

БЮДЖЕТНЫЕ РИСКИ – ВЫЯВЛЕНИЕ, ПРЕДУПРЕЖДЕНИЕ И ЗАЩИТА

Доклад Рабочей группы по оценке бюджетных рисков

30.6.2015

Резюме

Российская экономика подвержена масштабным и разнообразным шокам. Одним из наиболее уязвимых участков служит бюджетная система, для которой характерны большие колебания, как доходов, так и расходов. В отдельные годы рост доходов превышал 20% в реальном выражении, а их падение достигало 25%, рост расходов также достигал почти 25%. Не менее важна непредсказуемость большинства изменений. Так, в 2009 году фактические доходы федерального бюджета оказались на треть ниже, чем предусматривал закон о бюджете.

Международный опыт показывает, что неустойчивость бюджетных показателей служит важным источником рисков для всей экономики и в итоге снижает среднюю скорость экономического роста. Многие экономисты считают, что именно волатильность макроэкономических показателей служит ключевым механизмом парадокса «ресурсного проклятия» - худших показателей развития стран, наделенных природным богатством.

Доклад ставит целью проведение систематического анализа всех аспектов проблемы бюджетных рисков и разработку рекомендаций по защите от них бюджетной системы и экономики в целом. Под бюджетными рисками (сокращенно БР) в дальнейшем подразумеваются факторы, которые могут при определенных обстоятельствах привести к отклонению параметров бюджетов бюджетной системы от запланированных или прогнозных значений. Различаются понятия «бюджетные риски», подразумевающие неопределенность «одноразовых» событий, и «вызовы», когда какое-то растянутое во времени ухудшение бюджетных показателей вполне предсказуемо. Для аналитических целей выделяются риски *потери доходов, дополнительных расходов*, и ограничения *источников финансирования*.

Наиболее острым вызовом для бюджетной системы обычно служит избыточная величина накопленного страной государственного долга. В России госдолг невелик (14,5% ВВП на конец 2014 г.), однако анализ показывает наличие значительных долгосрочных бюджетных дисбалансов. Основным источником вызовов для нашей страны служит ухудшение демографических пропорций. По этой причине остается нерешенной фундаментальная задача обеспечить долгосрочную сбалансированность пенсионной системы. Негативный демографический тренд приведет, если не принять

серьезные меры, к падению коэффициента замещения примерно на 1 процентный пункт в год. Подобная тенденция несет в себе серьезные политические риски. Если бы правительство поставило задачу поддерживать на неизменном уровне коэффициент замещения, это потребовало бы увеличивать размеры трансферта в среднем ориентировочно на 1 п.п. ВВП каждые 5 лет.

Другой вызов связан с замедлением роста российской экономики. Это замедление оказалось неожиданным для правительства – если сравнить текущий макроэкономический прогноз с прогнозом, выпущенным полтора года назад, мы увидим серьезный разрыв, который к 2018 г. превысит 13% и продолжит нарастать. Это означает потерю нефтегазовых доходов в размере более 3% ВВП по сравнению с ранее ожидавшимися. В перспективе такие потери окажутся значительно больше.

Следующий вызов также частично связан с чрезмерно оптимистичными ожиданиями экономического роста. В период быстрого роста бюджетных доходов (совпадавший с периодом повышения мировых цен на нефть) оплата труда в бюджетных секторах и численность занятых в нем быстро росла. Однако при замедлении роста доходов (даже такого глубокого как в 2009 г.) зарплата в этих секторах не только не уменьшалась, но существенно увеличивалась. В итоге за последние 10 лет рост зарплаты бюджетников примерно вдвое опережал рост доходов бюджетной системы. Общий реальный прирост пенсий за последние 10 лет также почти вдвое превышал прирост бюджетных доходов. При этом увеличивалась также численность занятых в бюджетном секторе пенсионеров.

