



Евразийская экономическая политика
Департамент макроэкономической политики

ДОКЛАД

Бюджетные правила
государств – членов ЕАЭС
и мировой опыт применения
бюджетных правил

Москва
2020

Оглавление

| | |
|---|----|
| Резюме | 3 |
| Обзор механизмов бюджетных правил стран ЕАЭС | 4 |
| Республика Армения | 4 |
| Республика Беларусь | 5 |
| Республика Казахстан | 6 |
| Кыргызская Республика | 7 |
| Российская Федерация | 8 |
| Влияние бюджетных правил стран ЕАЭС на фискальные параметры и экономический рост | 10 |
| Республика Армения | 10 |
| Республика Беларусь | 12 |
| Республика Казахстан | 14 |
| Кыргызская Республика | 17 |
| Российская Федерация | 19 |
| Мировой опыт применения бюджетных правил | 22 |
| Сырьевые государства | 22 |
| Несырьевые государства | 25 |
| Наднациональные бюджетные правила Европейского союза | 28 |
| Фонды благосостояния государств Персидского залива | 31 |
| Приложение. Рекомендации по совершенствованию бюджетных правил государств – членов Евразийского экономического союза | 35 |

Резюме

Государства – члены ЕАЭС используют в практике управления государственными финансами бюджетные правила. Бюджетные правила государств-членов ориентированы главным образом на обеспечение фискальной и макроэкономической устойчивости. Несмотря на общие цели и задачи, бюджетные правила государств-членов различаются ввиду структурных особенностей экономик.

Государства-члены не имеют длительного опыта применения бюджетных правил. Действующие правила были введены в практику в 2015–2018 годах и продолжают совершенствоваться. Во всех государствах-членах наблюдается тенденция к усложнению бюджетных правил. Основным видом правила для большинства государств-членов является правило долга. Необходимость сокращения объемов долговых обязательств наиболее остро стоит в таких странах, как Республика Армения, Республика Беларусь и Кыргызская Республика.

В Российской Федерации и Республике Казахстан, обладающих сырьевыми доходами, действуют механизмы бюджетных фондов. Фискальные фонды обеспечивали поддержку экономическому росту в периоды замедления роста или спада экономик. В настоящее время ресурсы фондов существенно сократились. Вместе с тем долг сектора государственного управления в этих странах находится на относительно низком уровне.

Обеспечивая фискальную устойчивость, бюджетные правила государств-членов в целом не способствовали существенному увеличению инвестиционной активности. В большинстве государств ЕАЭС наблюдается снижение инвестиций в основной капитал по отношению к ВВП. Бюджетные инвестиции не оказывают значимой поддержки общим инвестициям. Наиболее высокая доля бюджетных инвестиций в структуре инвестиций в основной капитал отмечается в Беларуси. В остальных странах ЕАЭС доля бюджетных инвестиций существенно ниже. При этом вклад бюджетных инвестиций в прирост ВВП во всех государствах ЕАЭС незначителен. Повышение значимости бюджетных инвестиций для экономического роста, как правило, отмечается в периоды спада экономики.

Мировой опыт применения бюджетных правил демонстрирует, что бюджетные правила могут оказывать влияния на инвестиционную активность при должном внимании к инвестиционным статьям бюджета, а роль сырьевых бюджетных фондов, механизмы которых внедрены в бюджетные правила, в основном заключается в обеспечении макроэкономической устойчивости. Вместе с тем суверенные государственные фонды некоторых стран (опыт государств Персидского залива) используются для более широких целей, в частности проведение модернизации внутренней экономики, финансирование региональных интеграционных проектов. Однако в данных странах накоплены существенные бюджетные резервы за счет извлекаемой нефтяной ренты, и данные фонды являются крупнейшими в мире.

В то же время государства – члены ЕАЭС не располагают значительными резервами для повышения инвестиционной активности за счет бюджетных средств. Бюджетная политика стран – импортеров нефти в настоящее время направлена на снижение уровня государственного долга, стран – экспортеров нефти – на восстановление фискальных резервов в условиях их активного использования в последние годы для преодоления негативного влияния внешних шоков. Важная роль в наращивании объемов внутренних инвестиций должна принадлежать частным инвестициям. Также повышение вклада бюджетных инвестиций в экономический рост должно обеспечиваться путем повышения эффективности использования капитальных расходов.

На основании проведенного анализа бюджетных правил государств-членов и мирового опыта применения бюджетных правил подготовлены рекомендации по совершенствованию бюджетных правил государств – членов Союза с учетом особенностей структур их экономик и бюджетных систем.

Обзор механизмов бюджетных правил стран ЕАЭС

Республика Армения

Действовавшее до 2018 года бюджетное правило не обеспечивало достаточной гибкости налогово-бюджетной политики, не было направлено на экономическое развитие и не позволяло реагировать на экономические шоки при превышении порогов государственного долга. Данное бюджетное правило предусматривало главным образом ограничение уровня долга:

- Предел государственного долга был установлен на уровне 60% ВВП (до 2009 года – 50% ВВП). В случае превышения контрольного значения новые заимствования не допускались. Изначально государственный долг включал долг правительства и долг центрального банка, с 2015 года – только долг правительства.
- В случае превышения долга в 50% ВВП бюджетный дефицит ограничивался уровнем 3% по отношению к среднему ВВП за три последних года.
- Предельное значение дефицита бюджета изначально составляло 10% ВВП, в 2002 году уровень снижен до 5% ВВП, в 2009 году – повышен до 7,5% ВВП.

В 2017 году при техническом содействии МВФ было разработано новое бюджетное правило, вступившее в силу с 2018 года. Правило направлено на стабилизацию государственного долга путем контроля за темпами роста текущих расходов и предусматривает направление заемных средств в основном на финансирование капитальных расходов.

Основной целью внедрения нового бюджетного правила является обеспечение достаточных ориентиров для реализации эффективной налогово-бюджетной политики, стимулирование долгосрочного экономического роста и сохранение бюджетной и долговой устойчивости.

Нормативно-правовой базой действующего бюджетного правила является:

- Закон Республики Армения «О бюджетной системе Республики Армения» (в редакции от 10.01.2018 № ЗР-5),
- Закон Республики Армения «О внесении изменений в Закон Республики Армения «О государственном долге» от 10.01.2018 № ЗР-6.
- Решение Правительства Республики Армения № 942 от 23 августа 2018 года.

Бюджетным правилом предусмотрен алгоритм действий Правительства РА в случае повышения уровня государственного долга (предусмотрено три порога – 40%, 50% и 60% ВВП):

- a) при превышении долга в 40% ВВП капитальные расходы должны быть не меньше дефицита (действует правило капитальных расходов);
- b) при превышении долга в 50% ВВП в дополнение к пункту «а» темп рост текущих расходов бюджета (без расходов на обслуживание долга Правительства) ограничивается долгосрочными темпами роста ВВП за предыдущие годы (в среднем за 7 последних лет);
- c) при превышении долга в 60% ВВП в дополнение к пункту «а» темп рост текущих расходов бюджета (без расходов на обслуживание долга Правительства) ограничивается долгосрочными темпами роста ВВП (в среднем за 7 последних лет), уменьшенными на 0,5 п.п.

В соответствии с бюджетным правилом общие текущие расходы (включая расходы на обслуживание государственного долга) не могут превышать общую сумму налоговых поступлений и государственных пошлин, указанных в законопроекте о государственном бюджете на предстоящий год.

Правилом предусмотрен механизм, предполагающий разработку Правительством плана мероприятий для постепенного сокращения прогнозируемого уровня долга. Если по состоянию на 31 декабря предыдущего года долг Правительства в процентах ВВП за предыдущий год:

- а) находится в диапазоне 50-60%, то Правительство в государственной программе среднесрочных расходов представляет программу мероприятий для постепенного снижения прогнозируемой траектории уровня долга Правительства по отношению к ВВП с 50%;
- б) превысил 60%, то Правительство при представлении государственной среднесрочной программы в Национальное собрание представляет на рассмотрение постоянных комиссий Национального собрания по финансово-кредитным и бюджетным вопросам и по экономическим вопросам программу мероприятий для постепенного снижения прогнозируемой траектории уровня долга Правительства по отношению к ВВП с 60 процентов.

В исключительных случаях, установленных решением Правительства Республики Армения, например, в периоды серьезных экономических спадов, стихийных и техногенных катастроф, военных действий, возможны временные отклонения от предусмотренных ориентиров нового бюджетного правила. В таких случаях Правительству будет позволено превысить порог уровня долга в 60% ВВП.

В соответствии с новой системой налогово-бюджетных правил, действующих с 2018 года, в Программе среднесрочных государственных расходов РА на 2019-2021 гг. внедрена Программа по снижению долга Правительства РА на 2019-2023 гг., которой предусмотрено постепенное снижение долгового бремени в течение ближайших пяти лет. В результате, в 2023 году показатель долга Правительства к ВВП составит ниже 50%. В данной программе представлены также мероприятия, которые соответствуют предусмотренным в части доходов и расходов изменениям. При этом, поставлена цель снизить долговое бремя не автоматическим образом, а создать условия для более высокого экономического роста (в частности, путем увеличения капитальных расходов) и тем самым снизить уровень долгового бремени.

Республика Беларусь

Вследствие увеличения государственного долга и с целью повышения эффективности управления государственными финансами с 2015 года была внедрена система целевых бюджетных индикаторов, предусматривающие ограничения налоговой нагрузки, государственного долга, а также ежегодное исполнение бюджета с профицитом.

Ранее в Республике Беларусь действовали ограничения по уровню государственного долга. Программой социально-экономического развития Республики Беларусь на 2011–2015 годы значение внешнего государственного долга было установлено на уровне 25% ВВП, внутреннего – 20% ВВП. Однако система взаимоувязанных целевых бюджетных показателей до 2015 года отсутствовала.

В настоящее время в Республике Беларусь бюджетное правило, ограничивающее размер государственного долга по отношению к ВВП, установлено в следующих документах:

- а) Стратегия управления государственным долгом Республики Беларусь в 2015–2020 гг., утвержденная Премьер-министром Республики Беларусь;
- б) Постановление Совета Министров Республики Беларусь от 06.03.2019 №149 «Об утверждении среднесрочной финансовой программы республиканского бюджета на 2019-2021 годы»;
- с) Постановление Совета Министров Республики Беларусь от 12.03.2020 №143 «О Государственной программе «Управление государственными финансами и регулирование финансового рынка» на 2020 год и на период до 2025 года».

Действующий механизм бюджетного правила основывается на следующих ограничениях:

- налоговая нагрузка на экономику поддерживается на уровне, не превышающем 26% ВВП;
- не менее 25% обязательств по погашению долга должны быть исполнены за счет недолговых источников;

- государственный долг – не более 45% ВВП.

Данные условия формируют ограничения на предельные расходы республиканского бюджета. Средства, поступающие от вывозных таможенных пошлин в отношении отдельных категорий товаров, выработанных из нефти, вывозимых с территории Республики Беларусь за пределы ЕАЭС, направляются на осуществление платежей в иностранной валюте по погашению государственного долга.

Система бюджетных ограничений также предусматривает утверждение лимитов внешнего и внутреннего государственного долга, а также лимитов долга, гарантированного Республикой Беларусь. В случае превышения данных лимитов решения о предоставлении новых гарантий не принимаются.

Республика Казахстан

С 2001 года в Казахстане действуют бюджетные правила, ориентированные на снижение влияния внешних шоков на фискальную устойчивость государства, повышение бюджетной сбалансированности и макроэкономической стабильности. За время функционирования бюджетного правила его механизм неоднократно совершенствовался.

Бюджетное правило представляет собой стабилизационный механизм при участии Национального фонда Республики Казахстан (далее – НФ РК), а также ограничение уровня государственного долга и дефицита бюджета.

Нормативно-правовой базой бюджетного правила является:

- Бюджетный кодекс Республики Казахстан № 95-IV от 4.12.2008.
- Концепция формирования и использования средств Национального фонда Республики Казахстан от 08.12.2016 № 385;
- Концепция новой бюджетной политики Республики Казахстан, утвержденная Указом Президента Республики Казахстан № 590 от 26.06.2013;
- Концепция формирования и использования средств Национального фонда Республики Казахстан от 08.12.2016 № 385.

Ключевой механизм бюджетного правила заключается в накоплении и использовании нефтяных государственных доходов, аккумулируемых в НФ РК, который осуществляет две основные функции:

- сберегательную – накопление финансовых активов и поддержание их доходности в долгосрочной перспективе при умеренном уровне риска,
- стабилизационную – поддержание достаточного уровня ликвидности активов. Неснижаемый остаток Фонда установлен в размере 30% ВВП.

В НФ РК поступают налоговые поступления от организаций нефтяного сектора (корпоративный подоходный налог, налог на сверхприбыль, налог на добычу полезных ископаемых и другие) и ряд неналоговых платежей. Средства НФ РК ежегодно в законодательно установленном размере в форме трансфертов перечисляются в республиканский бюджет, в частности:

- гарантированный трансферт – для обеспечения бюджетной сбалансированности;
- целевой трансферт – для финансирования антикризисных программ, реализации не окупаемых социально значимых проектов национального масштаба, стратегически важных инфраструктурных проектов. Целевой трансферт выделяется по решению Президента Республики Казахстан.

В случае несоблюдения ограничения по неснижаемому остатку НФ РК (30% ВВП) размер гарантированного и целевого трансфертов должен быть снижен на соответствующую величину.

