

1.3. ПОДХОДЫ К ОЦЕНКЕ ДОЛГОСРОЧНОЙ УСТОЙЧИВОСТИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ФИНАНСОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Хабаев С.Г., д.э.н., профессор кафедры «Государственные и муниципальные финансы» Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ, зав. научно-исследовательской лабораторией «Исследование проблем общественных финансов» факультета «Институт подготовки кадров государственного и муниципального управления»;

Плещеева О.Н., к.э.н., в.н.с., «Центра перспективного финансового планирования, макроэкономического анализа и статистики финансов» Научно-исследовательского финансового института (НИФИ), в.н.с., научно-исследовательской лаборатории «Исследование проблем общественных финансов» факультета «Институт подготовки кадров государственного и муниципального управления»;

Крадинов П.Г., с.н.с., «Центра перспективного финансового планирования, макроэкономического анализа и статистики финансов» научно-исследовательского финансового института (НИФИ), с.н.с., научно-исследовательской лаборатории «Исследование проблем общественных финансов» факультета «Институт подготовки кадров государственного и муниципального управления»

Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ

Внедрение в настоящее время в бюджетный процесс долгосрочного финансового планирования позволит осуществлять оценку устойчивости государственных финансов в долгосрочной перспективе. В статье определены основные риски, влияющие на долгосрочную устойчивость государственных финансов Российской Федерации. На основе определенных рисков представлены показатели, позволяющие оценить устойчивость государственных финансов РФ в долгосрочной перспективе.

Принятая распоряжением Правительства от 4 марта 2013 г. №239-р государственная программа Российской Федерации «Управление государственными финансами» содержит в себе подпрограмму «Долгосрочное финансовое планирование». Наличие данной подпрограммы свидетельствует о расширении горизонта бюджетного планирования в РФ и переходе от среднесрочного финансового планирования к долгосрочному планированию. Целью рассматриваемой государственной программы является обеспечение долгосрочной сбалансированности и устойчивости бюджетной системы, повышение качества управления государственными финансами.

В настоящее время финансовым ведомством пока не разработана методика оценки долгосрочной устойчивости государственных финансов в РФ. Существующие же методики оценки финансовой устойчивости бюджетов бюджетной системы РФ, к сожалению, не содержат показателей, позволяющих оценить их долгосрочную устойчивость. В этой связи актуальным становится определение показателей, позволяющих оценить финансовую устойчивость государственных финансов РФ в долгосрочной перспективе.

При определении показателей, отражающих долгосрочную устойчивость государственных финансов необходимо определить основные риски, влияющие на долгосрочную устойчивость государственных финансов. К основным рискам долгосрочной устойчивости государственных финансов в РФ следует отнести:

- демографические риски;
- зависимость бюджетных доходов от мировых цен на энергоносители;
- социальные риски.

В 2011 г. рейтинговое агентство Standard & Poor's (S&P) опубликовало российскую часть глобального доклада: «Старение населения в мире 2010: Неопровержимая правда». Цель доклада – показать, насколько серьезной выглядит проблема старения населения с точки зрения устойчивости государственного бюджета, и оценить различные сценарии государственной политики, от реализации которых будет зависеть суверенный рейтинг государства.

Текущая неблагоприятная демографическая ситуация в РФ в случае неизменной государственной политики и отсутствия реформы пенсионной системы и системы соцобеспечения, по оценкам S&P, может привести к росту расходов бюджета, связанных со старением населения (прежде всего пенсионных расходов и расходов на здравоохранение), с 13% в 2010 г. до 25,5% в 2050 г., а государственного долга – до 58,5% валового внутреннего продукта (ВВП) на фоне сокращения доли трудоспособного населения с 72% до 60%.

Резкое увеличение нагрузки на бюджетную систему, связанной со старением населения, в S&P ожидают между 2015 и 2020 гг. В этом периоде показатель, который аналитики называют «коэффициент зависимости людей пенсионного возраста» (рассчитывается как отношение населения старше 65 лет к работоспособному населению от 15 до 64 лет), вырастет с 19% до 23%. «Расходы, скорее всего, вырастут в связи с тем, что поколение беби-бумеров достигнет пенсионного возраста. Прогнозируемые пенсионные расходы вырастут с 9,4% ВВП в 2010 г. до 18,8% в 2050 г.», – говорится в докладе [2].

