

# **БЮДЖЕТНЫЕ ПРАВИЛА В РОССИИ: ЗА И ПРОТИВ**

***Е.Гурвич***

Диспут-клуб АНЦЭА

**21 мая 2015**

# Что такое БП?

БЮДЖЕТНЫЕ ПРАВИЛА (БП) –  
количественные ограничения на  
величину бюджетных показателей.

Основная цель БП – защита  
долгосрочных интересов страны против  
краткосрочных интересов и соблазнов  
политиков и групп интересов.

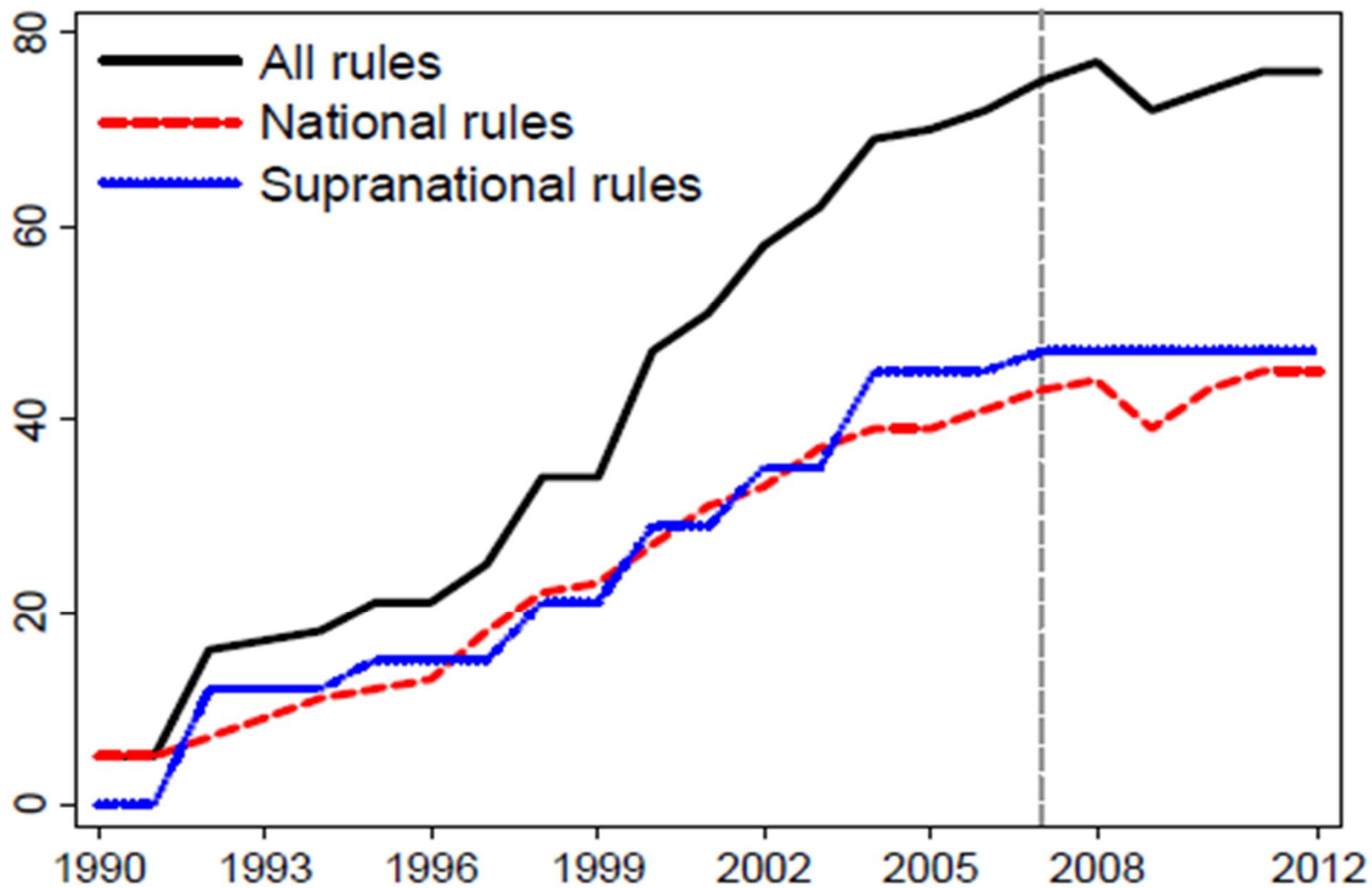
# Виды БП

Национальные и наднациональные (как «Пакт стабильности и роста»),

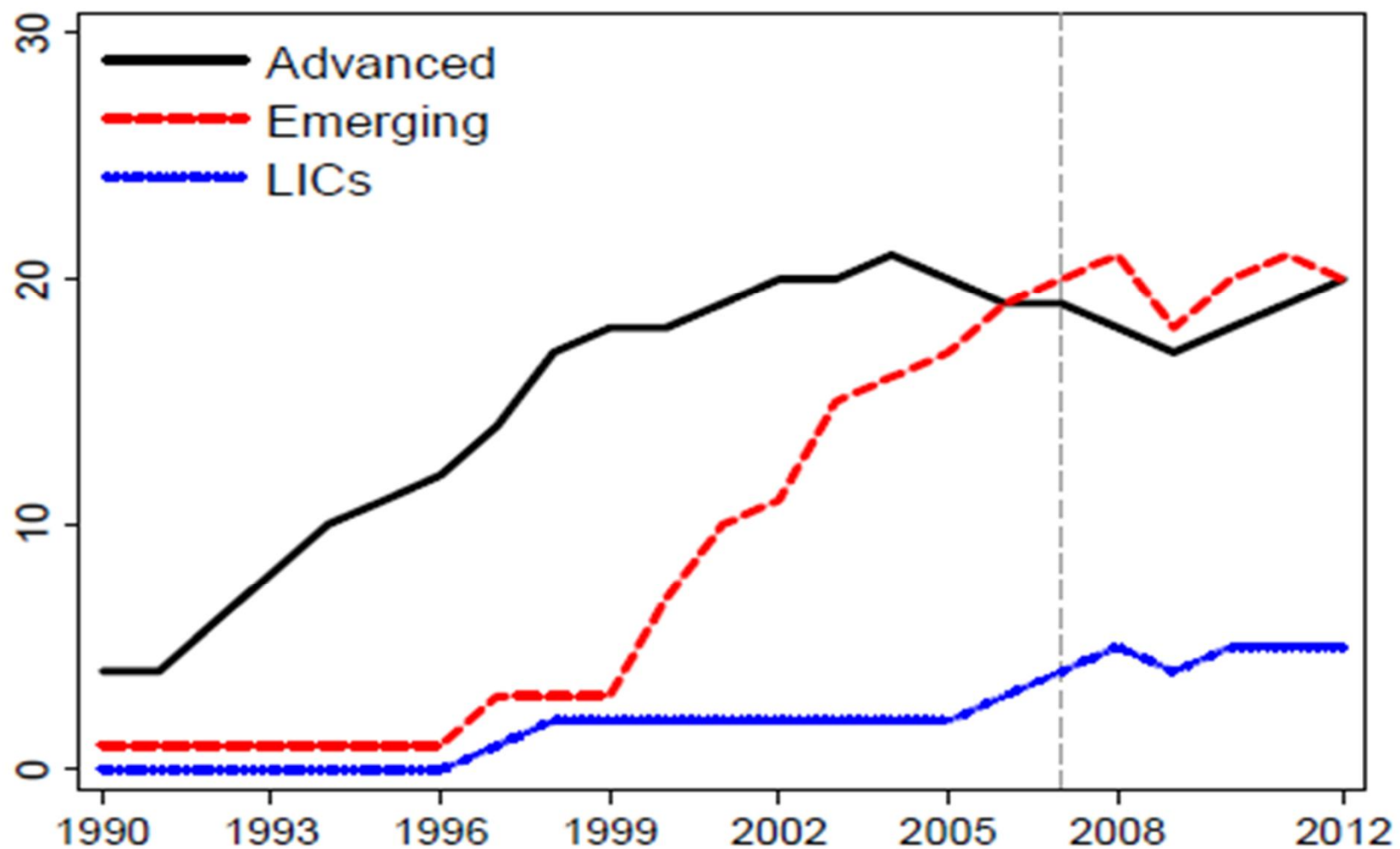
По ограничиваемым показателям:

- На величину государственного долга,
- На дефицит (структурный дефицит),
- На расходы (в % ВВП, темпы роста),
- На доходы (снизу или сверху).