Последняя корректировка бюджетного правила была произведена в 2016 году, в рамках которой:

- установлено ограничение по размеру гарантированного трансферта не более, чем 2 700 млрд тенге;

- уточнено направление расходования целевого трансферта (финансирование антикризисных программ в периоды спада экономики или замедления темпов роста экономики, а также некупаемых социально значимых проектов национального масштаба, стратегически важных инфраструктурных проектов);
- введен целевой показатель нефтяного дефицита бюджета и его количественного ограничения (6% ВВП к 2025 году);
- установлены ограничения по государственному долгу (не более 27% ВВП, в том числе долг Правительства – не более 25% ВВП), и долгу квазигосударственного сектора (в сумме не более 60% ВВП);
- ограничен общий размер внешнего государственного, гарантированного государством и квазигосударственного долга, который не должен превышать размер валютных активов НФ РК;
- введены ограничения по уровню дефицита государственного бюджета (не более 1% ВВП).

Для укрепления фискальной устойчивости Казахстан в 2020 году приступил к разработке контрциклического бюджетного правила. Приоритетами бюджетного правила будет повышение макроэкономической стабильности, долгосрочная устойчивость экономического роста, снижение зависимости экономики от цен на внешних сырьевых рынках. Поскольку недостаточная жесткость правила в нефтеэкспортирующем государстве может привести к перегреву внутреннего спроса, оно будет направлено на установление ограничений на различного рода расходные инициативы. В целях повышения его соблюдения бюджетное правило будет закреплено в бюджетном кодексе.

Кыргызская Республика

До 2016 года в Кыргызской Республике применялись законодательно установленные ограничения государственного долга:

- общий объем государственного долга – не более 100% ВВП,
- объем внешнего государственного долга – не более 60% ВВП.

В связи с невозможностью соблюдать ограничение по внешнему государственному долгу Кыргызская Республика отказалась от данных ограничений.

В настоящее время в Кыргызской Республике действует бюджетное правило, которое основывается на международных показателях долговой устойчивости. Целевые показатели представлены в Стратегии управления государственным долгом Кыргызской Республики на 2018–2020 годы, утвержденной постановлением Правительства КР от 5.02.2018 № 79, в частности:

- приведенная стоимость государственного долга – не более 56% ВВП;
- приведенная стоимость государственного внешнего долга – не более 36% ВВП;
- приведенная стоимость государственного внешнего долга к доходам республиканского бюджета – не более 250%;
- расходы по обслуживанию государственного внешнего долга к доходам республиканского бюджета – не более 20%;
- максимальный порог задолженности перед одним кредитором – не более 50% от общей суммы государственного внешнего долга.

Правительство Кыргызской Республики в 2018 году внесло в Парламент КР проект Закона Кыргызской Республики «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Кыргызской Республики» (поправки проходят процесс рассмотрения), в том числе предусматривающего установление целевых бюджетных показателей:

- уровня государственного долга – не более 70% ВВП,
- дефицита бюджета – не более 3% ВВП.

Российская Федерация

Бюджетные правила модифицировались несколько раз за последние 15 лет. Они были привязаны к цене на нефть, содержали ограничения расходования нефтегазовых доходов, были нацелены на постепенное снижение нефтегазового дефицита бюджета (Таблица 1).

Таблица 1. Бюджетные правила в Российской Федерации до 2018 года

| Годы | Формулы бюджетных правил федерального бюджета |
|-----------|---|
| 2004–2007 | Плановые расходы бюджета вычисляются как сумма прогнозируемого объема нефтегазовых доходов и прогнозируемого объема нефтегазовых доходов при базовой цене на нефть. Базовая цена установлена в размере 20 долл. США за баррель (в 2007 году – повышена до 27 долл. США за баррель). |
| 2008 | Плановые расходы бюджета вычисляются как сумма прогнозируемого объема нефтегазовых доходов и 4,7% прогнозного ВВП, из которых не более 3,7% ВВП составляют нефтегазовые доходы (нефтегазовый трансферт). Предельное значение нефтегазового трансферта в процентах ВВП в 2008-2012 гг. должно было составить 6,1%, 5,5%, 4,5%, 3,7%, 3,7% соответственно. |
| 2009–2012 | Правила не применялись. |
| 2013–2014 | Плановые расходы бюджета вычисляются как сумма прогнозируемого объема нефтегазовых доходов, прогнозируемого объема нефтегазовых доходов при базовой цене нефти и 1% прогнозного ВВП. Базовая цена определяется как средняя цена нефти с 2008 года. Среднее значение ежегодно добавляет 1 год, до достижения в 2018 году 10-летнего среднего значения. |
| 2015–2017 | Правила не применялись. |

С 2017 года в России действует бюджетное правило, в основу которого положено ограничение расходов федерального бюджета, в том числе исходя из долгосрочной динамики нефтяных цен. Одной из основных целей правила является снижение влияния динамики цен на нефть на внутренние макроэкономические условия за счет контроля расходов и первичного сальдо бюджета. Правило призвано содействовать формированию стабильной и предсказуемой макроэкономической среды и способствовать диверсификации экономики.

Нормативно-правовой базой бюджетного правила является Федеральный закон РФ от 29.07.2017 № 262-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части использования нефтегазовых доходов федерального бюджета».

В соответствии с бюджетным правилом, утвержденным в 2017 году, предельный объем расходов федерального бюджета определяется как сумма:

- базового объема нефтегазовых доходов, рассчитанного при базовой цене на нефть, базовой цене на экспортируемый газ, прогнозом обменном курсе рубля;
- объема нефтегазовых доходов, рассчитанных при подготовке закона о бюджете;
- расходов на обслуживание государственного долга.

Под базовой ценой на нефть понимается среднегодовая цена на нефть – 40 долларов США за один баррель в ценах 2017 года, подлежащая ежегодной индексации на 2% начиная с 2018 года.

Данное правило обеспечивает формирование бездефицитного первичного сальдо бюджета при базовых параметрах. Отрицательная разница между фактически полученными нефтегазовыми доходами и прогнозируемыми нефтегазовыми доходами, которые были заложены в бюджет, финансируется из Фонда национального благосостояния (ФНБ), положительная разница используется для его пополнения.

Выпадающие нефтегазовые доходы и обслуживание государственного долга финансируются за счет новых заимствований. Таким образом, обеспечивается недопущение замещения средствами ФНБ недобора источников финансирования или доходов бюджета, не связанных с отклонением цен на нефть.

В зависимости от объема средств ФНБ заимствования могут также использоваться для финансирования выпадающих нефтегазовых доходов. В случае, когда объем средств ФНБ на 1 января первого года планового периода опускается ниже уровня в 5% ВВП, предельный объем использования средств ФНБ не может превышать 1% ВВП. Исходя из этой суммы корректируется предельный объем расходов и/или другие источники финансирования дефицита бюджета.

Для финансирования программ развития, способствующих структурным преобразованиям экономики и обеспечивающих устойчивый и инклюзивный рост экономики, на период 2019-2024 годов объем расходов федерального бюджета ежегодно увеличивается в целях формирования Фонда развития:

- на 585 млрд рублей до 2023 года (около 0,5% прогнозного ВВП),
- на 575 млрд рублей в 2024 году (около 0,4% прогнозного ВВП).

Целевой объем Фонда развития установлен в размере 3,5 трлн рублей (2,5% ВВП) к 2024 году. Источником средств для финансирования фонда являются дополнительные государственные заимствования в объеме до 0,5% ВВП.

Проекты, финансируемые из фонда, нацелены на повышение темпов экономического роста, в частности, проекты в области инфраструктуры, межрегиональной связанности. Для более эффективного использования бюджетных ресурсов предлагается задействовать существующие институты развития, включая Внешэкономбанк, Российский фонд прямых инвестиций, Российский экспортный центр и другие.

Влияние бюджетных правил стран ЕАЭС на фискальные параметры и экономический рост

Республика Армения

Влияние на фискальные параметры. Действующее до 2018 года бюджетное правило не способствовало обеспечению стабильности государственного долга. Увеличение дефицита бюджета в 2009 году и 2015-2016 годах привело к росту уровня государственного долга (рис. 1), в частности:

- в 2009 году долг вырос на 19,5 п.п. по отношению к ВВП;
- за 2015-2016 годы долг вырос на 12,2 п.п. по отношению к ВВП.

Значительный рост долговых обязательств в этот период объясняется в основном реализацией мер контрциклической бюджетной политики, направленных на поддержание темпов экономического роста и выполнение текущих социальных обязательств. Кроме того, на увеличение долга оказало влияние снижение курса национальной валюты (значительное в 2009 и 2014 годах) в условиях высокой доли долга в иностранной валюте (свыше 80%). В то же время в благоприятные периоды экономического роста (2011-2014 годы) долг продолжал увеличиваться, что было связано с формированием бюджетного дефицита (в среднем 1,9% ВВП).

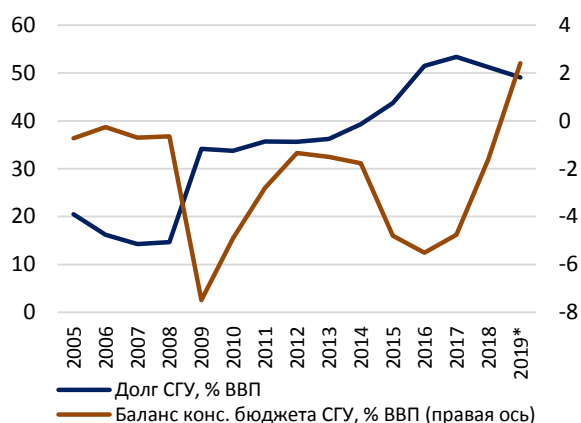
Внедрение в 2018 году нового бюджетного правила несколько улучшило динамику долга. В 2017 году уровень долга достиг своего максимального значения в размере 53,4% ВВП. Однако, с момента внедрения правила долг устойчиво снижается с 51,7% ВВП (по итогам сентября 2017 года) до 49,1% ВВП (по итогам сентября 2019 года). На снижение уровня долга главным образом влияют улучшение динамики бюджетного баланса, а также высокие темпы роста экономики.

Содействие снижению долга оказывает Программа по снижению долга Правительства РА до 2023 года, которая ежегодно корректируется в соответствии с обновленными прогнозами экономического развития.

Влияние на экономический рост. В 2006-2018 годах наблюдается последовательное снижение уровня инвестиций в основной капитал с 19,4% ВВП до 7,3% ВВП. Такое снижение происходило на фоне неустойчивой динамики экономического роста (рис. 2). Замедление темпов роста ВВП в 2005-2008 годах (с 13,9% до 6,9%) и отрицательная динамика в 2009 году (-14,1%) сменилась ускорением темпов роста ВВП в 2010-2012 годах (с 2,2% до 7,2%). В последующие годы темпы роста ВВП снизились, достигнув в 2016 году 0,2%. В 2017-2019 годах рост экономики был выше среднемировых и составил около 5-7%.

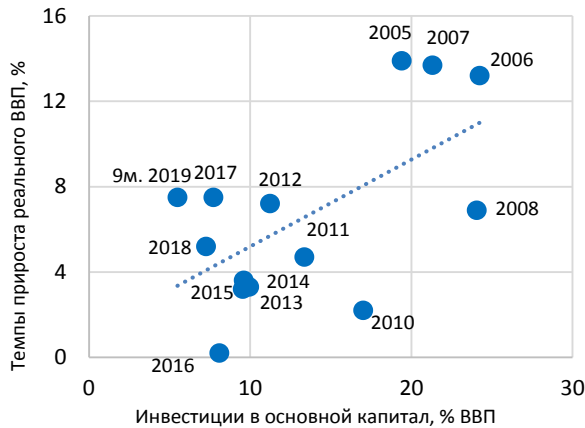
Удельный вес бюджетных средств в финансировании инвестиций в основной капитал в 2005-2018 годах был невысоким и относительно стабильным. Это не оказывало значимого влияния на динамику инвестиций в целом. В 2005-2009 годах доля бюджетных инвестиций по отношению к ВВП выросла с 1,5% ВВП до 2,4% ВВП и находилась на уровне более 2% ВВП до 2015 года. В 2016-2018 годах бюджетные инвестиции составляли 2% ВВП (рис. 3). В определенной мере на снижение бюджетных инвестиций повлияло действие бюджетного правила, контролирующее уровень долговых обязательств.

Рис. 1. Баланс консолидированного бюджета СГУ и долг СГУ (% ВВП)



*Источник: МВФ (2005-2014 гг.), ЕЭК (2015-2019 гг.).
Примечание: * за 9 месяцев 2019 года.*

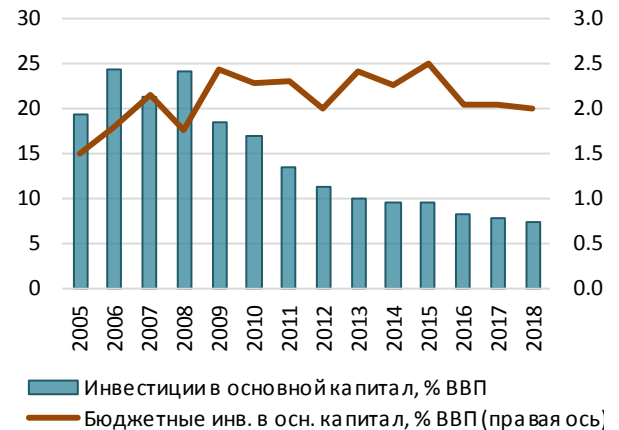
Рис. 2. Взаимосвязь реального ВВП и инвестиций в основной капитал



Примечание: без учета 2009 года (спад ВВП составил 14,1%, инвестиции в основной капитал – 18,5% ВВП).

