

Бюджетные правила в России: «Лучше что-то, чем ничего?»

Эмиль Аблаев (ЦМАКП; ИНП РАН)
Илья Медведев (ЦМАКП; ИНП РАН)

Зачем нужны бюджетные правила?

Бюджетными правилами называют официально установленные количественные ограничения, накладываемые на определённые показатели бюджетной политики, в числе которых объём государственного долга, величина бюджетного дефицита, расходы и доходы бюджета и другие параметры

Цели бюджетных правил:

[Kopits, Symansky, 1998; IMF, 2009]

Долгосрочная устойчивость
бюджетной системы

Макроэкономическая стабильность

Ключевые индикаторы:

[Schick, 2003; Perry, 2008]

Ограничение темпов роста госдолга
и дефицита бюджета

Обеспечение контрцикличности
бюджетной политики

← Бюджетные правила в России →

Нормативные цели:

«Соблюдение баланса между обеспечением долговой устойчивости, долгосрочной сбалансированности бюджетной системы, с одной стороны, и устойчивым социально-экономическим развитием, с другой стороны, требует, чтобы формирование основных бюджетных характеристик и в целом бюджетной политики происходило исключительно на основе конструкции бюджетных правил. Строгое соблюдение количественных ограничений на бюджетные параметры является важнейшим средством снижения связанных с бюджетной политикой рисков для макроэкономической и финансовой стабильности»

Концепция повышения эффективности бюджетных расходов в 2019 – 2024 гг.

Характерные особенности:

- Ограничения на структурный баланс федерального бюджета:

Целевой баланс = Структурные доходы – Фактические расходы

- Структурные доходы – это сумма долгосрочного и равновесного (базового) объёма ресурсных доходов и всех остальных доходов
- Наличие суверенного фонда и определённого механизма его пополнения и расходования
- Короткий жизненный цикл

2004-2007 гг.

«Стабилизационный фонд»

2008 г.

«Ненефтегазовый бюджет»

2013-2014 гг.

«Скользящая средняя»

2018 – нач. 2020 гг.

«Жесткие ограничения»

2021 – нач. 2022 гг.

«Нормализация»

2023 г.

«Фиксированный базовый доход»



Мотивация и цель исследования

Проблема: частая смена бюджетных правил в России искажает принципы основанной на правилах политики и вызывает сомнения в целесообразности их применения

Новизна: отсутствие исследований, посвящённых оценке влияния совокупного опыта применения бюджетных правил на траекторию развития основных характеристик бюджетно-налоговой политики

Исследовательский вопрос: *«В какой степени непостоянное применение бюджетных правил позволило достичь своих нормативных целей?»*

Цель исследования: определить влияние, которое оказало применение механизма бюджетных правил на бюджетно-налоговую политику в России с точки зрения достижения своих целей

Эмпирическая стратегия

- Построение контрафактической динамики основных параметров федерального бюджета России при условии полного отсутствия бюджетных правил и сравнение её с фактическими показателями

Основные предпосылки:

1) Количественные ограничения, накладываемые на параметры бюджета, и связанные с ними нормы и сопутствующие механизмы (суверенные фонды) отсутствовали в бюджетном законодательстве Российской Федерации в 2004–2022 гг.

