

Ключевые слова:

долгосрочное бюджетное прогнозирование, устойчивость государственных финансов, экономико-математическое моделирование, фискальное проектирование, фискальный разрыв, долгосрочные риски

Г. Я. Шахова, д. э. н.,

гл. науч. сотр. Центра перспективного финансового планирования, макроэкономического анализа и статистики финансов НИФИ
(e-mail: gshahova@nifi.ru)

Современные тенденции в методологии бюджетного прогнозирования

Система прогнозирования социально-экономического развития — один из основных инструментов государственного регулирования российской экономики. Прогнозные проектировки, как известно, не имеют обязательного характера. Однако, выступая в качестве базы для формирования государственной политики и целевых ориентиров воспроизводственного процесса, они в значительной степени определяют условия функционирования национального хозяйства и уровень жизни населения.

Важная часть системы прогнозирования — бюджетное прогнозирование. Оно служит основой бюджетной политики, в процессе разработки которой необходимо выяснить, будут ли планируемые правительственные расходы иметь источники финансирования, смогут ли быть выполнены в полном объеме основные функции государственного сектора, сохранится ли стабильный уровень налогообложения, будет ли общественное сбережение соответствовать потребностям в финансовых ресурсах и т. д.

Усиливающаяся роль бюджета государства в управлении социально-экономическим развитием обусловила повышение требований к качеству бюджетных прогнозов и методологии их составления. Реализация этих требований осложняется наличием долгосрочных рисков (экологические, демографические и социальные проблемы, сырьевая ориентация экономики, волатильность мировых цен на ископаемое топливо и т. д.), учет которых должен быть отражен в современной методологии бюджетного прогнозирования.

ДОЛГОСРОЧНОЕ ПРОГНОЗИРОВАНИЕ И ЕГО ЦЕЛЕВОЙ ХАРАКТЕР

Прежде всего, следует отметить **продление временного горизонта прогнозирования**, широкое распространение долгосрочных прогнозов (на 50–75 лет и даже на бесконечный горизонт времени). Долгосрочное бюджетное прогнозирование стало быстро распространяться в 2000–2010 гг. Если в середине 1990-х гг. отчеты о долгосрочном

состоянии государственных финансов были опубликованы только в ограниченном числе стран (Новой Зеландии, Норвегии, Великобритании и США), то в 2009 г. их публиковали уже 27 стран — членов Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР). Временной горизонт таких исследований различается между странами: от 25 лет в Корее до 75 лет в США и приблизительно 100 лет в Нидерландах. Наиболее распространен период в 41–50 лет. Кроме того, некоторые страны расширяют свои расчеты на гипотетически бесконечный горизонт времени. При этом половина всех стран — членов ОЭСР проводит анализ долгосрочного состояния государственных финансов ежегодно, пять стран — на регулярной периодической основе (каждые три-пять лет), четыре страны — по специальному графику. Внимание долгосрочному бюджетному прогнозированию уделяется также в работе международных организаций (Европейской комиссии, Международного валютного фонда, Международной палаты по стандартам учета в общественном секторе и ОЭСР)¹.

Долгосрочное бюджетное прогнозирование — одно из направлений модернизации управления финансами и в России. В 2008 г. был разработан и опубликован на сайте Минфина России проект Бюджетной стратегии до 2023 г. В 2013 г. ожидается появление доработанного с учетом посткризисных тенденций проекта Бюджетной стратегии до 2030 г. Россия относится к числу тех стран, в которых отчеты о долгосрочном состоянии государственных финансов составляются по специальному графику. Их разработчиком является Минфин. При этом временной горизонт таких расчетов — один из самых коротких (15–20 лет по сравнению с 50, 75 и 100 годами в развитых странах).

С продлением временного горизонта прогнозирования на долгосрочную перспективу коренным образом меняются его содержание и роль в системе управления социально-экономическим развитием. **Прогнозы приобретают целевой характер.** Прогнозирование на долгосрочный период становится не предвидением будущего, а его конструированием с целью достижения поставленных целей. Поэтому долгосрочные бюджетные исследования и прогнозные расчеты в мировой практике получили название «фискальное проектирование».