Источник: уполномоченные органы Республики Армения, расчёты ЕЭК.

Рис. 3. Инвестиции в основной капитал и бюджетные инвестиции в основной капитал

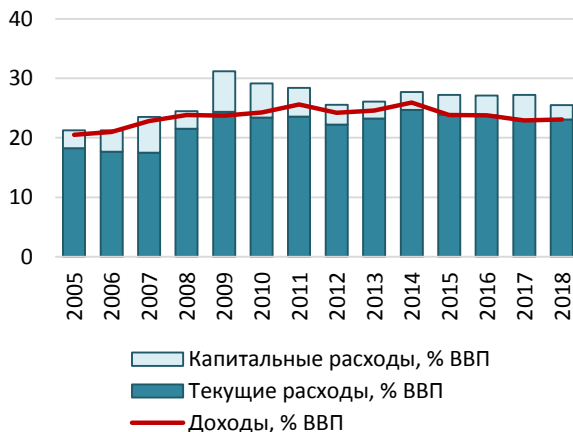


Стабильный уровень бюджетных инвестиций в 2005-2018 годах поддерживался относительно устойчивым уровнем капитальных расходов бюджета (в среднем 4,0% ВВП). Увеличение капитальных расходов в 2009-2010 годах до 6,9% ВВП и 5,7% связано с реализацией мер контрциклической бюджетной политики (рис. 4).

В 2005-2018 годах вклад бюджетных инвестиций в основной капитал в прирост ВВП в среднем составлял 0,2 п.п. В периоды высоких темпов экономического роста бюджетные инвестиции не оказывали значимого влияния на ВВП. Например, в 2005 году вклад в прирост ВВП таких инвестиций составил 0,7 п.п. на фоне роста ВВП на 13,9% (рис. 5). Наибольший уровень вклада соответствует 2013 году, когда рост ВВП на 3,3% был обеспечен на 15% бюджетными инвестициями в основной капитал (0,3 п.п.).

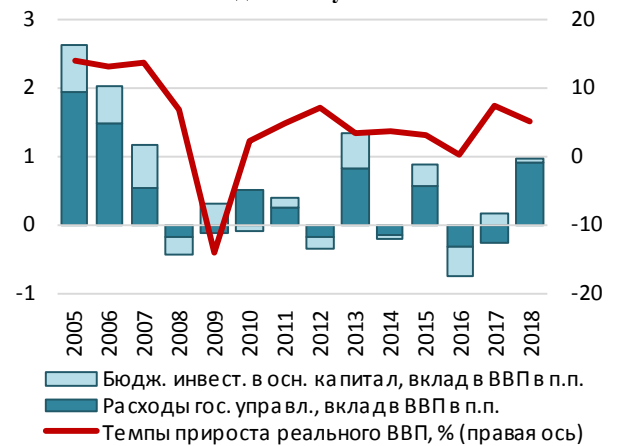
Несмотря на высокий уровень текущих расходов бюджета в общих расходах (в среднем 83,8%), в соответствии с Программой на 2020-2022 годы планируется значительное улучшение соотношения капитальных расходов по отношению к ВВП в среднесрочной перспективе. Росту капитальных расходов будет способствовать действующая конструкция бюджетных правил, направленная на стимулирование бюджетных инвестиций и ограничение роста текущих расходов бюджета. Кроме того, рост экономики за счет бюджетных инвестиций можно обеспечить путем повышения эффективности использования капитальных расходов.

Рис. 4. Динамика основных показателей консолидированного бюджета СГУ



Источник: МВФ, расчёты ЕЭК.

Рис. 5. Вклад бюджетных средств в динамику ВВП



Источник: уполномоченные органы РА, расчёты ЕЭК.

Республика Беларусь

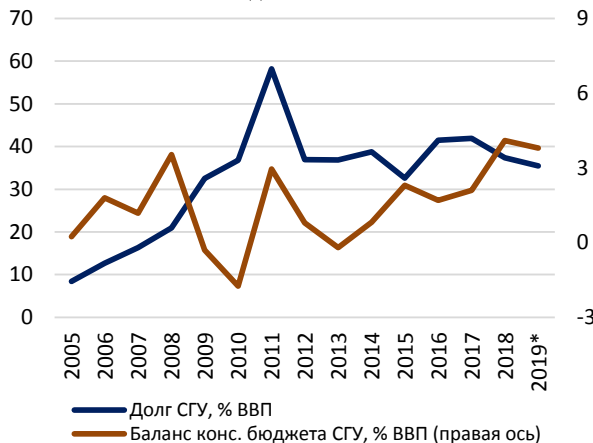
Влияние на фискальные параметры. Значительное увеличение долга в Беларуси наблюдалось в 2009, 2011 и 2016 годах (рис. 6). На увеличение долговых обязательств оказывали влияние внешние и внутренние факторы (например, состояние мировой экономики, снижение курса национальной валюты).

В 2016 году долг увеличился на 8,9 п.п. по отношению к ВВП вследствие девальвации белорусского рубля и высокой доли иностранных обязательств в структуре долга (более 90%). Последние два года уровень долга снижается, составив 38,1% ВВП по итогам сентября 2018 года и 35,5% ВВП по итогам сентября 2019 года.

Снижению уровня долга способствует исполнение консолидированного бюджета СГУ с профицитом. Относительно высокий уровень профицита бюджета сохраняется с 2015 года (2,6% ВВП в среднем за 2015-2018 годы), чему содействуют нормы действующего бюджетного правила. В соответствии с ними доходы бюджета от таможенных пошлин отдельных категорий товаров, выработанных из нефти, направляются на погашение государственного долга в иностранной валюте.

Улучшается состояние долга, гарантированного субъектами СГУ. В сравнении со странами ЕАЭС в Беларуси данный долг находится на наиболее высоком уровне (рис. 7). В 2015 году гарантированный долг достиг отметки 14% ВВП. Однако в 2016-2019 годах постепенно стал снижаться, составив 5,6% ВВП по итогам сентября 2019 года.

Рис. 6. Баланс консолидированного бюджета СГУ и долг СГУ



Источник: МВФ (2005-2014 гг.), ЕЭК (2015-2019 гг.).
Примечание: * за 9 месяцев 2019 года.

Источник: уполномоченные органы Республики Беларусь, расчёты Комиссии

Рис. 7. Долг, гарантированный правительством



Источник: ЕЭК.

Примечание: 2019 год – данные за 9 месяцев.

Влияние на экономический рост. Динамика инвестиций в основной капитал относительно ВВП была разнонаправленной. В 2005-2010 годах объем инвестиций увеличивался с 23,2% ВВП до 32,5% ВВП. В последующий период (2012-2018 годы) доля инвестиций в ВВП устойчиво снижалась и по итогам 2018 года составила 20,4% ВВП. На фоне волатильности инвестиций экономический рост был неустойчивым (рис. 8). Рост экономики в 2005-2008 годах (в среднем 9,6%) в последующие годы сменился его разнонаправленной динамикой, в том числе отрицательной -3,8% и -2,5% в 2015-2016 годах.

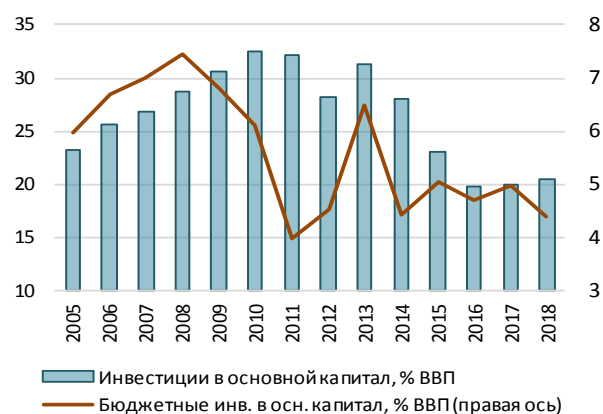
Уровень бюджетных инвестиций в основной капитал на протяжении 2005-2018 годов оставался достаточно стабильным (в среднем 5,6% ВВП). Однако наблюдалось его небольшое снижение с 7,5% ВВП в 2008 году до 4,4% ВВП в 2018 году (рис. 9).

Доля бюджетных средств в финансировании инвестиций в основной капитал в 2005-2018 годах (в среднем около 21,6%) была самой высокой среди стран ЕАЭС. Значительный объем бюджетных инвестиций в некоторой мере определял динамику инвестиций и вносил вклад в динамику роста экономики в целом.

Рис. 8. Взаимосвязь реального ВВП и инвестиций в основной капитал



Рис. 9. Инвестиции в основной капитал и бюджетные инвестиции в основной капитал



Источник: уполномоченные органы Республики Беларусь, расчёты Комиссии

Стабильный уровень бюджетных инвестиций по отношению к ВВП поддерживался относительно устойчивым объемом капитальных расходов (в 2005-2018 годах в среднем 4,4% ВВП). Уровень общих бюджетных расходов (включая капитальные расходы) в Беларуси в основном полностью покрывался доходами бюджета (рис. 10). Финансирование строительства БелАЭС и ряда иных инфраструктурных проектов осуществляется за счет средств внешних государственных займов. В результате действия бюджетного правила дополнительные доходы направлялись на погашение долговых обязательств.

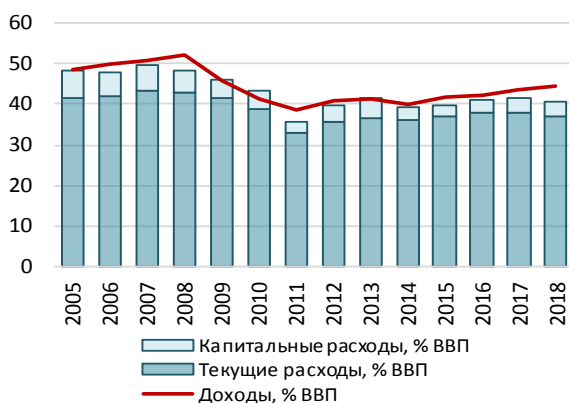
Вклад бюджетных инвестиций в основной капитал в динамику ВВП был разнонаправленным (в среднем – 0,2 п.п.). Наиболее значимый вклад бюджетных инвестиций в прирост ВВП был в 2013 году (рис. 11). В условиях роста экономики на 1% вклад таких инвестиций составил 2 п.п. на фоне отрицательного вклада других факторов роста. В 2011 и 2014 годах вклад бюджетных инвестиций был отрицательным.

Увеличение капитальных расходов бюджета ограничивается бюджетными возможностями в Беларуси по следующим причинам:

- высокий уровень текущих расходов (в среднем 90,8% от общих расходов);
- объем расходов по обслуживанию долговых обязательств постепенно вытесняет инвестиционные расходы;
- отсутствие возможности для накоплений фискальных резервов.

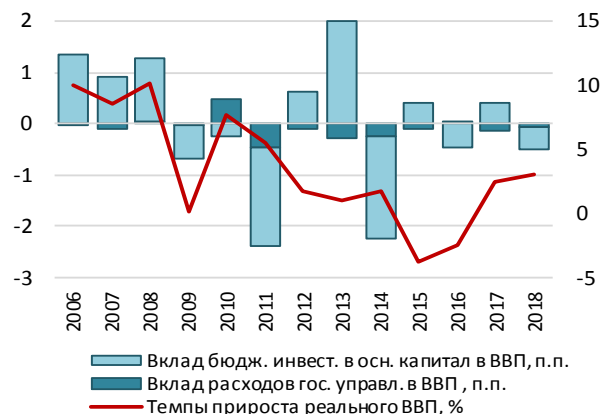
В условиях бюджетных ограничений бюджетное правило в Беларуси сохраняет баланс между возможностями стимулирования роста экономики за счет капитальных расходов и обеспечением фискальной устойчивости в целом. В этих условиях рост экономики за счет бюджетных инвестиций можно обеспечить только в результате повышения эффективности использования капитальных расходов.

Рис. 10. Динамика основных показателей консолидированного бюджета СГУ



Источник: МВФ, расчёты ЕЭК.

Рис. 11. Вклад бюджетных средств в динамику ВВП



Источник: уполномоченные органы РБ, расчёты ЕЭК.

Республика Казахстан

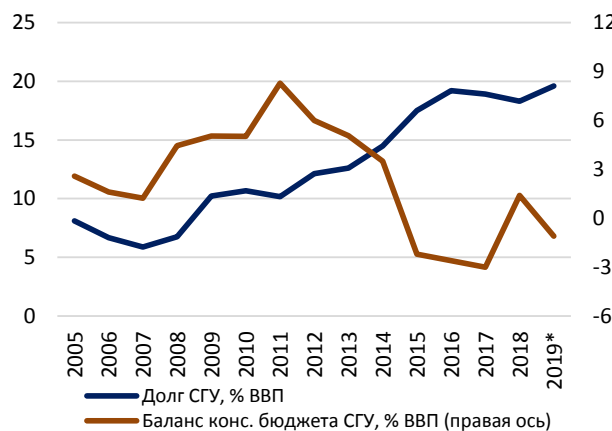
Влияние на фискальные параметры. Бюджетное правило обеспечило накопление фискальных резервов в Национальном фонде Республики Казахстан (НФ РК) и сформировало достаточный запас для сохранения фискальной устойчивости.