Ведущим фактором рисков потери доходов служит падение цен на нефть (их колебания определяют 70% колебаний бюджетных доходов в реальном выражении). Менее очевидный риск состоит в снижении собираемости налогов в периоды ухудшения внешней конъюнктуры и спада экономики. Согласно построенным оценкам в 2009 г. за счет этого бюджет потерял 0,6% ВВП в виде поступлений НДС и 0,3% ВВП в виде поступлений налога на прибыль. Сверх этого, в собираемости (рассчитанной по отношению к показателям национальных счетов) обоих этих налогов, как и налогов на труд, имеется явный негативный тренд.

Среди рисков дополнительных расходов выделяются неявные обязательства по поддержке банковской системы. В 2008-2009 гг. на эти цели было потрачено 2,7% ВВП. В текущем году на поддержку банков уже выделены бюджетные средства в объеме 1,6% ВВП. Масштабные риски возникают также при реализации крупных инвестиционных проектов с госучастием (в ближайшее время это будет подготовка к чемпионату мира по футболу).

Построение макроэкономических прогнозов для целей бюджетного планирования также несет в себе дополнительные бюджетные риски - риски переоцененности бюджетных прогнозов. Решающую роль здесь играют неточности прогнозирования цен на нефть. Традиционно такие прогнозы строятся на «инерционной» основе – путем пролонгации тенденций предшествующего периода. В частности, долгосрочные бюджетные прогнозы исходили из предположений о неограниченном (хотя и не таком быстром как в 2000-2008 гг.) росте цен на нефть. Однако анализ прошлой их динамики показывает, что она описывается скорее циклическими колебаниями с периодом порядка 30 лет. В среднем в «положительной» (т.е. лежащей выше тренда) фазе нефтяного цикла цены в 2,5 раза выше чем в «отрицательной» фазе (ниже тренда). От этих колебаний часто происходят неожиданные отклонения в большую или меньшую сторону, типичная продолжительность которых составляет два года.

Циклические колебания цен на нефть со столь большой амплитудой означают, что логика бюджетной политики должна строиться в расчете на весь цикл, а не исходя из текущего уровня цен. Иными словами, решения об уровне расходов в каждый момент должны учитывать не только текущий уровень доходов, но и их будущую динамику. В частности, в период высоких цен на нефть необходимо иметь план действий при их последующем снижении.

В краткосрочном плане наибольшую опасность, по всей видимости, представляют риски связанные с потерей бюджетных доходов (дополнительные расходы чаще всего проводятся по решению правительства – следовательно, в расчете на имеющиеся ресурсы). Адаптация к потере доходов, очевидно, может происходить за счет сочетания сокращения расходов и/или увеличения финансирования дефицита. Первый путь имеет серьезные ограничения и негативные последствия. Предпочтительным вариантом является сохранение либо увеличение расходов и компенсация потерянных доходов за счет дополнительного финансирования. В этом случае бюджетная политика носит ациклический или контрциклический характер (влияния внешнего шока на экономику сглаживается).

В развитых странах основным инструментом контрциклической бюджетной политики служит варьирование заимствований: они увеличиваются в периоды спада и снижаются на подъеме. Однако в странах с формирующимися рынками доступ к рынкам капитала в кризисных ситуациях как правило резко ухудшается. Проявления данной тенденции наблюдаются и в российской экономике. Анализ показывает, что чем ниже были в прошлые годы (2000-2014) цены на нефть, тем меньшим оказывался чистый объем

долгового финансирования. Снижение цены Юралс на 10 долл./барр. в среднем приводило к снижению чистых заимствований на 0,5 п.п. ВВП. Иными словами, применительно к нашей стране долговые инструменты не могут рассматриваться как средство адаптации к шокам. Напротив, они усиливают шоки потери доходов, т.е. служат дополнительным источником бюджетных рисков!