Долгосрочные фискальные проектировки, производимые путем моделирования будущих правительственных доходов и расходов, которое базируется на определенных точно сформулированных демографических, макроэкономических и других допущениях, не являются в строгом смысле прогнозами. Они — инструменты изменения будущего. Представляемые результаты и предположения для проектировок используются для воздействия на социально-экономическое развитие. На их основе выявляются принципиальные установки для определения устойчивого пути развития государственных услуг и перераспределения доходов в будущем.

Целеполагание — важный начальный этап долгосрочного фискального проектирования. Целями в данном процессе могут выступать:

- достижение сбалансированного бюджета в течение или в конце рассматриваемого периода;
- достижение заданного значения государственного долга (в процентах от ВВП);
- равенство значения долговой нагрузки в конце рассматриваемого периода и ее начального значения и т. п.

С точки зрения их соответствия заявленным целям бюджетной политики оцениваются значения правительственных доходов и расходов на анализируемый многолетний период времени, спрогнозированные с учетом долгосрочных рисков и приоритетов социально-экономического развития. При отрицательном результате рассчитываются индикаторы устойчивости (фискальные индикаторы).

¹ См.: Anderson B., Sheppard J. *Fiscal Futures, Institutional Budget Reforms and Their Effects: What can be learned?* // *OECD Journal on Budgeting*. — 2009/3. — P. 7–116.

В основе расчета индикаторов устойчивости лежит показатель фискального разрыва. Фискальный разрыв, выраженный в процентах от ВВП, показывает текущее и долгосрочное изменение в бюджетном балансе, обеспечивающее необходимое целевое значение долга к концу долгосрочного прогнозируемого периода. Фискальный разрыв не определяет, какие показатели — доходы или расходы — должны быть подвергнуты корректировке. В расчетах не учитываются также любые влияния на макроэкономические переменные. Наличие фискального разрыва указывает на то, что дополнительные расходы, возникающие в течение нескольких следующих десятилетий вследствие демографических и других изменений, должны быть компенсированы заранее путем аккумуляции профицитов, т. е. снижением уровня долга.

С помощью рассчитанных индикаторов корректируется спрогнозированная динамика первичных бюджетных балансов и определяется их целевая траектория, обеспечивающая устойчивость государственных финансов в долгосрочной перспективе. Для достижения в течение анализируемого периода целевых значений первичных балансов бюджета разрабатываются соответствующие меры бюджетной политики, которые отражаются в долгосрочной бюджетной стратегии.

При разработке и анализе долгосрочных бюджетных проектировок большое внимание уделяется учету циклического компонента экономического развития. С этой целью **осуществляются расчеты структурного баланса.**

Бюджетный индикатор, названный структурным балансом, характеризует альтернативную перспективу для фискальной политики по сравнению с нескорректированным бюджетным балансом, который включает компонент, связанный с циклическим развитием экономики. Например, когда экономика развивается ниже потенциала, уровень безработицы превышает долгосрочную устойчивую среднюю величину, совместимую с ценовой стабильностью. В результате поступления ниже, а расходы на чувствительные к безработице программы (типа выплат пособий по безработице) выше; дефицит больше (или профицит меньше), чем в том случае, если бы уровень безработицы был на устойчивом долгосрочном среднем уровне. Часть дефицита (или профицита), которая может быть отнесена к этому фактору, называется циклическим компонентом. Часть дефицита, которая остается, когда уровень безработицы равен своей долгосрочной величине, — структурный дефицит (или структурный профицит). В типичном (после Второй мировой войны) бизнес-цикле развитых зарубежных стран структурный баланс дает размер профицита или дефицита, который наблюдался бы, если бы экономика развивалась при устойчивом уровне безработицы.

Условные оценки структурного баланса основаны на исторической связи между изменениями в уровне безработицы и реальном росте ВВП с одной стороны и поступлениями и расходами бюджета с другой. При этом как можно более полный учет циклических изменений в экономике позволяет получить прогнозные оценки структурного баланса, достаточно точно характеризующие фактический баланс в перспективном периоде.