Максимальное значение запасов НФ РК было достигнуто в 2015 году (95,9 млрд долл. США или 52% ВВП). К 2019 году объем средств НФ РК снизился до 32,1% ВВП (58,8 млрд долл. США) на фоне установленного неснижаемого остатка в 30% ВВП (рис. 14). Сокращение накоплений произошло вследствие снижения нефтяных поступлений и увеличения выделяемых в республиканский бюджет трансфертов из НФ РК.

С 2005 по 2014 год баланс бюджета исполнялся с профицитом, чему способствовали благоприятные цены на сырьевые ресурсы (рис. 12). В 2015-2017 годах дефицит бюджета был связан с увеличением расходов на реализацию мер контрциклической бюджетной политики и поддержкой реального сектора экономики в рамках госпрограмм развития (в частности, госпрограммы «Нурлы Жол»). Кроме того, рост расходов в 2017 году был связан с предоставлением помощи банковскому сектору.

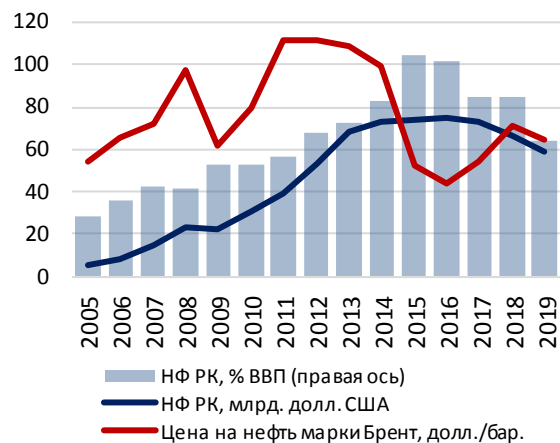
Объемы гарантированного и целевого трансфертов из НФ РК (в тенговом эквиваленте) ежегодно увеличивались до 2017 года (рис. 15). Максимальные объемы трансфертов по отношению к ВВП выделялись в 2008-2009 годах (6,7% и 6,5% ВВП) и в 2017 году (8,1% ВВП). Снижение объемов накоплений резервов НФ РК в 2015-2017 годах происходило в условиях исполнения бюджета с дефицитом. При этом государственный долг находился на безопасном уровне. Максимальный уровень долга составил 19,2% ВВП в 2016 году при установленном ограничении в 27% ВВП.

Рис. 12. Баланс консолидированного бюджета СГУ и долг СГУ



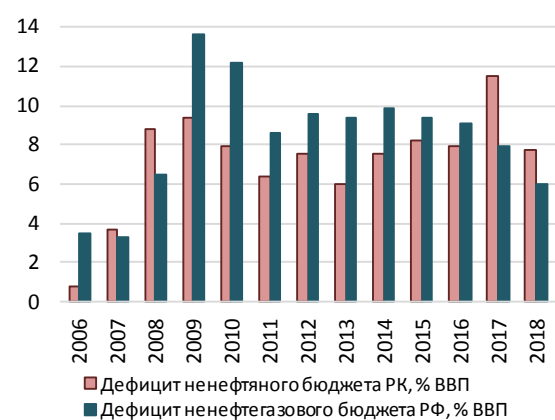
Источник: МВФ (2005-2014 гг.), ЕЭК (2015-2019 гг.).
Примечание: * за 9 месяцев 2019 года.

Рис. 14. Объем запасов Национального фонда РК



Источник: уполномоченные органы Республики Казахстан, расчеты ЕЭК.

Рис. 13. Дефициты сырьевых бюджетов РК и РФ



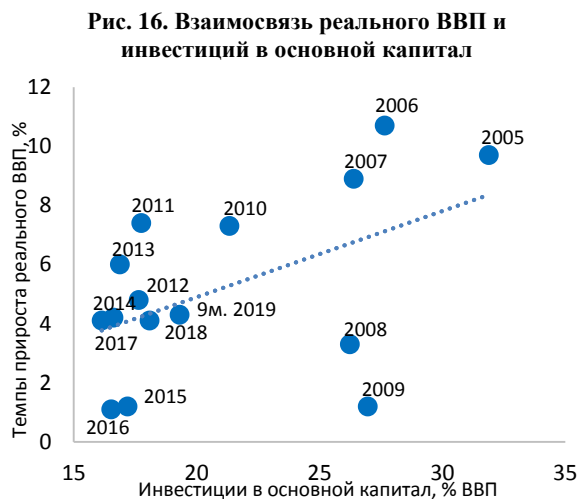
Источник: уполномоченные органы РК и РФ

Рис. 15. Трансферты из Национального фонда РК



Имеющийся уровень дефицита нефтяного бюджета отражает зависимость бюджета Казахстана от сырьевых доходов (рис. 13). Аналогичная ситуация наблюдается в России. Сохраняющийся относительно высокий уровень дефицита нефтяного бюджета в Казахстане (7,1% ВВП по итогам 2018 года) и нефтегазового бюджета в России в основном обусловлен низкими темпами изменения структуры экономики. В 2014-2018 годах в России отмечалась положительная динамика снижения дефицита с 9,8% ВВП до 6,0% ВВП. В Казахстане динамика была разнонаправленной, но в целом отмечается незначительное снижение нефтяного дефицита, кроме 2017 года. В условиях высокого уровня нефтяного дефицита бюджета в Казахстане наличие дополнительных фискальных резервов является основой для сохранения фискальной устойчивости в среднесрочной перспективе.

Влияние на экономический рост. Динамика роста экономики Республики Казахстан в 2005-2018 годах определялась в некоторой степени уровнем инвестиций в основной капитал. Снижение объема инвестиций в этот период с 31,9% ВВП до 18,1% ВВП сопровождалось замедлением роста экономики с 9,7% до 4,1% (рис. 16). Только в 2018 году общий тренд снижения инвестиций в основной капитал сменился ростом до 18,1% ВВП в 2017 году (рис. 17).



Источник: уполномоченные органы Республики Казахстан, расчеты ЕЭК.

Сокращение инвестиций происходило на фоне снижения объема бюджетных инвестиций в основной капитал. В 2010-2018 годах объем бюджетных инвестиций относительно ВВП сократился в 2 раза с 4,6% ВВП до 2,3% ВВП. Кроме того, в структуре финансирования инвестиций в основной капитал доля бюджетных средств была невысокой (в среднем около 17,0% в 2005-2018 годах) и не оказывала значимого влияния на динамику инвестиций в целом в сравнении с Республикой Беларусь, где доля составила в среднем 21,6%.

Вклад бюджетных инвестиций в динамику ВВП был в основном разнонаправленным и в большей мере незначительным (в 2005-2018 годах в среднем 0,1 п.п.). Максимальное значение вклада бюджетных инвестиций было в 2007 году (рис. 19). В условиях роста экономики на 8,9% и уровне капитальных расходов в размере 1,9% ВВП вклад таких инвестиций составил 0,9 п.п. Увеличение трансфертов из НФ РК в 2008-2009 годах способствовало росту вклада бюджетных инвестиций в динамику ВВП. В условиях замедления роста экономики в 2008 году до 3,3% вклад бюджетных инвестиций составил 0,7 п.п., а в 2009 году при росте экономики на 1,2% их вклад составил 0,5 п.п. В 2014-2017 годах рост трансфертов значительно не повлиял на увеличение вклада бюджетных инвестиций в динамику ВВП. В целом это можно объяснить определенным временным лагом распределения бюджетных инвестиций в экономике, а также направлением трансфертов на поддержку банковского сектора экономики (в 2017 году).

Увеличение капитальных расходов в Казахстане было возможным в 2005-2014 годах за счет бюджетного профицита (рис. 18). Однако, в результате действия бюджетного

правила дополнительные бюджетные доходы изымались из экономики для их сбережения. С 2015 года бюджетные возможности в Казахстане сузились в связи со снижением сырьевых доходов бюджета. Финансирование части капитальных расходов бюджета в 2015-2017 годах осуществлялось за счет долговых инструментов.

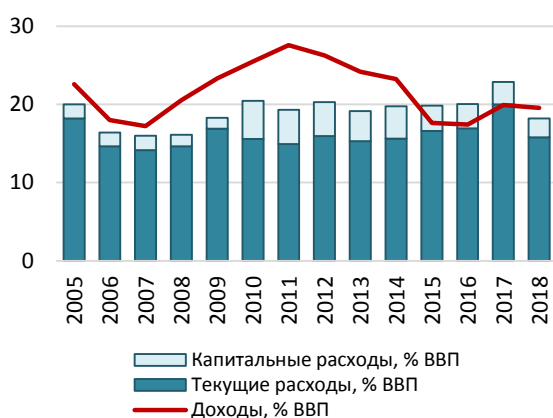
В настоящее время наращивание капитальных расходов бюджета для стимулирования роста экономики в Казахстане имеет ряд ограничений, в частности:

- доля текущих расходов в общих расходах значительна и составляет в среднем 81,6%;
- доходы бюджета сокращаются в результате снижения мировых цен на сырьевые ресурсы;
- действие бюджетного правила ограничивает объем трансфертов.

В условиях высокого уровня нефтегазового дефицита бюджета наличие резервного фонда и изъятие сверхдоходов из экономики в целях сбережения является оптимальной схемой для стран экспортеров сырья, в том числе и для Казахстана.

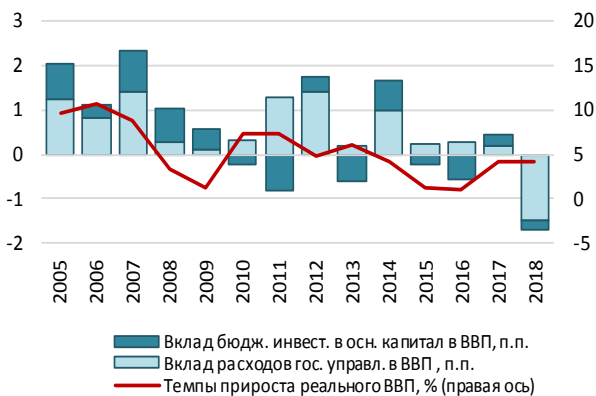
Наращивание капитальных расходов в условиях данных бюджетных ограничений приведет в среднесрочном периоде к истощению ресурсов НФ РК и повлечет рост долговых обязательств. В этих условиях рост экономики можно обеспечить только в результате повышения эффективности использования капитальных расходов.

Рис. 18. Динамика основных показателей консолидированного бюджета СГУ



Источник: МВФ, расчеты ЕЭК.

Рис. 19. Вклад бюджетных средств в динамику ВВП



Источник: уполномоченные органы РК, расчеты ЕЭК.

Кыргызская Республика

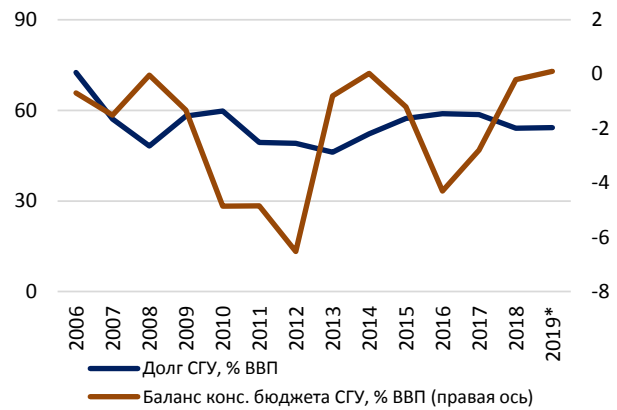
Влияние на фискальные параметры. Действующее до 2016 года бюджетное правило не способствовало обеспечению в Кыргызстане стабильности государственного долга. В 2008-2015 годах долг вырос на 16,6 п.п. с 48,3% ВВП до 64,9% ВВП (рис. 20). Рост долговых обязательств в этот период обусловлен высоким уровнем дефицита бюджета (в среднем – 2,4% ВВП). В отдельные периоды рост долга ускорился, что главным образом связано с увеличением расходов бюджета на реализацию мер контрциклической бюджетной политики. Так, в 2008-2009 годы увеличение долга произошло на 9,9 п.п. с 48,3% ВВП до 58,2% ВВП, а в 2013-2015 годах на 9,7 п.п. с 46,2% ВВП до 55,9% ВВП. Кроме того, на увеличение долга оказало влияние снижение курса национальной валюты (значительное в 2009 году и в 2014-2015 годах) в условиях высокой доли долга в иностранной валюте (свыше 85%) в структуре долговых обязательств.

Введение в действие нового бюджетного правила (с 2016 года) несколько улучшило динамику долга. Уровень долга снизился с 58,9% ВВП в 2016 году до 54,3% ВВП (по итогам сентября 2019 года). На такое снижение главным образом повлияло улучшение динамики бюджетного баланса.

Влияние на экономический рост. В 2005-2018 годах в Кыргызстане в основном наблюдалась положительная динамика изменения объемов инвестиций в основной капитал по отношению ВВП в условиях замедления роста экономики (рис. 21). Уровень инвестиций увеличился с 16,5% ВВП в 2006 году до 27,2% ВВП в 2018 году, а экономический рост в этот период, наоборот, замедлялся.

Невысокая доля бюджетных средств в финансировании инвестиций в основной капитал (в среднем около 8,1% в 2005-2018 годах) не оказывала значимого влияния на динамику инвестиций в целом (рис. 22).