Проведенный анализ фактически использовавшихся форм адаптации к потере бюджетных доходов показывает кардинальные различия между федеральным и региональным уровнями бюджетной системы. В первом случае расходы изменяются существенно меньше чем доходы, а баланс напротив следует за изменением доходов. Во втором случае, напротив, баланс остается сравнительно стабильным, а расходы меняются вслед за доходами. Построенные регрессии показывают, что на федеральном уровне адаптация практически полностью (на 95%) происходит за счет изменения баланса, на региональном = в основном (на 85%) за счет изменения расходов. При этом изменение расходов на федеральном уровне и баланса на региональном статистически незначимо отличаются от нулевого. Наконец, еще одна регрессия показывает, что при потере доходов примерно половина сокращения региональных расходов происходит за счет инвестиций в основной капитал. Таким образом, шоки доходов на федеральном уровне в основном сглаживаются, на региональном же уровне политика расходов носит выраженный проциклический характер.

Этот результат достигнут прежде всего благодаря использованию на федеральном уровне Резервного фонда, сглаживающего колебания нефтегазовых доходов. Такая политика однако неоднократно критиковалась за «потерю» бюджетных средств из-за низкой доходности Резервного фонда. На самом деле данный вывод основан на краткосрочном анализе. Фактически же средства Резервного фонда предназначены для использования на протяжении нефтяного цикла и потому их эффективность должна оцениваться на длительном промежутке.

В период от создания Резервного фонда до 1.5.2015 процентный доход составил 1,75% годовых, но к этому добавилась доходность за счет курсовой переоценки на уровне 8,6%. Общая рублевая доходность Резервного фонда за время жизни равна 10,5% годовых. Этот результат объясняется тенденцией последних лет – Резервный фонд накапливался при сильном рубле и расходовался при слабом – которая сложилась не случайно, а связана с сутью механизма действия контрциклических бюджетных правил: нефтегазовые доходы сберегаются при высоких ценах на нефть и используются при низких. Моделирование действия Резервного фонда за последние 31 год показало, что с учетом курсовой разницы

его расчетная *реальная* рублевая доходность составляет 3,9%. Для безрисковых инвестиций такую доходность следует оценить как очень высокую. Можно сказать, что вместо того чтобы платить за страхование бюджетной безопасности правительство получает возможность дополнительно зарабатывать на операциях с Резервным фондом!

Проведенный анализ может быть распространен и на политику заимствований. Он показывает, что выгодно расширять заимствования (как внешние, так и внутренние) в периоды благоприятной конъюнктуры, и сокращать (или вообще отказываться от них) при ухудшении конъюнктуры. Говоря упрощенно, на этапе подъема цен на нефть чистые заимствования могут увеличиваться до 2% ВВП, а на этапе их спада снижаться до нуля.

Переходя к рекомендациям, можно выделить два основных направления: предупреждение формирования бюджетных рисков и повышение способности экономики адаптироваться к бюджетным рискам. По первому направлению ключевое значение имеет разработка и использование долгосрочных бюджетных прогнозов (ДБП). ДБП должна в частности содержать анализ основных вызовов для бюджетной политики и формулировать варианты ответа на них. Решение таких проблем в рамках долгосрочного планирования имеет ряд важных преимуществ. Во-первых, оптимизация расходов здесь приобретает не тактический, а стратегический характер: сокращаются не те расходы, для которых это легче сделать, а те, которые менее эффективны (планомерная оптимизация дает возможность оценить это). Во-вторых, этот процесс встраивается здесь в структурные реформы, которые в ряде случаев компенсируют необходимые меры экономии.

Не менее важно совершенствование составления прогнозов социально-экономического развития для целей бюджетного планирования. В качестве системной меры здесь предлагается скорректировать схему регулярного бюджетного планирования на трехлетний период, введя в практику разработку в составе бюджетного прогноза дополнительного, «стрессового» сценария, который должен отражать основные, наиболее вероятные риски (прежде всего, возможное снижение цен на нефть и замедление экономического роста).

Для такого сценария необходимо:

- Определить ожидаемый объем бюджетных доходов с учетом прямых и косвенных последствий негативных шоков, включая в частности возникающее в подобных ситуациях снижение собираемости налогов.