Разработка долгосрочных бюджетных проектировок осуществляется исходя из **предположений о перспективной динамике макроэкономических показателей.** Поэтому разработке бюджетных прогнозов предшествует детальный анализ экономического и финансового положения страны с целью выявления закономерных тенденций в динамике макроэкономических индикаторов. На этой основе делаются заключения о специфике социально-экономического развития в будущем. Во время разработки долгосрочного бюджетного прогноза анализируются темпы роста реального ВВП за предыдущие годы, определяются факторы, обусловившие этот рост. Среди них особое внимание уделяется росту производительности труда и увеличению занятости. При этом детально рассматриваются следующие экономические индикаторы:

- рынки труда, увеличение числа рабочих мест;
- уровень безработицы, отражающий положение на рынке труда;

- рост производительности труда — увеличение выпуска за один отработанный час;
- рост почасовой оплаты производственных рабочих;
- реальные располагаемые личные доходы;
- реальные потребительские расходы;
- реальные предпринимательские капитальные вложения.

Кроме того, анализируются и другие факторы, воздействующие на экономическое развитие в долгосрочной перспективе: инвестиционная активность населения, уровень цен на энергетические товары, особенно на сырую нефть; динамика инфляции; инфляция, вызываемая ростом цен на энергию; базовая инфляция, дисбалансы в международных счетах и др.

При долгосрочном прогнозировании тщательному анализу подвергается воздействие бюджетно-налоговой и денежной политики на эффективность социально-экономического развития. Особое внимание уделяется выявлению степени достижения основных целей снижения налогов — стимулирования роста выпуска продукции, доходов и рабочих мест в периоды потрясений и рецессии и обеспечения надежной основы для продолжения экономического подъема в долгосрочной перспективе. При анализе монетарной политики выясняется ее направленность на стимулирование устойчивого неинфляционного реального роста экономики. При этом исследуется долгосрочная (как правило, 10-летняя) динамика процентных ставок.

ЭКОНОМИКО-МАТЕМАТИЧЕСКОЕ МОДЕЛИРОВАНИЕ

При разработке бюджетных проектировок широко используется экономико-математическое моделирование. Оно основывается на существовании взаимозависимости между бюджетными и макроэкономическими показателями. Экономико-математические модели, разрабатываемые в зарубежной практике для исследования долгосрочного развития бюджета, представляют собой систему уравнений, характеризующих эту взаимозависимость. Модель включает поведенческие (бихевиористские) уравнения, которые показывают, как население или правительство реагирует на макроэкономические и демографические условия. Например, уравнения описывают, как процентная ставка зависит от поступления капитала или как правительственные расходы зависят от цен. Обычно поведенческое уравнение для экономической переменной определяет ее движение «от года к году» при помощи темпа изменения или изменения в ее величине. Модель также включает тождества, т. е. уравнения, которые отражают связи между поведенческими переменными. Когда это применимо, тождества в модели отражают зависимости системы национальных счетов.

В модели уровень бюджетных доходов и расходов зависит от того, как специфицируются такие уравнения, от предположений относительно экономики, населения и бюджетных правил, определяющих политику в долгосрочной перспективе. При принятых допущениях относительно экономической и бюджетной политики и при ключевых показателях (население и общая факторная производительность²), которые определяются вне модели, уравнения моделируют развитие экономики. При этом большинство уравнений достаточно просто и отражают только главные взаимосвязи между переменными в долгосрочной перспективе.

Предположения относительно долгосрочной бюджетной политики (бюджетные правила) устанавливаются потому, что текущее законодательство определяет такую политику только для некоторых видов расходов, главным образом социальных. Например, нормативно-правовыми актами определяется, как расходы на программы социального страхования, здравоохранения, пенсионного обеспечения зависят от экономических факторов, таких как цены или зарплата. Величина таких обязательных расходов на

² Рост общей факторной производительности определяется ростом выпуска продукции, который не может быть рассчитан как результат роста капитала и рабочей силы.

