматривается как намного более прочное[2].

Зарубежный опыт показывает, что фискальное проектирование способствует повышению эффективности государственного управления. Оно увеличивает понимание бюджетной устойчивости, создает базу для обоснования фискальной устойчивости текущей политики и финансовых результатов проводимых реформ, централизует ответственность за долгосрочный анализ политики. В конце 1990-х гг. ОЭСР определила фискальное проектирование как хорошую практику.

Анализ опыта зарубежных стран позволил выявить принципиальные особенности, направленные на обеспечение устойчивости государственных финансов, и сделать следующие выводы:

- Для стимулирования внедрения долгосрочного фискального проектирования в бюджетное законодательство должны быть внесены изменения, содержащие требования к проведению долгосрочных исследований и использованию их результатов в бюджетном процессе.
- Фискальные проектировки должны публиковаться, обеспечивая таким образом прозрачность правительственной политики.
- Фискальные проектировки должны производиться на ежегодной основе, для того чтобы привлечь внимание к долгосрочным финансовым последствиям текущей политики и элиминировать дискретность их осуществления. Проектировки, приготовляемые периодически, увеличивают вероятность того, что рассмотрение проблемы устойчивости может быть временно отложено.
- Долгосрочные проектировки должны включать сравнения с прошлыми правительственными оценками, чтобы можно было увидеть, улучшилось или ухудшилось финансовое положение правительства.
- Фискальные проектировки должны включать анализ чувствительности (или альтернативные сценарии) к изменениям в демографических, макроэкономических

[2] *Balassone F. et al. Fiscal Sustainability and Policy Implications for the Euro Area. European Central Bank Working Paper 11. Series № 994 / The European Central Bank (http://www.ecb.int/pub/pdf/scpwps/ecbwp994.pdf).*

и других допущениях, чтобы иллюстрировать величину и направление их влияния на финансовые риски.

- Фискальные проектировки должны четко отражать изменения в методологии, ключевых допущениях и источниках данных, чтобы обеспечить уверенность в их реальности и качестве. Выявление и объяснение изменений в основных допущениях обеспечивают приемлемое качество проектировок и создают базу для анализа финансового будущего страны.
- Фискальное проектирование должно использоваться для иллюстрации финансовых последствий прошлых реформ или решений в области социально-экономической политики. Это позволяет продемонстрировать лицам, принимающим решения, возможности для улучшения долгосрочной финансовой позиции страны.
- Наконец, фискальные проектировки должны быть не только непосредственно включены в годовой бюджетный процесс, но и согласованы с другими бюджетными практиками и процедурами. Это может быть достигнуто путем увязки результатов фискального проектирования с приоритетными целями, среднесрочными бюджетными потолками или с итоговыми значениями доходов и расходов при жестких или мягких бюджетных ограничениях.

ДОЛГОСРОЧНОЕ БЮДЖЕТНОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ В РОССИИ

Многолетнее бюджетное планирование в форме разработки долгосрочных фискальных проектировок становится одним из направлений модернизации управления финансами и в России. 2008 г., когда был разработан и опубликован на сайте Минфина России проект Бюджетной стратегии до 2023 г., можно считать началом внедрения долгосрочного финансового планирования.

В 2012 г. ожидается появление доработанного с учетом посткризисных тенденций проекта Бюджетной стратегии до 2030 г. В Бюджетном послании Президента России о бюджетной политике в 2012–2014 годах указывается: «Не позднее 2012 года необходимо утвердить долгосрочный экономический прогноз, стратегию долгосрочного развития России и увязанную с ней бюджетную стратегию. В них должны найти комплексное отражение долгосрочные цели социально-экономического развития страны, финансовое и нормативно-правовое обеспечение механизмов их достижения. В бюджетной стратегии должны быть предусмотрены критерии и процедуры оценки рисков устойчивости бюджетной системы».

Таким образом, Россия относится к числу тех стран, в которых долгосрочные бюджетные проектировки составляются пока еще не на регулярной основе, а по специальному графику. Их разработчиком выступает Министерство финансов. При этом временной горизонт российских проектировок один из самых коротких — 15–20 лет.

С точки зрения ранее изложенных принципиальных особенностей зарубежной практики многолетнего фискального планирования его дальнейшее развитие в России должно происходить по следующим направлениям.

Прежде всего в Бюджетный кодекс Российской Федерации должны быть внесены дополнения, содержащие требования производить долгосрочные фискальные проектировки и использовать их в бюджетном процессе. Кроме того, следует подготовить положение об их разработке, определяющее их содержание, порядок и участников составления и использования в бюджетном процессе, применяемую методологию.

При этом следует предусмотреть ежегодную разработку долгосрочных проектировок. Они будут анализировать долгосрочную устойчивость бюджетной системы и выявлять угрозы ее нарушения. Результаты таких расчетов должны содержаться в проекте бюджета, представляемого на утверждение законодательному органу власти.

Один раз в 3–5 лет Правительство России должно публиковать расширенную версию долгосрочных фискальных проектировок в виде бюджетной стратегии страны. Временной горизонт стратегии должен быть расширен, на наш взгляд, до 50 лет. При выборе между фиксированным горизонтом и скользящим предпочтение целесообразно отдать последнему.

Что касается методологии проведения долгосрочных финансовых расчетов, то зарубежный опыт в этой области представляется достаточно рациональным и может быть использован в отечественной практике. На наш взгляд, заслуживают внимания:

— общие принципы разработки фискальных проектировок исходя из предположений о перспективной динамике макроэкономических показателей;

— способы обеспечения согласованности показателей средне- и долгосрочных проектировок;

— разработка базового бюджета и оценка на его основе различных вариантов бюджетной политики;

— анализ чувствительности фискальных проектировок к изменениям экзогенных показателей с учетом долгосрочных рисков;

— оценка устойчивости государственных финансов исходя из расчетных величин ее индикаторов, основанных на показателе фискального разрыва, и корректировка долгосрочной динамики бюджетных показателей в целях обеспечения устойчивости финансовой системы.