Рис. 20. Баланс консолидированного бюджета СГУ и долг СГУ



Источник: МВФ (2006-2014 гг.), ЕЭК (2015-2019 гг.).
Примечание: * за 9 месяцев 2019 года.

Рис. 21. Взаимосвязь реального ВВП и инвестиций в основной капитал

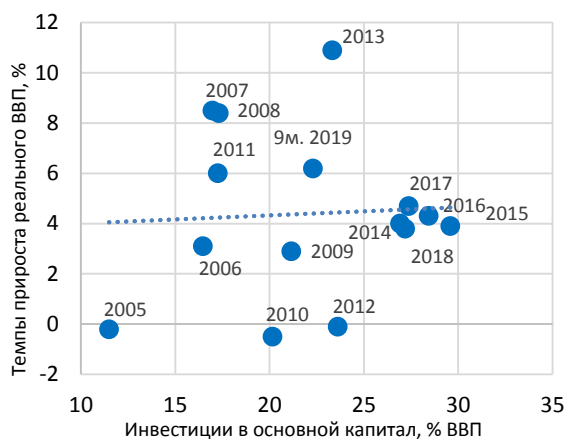
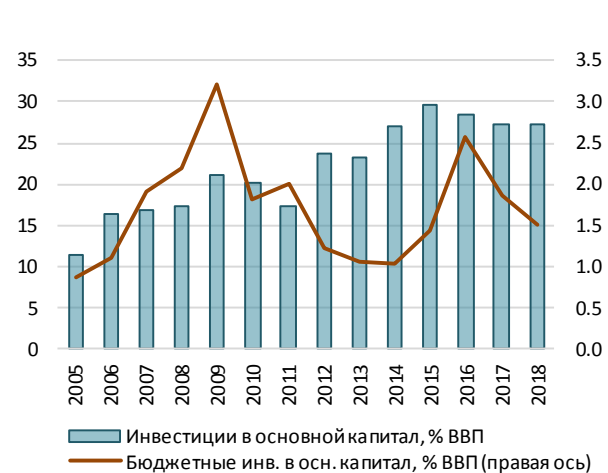


Рис. 22. Инвестиции в основной капитал и бюджетные инвестиции в основной капитал



Источник: уполномоченные органы Кыргызской Республики, расчеты ЕЭК.

Объем бюджетных инвестиций в основной капитал относительно ВВП в 2006-2018 годах не был устойчивым (в среднем 1,8% ВВП). Волатильность уровня бюджетных инвестиций в основном обусловлена разнонаправленной динамикой капитальных расходов (в среднем 6,2% ВВП).

В периоды относительно устойчивого роста экономики объемы капитальных расходов и бюджетных инвестиций увеличивались в процентах ВВП. В 2012 году увеличение объема капитальных расходов до 8,6% ВВП (максимальное значение с 2006 года) не способствовало увеличению бюджетных инвестиций, что можно объяснить лагом между вложением инвестиций в экономику и их распределением.

Вклад бюджетных инвестиций в 2006-2018 годах не оказывал значимого влияния на динамику ВВП (среднее значение 0,1 п.п.). При этом влияние бюджетных инвестиций на рост экономики было разнонаправленным (рис. 24). Наибольший вклад бюджетных инвестиций в прирост ВВП составил в 2009 году. В условиях роста экономики в этом году на 2,9% вклад таких инвестиций составил 1,1 п.п.

Увеличение капитальных расходов бюджета ограничивается следующими факторами:

- высокий уровень текущих расходов (в среднем 83,8%), сопоставимый в целом с объемом собственных доходов бюджета (рис. 23);
- объем расходов по обслуживанию долговых обязательств постепенно вытесняет инвестиционные расходы;
- отсутствие возможности для накопления фискальных резервов.

В условиях бюджетных ограничений бюджетное правило в Кыргызстане сохраняет баланс между возможностями стимулирования роста экономики за счет капитальных расходов и обеспечением фискальной устойчивости в целом. В этих условиях рост экономики за счет бюджетных инвестиций можно обеспечить только в результате повышения эффективности использования капитальных расходов.

Рис. 23. Динамика основных показателей консолидированного бюджета СГУ



Источник: МВФ, расчеты ЕЭК.

Рис. 24. Вклад бюджетных средств в динамику ВВП



Источник: уполномоченные органы КР, расчеты ЕЭК.

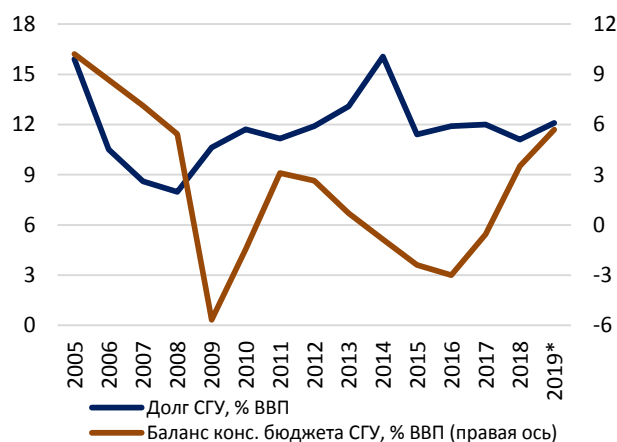
Российская Федерация

Влияние на фискальные параметры. Бюджетное правило обеспечило необходимые условия для сохранения фискальной устойчивости. Накопленные резервы в Резервном фонде и Фонде национального благосостояния (ФНБ) обеспечили запас прочности для бюджетной системы в периоды влияния негативных внешних шоков на экономику (2009 и 2015 годы).

Максимальное значение совокупных запасов фондов было достигнуто в 2008 году и составило 225,1 млрд. долл. США (16,0% ВВП). К 2017 году накопления в Резервном фонде были исчерпаны вследствие увеличения изъятий ресурсов для реализации антикризисных программ поддержки экономики и компенсации части выпадающих доходов бюджета в условиях снижения мировых цен на сырье (рис. 27). Основной объем изъятий из Резервного фонда произведен в 2009-2010 годах (8,1% ВВП и 2,5% ВВП соответственно) и в 2015-2016 годах (3,2% и 2,5% ВВП соответственно) (рис. 28). Изъятия накоплений из Резервного фонда в 2009-2010 годах позволили сохранить дефицит бюджета в среднем на уровне 3,6% ВВП, а в 2015-2016 годах на уровне 2,7% ВВП. При этом долговые обязательства в этот период увеличились незначительно (рис. 25). Так, среднее значение государственного долга в эти периоды было около 11,5% ВВП при установленном ограничении уровне долга в размере 20% ВВП.

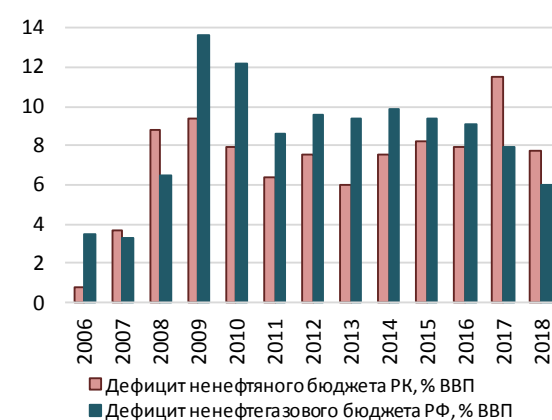
Средства ФНБ в 2008-2019 годах в целом увеличились с 88,0 млрд. долл. США (6,3% ВВП) до 125,6 млрд. долл. США (7,1% ВВП). Сохранение накоплений в фонде связано с законодательным ограничением по использованию средств данного фонда. Изъятия средств из ФНБ производились в 2017-2018 годах и составили 0,7% ВВП и 1,1% ВВП.

Рис. 25. Баланс консолидированного бюджета СГУ и долг СГУ



Источник: МВФ (2005-2014 гг.), ЕЭК (2015-2019 гг.).
Примечание: * за 9 месяцев 2019 года.

Рис. 26. Дефициты несырьевых бюджетов РК и РФ



Источник: уполномоченные органы РК и РФ

Рис. 27. Объем запасов суверенных фондов РФ



Источник: уполномоченные органы Российской Федерации, расчеты ЕЭК.

Рис. 28. Изъятия из суверенных фондов РФ



Внедрение в 2017 году модернизированного бюджетного правила улучшило бюджетный баланс. Дефицит бюджета в 2017 году в размере 0,6% ВВП сменился профицитом в 5,7% ВВП по итогам 9 месяцев 2019 года. Кроме того, действие нового правила способствовало увеличению резервов ФНБ с 4,1% ВВП в 2017 году до 7,1% ВВП в 2019 году, а объем долговой нагрузки сектора государственного управления по итогам сентября 2019 года не превысил 12,1% ВВП.

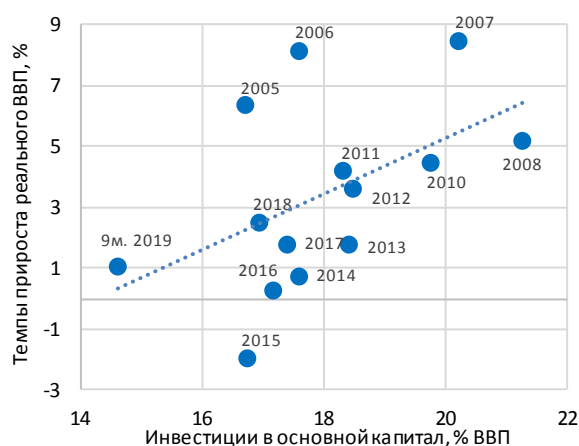
Избыточный уровень дефицита нефтегазового бюджета (6,0% ВВП по итогам 2018 года) отражает высокую зависимость бюджета России от сырьевых доходов (рис. 26). Аналогичная ситуация наблюдается в Казахстане. Высокий уровень дефицита нефтяного бюджета в Казахстане и нефтегазового бюджета в России обусловлен низкими темпами изменения структуры экономики. При этом, в России в 2014-2018 годах отмечалась положительная динамика снижения дефицита с 9,8% ВВП до 6,0% ВВП. В Казахстане динамика была разнонаправленной, но в целом наблюдается незначительное снижение нефтяного дефицита бюджета. В условиях высокого уровня нефтегазового дефицита бюджета в России наличие дополнительных фискальных резервов является основой для сохранения фискальной устойчивости в среднесрочной перспективе.

Влияние на экономический рост. В 2005-2018 годах в России в основном наблюдалась разнонаправленная динамика изменения объемов инвестиций в основной капитал по отношению ВВП в условиях замедления роста экономики (рис. 29). Так, увеличение объема инвестиций в основной капитал в 2005-2008 годах с 16,7% ВВП до 21,3% ВВП сопровождалось замедлением экономического роста с 6,4% до 5,2%. Замедление динамики ВВП в 2010-2018 годах с 4,5% до 2,5% происходило в условиях снижения объемов инвестиции с 19,8% ВВП до 16,9% ВВП.

На фоне динамичного сокращения объема инвестиций уровень бюджетных инвестиций в основной капитал снижался незначительно. Бюджетные инвестиции в 2010-2018 годах снизились с 2,8% ВВП до 2,0% ВВП против общего сокращения уровня инвестиций в этот период на 2,9 п.п. (рис. 30).

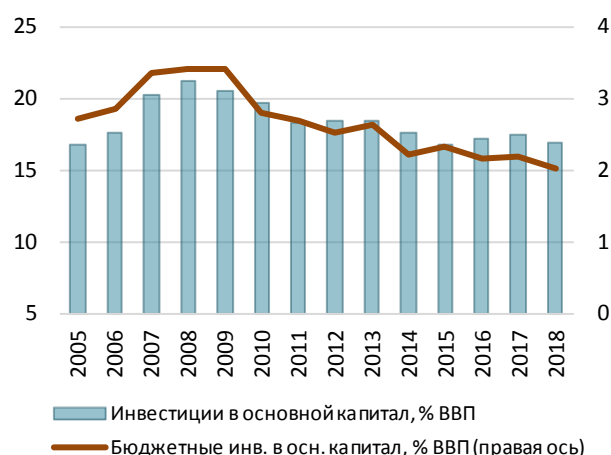
Невысокая доля бюджетных средств в финансировании инвестиций в основной капитал в 2005-2018 годах (в среднем около 14,4%) не оказывала значимого влияния на динамику инвестиций в целом. В большей степени на динамику инвестиций влияли другие факторы (например, объемы частных инвестиций и кредита в экономике).

Рис. 29. Взаимосвязь реального ВВП и инвестиций в основной капитал



Примечание: без учета 2009 года.

Рис. 30. Инвестиции в основной капитал и бюджетные инвестиции в основной капитал



Источник: уполномоченные органы Российской Федерации, расчеты ЕЭК

Вклад бюджетных инвестиций в динамику ВВП в 2005-2018 годах был разнонаправленным и в большей мере незначительным (рис. 32). В период высокого экономического роста (2005-2008 годы) вклад имел положительное значение (в среднем 0,4 п.п.), чему способствовало наращивание капитальных расходов бюджета. Максимальное значение вклада бюджетных инвестиций в ВВП было достигнуто в 2007 году (0,8 п.п.) при

росте экономики на 8,5%. В остальные периоды вклад был либо отрицательным (особенно в 2009-2010 годы и 2014 год) или близким к нулевому значению.

В определенные периоды (например, в 2005-2008 и 2011-2013 годах) в России имелись резервы для увеличения капитальных расходов за счет бюджетного профицита, что могло способствовать ускорению роста экономики (рис. 31). В результате действия бюджетного правила сверхдоходы, полученные от нефтегазового экспорта, изымались из экономики для их сбережения.