долгосрочную перспективу рассчитывается согласно существующему законодательству и затем корректируется соответственно макроэкономическим предположениям.

Для некоторых обязательных расходов, однако, формирование долгосрочной бюджетной политики неоднозначно. Например, законодательство по обеспечению некоторых программ денежных пособий может допускать, чтобы они сократились в реальных (скорректированных на инфляцию) условиях. Однако при рассмотрении долгосрочной бюджетной политики в этой области вполне обоснованно предположить сохранение роста таких расходов приблизительно в соответствии с ростом ВВП и числа получателей пособий. Выявление того, как расходы на такие обязательные программы связаны с развитием экономики и численностью и структурой населения, основывается на информации прошлых лет.

Для ряда расходов законодательство устанавливает ежегодные ассигнования и не дает никакого указания для долгосрочной политики. Согласно наиболее приемлемым допущениям такие расходы в долгосрочной перспективе устанавливаются как доля от ВВП. Что касается налогов, обычно предполагается сохранять эффективную налоговую ставку постоянной.

Моделирование показывает, что случилось бы при данном наборе бюджетных правил и предположений относительно экзогенных переменных. Таким образом, оно обеспечивает способ оценивать текущую бюджетную политику и сравнивать ее с другими вариантами.

В практике бюджетного моделирования зарубежных стран выделяются два подхода. Первый из них основан на построении интегрированных моделей равновесия. Второй подход менее формализован. Он состоит в расчете бюджетных показателей исходя из долгосрочных темпов их роста.

В долгосрочном периоде модели равновесия приводят имеющиеся ресурсы к полному использованию, и это равновесное решение. В долгосрочных проектировках важно то, что, когда экономика находится в равновесии, государственный и частный сектора конкурируют за доступные ресурсы. Изменения в общественных расходах отразятся на наличии и использовании ресурсов в частном секторе.

Долгосрочные модели отличаются от среднесрочных одной из главных предпосылок: рост экономики объясняется в подавляющей степени совершенствованием технологий, накоплением капитала и увеличением численности занятых в экономике. (В среднесрочных моделях использование рабочей силы в большей степени определяется факторами спроса, такими как общественное и частное потребление, инвестиции, экспорт и импорт. В них может существовать неравенство между спросом на труд и предложением, характеризующее безработицу. Эти модели часто используются, чтобы описать политику, которая сокращает безработицу, где оставшаяся безработица показывается как часть решения модели.) В долгосрочной модели, когда она находится в состоянии установившегося равновесия, не имеется никакой безработицы из-за недостатка спроса. В общих случаях это означает, что нормы участия рынка рабочей силы должны быть установлены пользователем модели как предположения перед расчетами по ней. Через изменение цен механизм рыночного регулирования приведет рынок рабочей силы в равновесие.

Долгосрочные модели равновесия — динамические. При оценке их экономических параметров важно найти правильный временной лаг для динамических соотношений. В таких моделях часто имеется большая неопределенность относительно того, сколько времени займет достижение равновесного решения.

Неопределенность в структуре динамической модели может быть большой проблемой, если она влияет на первые годы долгосрочных проектировок. Часто экономические проектировки для этих лет разрабатываются при помощи среднесрочных макроэкономических моделей. Если имеются достоверная среднесрочная стратегия или экономические проектировки для первых лет, решение может заключаться в том, чтобы включить эту среднесрочную стратегию как начало долгосрочных проектировок.

При анализе результатов моделирования учитывается погрешность вычислений. Погрешностью отличаются уравнения в модели, которые определяют такие переменные, как выпуск и процентные ставки. Погрешностью могут отличаться предположения относительно других факторов (например, населения), которые определяются вне модели. Моделирование становится более неопределенным по мере его продления в будущее и по мере того, как моделируемые переменные, такие как отношение дефицита к ВВП, все дальше отстоят от их исторических диапазонов (базисного периода).