Анализ устойчивости государственных финансов, осуществляемый на основе долгосрочных фискальных проектировок, производится по следующим направлениям.

1. Прежде всего выявляется платежеспособность правительства в долгосрочной перспективе. Для этого исследуется динамика доходов и расходов бюджета, бюджетного баланса и проводится их оценка на фискальную устойчивость. Государственные финансы считаются устойчивыми, если в долгосрочной перспективе не происходит увеличения первичного дефицита бюджета, а ожидается его уменьшение (при соответствии его значения принятому критерию) и возникновение профицита.

2. Устойчивые государственные финансы способствуют положительной динамике макроэкономических показателей. Поэтому при анализе долгосрочной устойчивости обращается внимание на темпы роста ВВП, величину инвестиций в процентах к ВВП, уровень безработицы, размер ВВП, приходящийся на душу населения.

3. При долгосрочной устойчивости государственных финансов правительство в состоянии выполнять свои обязательства без увеличения налоговой нагрузки на экономику. Поэтому рассматривается специфика формирования государственных доходов в долгосрочном периоде, рассчитывается показатель отношения налоговых поступлений к ВВП.

4. При долгосрочной устойчивости бюджетной системы в течение проектируемого периода должна обеспечиваться справедливость во взаимоотношениях поколений, т. е. не должно происходить перемещения правительственных расходов к будущим поколениям путем увеличения государственного долга. С этой целью анализируется динамика показателей, характеризующих долговую устойчивость в перспективном периоде: государственный долг в процентах к ВВП, расходы по обслуживанию долга в процентах к расходам бюджета, отношение государственного внешнего долга к объему экспортной выручки в процентах, отношение бюджетных ассигнований на обслуживание и погашение долга к доходам федерального бюджета, государственный долг в процентах к доходам федерального бюджета.

Анализ на основе вышеуказанных показателей свидетельствует, что государственные финансы России можно охарактеризовать как более устойчивые, чем в зарубежных странах. Их устойчивость в значительной степени обусловлена принятием в 2008–2009 гг. ряда мер для ее обеспечения. В частности, был введен раздельный учет нефтегазовых и ненефтегазовых доходов федерального бюджета; установлен размер нефтегазового трансферта, направляемого на финансирование расходов бюджета; созданы Резервный фонд и Фонд национального благосостояния; установлена величина нефтегазового и ненефтегазового дефицита федерального бюджета. В этом же направлении будет действовать вводимое с 1 января 2013 г. новое бюджетное правило, устанавливающее механизм использования нефтегазовых доходов. Существенный вклад в повышение устойчивости вносит рациональная долговая политика, направленная на сохранение умеренной долговой нагрузки и сокращение размеров государственных заимствований на международных рынках капитала.

Вместе с тем относительная устойчивость российских государственных финансов имеет весьма хрупкую природу, обусловленную долгосрочным характером рисков, присущих социально-экономическому развитию страны. Эти риски, главные из которых — сырьевая ориентация структуры экономики, старение населения и низкий уровень благосостояния граждан, таят в себе угрозу внезапного и резкого нарушения финансовой устойчивости. Во избежание такого развития событий необходимо, чтобы эта проблема постоянно находилась в центре внимания правительственных органов. Разработка долгосрочных фискальных проектировок как основы для непрерывного анализа устойчивости финансово-бюджетной системы будет способствовать реализации этой цели.

Библиография

1. Бюджетное послание Президента Российской Федерации о бюджетной политике в 2012–2014 годах от 29.06.2011 [Электронный ресурс] / Официальный сайт Президента России. — Режим доступа: http://президент.рф/acts/11779.
2. Бюджетное послание Президента Российской Федерации о бюджетной политике в 2013–2015 годах от 28.06.2012 [Электронный ресурс] / Официальный сайт Президента России. — Режим доступа: http://президент.рф/acts/15786.
3. Шахова, Г. Я. Методологические особенности долгосрочного бюджетного планирования: мировой опыт // Академия бюджета и казначейства Минфина России. Финансовый журнал. — 2009. — № 2.
4. Anderson, B., Sheppard, J. Fiscal Futures, Institutional Budget Reforms, and Their Effects: What Can Be Learned? // OECD Journal on Budgeting, Volume 2009/3.
5. Balassone, F. et al. Fiscal Sustainability and Policy Implications for the Euro Area. European Central Bank Working Paper Series № 994 [Электронный ресурс] / The European Central Bank. — Режим доступа: http://www.ecb.int/pub/pdf/scpwps/ecbwp994.pdf.
6. European Commission. Directorate general for economic and financial affairs. The long-term sustainability of public finances in the European Union. 2006 [Электронный ресурс] / Europa.eu. — Режим доступа: http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/publication7903_en.pdf.
7. Fiscal year 2012. Analytical perspectives. Budget of the U.S. Government [Электронный ресурс] / The White House. — Режим доступа: http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/omb/budget/fy2012/assets/spec.pdf.
8. OECD International Budget Practices and Procedures Database [Электронный ресурс] / The Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). — Режим доступа: http://www.oecd.org/gov/budget/database.
9. Specification on the Implementation of the Stability and Growth Pact and Guidelines on the Format and Content of Stability and Convergence Programmes. European Commission, Brussels, 2005 [Электронный ресурс] / European Commission. — Режим доступа: http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/pdf/coc/2009-11-19_code_of_conduct_(consolidated)_en.pdf.