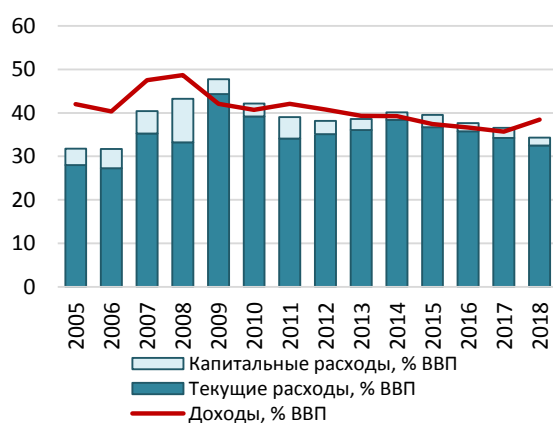
Увеличение капитальных расходов для стимулирования роста экономики в России в настоящее время ограничивается следующими факторами:

- преобладанием текущих расходов в структуре расходов бюджета, которые в среднем составляют 85,7% (2005-2018 годы);
- сокращением доходов бюджета в результате снижения мировых цен на сырьевые ресурсы;
- действием бюджетного правила.

В условиях высокого нефтяного дефицита бюджета наличие резервного фонда является оптимальной схемой для стран экспортеров сырья, в том числе и для России.

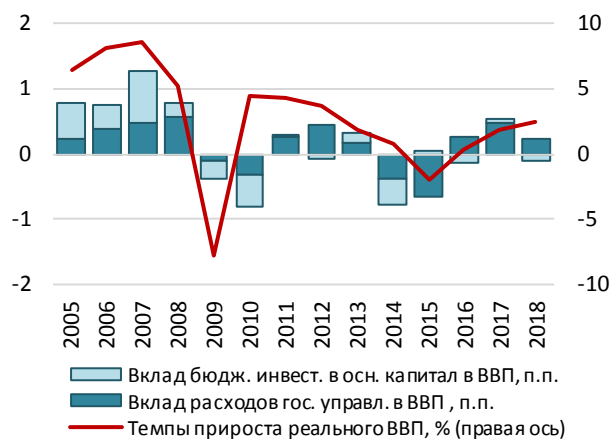
Наращивание капитальных расходов в условиях бюджетных ограничений приведет в среднесрочном периоде к истощению накопленных ресурсов и повлечет рост долговых обязательств. В этих условиях рост экономики можно обеспечить только в результате повышения эффективности использования капитальных расходов.

Рис. 31. Динамика основных показателей консолидированного бюджета СГУ



Источник: МВФ, расчеты ЕЭК.

Рис. 32. Вклад бюджетных средств в динамику ВВП



Источник: уполномоченные органы РФ, расчеты ЕЭК.

Мировой опыт применения бюджетных правил

Критерии выбора стран для анализа

Бюджетная политика может преследовать различные цели. В настоящем обзоре была поставлена цель выявить ряд стран, которые с одной стороны смогли обеспечить бюджетную и долговую устойчивость, а с другой стороны динамично развивались.

Основной мерой обеспечения бюджетной и долговой устойчивости был выбран уровень долга сектора государственного управления ниже уровня 50% ВВП в 2018 году. В качестве второго критерия обеспечения бюджетной и долговой устойчивости был выбран показатель среднего дефицита консолидированного бюджета сектора государственного управления в 2014-2018 годах, не превышающий уровень в 3% ВВП. Эти показатели являются показателями экономической устойчивости, закрепленными в Договоре о ЕАЭС. Уровень долга в 50% ВВП является также базовым показателем, используемым МВФ при оценке долговой устойчивости развивающихся стран.

В качестве основного показателя динамичного развития был определен темп экономического роста близкий или превышающий средний темп экономического роста в мире в 2014-2018 годах. Среднемировой темп экономического роста в этот период составил около 3%. Дополнительными показателями успешного экономического развития являлись высокий уровень инвестиций по отношению к ВВП и рост ВВП на душу населения.

Для анализа были выбраны страны с сырьевой направленностью экспорта и экономик в целом и несырьевой в связи с наличием этих двух видов экономик в ЕАЭС.

Период с 2014 по 2018 год был выбран в связи с тем, что именно в этот период было отмечено снижение сырьевых цен в мире и в целом этот период был отмечен увеличением сложности для достижения высоких темпов экономического роста. В результате анализа статистических данных были выявлены следующие примеры «успешных» стран.

Таблица 2. Примеры «успешных» стран, применяющих бюджетных правила.

| | |
|-------------------------------|--|
| Сырьевые государства | Республика Перу, Республика Индонезия, Республика Ботсвана |
| Несырьевые государства | Республика Польша, Республика Ирландия |

Сырьевые государства

Республика Перу

Бюджетные правила. Бюджетные правила в республике действуют с 2013 года. Основными его количественными характеристиками являются следующие положения.

- Структурный баланс нефинансового сектора государственного управления (заменил общий дефицит в 2013 году) не может превышать 1% ВВП в рамках одного президентского цикла.
- Расходы нефинансового сектора государственного управления определяются исходя из цели по структурному балансу, а также прогноза структурных доходов, капитальных доходов и расходов по обслуживанию долга. Реальный темп роста текущих расходов не должен превышать 4% ВВП.
- Предусмотрены исключительные случаи. При снижении ВВП уровень структурного дефицита может быть повышен до 2,5% ВВП на период, не превышающий 3 года. При применении исключительных случаев предполагается механизм коррекции структурного дефицита на 0,5 п.п. в год до достижения им целевого уровня.
- Из текущих расходов исключаются расходы на текущий ремонт инфраструктуры, расходы на приобретение товаров и услуг социальных программ, которые предусматривают достижение определенных целей.

- Расходы региональных и местных органов самоуправления зависят от среднего темпа роста собственных доходов за предыдущие 4 года. Долг региональных и местных органов власти не должен превышать 100% от их собственных годовых доходов
- Лимит долга сектора государственного управления составляет 30% ВВП.
- Фонд бюджетной устойчивости не должен превышать 4% ВВП. Ресурсы сверх этого лимита расходуются на погашение долга или пополняют Консолидированный резервный фонд. Резервные Фонды Республики Перу управляются центральным банком Перу и инвестируются в зарубежные активы так же, как и валютные резервы страны.

Достигнутые макроэкономические результаты. Средний темп прироста ВВП в 2014-2018 годах составил 3,3%, что превышает среднемировое значение. Долг сектора государственного управления увеличился с 20,6% ВВП в 2014 году до 26,2% ВВП в 2018 году. При этом долг не превысил национального лимита по долгу и остается на довольно низком уровне по сравнению с многими другими развивающимися и развитыми странами. Средний уровень консолидированного дефицита бюджета в указанный период составил 1,9% ВВП.

Следует отметить, что в 2015-2018 гг. в Республике Перу не соблюдался уровень структурного дефицита. Средний уровень этого показателя в 2014-2018 годах составил 1,6%. Республике Перу удалось в целом контролировать рост текущих расходов. Средний номинальный темп прироста текущих расходов составил около 5% при среднем уровне темпов роста индекса потребительских цен – 2,9% в указанный период.

Средний уровень инвестиционных расходов консолидированного бюджета СГУ в указанный период составил 4,4% ВВП. Частные инвестиции снижались в процентах ВВП. В результате валовые накопления снизились с 24,7% ВВП в 2014 году до 21,5% в 2018 году. Экономический рост обеспечивался в основном за счет экспорта и потребления. При этом объем активов инвестиционных фондов Республики Перу составлял в 2018 году более 12% ВВП.

Таблица 3. Макроэкономические показатели Республики Перу

| | 2014 | 2018 | Среднее за период 2014-2018 |
|---------------------------|-------------|-------------|------------------------------------|
| Темп прироста ВВП, % | 2,4 | 4,1 | 3,3 |
| ВВП на душу населения, % | 1,3 | 3,0 | 2,2 |
| Инвестиции, % ВВП | 24,6 | 22,3 | 22,8 |
| Баланс бюджета СГУ, % ВВП | -0,2 | -2,0 | -1,9 |
| Долг СГУ, % ВВП | 20,6 | 26,2 | 24,2 |

Источник: МВФ.

Республика Индонезия

Бюджетные правила. Бюджетные правила в республике действуют с 1967 года в части дефицита бюджета и с 2004 года в части долга. Основными его количественными характеристиками являются:

- дефицит консолидированного бюджета СГУ не должен превышать 3% ВВП;
- долг СГУ не должен превышать 60% ВВП.

Достигнутые макроэкономические результаты. Республике Индонезия удалось обеспечить средний темп экономического роста в размере 5% ВВП в 2014-2018 годах. Отличительной особенностью Республики Индонезия является то, что это государство последовательно придерживалось своих бюджетных правил. Это позволило республике поддерживать относительно низкий уровень долга по сравнению с другими развивающимися странами. Долг сектора государственного управления увеличился с 24,7% ВВП в 2014 году до 30,1% ВВП в 2018 году. При этом основной причиной увеличения являлось обесценение национальной валюты. Бюджетный дефицит в соответствии с правилом поддерживался на относительно невысоком уровне и в период 2014-2018 гг. в среднем составлял около 2,3% ВВП.

Помимо количественных значений правил, Республика Индонезия уделяет большое внимание бюджетному планированию и повышению эффективности расходов. При этом, кроме бюджетных правил, Республика Индонезия ставит перед собой на ежегодной основе конкретные цели развития, которые включают цель по экономическому росту, по показателю индекса человеческого развития, по коэффициенту Джини и по сокращению бедности. Например, в 2019 году прирост ВВП составил около 5% при цели по экономическому росту в размере – 5,4-5,8% ВВП. Индекс человеческого развития вырос с 66,5 до 70,7 в 2018 году. Проводится мониторинг расходов на образование и здравоохранение в процентах ВВП. Также Республика Индонезия целенаправленно увеличивает расходы консолидированного бюджета на приобретение нефинансовых активов (то есть инвестиционных расходов). Эти расходы выросли с 3,1% ВВП в 2014 году до 3,8% ВВП в 2018 году. Инвестиционные расходы бюджета центрального правительства, которые называются «расходами на развитие», включают в себя инвестиционные расходы и расходы на социальную помощь. В отдельную категорию расходов выделяется трансферты на инфраструктуру в рамках трансфертов местным органам власти.

Таблица 4. Макроэкономические показатели Республики Индонезия

| | 2014 | 2018 | Среднее за период 2014-2018 |
|---------------------------|-------------|-------------|------------------------------------|
| Темп прироста ВВП, % | 5,0 | 5,1 | 5,0 |
| ВВП на душу населения, % | 3,6 | 3,8 | 4,0 |
| Инвестиции, % ВВП | 34,6 | 33,4 | 33,9 |
| Баланс бюджета СГУ, % ВВП | -2,1 | -1,8 | -2,3 |
| Долг СГУ, % ВВП | 24,7 | 30,1 | 27,8 |

Источник: МВФ.

Республика Ботсвана

Бюджетные правила. Бюджетные правила в республике действуют с 2005 года. Основными их характеристиками являются следующие критерии:

- внутренний и внешний долг не более 20% ВВП каждый;
- снижение общих расходов бюджета с 40% до 30% ВВП в период с 2006 до 2016 года;
- 30% расходов должны быть направлены на развитие, включая инвестиционные расходы, текущие расходы на образование и здравоохранение;
- обеспечение сбалансированного бюджета в рамках периода национальной программы развития.

Достигнутые макроэкономические результаты. Среднее значение темпов экономического прироста в 2014-2018 годах составило 2,7% ВВП. При этом долг СГУ снизился с 17,3% ВВП в 2014 году до 12,1% ВВП в 2018 году. Баланс консолидированного бюджета СГУ в 2014-2018 годах в Республике Ботсване был волатильным и колебался от профицита в размере 3,7% ВВП до дефицита в размере 4,6% ВВП, что отражает зависимость экономики Республики Ботсваны от цен на алмазы на мировом рынке. В среднем в 2014-2018 годах бюджетное сальдо было отрицательным и средний дефицит бюджета составил 0,9% ВВП. Таким образом, бюджет не был сбалансирован. В то же время уровень среднего дефицита был относительно невысоким, позволяющим снижать уровень долга.

Задача снижения общего уровня расходов была практически выполнена. Доля расходов консолидированного бюджета СГУ снизилась с 42% ВВП в 2010 году до 31,2% ВВП в 2018 году. При этом в процентном отношении к ВВП снижаются все расходы, но капитальные расходы бюджета снижаются быстрее текущих. Так, текущие расходы снизились в 2018 году по отношению к 2014 году на 8,2%, в то время как капитальные – на 14,5%. Это может способствовать снижению темпов экономического роста в среднесрочной перспективе, при том, что средний темп экономического роста и так

немного ниже среднемирового, средний прирост которого в 2014-2018 годах составил около 3%.

Средний объем инвестиционных расходов бюджета центрального правительства в период 2014-2018 гг. составил 6,7% ВВП. При этом объем резервного фонда Республики Ботсваны достиг в 2018 году 25% ВВП. Средства этого фонда формируются за счет экспорта неограниченных алмазов и включаются в состав валютных резервов республики. Основной целью фонда является инвестирование средств фонда в ценные бумаги развитых и развивающихся рынков на благо будущих поколений.