Особое значение имеет учет погрешности при оценке ключевых внесистемных показателей — численности населения и общей факторной производительности. Эти внесистемные переменные влияют на показатели социально-экономического развития и бюджета, но обратное воздействие не учитывается. Они определяются вне модели с помощью уравнений, не зависящих от бюджетных и экономических параметров. Эти факторы — главные источники погрешности в долгосрочных бюджетных расчетах, потому что они в значительной степени характеризуют ВВП: численность и структура населения определяют количество людей трудоспособного возраста, а общая факторная производительность вместе с капиталом — объем продукции, который производит каждый рабочий. Кроме того, возрастная структура населения сильно влияет на объем расходов по многим программам социального страхования. Влияние, которое погрешность относительно населения и производительности оказывает на результаты, оценивается методами статистического анализа.

При применении второго, менее формализованного подхода долгосрочные бюджетные проекторки вычисляются исходя из темпов роста в перспективном периоде. Главная проблема в этом случае состоит в определении приемлемых научно обоснованных темпов долгосрочного роста для различных видов расходов и доходов. Это относится, прежде всего, к обоснованию темпов роста расходов на здравоохранение и социальное обеспечение, других обязательных расходов и остальных расходов. При прогнозировании доходов предполагается, что продолжится текущая налоговая политика или что в долгосрочном периоде доходы будут равняться некоторому установленному проценту от ВВП.

При определении долгосрочного темпа роста расходы на здравоохранение представляются как сумма двух составляющих — их текущего значения и величины дополнительных расходов, которая изменяется в течение перспективного периода. Темп роста этих дополнительных затрат определяется при условии, что не будут изменяться правительственная политика и структура системы здравоохранения. При этом исследуются тенденции роста затрат на здравоохранение в базисном периоде (тенденции исторического роста расходов на здоровье) и определяющие их факторы.

На практике анализируются различные варианты роста расходов на здравоохранение. Один из них предполагает рост дополнительных расходов, равный среднему темпу их исторического роста в прошлом периоде; другой — изменение расходов на основе темпа роста численности населения, третий — на основе темпа роста ВВП на душу населения. Выбор между этими вариантами производится путем экспертной оценки результатов расчетов.

Для разработки долгосрочных прогнозов других расходов в зарубежной практике обычно применяется подход, основанный на выборе агрегированного долгосрочного темпа роста. Теоретически имеются три возможных темпа роста, которые могли бы использоваться: инфляции, инфляции плюс темп роста населения, темп роста ВВП. При использовании темпов роста инфляции не учитывается тот факт, что расходы на реализацию большинства правительственных программ зависят от количества обслуживаемых людей, которое обычно растет с увеличением численности населения. Вместо этого некоторые аналитики предполагают, что расходы на эти программы будут расти с темпом роста ВВП. Однако такой темп роста значительно превосходит темп роста расходов, необходимый для обеспечения текущего уровня услуг. Рост этих программ с темпом, равным темпу инфляции плюс рост населения, более точно аппроксимирует

темпа роста, необходимый для сохранения уровня текущего обслуживания. Долгосрочное прогнозирование расходов на оборону при текущей политике и расходов на выполнение основных административных функций правительства (например, сбор налогов и поддержание правопорядка) в зарубежной практике иногда осуществляется исходя из предположения о постоянстве реальных размеров этих расходов на душу населения. Такое предположение подкреплено историческим опытом значительного числа зарубежных стран.

Чтобы получить исходные данные для сравнения вариантов бюджетной политики, осуществляется базовое моделирование на основе предположения о неизменности текущей бюджетной политики в будущем. При заданных бюджетных правилах и предположениях относительно экзогенных переменных базовое моделирование осуществляется в два этапа: на первый, 10-летний, и дальнейший периоды. Для 10-летнего периода поведенческие уравнения корректируются таким образом, чтобы моделируемые переменные соответствовали их значениям в 10-летних базовых проектировках, полученных на основе среднесрочных моделей. Такая корректировка необходима потому, что среднесрочные проектировки воплощают детальную информацию относительно бюджета и развития экономики на среднесрочную перспективу, в то время как долгосрочная модель только определяет общие взаимосвязи в длительной перспективе.