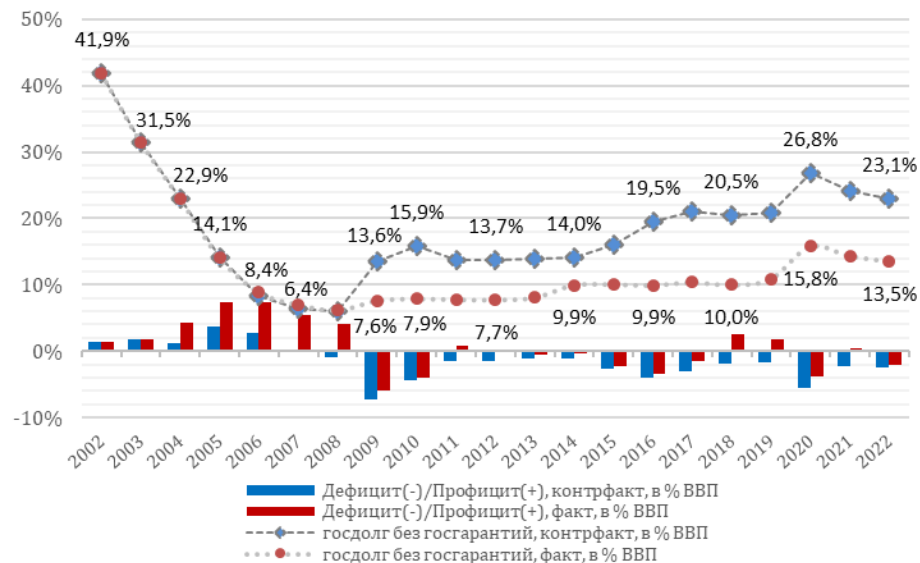
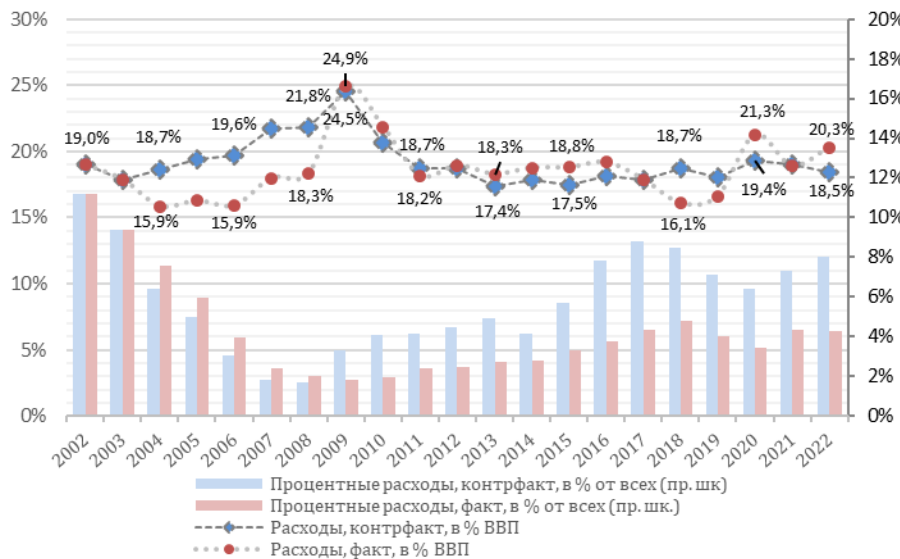
2) Все рентные поступления направляются на расходы федерального бюджета – кроме 2005-2007 гг.: часть конъюнктурных доходов направлена на выплаты по внешнему долгу (в соответствии с реальным изъятием средств Стабфонда на аналогичные цели).

3) Федеральный бюджет не получает доходов от размещения средств суверенных фондов, дивидендные и иные выплаты от принадлежащих фондам активам, а также не получает дохода от осуществления сделки с Банком России по продаже Сбербанка в 2020–2021 гг.

4) Профицит полностью направляется на погашение совокупного государственного долга РФ, а дефицит федерального бюджета полностью покрывается за счёт его наращивания. При этом процентные расходы прямо пропорционально зависят от долга.