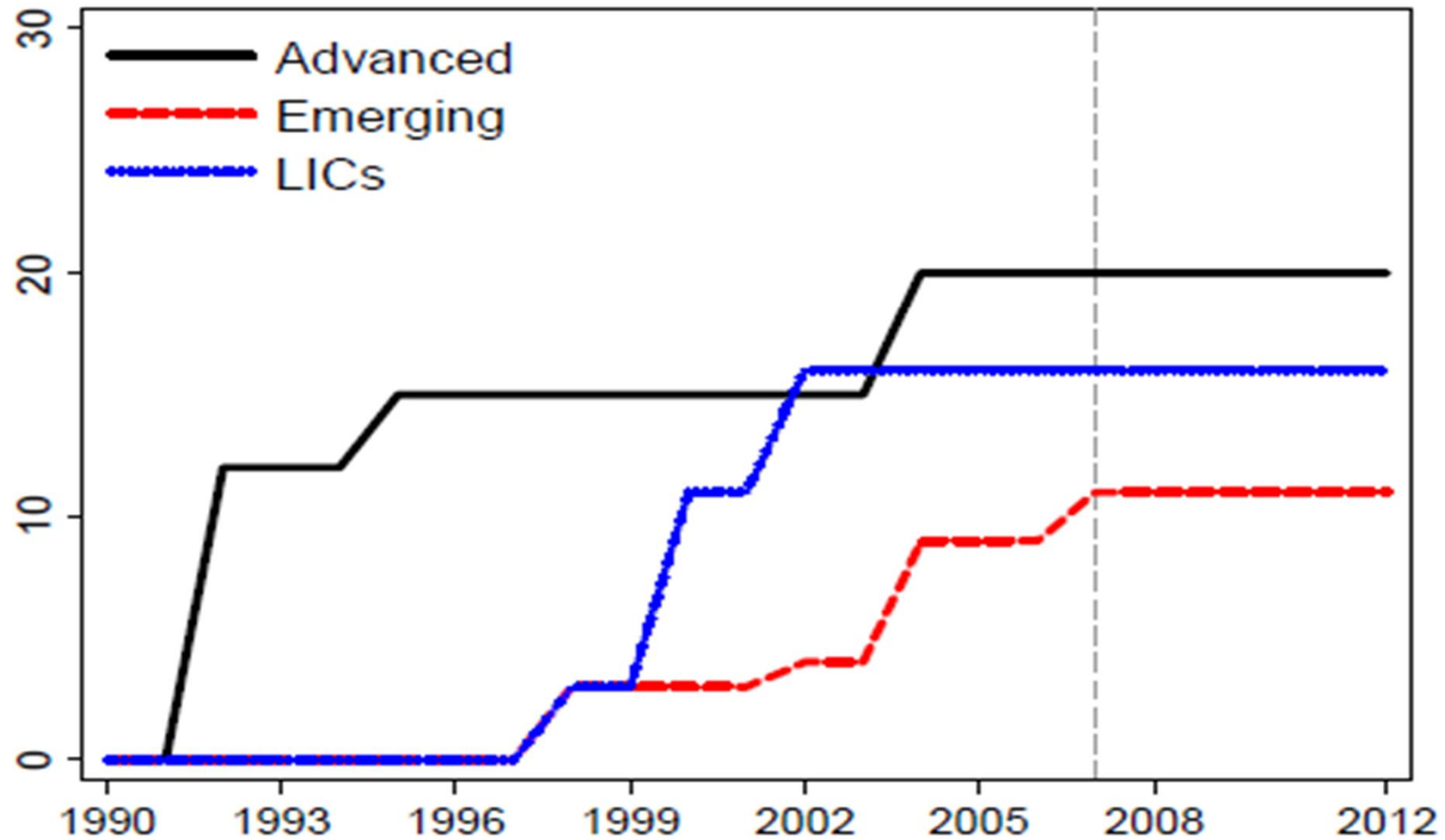
# Рост числа стран принявших БП



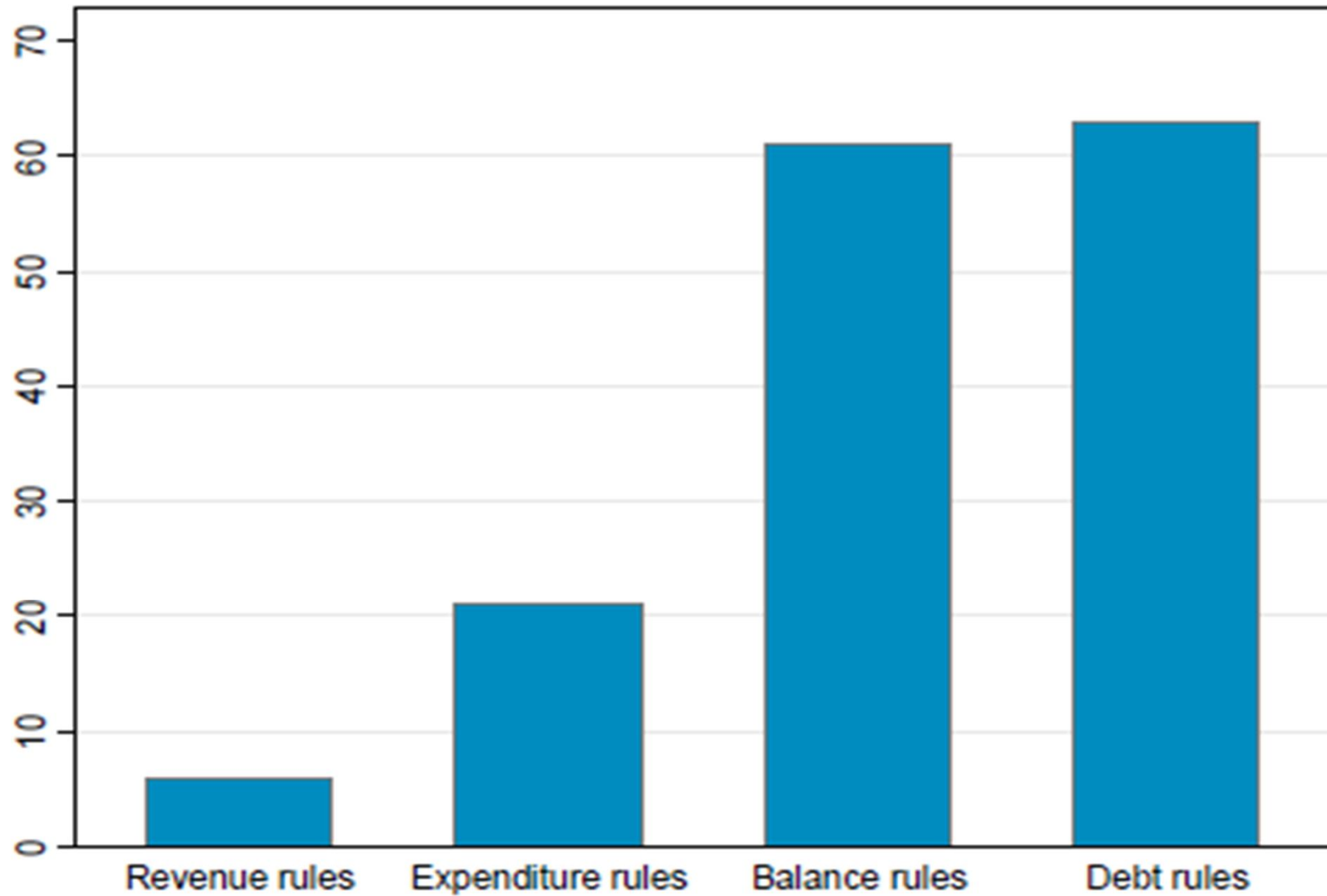
# Число стран с национальными БП по категориям