Валовые инвестиции составляли 28% ВВП, значительно превышая среднемировой уровень за этот период равный 24% ВВП. Несмотря на отсутствие публичной информации о расходах на развитие, можно сделать вывод об их эффективности в связи с тем что ВВП, связанный с добычей минеральных ресурсов, снижался ежегодно в среднем на 8,5% в год в период 2014-2017, в то время как несырьевой ВВП рос в этот период ежегодно в среднем более чем на 4% в год.

Таблица 5. Макроэкономические показатели Республики Ботсвана

| | 2014 | 2018 | Среднее за период 2014-2018 |
|---------------------------|------|------|-----------------------------|
| Темп прироста ВВП, % | 4,1 | 4,6 | 2,7 |
| ВВП на душу населения, % | 2,2 | 2,7 | 0,9 |
| Инвестиции, % ВВП | 28,2 | 28,3 | 29,2 |
| Баланс бюджета СГУ, % ВВП | 3,7 | -3,0 | -0,9 |
| Долг СГУ, % ВВП | 17,3 | 12,1 | 15,1 |

Источник: МВФ.

Несырьевые государства

Республика Польша

Бюджетные правила. Бюджетные правила в республике действуют с 2013 года в части бюджетных расходов и с 1999 года в части долга. Основными их количественными характеристиками являются следующие положения.

- Наднациональные бюджетные правила стран ЕС (среднесрочная цель по структурному балансу, правило чистых расходов и правило долга).
- Темп роста расходов консолидированного бюджета не должен превышать уровня тренда ВВП или быть меньше уровня тренда ВВП, если долг превышает определенные уровни.
- Установлены 3 уровня долга СГУ (43%, 48% и 53% ВВП), после превышения которых правительство должно предпринять определенные действия по корректировке бюджетной политики для снижения уровня долга.

Достигнутые макроэкономические результаты. В 2014-2018 годах Республике Польша удалось обеспечить темп прироста ВВП в среднем около 3,8% ВВП. Средний дефицит бюджета за этот период составил 2,1% ВВП. Структурный баланс бюджета снизился с 2,4% ВВП в 2015 году до 2% ВВП в 2017 году. При этом долг сектора государственного управления снизился с 50,4% ВВП до 48,9% ВВП в 2014-2018 гг. Благодаря контролю за расходами их доля в ВВП в Республике Польша снизилась с 38,1% ВВП в 2014 году до 37,4% ВВП в 2018 году. При этом доля инвестиционных расходов увеличилась с 4,4% ВВП в 2014 году до 4,7% ВВП в 2018 году. Доля инвестиций в ВВП также увеличилась: с 20,4% в 2014 году до 21,5% в 2018 году.

Следует отметить, что в истории успеха Республики Польша в части достижения макроэкономической стабилизации и относительно высоких темпов экономического роста большую роль сыграли инвестиции и другие финансовые ресурсы, выделяемые из бюджета ЕС на развитие польской экономики. Чистые трансферты ЕС в адрес Республики Польша на ежегодной основе составляли не менее 2% ВВП с момента присоединения Республики Польша к ЕС в 2004 году.

Таблица 6. Макроэкономические показатели Республики Польша

| | 2014 | 2018 | Среднее за период 2014-2018 |
|---------------------------|------|------|-----------------------------|
| Темп прироста ВВП, % | 3,3 | 4,4 | 3,8 |
| ВВП на душу населения, % | 3,4 | 4,3 | 4,2 |
| Инвестиции, % ВВП | 20,4 | 21,5 | 20,3 |
| Баланс бюджета СГУ, % ВВП | -3,7 | -0,4 | -2,1 |
| Долг СГУ, % ВВП | 50,4 | 48,9 | 51,1 |

Источник: МВФ.

Республика Ирландия

Бюджетные правила. Бюджетные правила в республике действуют с 2012 года. Основными их количественными характеристиками являются следующие положения.

- Наднациональные бюджетные правила стран ЕС (среднесрочная цель по структурному балансу, правило чистых расходов и правило долга).
- Структурный дефицит консолидированного бюджета не должен превышать 0,5% ВВП.
- С 2016 года долг должен сокращаться на одну двадцатую от разрыва между текущим значением долга в процентах ВВП и уровнем в 60% ВВП.

Достигнутые макроэкономические результаты. В 2014-2018 гг. в Республике Ирландия был зафиксирован темп прироста ВВП в среднем около 10% ВВП. Средний дефицит бюджета за этот период составил 1,3% ВВП. Структурный баланс бюджета снизился с 1,5% ВВП в 2016 году до 0,4% ВВП в 2017 году. Долг СГУ снизился с 104,5% ВВП до 63,7% ВВП в 2014-2018 гг. При этом номинальная сумма долга в национальной валюте с 2014 по 2018 год увеличилась на 19,3%. Таким образом основным фактором снижения долга был рост ВВП.

Годовой рост инвестиций в экономику Республики Ирландия в 2016 г. составил 12,6%. Инвестиции консолидированного бюджета сектора государственного управления в период 2014-2018 гг. составили 1,9% ВВП. Главным фактором успеха Республики Ирландия в бюджетной консолидации наряду с экономическим ростом являются налоговые льготы, предоставляемые Республикой Ирландия международным корпорациям. Многие из них предпочитают именно в этой стране вести свой бизнес и отчитываться по налогам.

Таблица 7. Макроэкономические показатели Республики Ирландия

| | 2014 | 2018 | Среднее за период 2014-2018 |
|---------------------------|-------|------|-----------------------------|
| Темп прироста ВВП, % | 8,7 | 4,7 | 10,1 |
| ВВП на душу населения, % | 7,9 | 3,7 | 10,4 |
| Инвестиции, % ВВП | 22,2 | 27,1 | 27,3 |
| Баланс бюджета СГУ, % ВВП | -3,6 | -0,0 | -1,3 |
| Долг СГУ, % ВВП | 104,5 | 63,7 | 77,4 |

Источник: МВФ.

Таким образом, проведенный анализ опыта применения бюджетных правил странами, имеющими позитивные результаты экономического развития, позволяет сделать следующие выводы.

- 1) Наличие резервных фондов помогает преодолевать кризисы и восстанавливать макроэкономическую стабильность, но может не способствовать инвестициям в национальную экономику и экономическому росту (на примере Ботсваны и Перу).
- 2) Успешные страны могут быть как с большим количеством количественных ограничений и сложными правилами (ЕС, Перу) так и с относительно простой конструкцией правил (Ботсвана, Индонезия). Часто имеет значение не столько конструкция правил, сколько приверженность Правительства к исполнению этих правил и целей, на которые нацелены правила.
- 3) В большинстве успешных примеров используется правило долга и определяется уровень долга, который государство обязуется не превышать, или снижать текущий уровень долга, если пороговое значение превышено.

- 4) Успешные страны (на примере Перу, Ботсваны, государств-членов ЕС) уделяют особое внимание темпу роста не только расходов в целом, но и отдельных их компонентов в виде текущих и инвестиционных расходов.
- 5) Успешные страны (на примере государств-членов ЕС) защищают инвестиционные статьи расходов и расходы, направленные на развитие.
- 6) Успешные страны (на примере Ботсваны, Индонезии) ставят перед собой цели проведения структурной трансформации и другие цели экономического развития.

Наднациональные бюджетные правила Европейского союза

Бюджетные правила. В Европейском союзе действует несколько наднациональных бюджетных правил, которые являются обязательными для исполнения всеми государствами – членами ЕС.

1. Европейская комиссия устанавливает для каждого государства – члена ЕС среднесрочную цель по структурному балансу консолидированного бюджета СГУ. Государство, которое не соблюдает эту цель, берет на себя обязательство сокращать разрыв между целью и текущим значением структурного баланса со скоростью около 0,5% ВВП в год. Структурные реформы, согласованные с Европейской комиссией, позволяют допускать временные отклонения от среднесрочной цели по структурному балансу.

2. В 2015 году в исключительные случаи, допускающие отклонения, были добавлены также инвестиции. Инвестиционные расходы государств-членов в рамках Инвестиционного плана Европы и некоторые другие инвестиционные расходы могут быть включены в «единообразные» расходы, не участвующие в расчете показателя структурного баланса.

3. В 2011 году было добавлено правило «чистых расходов». В соответствии с этим правилом ежегодный темп роста чистых расходов не должен превышать среднесрочный темп роста потенциального ВВП, если государство ЕС соблюдает среднесрочную цель по структурному балансу и быть значительно меньше темпов роста ВВП, если среднесрочная цель не соблюдается. Чистые расходы рассчитываются как общие расходы минус социальные расходы, связанные с безработицей и минус расходы по софинансированию европейских проектов и другие инвестиционные расходы, увеличенные на 25% по сравнению с прошлым годом.

4. В соответствии с модифицированным в 2011 году правилом долга, ежегодное сокращение долга СГУ должно составлять не менее одной двадцатой от разрыва между текущим значением долга в процентах ВВП и уровнем в 60% ВВП, установленным Маастрихтскими критериями.

Достигнутые макроэкономические результаты. Применение этих правил не позволило ЕС в целом и большинству его государств-членов достигнуть среднемировых темпов роста. Средний темп прироста ВВП ЕС в 2014-2018 годах составил 2,3%. В то же время темп прироста вырос с отрицательных значений в 2012 г. до 2,7% в 2017 году. В настоящее время государства-члены ЕС в качестве ориентира при разработке и реализации национальных целей развития используют документ «Европа 2020: Стратегия для умного, устойчивого и инклюзивного роста». Реализация этой стратегии напрямую связана с бюджетными правилами в рамках Пакта стабильности и роста. Относительно успешными правилами ЕС можно считать в плане макроэкономической стабилизации, которая позволила снизить дефицит консолидированного бюджета с 2,9% ВВП в среднем по ЕС в 2014 году до 0,6% ВВП в 2018 году и долг СГУ с 88% ВВП до 82% ВВП соответственно.

При этом, необходимо отметить, что модификация правил, обращающая особое внимание на инвестиционные расходы, произошла относительно недавно и еще предстоит оценить эффект от ее введения.

Применение правила структурного бюджетного баланса. Концепция структурного бюджетного баланса играет важную роль в системе бюджетной политики ЕС. Это ключевой инструмент надзора за бюджетной политикой государств ЕС. Структурный бюджетный баланс упоминается в ЕС в следующих документах:

- *Пакт стабильности и роста*, предусматривающий установление Среднесрочной бюджетной цели в рамках превентивного механизма контроля национальных экономических политик,
- *Фискальный пакт* (Соглашение стабильности, координации и управления в Европейском и монетарном союзе), в котором установлены рекомендации странам по правилу бюджетного баланса,

- *Процедура избыточного дефицита*, в рамках которой оценивается фискальное состояние государств-членов ЕС и разрабатываются рекомендации по фискальным мерам.

Среднесрочной целью называется бюджетный баланс, оцененный в структурных терминах (структурный бюджетный баланс). Среднесрочная цель используется для предотвращения нарушения номинальных показателей, определяющих устойчивое развитие: бюджетный дефицит и государственный долг.

Такая цель должна соответствовать следующим критериям:

- быть близкой к нулю или быть положительной,
- обеспечивать безопасный запас прочности, который позволит сохранить номинальный дефицит бюджета в пределах не более 3% ВВП,
- обеспечивать стабильность государственных финансов или прогресс в ее достижении, в то же время сохранять пространство для бюджетного маневра, в частности для государственных инвестиций,
- быть согласованным с ориентиром по сокращению уровня долга, если он превышает 60% ВВП,
- пересматриваться каждые три года или чаще в случае проведения реформ, оказывающих сильное влияние на устойчивость государственных финансов.

Каждое государство-член ЕС должно иметь дифференцированную Среднесрочную цель. В соответствии с данными критериями Еврокомиссия на регулярной основе разрабатывает минимальные уровни Среднесрочных целей для каждого государства ЕС. Страны ЕС должны следовать этим ориентирам в соответствии с превентивным механизмом Пакта стабильности и роста и учитывают данные ориентиры при подготовке Программ стабильности и конвергенции.

Для стран ЕС Среднесрочная цель по структурному дефициту устанавливается на уровне не более 1% потенциального ВВП. Уровень долга в процентах ВВП влияет на этот уровень. В соответствии с Фискальным пактом в случае превышения долгом уровня 60% ВВП структурный дефицит должен быть не более 0,5% ВВП. Если долг ниже 60% ВВП, то дефицит должен быть не более 1% ВВП.

Государства-члены, не достигшие Среднесрочной цели, должны ежегодно улучшать структурный баланс в среднем на 0,5% ВВП. В 2016 году были приняты уточнения относительно темпов корректировки структурных балансов.

При этом допускаются временные отклонения от Среднесрочной цели, которые предусмотрены в следующих случаях:

- проведение важных структурных реформ, включая государственное инвестирование (превышение не должно составлять более 0,75% ВВП),
- события, которые находятся за рамками контроля государств-членов и оказывают сильное влияние на фискальную позицию,
- периоды сильного экономического спада в Еврозоне или Евросоюзе.

Оценка Еврокомиссией принимаемых мер государств в достижении Среднесрочной цели основывается на двух инструментах: структурном балансе и бенчмарке по расходам. *Бенчмарк по расходам* является также контрольным индикатором для стран ЕС, установленный в Пакте стабильности и роста. В соответствии с ним рост бюджетных расходов (очищенный от дискреционных доходных мер) должен быть не выше среднесрочного потенциального роста ВВП для стран, которые не достигли Среднесрочных целей.