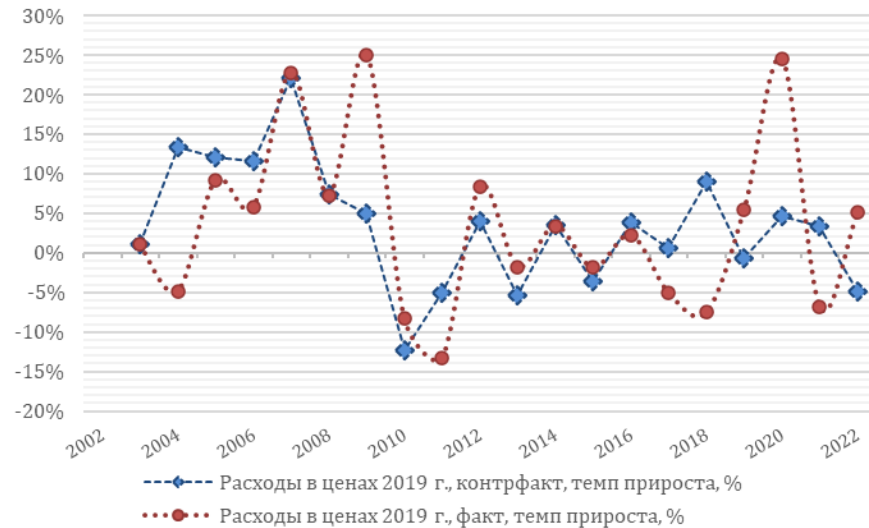
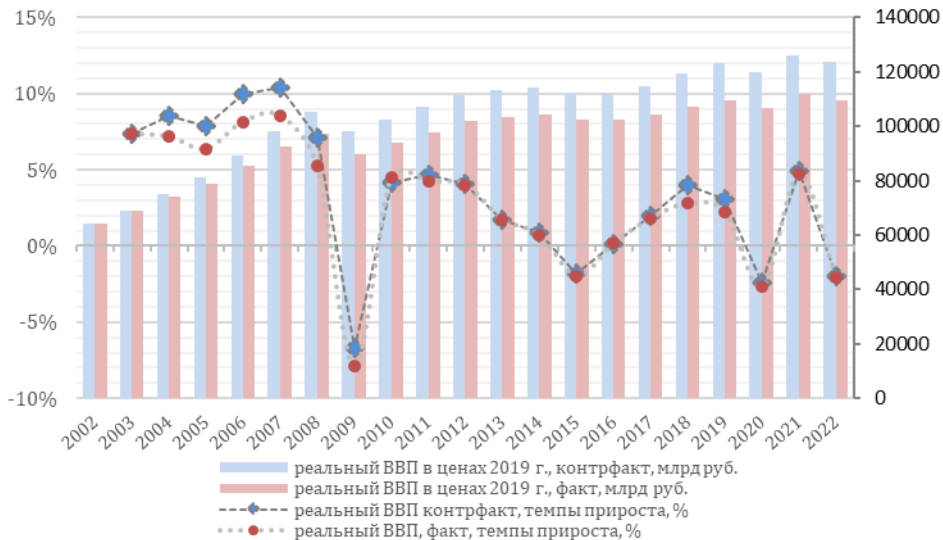
5) Изменения в динамике расходов федерального бюджета отражаются на объёмах и динамике ВВП: темпы роста ВВП корректируются на величину отклонений контрафактических первичных расходов от фактических значений с использованием оценки фискального мультипликатора.

Полученные результаты



- Выход на более высокий уровень расходов в результате роста конъюнктурных доходов 2004-2008 гг. приводит к хроническому дефициту бюджета в 2009-2022 г.: бюджетные правила обеспечивали проведение бюджетной консолидации.
- В отсутствие формирования резервов объем госдолга к 2022 г. вырастает практически на 10% ВВП, а его обслуживание стоит в два раза дороже, что создает риски долговой устойчивости.

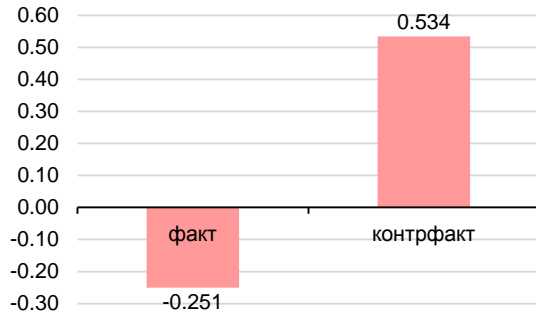
Эмпирические результаты



- В отсутствие ограничений на бюджетные расходы достигаются более высокие темпы экономического роста в 2004-2008 гг.
- Однако их последующее замедление, вызванное более низкими темпами прироста бюджетных расходов, свидетельствует о неустойчивом характере роста экономики.