# Число стран с наднациональными БП по категориям



# Число стран с БП разного типа



# Зачем нужны БП?

1. Близорукость политиков. Если думать только о ближайших выборах, то имеет смысл тратить как можно больше, т.к. "расплачиваться" будут уже другие политики.

2. «Трагедия общин» (или «эффект прожорливости»). Группы лоббистов заинтересованы в росте расходов в своих интересах, т.к. бремя финансирования распределяется на всех.

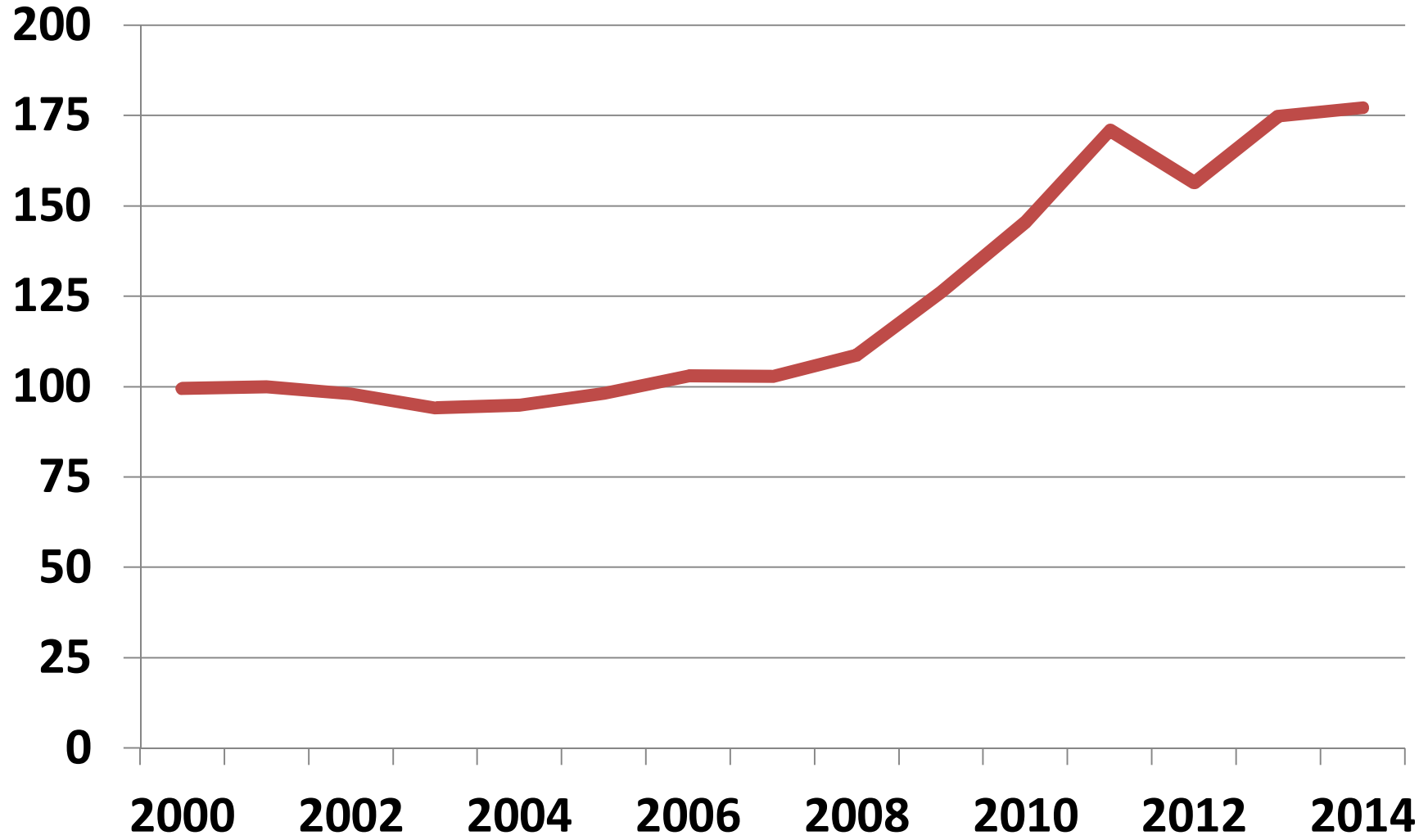


# Риски «свободы рук» в бюджетной политике

Каждый отдельный шаг может выглядеть безопасным, пока негативный шок не вызывает кризис.

- В Греции долг был большим но стабильным, пока не произошел международный финансовый кризис.
- Госдолг в России в 1997 г. выглядел не таким большим, пока не упали цены на нефть.