Отметим, что о серьезных долгосрочных проблемах, стоящих перед пенсионной системой, говорилось еще в проекте Бюджетной стратегии РФ на период до 2023 г. и в Бюджетном послании Президента РФ от 29 июня 2010 г. «О бюджетной политике в 2011-2013 гг.», где подчеркивалось, что, согласно демографическим прогнозам, в ближайшие 20 лет нас ждет значительное сокращение численности населения трудоспособного возраста и увеличение численности населения старшего возраста. Вследствие этого уже в Бюджетном послании Президента РФ Федеральному собранию от 13 июня 2013 г. «О бюджетной политике в 2014-2016 гг.» к основным задачам на новый бюджетный цикл относятся принятие решений, обеспечивающих долгосрочную сбалансированность и прозрачность пенсионной системы.

По нашему мнению, для определения показателей, характеризующих демографические риски, целесообразно обратиться к подходам, разработанным Международным валютным фондом (МВФ). В частности, к показателям, используемым для расчета индекса фискального стресса [5].

Индекс финансового стресса измеряет вероятность возникновения неблагоприятных событий в сфере государственных финансов, основным предназначением данного индекса является раннее предупреждение о

возможных проблемах связанных с финансовой устойчивости в развитых и развивающихся странах.

Данный индекс формируется из трех групп взаимодополняющих показателей. Одну из них составляют показатели, характеризующие долгосрочные финансовые тенденции (табл. 1).

Таблица 1

ПОКАЗАТЕЛИ, ХАРАКТЕРИЗУЮЩИЕ ДОЛГОСРОЧНЫЕ ФИНАНСОВЫЕ ТЕНДЕНЦИИ

Показатели	Порядок определения	Пороговое значение для стран с развивающейся экономикой
Коэффициент рождаемости	Среднее число детей на одну женщину	1,3
Коэффициент демографической нагрузки	Отношение населения старше 65 лет, к численности взрослого населения (совершеннолетних) через 30 лет	16,1
Долгосрочные прогнозы изменения государственных пенсионных расходов	Рост государственных расходов на пенсии через 40 лет относительно базового периода (выражается в процентах от ВВП)	2,7
Долгосрочные прогнозы изменения государственных расходов на здравоохранение	Рост государственных расходов на здравоохранение через 40 лет относительно базового периода (выражается в процентах от ВВП)	4,0

Существующий суммарный коэффициент рождаемости является перспективным индикатором будущих демографических изменений. Эти изменения могут оказать существенное воздействие на экономическую деятельность и финансовое положение страны. Коэффициент рождаемости ниже уровня воспроизводства населения может привести к значительному сокращению рабочей силы в отсутствие крупных миграционных потоков. Поэтому текущий уровень рождаемости является опережающим индикатором потенциальной налоговой базы, которая будет являться источником финансирования возрастающих расходов бюджета вследствие старения населения.

Наличие коэффициента демографической нагрузки связано с тем, что две страны с одинаковыми показателями текущей и будущей рождаемости будут иметь различное количество иждивенцев в будущем, так как на донный показатель будет влиять еще и возрастная структура населения. Поэтому сочетание показателей долгосрочных демографических тенденций с начальной структурой населения позволит оценить потенциальную возможность нести расходы, связанные со старением населения.

Для проведения анализа устойчивости каждый показатель, определенный в табл. 1, X_{it} оценивается по следующей формуле:

$$Z_{it} = (X_{it} - U) / \delta,$$

где i – показатель, характеризующий долгосрочные финансовые тенденции;

t – год, за который анализируется показатель i ;

X_{it} – значение i -го показателя в период t ;

U – среднее значение показателя X_{it} за 10-летний период в группе стран со схожими показателями развития экономики (развитая или развивающаяся экономика);

δ – соответствующее стандартное отклонение.

Данная оценка показателей имеет следующую интерпретацию. Оценка, близкая к нулю, указывает, что конкретный показатель индикатора близок к средним историческим показателям стран входящих в группу сравнения, что соответственно является положительной тенденцией. Положительное значение говорит об ухудшении ситуации.

Проблемы долгосрочной бюджетной устойчивости в РФ обусловлены не только старением населения, но и высокой степенью зависимости экономики и бюджета от сырьевого сектора (добычи и экспорта нефти и газа) и внешней конъюнктуры на сырьевых рынках. Колебания цен на углеводороды существенно воздействуют на поступление налогов из нефтегазового сектора.