Эмпирические результаты

Корреляция логарифмов изменения объема непроцентных госрасходов и ВВП в 2002-2022 гг. (в постоянных ценах)



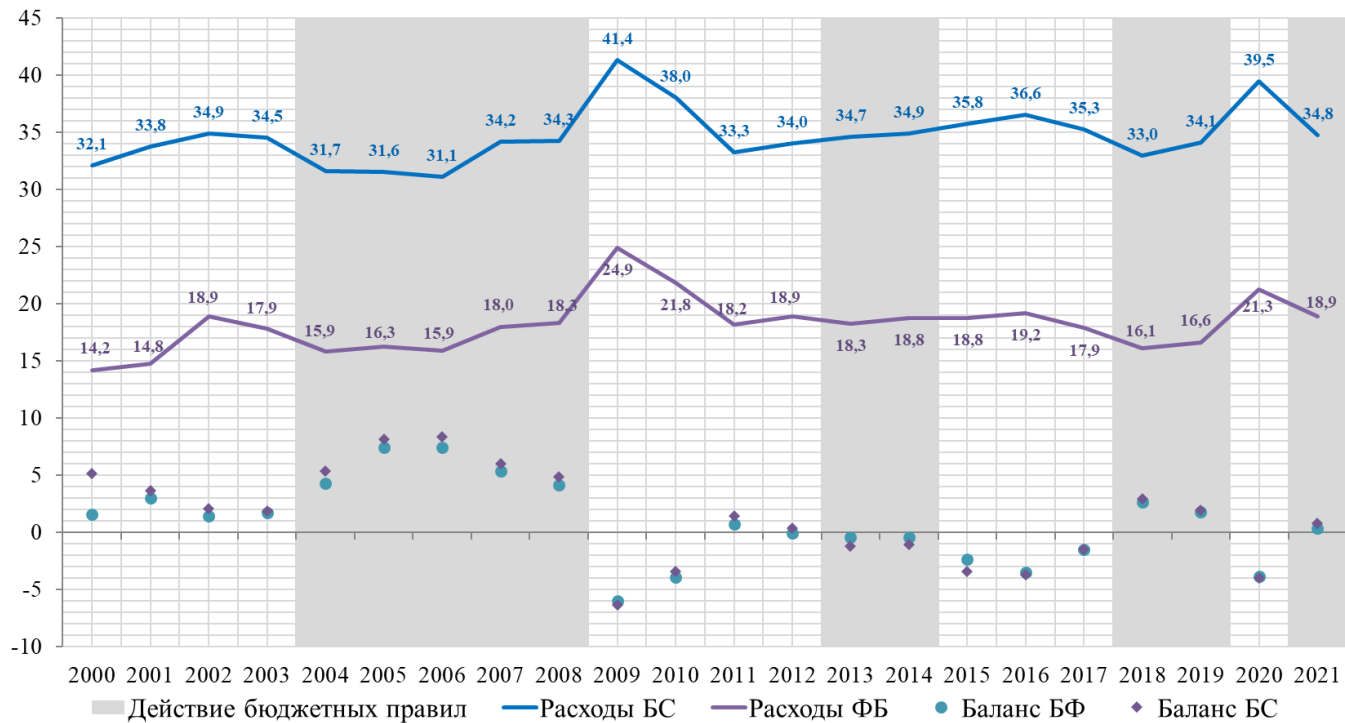
Цикличность* проводимой политики (за скользящие 3 года)



*Корреляция логарифмов изменения объема непроцентных госрасходов и ВВП (в постоянных ценах)

- Фактическая динамика непроцентных расходов характеризует контрцикличность бюджетной политики, в то время как моделируемая динамика является процикличной.
- Относительно продолжительное действие правил связано с процикличностью бюджетной политики: **2004-2008** гг., **2013-2014** гг. Контрцикличность расходов в **2009-2012** гг. и их относительная стабильность **2015-2016** гг. достигались в «ручном режиме». В последние 5 лет контрцикличность расходов достигалась за счёт чередования введений и отмен правил.