- Оценить возможные размеры дополнительных расходов, связанных с реализацией условных и неявных обязательств в неблагоприятных условиях (например расходов на поддержку банковской системы).
- Наметить способ адаптации к неблагоприятным условиям с учетом сокращения доходов, вероятного увеличения расходов и ухудшения условий заимствований. А именно: оценить необходимый объем финансирования с учетом возможных потерь доходов и дополнительных расходов, и определить источники финансирования с учетом ухудшения доступа к финансовым рынкам. В случае если доступные источники недостаточны для полного финансирования в требуемых размерах, должен быть подготовлены варианты сокращения расходов.
- Речь не идет о полном «кризисном бюджете», а лишь об оценке основных параметров бюджета на случай стрессового сценария.

Проведение в жизнь данного предложения позволило бы закрепить в бюджетном процессе ключевой принцип профилактики рисков: вероятные риски должны быть полностью «обеспечены» средствами адаптации бюджета (в виде возможности дополнительных заимствований, резервных средств и т.д.) на случай их реализации.

Важнейшим средством снижения бюджетных рисков служит принятие и соблюдение бюджетных правил – т.е. количественных ограничений на бюджетные параметры. При правильном дизайне они сочетают в себе предупреждение формирования рисков с увеличением адаптационных возможностей экономики. Убедительные подтверждения важности и необходимости бюджетных правил были получены в ходе финансового кризиса 2009 года - благодаря наличию накопленных в Стабилизационном (позже Резервном) фонде средств воздействие этого кризиса на экономику (особенно на банковский сектор) и на граждан удалось свести к минимуму.

Представляется необходимым усилить действующий вариант бюджетных правил:

- Базовая цена определяется как средняя по циклу цена на нефть (с учетом тренда), т.е. средняя за 31 год.
- Расчетная разница между доходами при фактической и базовой ценой полностью сберегается в Резервном фонде или берется из Резервного фонда.
- Накопление и расходование средств Резервного фонда на нефть проводится строго в расчетных пределах (отклонение цены на нефть от базовой умноженное на стоимость 1 долл/барр. для бюджета).

- Не допускается замещение средствами Резервного фонда недобора источников финансирования или доходов бюджета, не связанных с отклонением цены на нефть от базового уровня.
- Отменяется правило, согласно которому после накопления в Резервном фонде суммы эквивалентной 7% ВВП последующие нефтегазовые доходы направляются в ФНБ.

Практическая проблема состоит в том, что Россия прошла пиковый период нефтяного цикла (на который к тому же наложилось положительное отклонение от цикла), накопив лишь минимальный объем резервов и таким образом вошла в снижающуюся фазу цикла не имея достаточных ресурсов для проведения контрциклической политики даже в течение нескольких лет. Для смягчения этой проблемы требуется дополнить общий механизм специальными мерами. В первую очередь представляется необходимым: а) Перевести в Резервный фонд ту часть ФНБ, которая предназначена для размещения в иностранные активы, б) До достижения нормативного объема Резервного фонда (7% ВВП) использование его в рамках одного года должно быть жестко ограничено – например, величиной 30% от объема этого фонда на начало соответствующего года.

Подводя итог можно резюмировать содержание следующим образом. Ключевыми принципами противодействия бюджетным рискам должны стать:

- Обеспечение устойчивости на горизонте нефтяного цикла,
- Активная, «опережающая» бюджетная политика (Вместо пассивного реагирования на шоки после того как они реализовались),
- Поддержание двойного бюджетного баланса (соответствия расходов доходам очищенным от циклической составляющей, и обеспеченность рисков адекватными возможностями адаптации к ним).

Основными инструментами решения проблемы бюджетных рисков должны служить:

- Долгосрочное бюджетное планирование,
- Совершенствование бюджетного прогнозирования (включая построение основных параметров бюджета для «стрессовых» сценариев).
- Принятие и использование модифицированного бюджетного правила.

Следование этим принципам обеспечит максимально мягкую адаптацию к бюджетным рискам.