В соответствии с классификацией МВФ РФ является страной богатой природными ресурсами с доходами выше среднего. Согласно оценкам экспертов МВФ, средний показатель экспорта природных ресурсов за 2006-2010 г. составил 50% от совокупного экспорта, а средний показатель поступления от природных ресурсов за тот же период составил 29% от совокупных поступлений [4].

В условиях глобализации для стран-участниц мирового хозяйства возникают соответствующие внешние риски, которые имеют ряд особенностей для нефтедобывающих стран. Для них характерны значительные колебания величины счета текущих операций вслед за изменением мировых цен на углеводороды. Основная доля нефтяных доходов, как правило, находится под управлением государства в виде соответствующих резервных фондов. Стандартный подход состоит в инвестировании данных средств в иностранные активы. Это означает, что при циклическом изменении потоков капитала профицит / дефицит счета текущих операций частично компенсируется оттоком / притоком капитала по каналам государства благодаря изменению официальных валютных резервов.

Снижение зависимости экономики от использования невозобновляемых природных ресурсов требует проведения особой экономической политики. На первый план выходит необходимость рассмотрения экономических проблем с учетом среднесрочной и долгосрочной перспективы, длительность которой определяется частотой изменения цен на сырьевые товары и временем истощения природных запасов. Это связано с тем, что сильная зависимость экономики и бюджета от сырьевых ресурсов создает серьезные макроэкономические риски. Колебания поступающих в бюджет доходов при изменении цен на мировых сырьевых рынках приводят к необходимости попеременно резко увеличивать и уменьшать бюджетные расходы, пересматривать налоговые ставки, либо проводить масштабные заимствования для замещения выпадающих доходов. В любом из этих вариантов последствия для экономики оказываются негативными.

Использование сырьевых доходов приводит к проведению циклической бюджетной политики в области расходов. В результате в периоды благоприятных внешних условий бюджетные ограничения оказываются чрезмерно мягкими – в условиях избытка средств могут получить финансирование рискованные или недостаточно обоснованные проекты. Значительная часть государственных расходов оказывается неэффективной из-за того, что финансирование проектов или программ, открытое в период высоких бюджетных доходов, прекра-

щается при их падении. Напротив, в периоды неблагоприятной конъюнктуры возникает высокая социальная напряженность, ухудшаются налоговые условия.

В общем виде долгосрочную устойчивость государственных финансов можно представить следующим образом [1]:

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

где W_0 – совокупные запасы средств на начальный момент времени;

D_0 – совокупный чистый государственный долг на начальный момент времени;

T – временной период, на котором ставится цель добиться устойчивости государственных финансов (в частном случае $T = \infty$);

R_t – совокупные доходы бюджетной системы страны в году t ;

E_t – совокупные расходы бюджетной системы страны в году t ;

y – темп роста номинального валового внутреннего продукта.

Вследствие того, что РФ является страной, значительную долю доходов бюджета которой составляют поступления от использования природных ресурсов, рассмотренную выше формулу следует представить в следующем виде [1, с. 33-34]:

$$\begin{aligned} W_0 - D_0 - S_t &= \\ &= \sum_{t=1}^T \frac{((MR_t + FR_t + NMR_t) - (NMR_t + A_t))}{(1+y)^t} = \\ &= \sum_{t=1}^T \frac{(MR_t + FR_t - A_t)}{(1+y)^t}, \end{aligned}$$

где S_t – предельная отрицательная чистая позиция государственных финансов на конец рассматриваемого периода, а также в любой момент времени внутри периода;

MR_t – доходы бюджетной системы от использования природных ресурсов в году t ;

FR_t – доходы от использования средств суверенных фондов в году t ;

NMR_t – доходы бюджетной системы за исключением доходов от использования природных ресурсов в году t или нефтегазовые доходы бюджетной системы в году t ;

A_t – средства, направляемые на расходы бюджетной системы в году t сверх NMR_t ;

y – темп роста номинального валового внутреннего продукта.

