

© 2014 г.

Заур Велиев

доктор философии по экономике (кандидат экономических наук)

учитель «Университета Азербайджана»

(e-mail: zaurveliyev@gmail.com)

ФИСКАЛЬНАЯ УСТОЙЧИВОСТЬ: ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ И МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ

В статье рассматриваются теоретико-методологические основы и формы бюджетной (фискальной) устойчивости. Исследуются формы фискальной устойчивости. Сделан вывод о том, что фискальная устойчивость – устойчивость не только бюджетной системы, а всего государственного сектора экономики.

Ключевые слова: устойчивость, фискальная устойчивость, долг, долговая устойчивость, постоянный доход.

Устойчивость – это, с одной стороны, долгосрочное равновесие между эксплуатацией ресурсов и развитием человеческого общества, а с другой стороны – способность системы сохранять текущее состояние при наличии внешних воздействий (когда она не меняется под воздействием внешних шоков).

Фискальная устойчивость – с одной стороны, макроэкономическая, а с другой, финансовая концепция. Во многих источниках фискальная устойчивость рассматривается как долговая устойчивость. Долговая устойчивость имеет место, когда экономическая политика не допускает неограниченного увеличения отношения государственного долга к ВВП.

С. Власов определяет фискальную устойчивость как состояние, при котором удовлетворение потребностей текущего поколения не оказывает негативного влияния на удовлетворение потребностей будущих поколений¹.

Большинство западных ученых при определении понятия устойчивости государственных финансов пользуется термином «межвременное бюджетное ограничение» (intertemporal budget constraint)². Межвременное бюджетное ограничение – это бюджетное ограничение по отношению к

¹ Власов С.А. Теоретические аспекты применения понятия устойчивости государственных финансов, 2010.

² Krejdl A. Fiscal Sustainability – Definition, Indicators and Assessment of Czech Public Finance Sustainability, 2006. (Working Papers No. 2006/3).

расходам и поступлениям более чем на один период. Межвременное бюджетное ограничение – это критерии для определения и оценки долговой устойчивости.

Но бюджетная устойчивость – это не только долговая устойчивость. Когда мы говорим об устойчивости бюджета, то мы имеем в виду фискальную устойчивость бюджетной системы на средне- и долгосрочную перспективу. Однако понятие фискальной устойчивости выходит за рамки бюджетной системы, т. к. во многих странах структура бюджетной системы разная. Стоит также обратить внимание на то, что все проблемы, связанные с фискальной устойчивостью, в конечном итоге рассматриваются в контексте государственного сектора экономики. Другими словами, когда мы говорим о фискальной устойчивости, то мы говорим об устойчивости государственного сектора экономики.

У фискальной устойчивости может быть множество разных форм, а долговая устойчивость – одна из них.

Долговая устойчивость. Государственный долг является устойчивым, когда государство может продолжать его обслуживание, не прибегая к нереалистично (с социальной и политической точки зрения) большой корректировке будущих доходов или первичной (без учета процентов) траектории расходов¹.

Из этого определения следует, что при разумных размерах первичного сальдо государственного бюджета государство является как состоятельным (дисконтированные будущие первичные сальдо превышают текущий чистый объем государственного долга), так и ликвидным (способность погасить обязательства при наступлении срока оплаты).

Основные понятия, связанные с устойчивостью долга:

1. Платежеспособность. Существующая сумма долга полностью покрывается чистой приведенной стоимостью всех ожидаемых в будущем первичных сальдо.
2. Ликвидность. Способность выполнять обязательства, по которым наступает срок погашения.
3. Устойчивость. По платежеспособности и ликвидности не ожидается неоправданно крупных корректировок.
4. Уязвимость. Риск неплатежеспособности или неликвидности.

Для определения долговой устойчивости, как правило, пользуются следующими индикаторами, которые были предложены Международным валютным фондом.

¹ Джеймс Д., Джефри Д., Манал Ф., Ван Рийкегем К. Фискальная консолидация в целях стабильности и экономического роста. Международный валютный фонд. 2006 (Серия брошюр № 55).