На втором этапе моделирования (годы после первого периода) не производится никакой корректировки экономических уравнений. Базовое моделирование использует базовые проектировки среднесрочного периода, которые затем продлеваются согласно уравнениям модели.

Моделирование базового бюджета служит точкой отсчета для других вариантов, которые используют те же самые бюджетные правила, но другие предположения относительно экзогенных переменных. При таком альтернативном моделировании каждое уравнение также подвергается корректировке, которая необходима, чтобы проектировки на первое десятилетие соответствовали среднесрочным базовым параметрам, одобренным официальными органами.

Поскольку в большинстве моделей роста предполагается, что ресурсы используются полностью, особое внимание уделяется обеспечению производственными факторами. Выпуск продукции зависит от поступления капитала и рабочей силы, которую модель распределяет среди производственных секторов. Поступление капитала определяется национальным сбережением и чистыми потоками капитала из-за границы; обеспечение рабочей силой — численностью и составом населения. Спрос на капитал и рабочую силу в моделях определяется исходя из производственной функции. На период времени, простирающийся дальше первого десятилетия, предполагается, что общий уровень цен растет с постоянным темпом. Доходы и личные компоненты общего спроса (потребление, инвестиции и чистый экспорт) вычисляются на основе тождеств. Общественный спрос (правительственное потребление и инвестиции) моделируется как часть правительственных расходов.

АНАЛИЗ ЧУВСТВИТЕЛЬНОСТИ БЮДЖЕТНЫХ ПРОЕКТИРОВОК К ИЗМЕНЕНИЮ МАКРОЭКОНОМИЧЕСКИХ УСЛОВИЙ С УЧЕТОМ ДОЛГОСРОЧНЫХ РИСКОВ

Важная составляющая бюджетного прогнозирования — анализ рисков и угроз социально-экономическому развитию в долгосрочной перспективе. Он становится обязательным этапом процесса прогнозирования, определяющим достоверность и реальность получаемых результатов. Среди имеющихся рисков наибольшую озабоченность мирового сообщества вызывают риски:

— демографические, связанные со старением населения и снижением доли людей трудоспособного возраста в общей численности. Эти риски служат причиной роста социальных расходов государства (на пенсионное и социальное обеспечение, а также на здравоохранение);

— экологические, приводящие к увеличению затрат государства на финансирование природоохранных мероприятий;

— социальные, вызываемые высокой степенью имущественного расслоения в обществе. Риски такого рода диктуют необходимость увеличения расходов государства на борьбу с бедностью;

— обусловленные волатильностью мировых цен на углеводороды. В случае неблагоприятной конъюнктуры на мировых рынках возникает опасность образования дефицита бюджета значительных размеров;

— связанные с обострением международной конкуренции в эпоху глобализации экономики. Такие риски вызывают повышение требований (в числе прочих) к качеству и квалификации рабочей силы и увеличение затрат государства на финансирование образовательного процесса;

— обусловленные сохранением террористической угрозы и приводящие к увеличению затрат бюджета на обеспечение безопасности.

При бюджетном прогнозировании проводится анализ чувствительности прогнозных бюджетных проектировок к изменениям экзогенных показателей с учетом долгосрочных рисков.

Поступления и расходы бюджета чувствительны к изменениям в макроэкономических условиях. Эта чувствительность усложняет планирование бюджета, потому что ошибки в макроэкономических предположениях ведут к ошибкам в бюджетных проектировках. Следовательно, полезно исследовать последствия возможных изменений в экономических предположениях. Многие из бюджетных эффектов таких изменений легко предсказуемы, и ряд правил установления этих связей может помочь в оценке того, как изменения в экономических предположениях повлияют на расходы, поступления и профицит (или дефицит).

Анализ чувствительности заключается в оценке влияния изменения входных параметров бюджетного прогноза на его конечные характеристики, в качестве которых обычно используется межвременное бюджетное ограничение³ и/или фискальный разрыв. Методика проведения анализа чувствительности состоит в изменении значений выбранных входных параметров в определенных пределах при условии, что остальные показатели остаются неизменными. При этом изменение выбранных экзогенных показателей производится с определенным шагом, для макроэкономических показателей обычно с шагом $\pm 1\%$. После каждого изменения осуществляется пересчет бюджетных показателей и проверка полученных значений на долгосрочную фискальную устойчивость.