Ручное управление





Что делать?

Множество различные идеи как улучшить/модернизировать бюджетные правила в России (в основном с ориентацией на зарубежный опыт) уже озвучивались.

Существующие предложения:

- Циклически скорректировать нефтегазовые доходы (Соколов, Кудрин, 2017);
- Добавить освобождающие оговорки (Скрыпник, 2016);
- Включить механизм, увеличивающий расходы в период рецессии и снижающий их в период экономического роста (Чернявский, Чепель, 2021);
- Использовать циклически скорректированные показатель нефтегазовых доходов и добавить освобождающие оговорки (Соколов, Белёв, Сучкова, 2021).

Модернизировать или отказаться от бюджетных правил?



Бюджетные стандарты

- Бюджетные стандарты – законодательно закреплённые качественные ориентиры, предписания проведения бюджетно-налоговой политики, предлагающие определённую свободу прочтения при наличии механизмов, формализующих процесс контроля за их соблюдением [Blanchard O et al., 2021].

Примеры:

- «Принципы ответственного финансового управления»

Закон о государственных финансах, Новая Зеландия

- «Государства-члены должны избегать чрезмерного государственного дефицита»

ст. 126, Договора о функционировании Европейского союза

- «При составлении, утверждении и исполнении бюджета уполномоченные органы должны исходить из необходимости минимизации размера дефицита бюджета»

БК РФ, Статья 33 Принцип сбалансированности бюджета



Основные выводы

- 1** Фактически проводимая бюджетная политика обеспечила сбалансированность бюджета за счёт сдерживания роста расходов, формирования и использования резервов, поддержания низкого уровня госдолга. Это предоставляло ресурсы для проведения стабилизирующей бюджетной политики.
- 2** Контрциклический характер бюджетной политики достигался не в результате действия правил, а за счёт чередования их введений и отмен.
- 3** Поддержание долгосрочной устойчивости бюджетной системы и макроэкономической стабильности являлось не заслугой бюджетных правил, а следствием преимущественно рассудительных действий в рамках проведения экономической политики.
- 4** Неспособность бюджетных правил предоставить подходящее решение в любых условиях определяет необходимость выбора: 1) повышение гибкости существующих количественных ограничений; 2) формулирование и закрепление ограничений в качественном виде вместе с механизмом контроля за их соблюдением.

Приложение 1. Расчёт контрафактических показателей

Контрафактическая динамика доходов:

$$BI_t^{cf} = BI_t^f - FII_t^f,$$

где BI_t^{cf} – контрафактические (cf) доходы федерального бюджета (Budget Income), BI_t^f – фактические (f) доходы федерального бюджета, FPI_t^f – фактические процентные доходы фондов (Funds Interest Income)

Контрафактическая динамика расходов

$$BE_t^{cf} = BE_t^f + EEI_t^f + DIE_t^f$$

где BE_t^{cf} – контрафактические расходы федерального бюджета (Budget Expenses), BE_t^f – фактические расходы федерального бюджета, EEI_t^f – избыточные нефтегазовые доходы (Excess Energy Income), DIE_t^f – процентные платежи по государственному долгу (Debt Interest Expenses)

Приложение 2. Расчёт контрафактических показателей

- Полученные изменения в объёмах и динамике расходов федерального бюджета отражаются на объёмах и динамике ВВП в номинальном и реальном объёмах: темпы роста ВВП корректируются на величину отклонений контрафактических первичных расходов от фактических значений с использованием значения фискального мультипликатора, полученного в [Зяблицкий, 2021]

Контрафактическая динамика ВВП:

$$GDP_t^{cf} = GDP_{t-1}^{cf} + \Delta GDP_t^f + 0.42 * (PBE_t^{cf} - PBE_t^f)$$

Где GDP – контрафактическая динамика ВВП РФ, PBE^{cf} – контрафактические первичные расходы федерального бюджета (Budget Expenses), PBE^f – фактические первичные расходы федерального бюджета.

Приложение 3.