Таблица 1

Индикаторы долговой устойчивости, %

	Сильная	Средняя	Слабая
Чистая приведенная стоимость (ЧПС) (NPV) долга / ВВП	50	40	30
ЧПС долга/экспорт	200	150	100
Обслуживание долга/экспорт	25	20	15
ЧПС долга/доходы	300	250	200
Обслуживание долга/доходы	35	30	25

Источник: Revisiting the Debt Sustainability Framework for Low-Income Countries, Prepared by Staffs of the IMF and World Bank, Approved by Siddharth Tiwari and Otaviano Canuto, January 12, 2012.

Есть также еще два индикатора для оценки долговой устойчивости. Те страны, которые подписали Маастрихтское соглашение, должны соблюдать два фискальных критерия:

- дефицит государственного бюджета не должен превышать 3% ВВП;
- государственный долг должен быть менее 60% ВВП.

Принцип постоянного дохода. Вопросы, касающиеся устойчивости в средне- и долгосрочной перспективе, приобретают дополнительную значимость для стран, значительная часть доходов которых связана с природными ресурсами. При рассмотрении вопросов устойчивости налогово-бюджетной политики для таких стран следует принимать во внимание исчерпаемость ресурсов, а также изменчивость, свойственную ценам на сырьевые товары¹.

Для рационального использования природных ресурсов МВФ предлагает использовать принцип постоянного дохода. МВФ в большинстве случаев использует этот принцип в отношении сглаживания расходов и применяет его к совокупным государственным расходам, выводя таким образом стабильную траекторию динамики не связанного с ресурсами сальдо. Гипотеза постоянного дохода означает, что страна имеет постоянный поток потребления, равный (условной) прибыли на приведенную стоимость будущих поступлений от природных ресурсов. Когда добыча ресурсов идет полным ходом, значительная часть поступлений от них направляется в сбережения, чтобы накопить сумму активов, не связанных с природными ресурсами. Прибыль на эти активы покрывает расходы в форме аннуитета после завершения периода добычи².

¹ Пособие по обеспечению прозрачности доходов от природных ресурсов. МВФ, 2007.

² Там же.

Для оценки устойчивости применяются три общих показателя:

1. Общее сальдо. Разница между изменением совокупных запасов и совокупного долга страны.

2. Ненефтяной (первый) бюджетный баланс. Это разность между ненефтегазовыми доходами бюджета и его расходами, за минусом расходов, связанных с нефтегазовой деятельностью. Первичный ненефтегазовый баланс бюджета – ненефтегазовый баланс бюджета без учета расходов на обслуживание государственного долга.

3. Величина постоянного дохода (трансферта из суверенного фонда). Трансферт должен формироваться в соответствии с ограничениями денежно-кредитной политики. Величина трансферта должна базироваться на определении долгосрочной средней цены на нефть.

Устойчивость пенсионной системы и системы здравоохранения.

Рост пенсионных расходов за последние годы обусловлен прежде всего старением населения. Старение населения – результат взаимодействия увеличения средней продолжительности жизни и падения рождаемости. В итоге число пожилых людей увеличивается, тем самым растут и финансовые ресурсы, направляемые на удовлетворение их потребностей.

Старение населения в Европе происходит в результате взаимодействия четырех демографических факторов. Во-первых, коэффициенты рождаемости во всех странах ЕС остаются и, согласно прогнозам, будут оставаться на уровне, который гораздо ниже коэффициента естественного воспроизводства населения. Во-вторых, наблюдаемое в последние годы снижение рождаемости, последовавшее за бумом рождаемости в послевоенные годы, а также предстоящее достижение этими контингентами населения пенсионного возраста приведут к временному увеличению (хотя оно может продолжаться несколько десятилетий) коэффициента престарелых иждивенцев. В-третьих, согласно прогнозам, к 2050 г. ожидаемая продолжительность жизни при рождении, которая с 1960 г. увеличилась на 8 лет, возрастет еще на 6 лет для мужчин и на 5 лет для женщин. В-четвертых, прогнозируется, что значительный чистый приток мигрантов будет сохраняться вплоть до 2050 г. Но общая численность мигрантов достигнет 40 млн чел., этот приток не сможет компенсировать низкую рождаемость и растущую продолжительность жизни.

Старение населения и нехватка средства приведет к серьезным проблемам в будущем¹.

