

Фонд «Институт экономической политики им. Е.Т. Гайдара»

На правах рукописи

Горюнов Евгений Львович

ОЦЕНКА ДОЛГОСРОЧНОЙ УСТОЙЧИВОСТИ БЮДЖЕТНО-
НАЛОГОВОЙ ПОЛИТИКИ В РОССИИ ПРИ ПОМОЩИ ПОКАЗАТЕЛЯ
БЮДЖЕТНОГО РАЗРЫВА

Специальность: 08.00.10 - Финансы, денежное обращение и кредит

Аннотация диссертации на соискание ученой степени кандидата
экономических наук

Научный руководитель:
Доктор экономических наук
Синельников-Мурылёв Сергей Германович

Москва 2020

Актуальность темы исследования. Постепенное увеличение продолжительности жизни и падение рождаемости приводит к тому, что средний возраст населения растет. Старение населения наблюдается как в развитых странах, так и в развивающихся, причем данная демографическая тенденция устойчива. Эти процессы ожидаемо приведут к увеличению расходов государственных бюджетов на социальные нужды, что ставит под вопрос устойчивость государственных финансов в долгосрочной перспективе. Оценки экономистов ОЭСР показывают, что к 2060 г. государственные расходы на пенсии в странах ОЭСР вырастут на 2 п.п. ВВП, а на расходы на здравоохранение – на 2,4 п.п. ВВП. Если не предпринимать никаких усилий по стабилизации бюджетной системы, дефициты будут увеличиваться, а государственная задолженность будет неконтролируемо расти. Предстоящее повышение расходов на пенсионное обеспечение и здравоохранение и связанный с этим рост рисков потери устойчивости бюджета представляет собой глобальный вызов для большинства стран, в которых присутствуют относительно развитые институты социальной поддержки.

Россия не является исключением в этом смысле: демографические тенденции таковы, что в ближайшие несколько десятилетий соотношение между численностью молодого и пожилого населения будет изменяться в направлении увеличения доли пожилых. Есть основания полагать, что в случае, если власти будут реагировать на изменение возрастной структуры населения и бюджетно-налоговая политика сохранится в текущем варианте, то это приведет к заметному увеличению расходов на социальную политику и здравоохранение. Образовавшийся дефицит постепенно приведет к дестабилизации бюджетной системы, если он не будет покрыт наращиванием доходов сопоставимого масштаба или расходы не будут снижены.

Состояние российского бюджета не вызывает беспокойства, если рассматривать текущие показатели. Профицит федерального бюджета в 2019 г. составил 1,8% ВВП (2,7% ВВП годом ранее) на фоне умеренного экономического роста, а с учетом валютных резервов, превышающих весь

внешний долг Российской Федерации, состояние государственных финансов России выглядит как вполне устойчивое. Однако, принимая во внимание то, что бюджетная сфера является весьма консервативной, необходимо рассматривать более широкую перспективу при исследовании устойчивости государственных финансов, т.е. нельзя ограничиваться краткосрочным анализом, основанным на текущих значениях бюджетных показателей. Оценки, выполненные для стран ОЭСР, показывают, что для сохранения устойчивости госдолга при прогнозируемых темпах роста среднего возраста населения потребуются значительные корректировки бюджетно-налоговой политики в направлении ужесточения. В связи с этим актуальной представляется задача получения аналогичных оценок для России, которые могли бы служить ориентиром при разработке и реализации реформ в бюджетном секторе, позволяющих постепенно адаптировать бюджетно-налоговую политику под новую демографическую реальность.

В российском экспертном и академическом сообществе уже более десяти лет идет обсуждение вариантов корректировки бюджетно-налоговой политики и пенсионной системы с целью повысить ее сбалансированность в длительной перспективе. В основном дискуссии были посвящены возможности повышения пенсионного возраста, что позволило бы существенно снизить нагрузку на бюджет и повысить его устойчивость. Результатом этих обсуждений стало решение, принятое в 2018 г., о постепенном повышении пенсионного возраста. В дополнение к этому была повышена ставка налога на добавленную стоимость. Данные меры были направлены не на пополнение текущего бюджета, состояние которого действительно представляется вполне стабильным, а на то, чтобы продвинуться в направлении укрепления долгосрочной устойчивости бюджета.