Помимо расчета приведенных выше показателей для РФ существенным будет являться также анализ долгосрочной динамики чистых активов. Общее сальдо для страны богатой природными ресурсами можно разложить в любом году t . В номинальном выражении общий баланс можно записать как:

$$OB_t = NRT_t - E_t + RT_t + i_t^a A_{t-1} - i_t^d D_{t-1},$$

где

RT_t – доходы от природных ресурсов;

NRT_t – несырьевые доходы;

E_t – первичные расходы;

A_{t-1} – начальный запас финансовых активов генерирующих доход;

D_{t-1} – начальный остаток долга;

i_{at} – процентная ставка доходов по фондовым активам;

i_{dt} – процентная ставка на остаток долга.

Общее сальдо бюджета равно изменению чистых активов, которое определяется следующим образом:

$$OB_t = \Delta(A_t - D_t).$$

Несырьевой первичный баланс определяется как:

$$NRPB_t \equiv NRT_t - E_t.$$

Использование данного показателя связано с тем, что страны богатые природными ресурсами часто сталкиваются с наличием общего профицита бюджета во время высоких цен на природные ресурсы, что позволяет им накапливать существенные запасы финансовых активов. В тоже время несырьевой баланс у данных стран может быть дефицитным.

Из приведенной выше формулы общего баланс, возможно определить начальный объем чистых активов:

$$A_{t-1} - D_{t-1},$$

где

$$A_{t-1} = - \sum_{s=t}^{\infty} \frac{NRPB_s}{(1+i)^{s-t+1}};$$

$$D_{t-1} = - \sum_{s=t}^N \frac{RT_s}{(1+i)^{s-t+1}}.$$

Показатель же чистых активов определяется как начальный запас чистых финансовых активов плюс текущая стоимость природных ресурсов в земле.

$$W_{t-1} \equiv A_{t-1} - D_{t-1} + V_{t-1} = - \sum_{s=t}^{\infty} \frac{NRPB_s}{(1+i)^{s-t+1}},$$

$$\text{где } V_{t-1} \equiv \sum_{s=t}^N \frac{RT_s}{(1+i)^{s-t+1}}.$$

К существенным рискам долгосрочной устойчивости государственных финансов РФ также следует отнести социальные риски. Перераспределительная функция бюджета связана с выравниванием доходов между группами и слоями общества (уменьшение социального неравенства, поддержка попавших в зону социального риска, обеспечение нетрудоспособных и т.д.). Высокая степень расслоения в обществе приводит к возникновению социальных рисков, которые в современной РФ достаточно велики и, по-видимому, будут существовать еще в течение длительного периода времени.

Исследования Всемирного банка о влиянии неравенства на динамику экономического роста показали, что большой уровень неравенства препятствует экономическому росту [3] и, следовательно, затрудняет достижение сбалансированности бюджетной системы. Низкий уровень доходов населения является причиной слабого платежеспособного потребительского спроса, одного из основных факторов экономического роста.

Снижение социальных рисков возможно только при устойчивом экономическом росте, замедлении темпов инфляции, проведении сбалансированной налоговой политики, а также при своевременном выделении в полном объеме бюджетных средств (как из федерального, так и из региональных бюджетов), предусмотренных на реализацию соответствующих программ, средств государственных внебюджетных фондов (Пенсионного фонда РФ Фонда социального страхования РФ). Кроме того, повышение благосостояния населения в значительной степени связано с ситуацией на рынке труда и занятостью населения.

ПОКАЗАТЕЛИ ДАННЫХ КОЭФФИЦИЕНТОВ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ¹

Показатель	Годы								
	1992	2000	2005	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Коэффициент фондов (коэффициент дифференциации доходов), в разак	8,0	13,9	15,2	16,7	16,6	16,6	16,2	16,2	16,4
Коэффициент Джини (индекс концентрации доходов)	0,289	0,395	0,409	0,422	0,421	0,421	0,421	0,417	0,420

В этой связи главными задачами государства становятся содействие росту заработной платы; улучшение пенсионного обеспечения и распространение пенсионного страхования; развитие системы государственной поддержки граждан, нуждающихся в социальной защите, усиление адресности социальной помощи, оказываемой субъектами РФ и муниципальными образованиями. Разработка и реализация мер, направленных на повышение благосостояния населения и снижение неравенства по денежным доходам населения, включая решение перечисленных задач, также повышает нагрузку на бюджет, что диктует необходимость учета социальных рисков в долгосрочном планировании.