1. Смещение структуры спроса из-за изменения возрастной структуры населения. С повышением возраста увеличивается потребность в услугах

¹ Кудрин А., Гурвич Е. Старение населения и угроза бюджетного кризиса. // Вопросы экономики, 2012.

здравоохранения, а наиболее пожилым часто требуется дополнительная социальная опека.

2. Сокращение удельного веса младших групп снижает нагрузку на работающее население, а рост численности старших групп создает дополнительную нагрузку на государственные финансы.

3. Снижение предложения труда из-за старения населения. В частности, изменение численности населения при неизменных показателях трудовой активности приведет к сокращению численности экономически активного населения.

4. «Легкий» способ решения бюджетных проблем, обусловленных демографическими тенденциями, состоит в наращивании государственного долга.

Для оценки устойчивости внедряется два общих показателя:

- чистые пособия – приведенная стоимость пособий за вычетом приведенной стоимости взносов;
- внутренняя норма прибыли на взносы – норма выравнивания приведенной стоимости взносов и пособий.

Нет единого мнения в отношении содержания термина фискальной или финансовой устойчивости для системы здравоохранения. Но есть понимание того, что он касается «способности платить» или «доступности по стоимости». Тем не менее, коренной вопрос устойчивости – поддержание равновесия между растущим бременем расходов и ограниченными ресурсами – вызывает озабоченность во всех странах. Это неизбежно означает необходимость искать компромиссы как в самом секторе здравоохранения, так и в более широком плане между сектором здравоохранения и всей остальной экономикой.

Фискальная устойчивость для субъектов бюджетной системы.

Одна из форм фискальной устойчивости – это устойчивость в межбюджетных отношениях.

Методика определения устойчивости бюджета в российской экономике была разработана группой авторов под руководством Г. Поляка.

В качестве расчетных показателей предлагаются:

- минимальные расходы бюджета, под которыми понимаются средства, предусмотренные в бюджете для финансирования конституционно гарантированных мероприятий по обеспечению учреждений, предприятий и организаций, состоящих на бюджете и предоставляющих бесплатные или на льготных условиях услуги и товары [Рм];
- собственные доходы бюджета [Дс];
- регулирующие доходы бюджета [Др];
- бюджетная задолженность [З];

Полученные показатели объединяются в группы по степени устойчивости:

- абсолютная устойчивость: $R_m < [D_c + D_p]$;
- нормальное состояние устойчивости: $R_m = [D_c + D_p]$;
- неустойчивое состояние: $R_m > [D_c + D_p - Z]$;
- абсолютно неустойчивое состояние: $R_m > [D_c + D_p]$.

Рассматривая фискальную устойчивость с позиции налоговых расходов, нужно учитывать доходы, упущенные в результате действия отдельных положений налогового кодекса. Они могут включать изъятия из налогооблагаемой базы, установленные вычеты из валового дохода, налоговые кредиты, вычитаемые из налоговых обязательств, применение сниженных налоговых ставок, а также отсрочки налоговых платежей. Другими словами, это налоговые льготы и освобождения.

Исследования показывают, что во многих случаях потери доходов бюджета в связи с использованием налоговых льгот и освобождений не компенсируются выгодами для общества, создаваемыми данными льготами. Это может объясняться недостаточной адресностью налоговых льгот и освобождений (в том числе социально ориентированных), отступлением от соблюдения основных качественных характеристик налоговой системы, другими искажениями в связи с применением налоговых льгот. Так, недостаточную адресность налоговых льгот и освобождений можно проиллюстрировать примером пониженных ставок НДС на продукты питания¹.

Государственный фонд в виде бюджета может нести потери, используя налоговые льготы и освобождения. С одной стороны, это чисто фискальные потери, а с другой стороны, внедрение тех или иных льгот может в конечном итоге не дать нужного социально-экономического эффекта. Именно в таких случаях на первый план выходит вопрос о фискальной устойчивости бюджета с позиций налоговых расходов, т. е., вопрос о том, насколько бюджет может в средне- и долгосрочный период нести этот груз в виде налоговых льгот и освобождений.

¹Малинина Т. Оценка налоговых льгот и освобождений: зарубежный опыт и российская практика. М.: Ин-т Гайдара, 2010.