Анализ чувствительности позволяет определить критические границы изменения экзогенных факторов, в которых выполняется межвременное бюджетное ограничение или реализуется заданное значение фискального разрыва. Чем шире диапазон вариации параметров, в котором конечные результаты остаются в пределах приемлемых значений, тем более устойчива бюджетная политика в прогнозируемом периоде.

Кроме того, этот анализ позволяет выявить существенные экзогенные переменные, которые в наибольшей степени могут повлиять на долгосрочную устойчивость бюджетной системы. С этой целью сравнивается относительное влияние параметров (при их изменении на фиксированную величину, например на 1%) на результирующие показатели.

При долгосрочном бюджетном прогнозировании в качестве варьируемых исходных параметров принимаются:

— номинальный объем ВВП, индекс цен ВВП (дефлятор), темпы роста реального ВВП;

³ Межвременное бюджетное ограничение представляет собой требование, чтобы в течение длительного периода времени расходы государства не превышали формирующиеся доходы.

- численность населения, доля людей трудоспособного возраста в общей численности населения, демографическая нагрузка на экономику, уровень безработицы;
- производительность труда, общая факторная производительность;
- темпы инфляции;
- величина и динамика процентных ставок.

В качестве результирующих показателей выступают бюджетные показатели:

- общая сумма доходов, величина основных видов доходов;
- общая сумма расходов, значения основных видов расходов;
- бюджетные балансы (дефициты или профициты).

Результаты анализа чувствительности учитываются при сравнении различных вариантов бюджетных проектировок. При прочих равных условиях выбирается вариант, наименее чувствительный к ухудшению экзогенных параметров.

С анализом чувствительности бюджетных проектировок к изменениям экзогенных показателей тесно связан анализ сценариев развития в долгосрочной перспективе. Он позволяет оценить влияние на состояние бюджета возможного одновременного изменения нескольких экзогенных переменных через вероятность каждого сценария. При этом обычно рассматриваются пессимистический, наиболее вероятный и оптимистический сценарии.

Для каждого сценария определяются:

- набор значений экзогенных параметров;
- рассчитанные величины результирующих показателей;
- вероятность его наступления, полученная путем экспертной оценки.

На этой основе рассчитываются средние (с учетом вероятности реализации каждого сценария) значения результирующих показателей.

ОСНОВНЫЕ ВЫВОДЫ И ОЦЕНКИ

Зарубежный опыт в области долгосрочного бюджетного прогнозирования представляется достаточно рациональным и будет полезен для совершенствования российской практики. С этой точки зрения необходимо обратить внимание на следующие моменты:

- В соответствии с мировым опытом целесообразно продлить временной горизонт бюджетного прогнозирования минимум до 50 лет. В долгосрочном периоде могут выявиться проблемы, угрожающие устойчивости бюджетной системы. В таких случаях превентивные меры должны быть предприняты как можно раньше, уже в процессе текущей бюджетной политики. Следует учесть, что в зарубежной практике проектировки на 10-летний (например, в бюджете США) и на 15-летний (в фискальной стратегии Новой Зеландии) периоды уже рассматриваются как среднесрочные.
- Заслуживает использования зарубежный опыт экономико-математического моделирования. Разработка интегрированных моделей равновесия, осуществляемая обычно в течение длительного периода, должна происходить поэтапно, параллельно практическому применению простейших моделей, основанных на регрессионных зависимостях и темпах роста воздействующих факторов. Состав факторов может быть определен исходя из опыта зарубежных стран.
- Интересны способы обеспечения сопоставимости средне- и долгосрочных проектировок — использование для среднесрочного периода официальных показателей из правительственных документов (или результатов расчетов на основе среднесрочных моделей) для начального этапа периода прогнозирования с их последующей калибровкой в соответствии с долгосрочными тенденциями.
- В российской практике могут быть применены зарубежные методики выявления экзогенных параметров, изменение которых при реализации долгосрочных рисков оказывает наименьшее влияние на результаты прогнозных расчетов. Выявление таких параметров производится путем анализа их чувствительности к изменению экономических и демографических предположений, используемых при прогнозировании.