# Госдолг Греции (% ВВП)



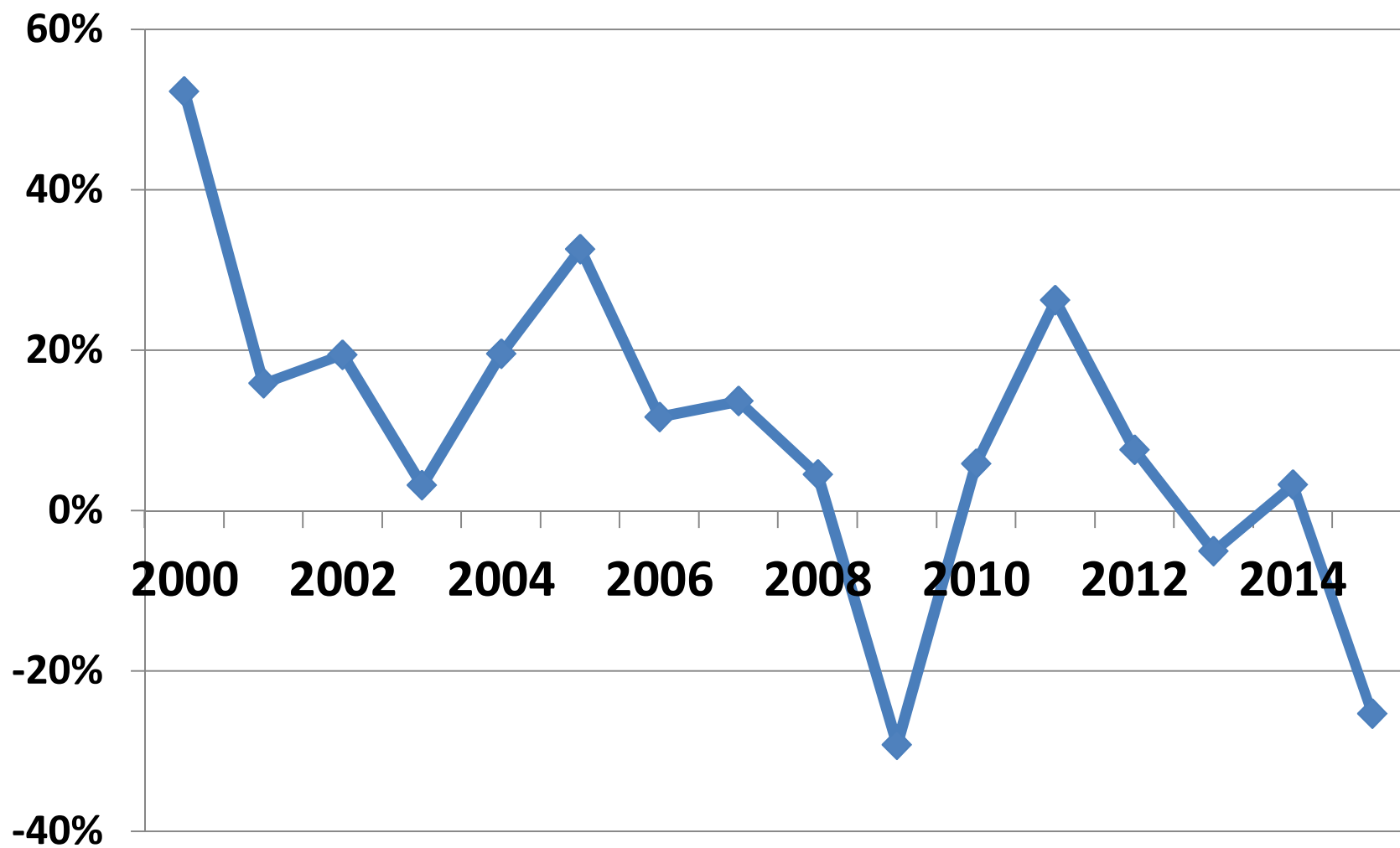
# Неформальные объяснения

- «Привязанные к мачте» – способ не поддаться соблазнам безответственной фискальной политики.
- Бюджетная политика – слишком серьезное дело чтобы полностью доверить его политикам.

## Специфика стран-экспортеров природных ресурсов

1. Колебания доходов особенно велики - изменение цен на нефть ведет во-первых к изменению физ. объема ВВП + при том же уровне производства меняется величина нефтяных доходов.
2. Запасы природных ресурсов ограничены и невозпроизводимы.

## Темпы изменения доходов фед. бюджета России в постоянных ценах



# Виды БП для сырьевых стран

1. Сглаживающие эффект волатильности экспортных цен. При высоких ценах сберегаются сверх-доходы, при низких потери доходов компенсируются.

Чили: фиксирован размер структурного дефицита (близкий к нулю) рассчитываемый при ожидаемой в следующие 10 лет средней цене на медь и молибден (прогнозируется независимыми экспертами)

# Виды БП для сырьевых стран-2

## 2. Сберегающие для будущих поколений.

- Норвегия – все нефтяные доходы поступают в Нефтяной (Пенсионный) фонд, расходуется только поступающий инвестиционный доход.
- Россия в 2008 г. Фиксированный (в % ВВП) размер нефтегазового трансферта.

# Нефтяные фонды

Практически все ведущие нефтедобывающие страны имеют Нефтяные фонды, но это не значит применение БП!