Для учета данных рисков при оценке долгосрочной устойчивости государственных финансов следует использовать показатели, характеризующие степень социального расслоения в обществе. На наш взгляд, такого рода показателям могут быть следующие коэффициенты (индикаторы уровня жизни населения):

- коэффициент фондов (коэффициент дифференциации доходов) – характеризует степень социального расслоения и определяется как соотношение между средними уровнями денежных доходов 10% населения с самыми высокими доходами и 10% населения с самыми низкими доходами;
- коэффициент Джини (индекс концентрации доходов) – характеризует степень отклонения линии фактического распределения общего объема денежных доходов населения от линии их равномерного распределения. Величина коэффициента может варьироваться от 0 до 1, при этом чем выше значение показателя, тем более неравномерно распределены доходы в обществе.

Показатели данных коэффициентов в РФ представлены в табл. 2.

Для оценки долгосрочной устойчивости государственных финансов следует использовать показатели, которые характеризовали бы тенденцию развития. Применительно к рассмотренным выше коэффициентам возможно применение такого показателя как среднегодовые темпы роста (снижения). Применение данного показателя обусловлено тем, что существенное изменение коэффициента фондов и коэффициента Джини не может происходить в краткосрочной перспективе. Расчет среднегодовых темпов роста (снижения) рассматриваемых коэффициентов следует проводить по следующей формуле:

$$T = \sqrt[p]{K_n / K_0},$$

где

K_n – показатель коэффициента фондов или коэффициента Джини за анализируемый год;

K_0 – показатель коэффициента фондов или коэффициента Джини за последний (1-й) анализируемый год;

p – число лет в анализируемом периоде.

Использование приведенных выше подходов при внедрении в РФ долгосрочного финансового планирования позволило бы оценивать устойчивость государственных финансов в долгосрочной перспективе.

Литература

1. Власов С.А. Теоретические аспекты применения понятия устойчивости государственных финансов [Текст] / С.А. Власов // Компетентность. – 2010. – №6. – С. 33-34.
2. Из интервью Директора Института социально-экономических проблем народонаселения РАН, доктора экономических наук Алексея Шевякова журналу «Бюджет» [Электронный ресурс]. URL: <http://xn--ail-dgd.bujet.ru/article/62634.php>
3. МВФ. Основы макроэкономической политики для богатых природными ресурсами развивающихся стран [Электронный ресурс]. URL: <http://www.imf.org/external/russian/np/pp/2012/082412r.pdf>
4. McHugh J., Petrova I. Measuring fiscal vulnerability and fiscal stress: a proposed set of indicators emanuele Baldacci.

Ключевые слова

Государственные финансы; долгосрочная устойчивость; демографические риски; социальные риски; долгосрочные финансовые тенденции.

Хабаев Сергей Георгиевич

Плещеева Ольга Николаевна

Крадинов Павел Григорьевич

РЕЦЕНЗИЯ

В настоящее время, в рамках проведения очередного этапа бюджетной реформы в Российской Федерации осуществляется внедрение в бюджетный процесс долгосрочного финансового планирования. Актуальность рассматриваемого в статье материала в первую очередь связана с тем, что Министерством финансов РФ не представлена методика, позволяющая оценить устойчивость государственных финансов в долгосрочной перспективе. Кроме этого, данному вопросу, к сожалению не уделено должное внимание в научной литературе.

Подход представленный авторами статьи основывается на выявлении основных рисков долгосрочной устойчивости государственных финансов в Российской Федерации и определении показателей, позволяющих оценить данные риски. Изложенные в статье показатели позволяют оценить такие риски долгосрочной устойчивости государственных финансов РФ, как демографические, социальные и зависимость бюджетных доходов от мировых цен на энергоносители.

К достоинству представленного материала следует отнести то, что авторами был проанализирован зарубежный опыт по оценке долгосрочной устойчивости государственных финансов, в частности методики Международного валютного фонда. Материал, представленный в статье, имеет научно-практический интерес с позиции практики управления государственными финансами.

Представленная на рецензию статья рекомендуется к публикации в ведущих научных журналах и изданиях, определенных Высшей аттестационной комиссией РФ.

Шабалин Е.М., д.э.н., профессор кафедры корпоративных финансов и финансового инжиниринга Государственного университета управления

¹ Источник: www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/publications/catalog/doc_1135075100641.