- В отечественную практику бюджетного прогнозирования следует включить оценку устойчивости государственных финансов в долгосрочном периоде при помощи ее индикаторов, основанных на прогнозируемом показателе фискального разрыва. Методика оценки долгосрочной устойчивости государственных финансов и ее обеспечения в процессе долгосрочного бюджетного прогнозирования разработана и применяется в мировой практике.
- Интерес представляет зарубежная практика совместного применения нисходящего (top-down) и восходящего (bottom-up) подходов к долгосрочному бюджетному прогнозированию. При нисходящем подходе устанавливаются ограничения для финансовых агрегатов, таких как общий уровень налогообложения, величина расходов, размер дефицитов и/или общей суммы долга. Важное его преимущество состоит в том, что он предоставляет возможность устанавливать цель политики для государственного долга и на этой основе делать надежные оценки будущих процентных платежей, а также вычислять общую величину необходимой будущей корректировки бюджета путем изменения налогообложения или расходов. Восходящий подход исследует влияние на агрегированные финансовые показатели текущей политики при существующих программах расходов, доходах и уровне налогообложения. Он не накладывает никаких ограничений на общий уровень расходов, доходов или дефицита. В качестве ограничений общих финансовых агрегатов рассматриваются критерии устойчивости. Сопоставление результатов двух подходов показывает, имеются ли возможные резервы для новых преобразований, и величину этих резервов.
- Следовало бы перенять зарубежный опыт прогнозирования социальных расходов. Этим расчетам уделяется особое внимание, и применяемые методики уже отработаны. Практически во всех странах моделирование начинается с разработки детализированного блока прогнозирования этих расходов. Обеспечение бюджетной консолидации и долгосрочной устойчивости государственных финансов за счет сдерживания роста социальных расходов и, следовательно, уровня и качества жизни населения приводит к обострению социальных рисков и появлению угрозы социального взрыва. Бюджетная консолидация и устойчивость государственных финансов имеют в этом случае формальный характер.

Библиография

1. Шахова, Г. Я. Методологические особенности долгосрочного бюджетного планирования: мировой опыт // Академия бюджета и казначейства Минфина России. Финансовый журнал. — 2009. — № 2.
2. Шахова, Г. Я., Крадинов, П. Г., Маненок, П. Л. Долгосрочная устойчивость бюджетной системы // Государственный университет Минфина России. Финансовый журнал. — 2012. — № 4.
3. Analytical Perspectives, Budget of the United States Government, Fiscal Year 2013 [Электронный ресурс] / The White House. — Режим доступа: <http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/omb/budget/fy2013/assets/spec.pdf>.
4. Anderson, B. and Sheppard, J. Fiscal Futures, Institutional Budget Reforms and Their Effects: What can be learned? // OECD Journal on Budgeting. — 2009/3. — P. 7–116.
5. Janssen, J. Long-term fiscal projections and their relationship with the intertemporal budget constraint: An application to New Zealand // New Zealand Treasury Working Paper. — 2002. — 02/04.
6. O'Neill, T. Review of Canadian Federal Fiscal Forecasting. Processes and Systems [Электронный ресурс] / Department of Finance Canada. — Режим доступа: http://www.fin.gc.ca/activty/pubs/Oneil/PDF/Oneil_e.pdf.
7. The Long-Term Budget Outlook [Электронный ресурс] / Congressional Budget Office. — Режим доступа: <http://www.cbo.gov/doc.cfm?index=10297>.
8. The Long-Term Budgetary Impact of Paths for Federal Revenues and Spending Specified by Chairman Ryan [Электронный ресурс] / Congressional Budget Office. — Режим доступа: http://www.cbo.gov/sites/default/files/cbofiles/attachments/03-20-Ryan_Specified_Paths_2.pdf.