Это означает только то, что нефтяные доходы управляются в особом режиме с учетом их волатильности и возможного быстрого исчерпания.



## **Почему многие страны принимают БП?**

Корни тенденции распространения БП лежат в 1970-х годах. Тогда в условиях замедления роста развитые страны пытались вновь «разогнать» свои экономики, не проводя болезненные и непопулярные реформы. Для этого они все больше расширяли масштабы монетарных и фискальных стимулов.

## Почему многие страны принимают БП - 2

С середины 1970-х по середину 1990-х госдолг стран ОЭСР почти удвоился (с 40 до 75% ВВП). Однако результатом стимулирования стал рост инфляции и безработицы.

В результате произошел поворот к ограничению дискреционной политики центральных банков и правительств.

# Что дает применение БП – международный опыт?

Некоторые эконометрические исследования говорят о том что БП снижают процикличность расходов.

При этом более эффективны ограничения дефицита и долга.

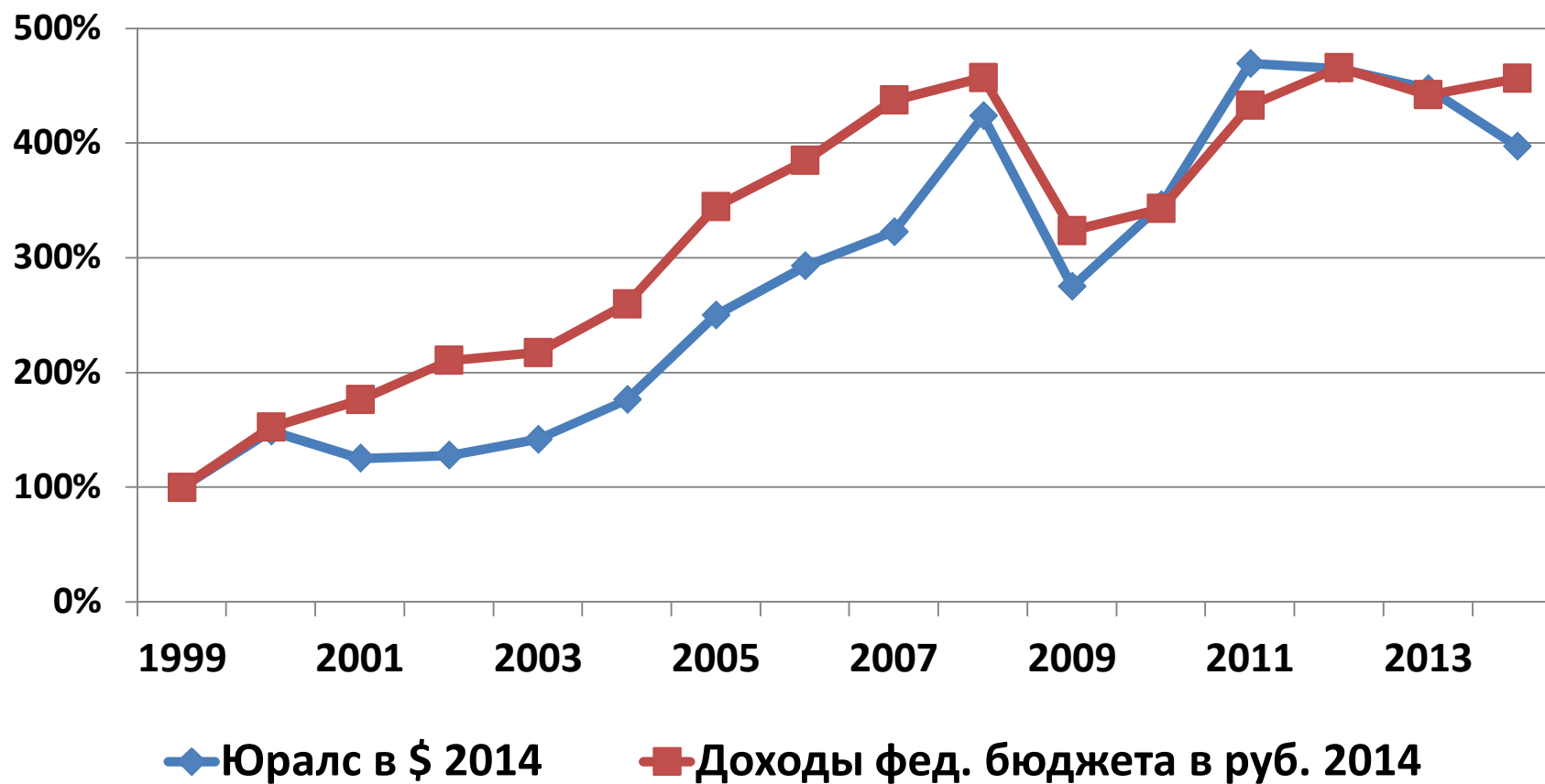
Однако некоторые авторы указывают, что БП работают только в сочетании с общим ответственным подходом к бюджетной политике (консервативное планирование и т.д.) и «культурой экономической стабильности»

# Что дает применение БП?

- Таким образом эффект зависит от общих институциональных условий, общей организации бюджетного процесса и дизайна БП.
- Судя по всему, предпочтительный вид БП – сочетание ограничения на структурный дефицит и величину долга.
- Для развивающихся стран/формирующихся рынков нелегко оценить необходимый для этого выделить «потенциальный ВВП».