В данной работе предлагается инструментарий для оценки долгосрочной бюджетной устойчивости российского бюджета с применением класса показателей, получивших название показателей «бюджетного разрыва»

(fiscal gap). Класс показателей бюджетного разрыва был предложен О. Бланшаром и его соавторами еще в начале 90-х, но для России до последних лет расчеты этих показателей не проводились. Примененная в данном диссертационном исследовании методика оценки долгосрочной сбалансированности бюджета дает возможность охарактеризовать устойчивость государственных финансов в количественных интерпретируемых показателях. Она также позволяет количественно оценивать эффективность различных мер укрепления долгосрочной бюджетной стабильности. Важнейшим фактором, влияющим на состояние российского бюджета, является цена на энергетические ресурсы, поэтому анализ долгосрочной бюджетной устойчивости не может не учитывать роль нефтегазового сектора. Предлагаемая методика принимает во внимание эту структурную особенность российской экономики.

Степень разработанности научной проблемы. Бюджетную политику и феномен дефолта по государственному долгу с точки зрения современной политической экономики анализировали А. Алесина, Г. Табеллини, Т. Перссон, К. Рогофф, Дж. Бьюлоу, П. Кругман, Х. Коул, Т. Кихо и другие. Определяющий вклад в исследование эмпирических закономерностей кризисов государственного долга внесли К. Рогофф и К. Рейнхарт. Также многочисленные работы, посвященные проблемам фискальной политики в развивающихся экономиках, публиковали Б. Эйхенгрин, Р. Хаусманн, Н. Рубини, М. Савостано, Г. Камински.

Анализ факторов, определяющих устойчивость динамики госдолга, в рамках формальной модели впервые была выполнена И. Домаром. Эмпирические исследования устойчивости госдолга, основанные на тестировании гипотезы о согласованности бюджетной политики с долгосрочным бюджетным ограничением, в разное время выполнялись такими авторами, как Х. Бон, Б. Трехан, К. Уолш, М. Флавин, Д. Уилкокс, М. Уикенс, М. Юктам Д. Хэмилтон. Значительный вклад в продвижение теории бюджетной устойчивости сделали экономисты ОЭСР, МВФ и Всемирного

банка: О. Бланшар, Дж. Хорн, К. Бернсайд, Р. Хэмминг, Дж. Каддингтон и другие.

Оценки долгосрочной бюджетной устойчивости США и других развитых стран, основанные на показателях бюджетного разрыва, представлены в работах А. Ойербаха, Дж. Гохейла, Л. Котликоффа, У. Гейла и их соавторов. Критическую оценку данных методов давали Ч. Уиплош и М. Голдстайн. Оценки бюджетного разрыва для России делали С. Синельников-Мурылев, Л. Котликофф, А. Кудрин. Близкую методологию использовали С. Власов, Ю. Власова, Е. Дерюгина, А. Пономаренко, И. Соколов, Е. Ермакова, А. Кнобель, С. Дробышеский. Сбалансированность пенсионной системы и взаимосвязь пенсионной системы с рынком труда в своих публикациях анализировали Е. Гурвич, М. Мамедли, М. Иванова, Е. Клепикова, Р. Капелюшников, В. Ляшок, В. Назаров, Т. Малева.

На текущий момент сформирован основной комплекс методов оценки бюджетной устойчивости, который используются в прикладных исследованиях. Вместе с тем, эффективная оценка устойчивости государственных финансов на практике связана с существенными сложностями, поскольку указанные меры имеют значительные ограничения. В настоящее время активные исследования ведутся в направлении совершенствования методов оценки рисков фискальной дестабилизации.

Цель и задачи исследования. Целью исследования является получение оценки долгосрочных дисбалансов в государственных финансах России, выявление факторов, от которых зависит степень долгосрочной сбалансированности бюджетной системы, а также оценка эффективности повышения ставки НДС и увеличения пенсионного возраста с точки зрения укрепления устойчивости бюджета.

Ниже следует перечень задач, которые решались в рамках достижения поставленной цели:

- Предложить модификацию методологии оценки бюджетной устойчивости при помощи показателей бюджетного разрыва,

подходящую для оценки бюджетной устойчивости российской экономики с учетом ее структурных характеристик.

- Разработать и построить детализированный долгосрочный прогноз макроэкономических, демографических и бюджетных показателей.
- Установить, обеспечивает ли действующий курс бюджетно-налоговой политики устойчивость государственных финансов в долгосрочной перспективе. Выполнить анализ, опираясь на показатели бюджетного разрыва, рассчитанные на основе разработанного прогноза.
- Сформировать заключение о факторах долгосрочной бюджетной устойчивости, а также об эффективности меры повышения пенсионного возраста.

Предмет исследования. Предметом исследования является эволюция состояния бюджетной системы Российской Федерации с точки зрения сбалансированности доходов и расходов бюджета, демографические процессы в России, роль нефтегазовых доходов в обеспечении устойчивости бюджетной системы Российской Федерации.