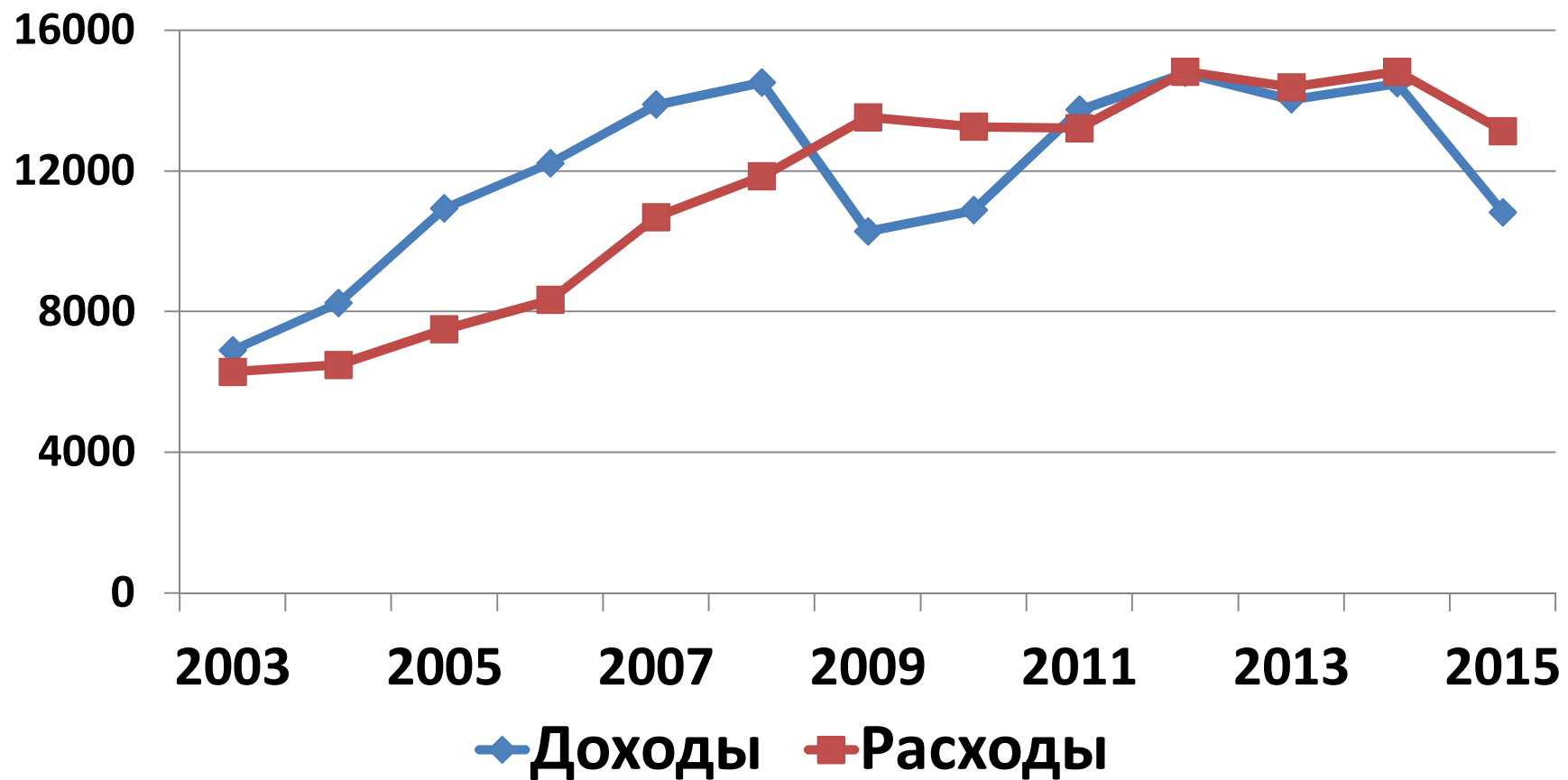
Проблема упрощается для нефтедобывающих стран, где бюджетный цикл в основном определяется ценами на нефть

Динамика цен на нефть и бюджетных доходов  
(1999=100%)



# Что дали БП в России?

Параметры федерального бюджета в  
ценах 2014 г. (млрд.руб.)



## Влияние кризисов на уровень жизни: темпы изменения в реальном выражении (%)

	1998	1999		2008	2009
Реальная зарплата	86,7	78,0		111,5	96,5
Реальный размер пенсий	95,2	60,6		118,1	110,7
Реальные располагаемые денежные доходы населения	84,1	87,7		102,4	103,0

# Теряет ли правительство деньги в Стабфонде?!

- Средний процентный доход от размещения средств Рез. Фонда с момента его создания (2008 г.) 1,5% годовых.
- Фактическая доходность за счет курсовой разницы 8,5% годовых.
- **Итого средняя доходность 10% годовых.**
- Средняя годовая доходность фондового рынка 0,9%.
- Как можно получить больше 10% годовых без риска???



## **Единственное «негативное» последствие БП в России**

- Кризис 2009 г. удалось залить деньгами – в результате он (в отличие от кризиса 1998 г.) не дал толчок реформам и не выполнил роль «санитара леса». Не было шока – но не было и оздоровления.
- Это одна из причин замедления роста после 2011 г.

## Чем объясняется смена БП в России?

- В начале 2000-х все (Мирбанк, ОПЕК, ...) считали что цены на нефть будут колебаться вокруг 20 долл./барр. Эта цена была взята как «базовая» для Стабфонда.
- Вместо этого цены на нефть начали расти. В 2008 г. была принята концепция «постоянного нефтяного дохода» популярная у МВФ. Была заморожена в 2009 г. (как и во многих др. странах).

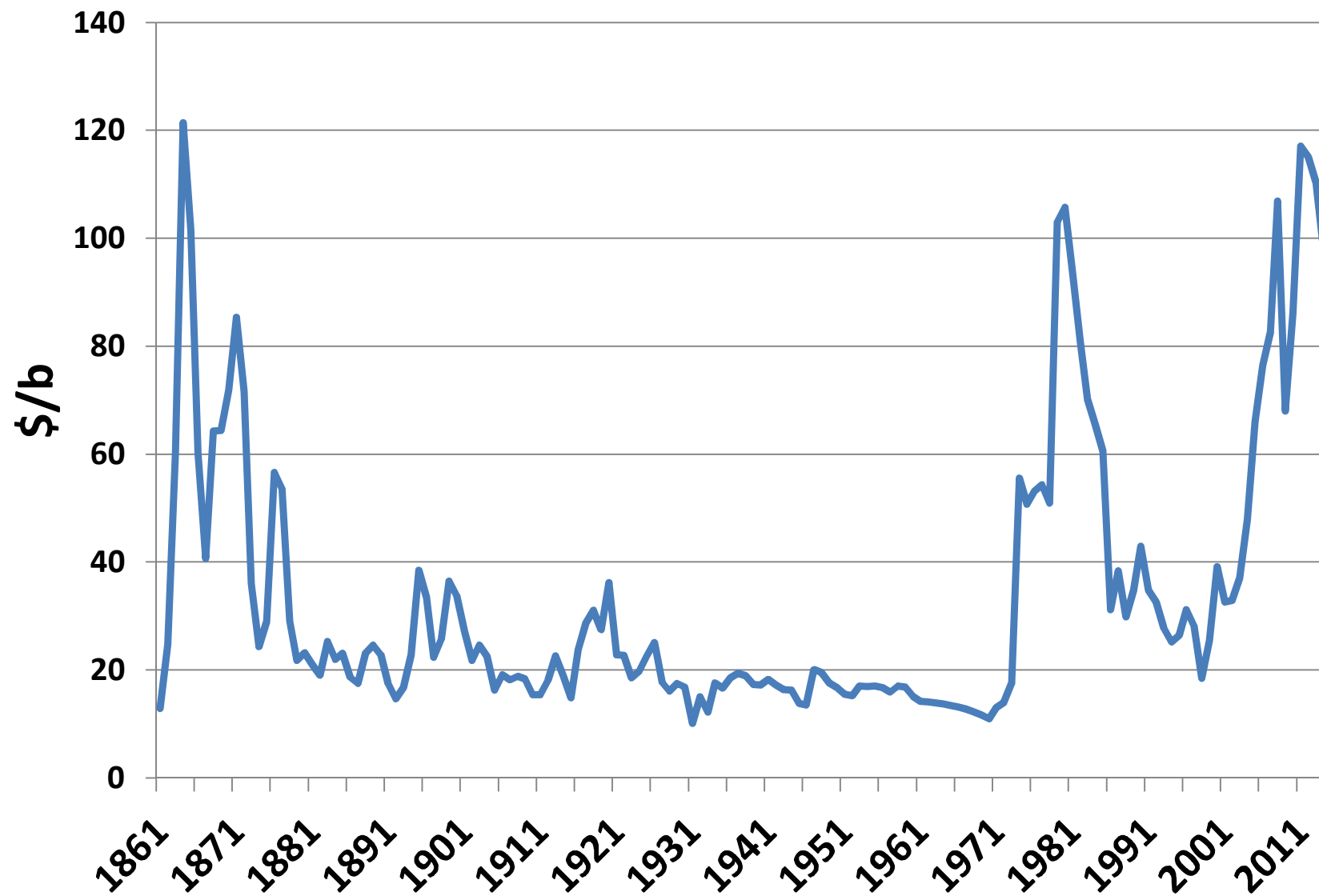
## Чем объясняется смена БП в России - 2

- Принцип «постоянного нефтяного дохода» предполагает перераспределение между поколениями. Важен в странах где запасы сравнительно невелики (покрывают не более 30 лет добычи). Для России это не актуально.
- В 2013 г. введен 3-й вариант БП – гибкое определение базовой цены как скользящей средней за 10 лет.

# Что дальше?

- Опыт текущего года показывает, что БП были слишком мягкими. В результате мы недостаточно накопили для того чтобы пережить двукратное падение цен на нефть.
- Необходимо скорректировать БП с учетом уроков и дополнительного анализа закономерностей движения цен на нефть.

# Цены на нефть в долларах 2014 г.



**И ПОВЫШАТЬ «КУЛЬТУРУ  
СТАБИЛЬНОСТИ»!**