Объект исследования. Объектом исследования являются бюджетные показатели российской бюджетной системы в их взаимосвязи с демографическими процессами.

Теоретическая и методологическая основа исследования. Метод оценки бюджетной устойчивости основан на концепции межвременного бюджетного ограничения государства, отражающего согласованность расходов и доходов бюджета за все время его существования. Это ограничение получается путем агрегирования множества отдельных бюджетных ограничений, каждое из которых описывает движение бюджетных средств в пределах одного года. Главным инструментом оценки бюджетной устойчивости выступает показатель бюджетного разрыва, который выводится из межвременного бюджетного ограничения. Для анализа факторов бюджетной устойчивости используется сценарное прогнозирование. При

построении демографического прогноза используется метод компонент. Также используются элементы регрессионного анализа.

Информационная база исследования. Информационной базой исследования выступает подготовленный Министерством экономического развития Российской Федерации долгосрочный прогноз социально-экономического развития, опубликованный в 2018 г.¹ Также используются фактические демографические данные и прогноз Росстата. Фактические макроэкономические показатели взяты из официальной статистики, предоставленной Росстатом и Банком России. Данные об исполнении консолидированного бюджета Российской Федерации и бюджетов Государственных внебюджетных фондов взяты из официальных документов, опубликованных на информационных страницах Федерального Казначейства Российской Федерации. Данные о запасах минеральных ресурсов, ценах на нефть и газ были взяты из статистического обзора, предоставляемого компанией British Petroleum, официальной статистики, публикуемой Министерством энергетики Российской Федерации, а также из аналитических материалов МВФ.

Обоснованность и достоверность результатов исследования. Исследование опирается на долгосрочные прогнозы Министерства экономического развития Российской Федерации и Росстата. Для повышения надежности оценок бюджетной устойчивости в работе рассматривается несколько различных сценариев, после чего результаты обобщаются.

Научная новизна исследования. Основные результаты диссертационного исследования, имеющие научную новизну:

- Получены оценки показателя бюджетного разрыва для России, на основе которых сделан вывод, что проводимая в настоящий момент бюджетно-налоговая политика не способна обеспечить устойчивость государственных финансов в долгосрочной перспективе.

¹ Текст Прогноза МЭР представлен на официальном сайте Минэкономразвития РФ. См. URL:<http://economy.gov.ru/minec/about/structure/depmacro/201828113>

Полученные значения бюджетного разрыва дают численный ориентир для необходимого укрепления бюджетного баланса.

- Проведен анализ факторов долгосрочной бюджетной устойчивости. Анализ основан на сравнении значений бюджетного разрыва, рассчитанных для сценариев с различными предпосылками относительно демографических тенденций, экономической активности населения и динамики показателей нефтегазового сектора. С опорой на рассчитанные показатели бюджетного разрыва сделан вывод о существенной позитивной роли решения о повышении пенсионного возраста в обеспечении долгосрочной бюджетной устойчивости. Также обоснован вывод, что ключевым фактором долгосрочных бюджетных дисбалансов является прогнозируемое сокращение нефтегазовых доходов.

Теоретическая и практическая значимость. Теоретическая значимость состоит в разработке методов расчета долгосрочной динамики бюджетных показателей, а также в построении единого показателя бюджетной устойчивости. Практическая значимость заключается в полученных оценках долгосрочной устойчивости бюджетно-налоговой политики, а также в анализе роли повышения пенсионного возраста и повышения НДС с точки зрения достижения сбалансированности бюджета. В дальнейшем адаптированная к российской экономике методология расчета бюджетного разрыва, предложенная в данной диссертации, может использоваться для оценки долгосрочных эффектов от реформ в бюджетно-налоговой политике.

Структура диссертации. Диссертация состоит из трех глав, заключения, списка сокращений и завершается списком использованных источников. Первая глава дает общий теоретический контекст: обсуждаются различные подходы к исследованию проблемы оценки бюджетной устойчивости и феномена дефолта по государственному долгу. В первой главе приводится определение показателя бюджетного разрыва и обосновывается возможность его использования для оценки бюджетной устойчивости. Во второй главе

описываются принципы, на которых строятся необходимые для расчета показателя бюджетного разрыва прогнозы, а именно, макроэкономический и демографический прогнозы. В третьей главе приводятся результаты расчетов бюджетного разрыва. Полученные результаты обсуждаются, интерпретируются и сравниваются с результатами аналогичных исследований. В конце каждой главы дается ее краткое содержание. В заключении формулируются ключевые выводы исследования.

Горюнов Е.А.
[подпись]