В случае нарушения пороговых значений номинальных показателей долга и дефицита вступает в действие корректирующий механизм Пакта стабильности и роста, предполагающий разработку рекомендаций с корректирующими бюджетными мерами. Если правительство не принимает эффективных действий, способствующих улучшению номинальных показателей дефицита и долга, то разрабатываются новые рекомендации, для стран Еврозоны – возможно установление санкций в размере 0,2% ВВП, также допускается

приостановка финансирования из Европейских структурных и инвестиционных фондов (Европейский фонд регионального развития, Европейский социальный фонд, Фонд сплочения, Европейский сельскохозяйственный фонд, Европейский морской и рыбный фонд).

Помимо указанных фондов в Еврозоне действует Европейский стабилизационный механизм (ЕСМ). ЕСМ оказывает финансовую поддержку странам Еврозоны, столкнувшимся со значительными финансовыми трудностями. ЕСМ предоставляет кредиты под реализацию макроэкономических корректирующих программ, рекапитализацию банков. Необходимым условием предоставления кредитов является выполнение целевых показателей (долг, дефицит, структурный баланс бюджета) в течение двух лет, предшествующих подачи заявки. Государство должно соблюдать количественные бенчмарки по долгу и дефициту, а также условия стабильности ЕС: не находиться под наблюдением Процедуры избыточных дисбалансов и Процедуры избыточного дефицита. Для этого стране нужно соблюдать Среднесрочную цель по структурному балансу или следовать траектории ее достижения.

Таким образом, структурный бюджетный баланс для стран Евросоюза и Еврозоны является:

- целевым ориентиром, способствующим предотвращению превышения пороговых значений номинальных показателей долга и дефицита,
- индикатором, на основе которого оцениваются фискальные усилия государств в случае нарушения номинальных показателей долга и дефицита,
- инструментом ограничения доступа к ресурсам Европейских структурных и инвестиционных фондов и Европейского стабилизационного механизма в случае проведения безответственной макроэкономической политики.

Фонды благосостояния государств Персидского залива

В регионе Ближний Восток функционирует региональная международная организация Совет сотрудничества арабских государств Персидского залива (ССАГПЗ), созданная в 1981 году. Деятельность организации направлена на интеграцию стран в экономических, социальных и культурных областях. В ССАГПЗ входят следующие страны: Бахрейн, Катар, Кувейт, ОАЭ, Оман, Саудовская Аравия. Экономики этих стран имеют разные масштабы и во многом связаны с получением нефтяной ренты. Все страны имеют суверенные фонды благосостояния, целью которых является сбережение нефтяных доходов и их инвестирование. В соответствии с методологией МВФ страны ССАГПЗ не располагают бюджетными правилами, несмотря на наличие суверенных фондов.

Крупнейшими активами в регионе располагает фонд *Инвестиционное управление Кувейта* (412% ВВП). Крупные по размеру фонды имеют отдельные эмираты государства ОАЭ, а также Катар, в частности, *Инвестиционное управление Абу Даби* (191% ВВП ОАЭ), *Инвестиционное управление Катара* (168% ВВП). Фонды Абу Даби и Кувейта, по рейтингу 2018 года Института суверенных фондов благосостояния, являются одними из крупнейших фондов в мире (3 и 4 позиции соответственно), уступая место Государственному пенсионному фонду Норвегии (1040 млрд долл. США) и Китайской инвестиционной корпорации (940 млрд долл. США).

Таблица 8. Суверенные фонды благосостояния государств ССАГПЗ по состоянию на конец 2018 года

| Страна | Наименование фонда | Год основания | Активы, в млрд долл. США | Активы, в процентах ВВП |
|-----------|------------------------------------|---------------|--------------------------|-------------------------|
| ОАЭ | Abu Dhabi Investment Authority | 1976 | 828 | 191 % ВВП |
| Кувейт | Kuwait Investment Authority | 1953 | 595 | 412 % ВВП |
| С. Аравия | Public Investment Fund | 1971 | 350 | 45 % ВВП |
| Катар | Qatar Investment Authority | 2005 | 317 | 168 % ВВП |
| ОАЭ | Investment Corporation of Dubai | 2006 | 230 | 53 % ВВП |
| ОАЭ | Mubadala Investment Company | 2002 | 226 | 52 % ВВП |
| ОАЭ | Emirates Investment Authority | 2007 | 39,5 | 9 % ВВП |
| Оман | State General Reserve Fund | 1980 | 25 | 31 % ВВП |
| Бахрейн | Bahrain Mumtalakat Holding Company | 2006 | 15,4 | 39 % ВВП |
| Оман | Oman Investment Fund | 2006 | 7,1 | 9 % ВВП |
| Бахрейн | Future Generations Fund | 2006 | 0,7 | 2 % ВВП |

Источники: Доклад Института суверенных фондов, 2018; расчеты ЕЭК.

Примечание: Фонды ОАЭ «Abu Dhabi Investment Authority» и «Mubadala Investment Company» находятся под управлением правительства эмирата Абу Даби, фонд «Investment Corporation of Dubai» – эмирата Дубай, фонд «Emirates Investment Authority» находится под управлением федерального правительства.

Экономический рост и фискальные показатели государств ССАГПЗ

Спад нефтяных цен 2014 года привел к ухудшению фискального положения и росту долговой нагрузки государств ССАГПЗ.

С 2004 года экономики государств ССАГПЗ испытали два основных спада: в 2009 году в связи с падением цен на нефть и в 2017 году ввиду развернувшегося Катарского дипломатического кризиса и экономической блокады Катара рядом стран ССАГПЗ. В 2009 году сократились экономики Кувейта (-7,1%), Саудовской Аравии (-2,1%) и ОАЭ (-5,2%). В 2017 году спад произошел в экономиках Кувейта (-3,3%), Омана (-0,9%) и Саудовской Аравии (-0,9%). В эти годы в других экономиках ССАГПЗ было замедление положительных темпов роста. В период 2004-2019 годов наиболее высокие темпы роста имела экономика Катара (среднегодовой рост был около 10%), другие государства ССАГПЗ росли в среднем на 4%. Темпы роста экономик в большинстве стран ССАГПЗ замедлились в 2016-2018 годы относительно 2013-2015 годов из-за снижения мировых цен на нефть с 2014 года и регионального политического кризиса.

Ухудшение экономического роста в последние годы привело к ухудшению бюджетных балансов. С 2015 года дефициты бюджетов государств ССАГПЗ резко увеличились. В Бахрейне, Омане, Саудовской Аравии дефициты выросли до 16-18% ВВП. Наихудшее положение государственных бюджетов в странах ССАГПЗ отмечается в 2016 году. Например, в Омане дефицит составил 21,6% ВВП, Саудовской Аравии – 17,2% ВВП. В 2017-2018 годы за счет реализации бюджетной консолидации дефициты бюджетов стран ССАГПЗ постепенно улучшались.

Высокий уровень бюджетных дефицитов в 2015-2018 годах повлиял на рост долговой нагрузки в государствах ССАГПЗ. Наиболее высокие темпы роста долга были в Бахрейне: долг вырос с 44,5% ВВП в 2014 году до 88,4% ВВП в 2018 году. В других государствах ССАГПЗ, кроме ОАЭ, рост долга также был значительным. Наибольший уровень долга сложился в Омане и Катаре, но не превысил 60% ВВП.

Рис. 33. Темпы прироста реального ВВП, %

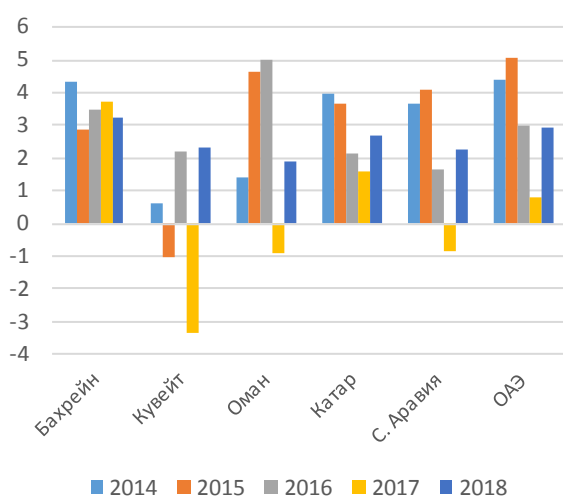


Рис. 34. Инвестиции, % ВВП

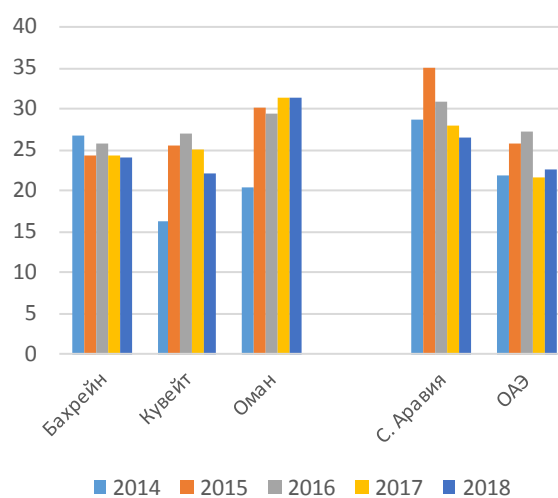


Рис. 35. Бюджетный баланс, % ВВП

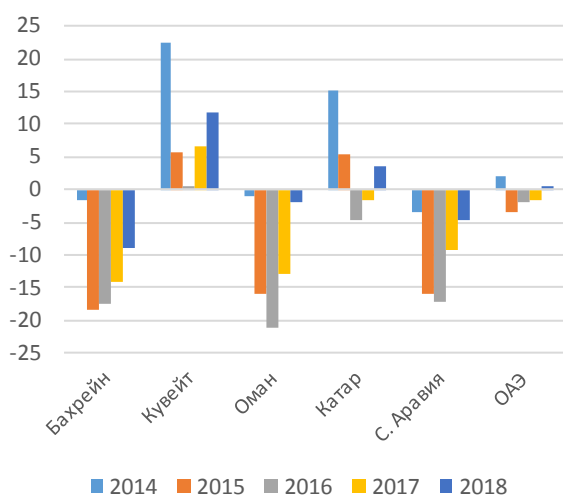
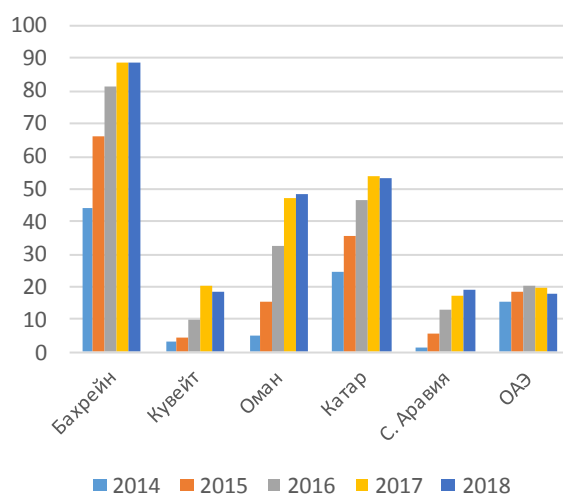


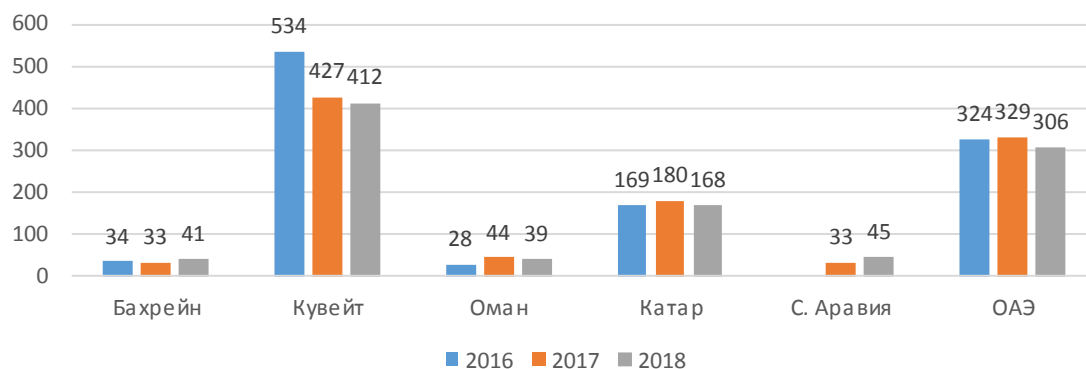
Рис. 36. Государственный долг, % ВВП



Источник: база данных МВФ для всех рисунков.

Примечание: Данные по инвестициям Катар не представлены.

Рис. 37. Динамика суверенных фондов государств ССАГПЗ, % ВВП



Источники: Доклады Института суверенных фондов, 2016-2018; расчеты ЕЭК.

Примечание: Доклады до 2016 года не публиковались. Данные по фонду Саудовской Аравии в 2016 году не указан., В ОАЭ указаны активы 4-ех фондов: Abu Dhabi Investment Authority; Investment Corporation of Dubai Mubadala Investment Company; Emirates Investment Authority.

Механизмы управления нефтяными резервами государств ССАГПЗ

Рассмотрим крупнейшие фонды государств ССАГПЗ:

- Инвестиционное управление Абу Даби,
- Инвестиционное управление Кувейта,
- Государственный инвестиционный фонд Саудовской Аравии.

Инвестиционное управление Абу Даби

Инвестиционное управление Абу Даби является государственной инвестиционной компанией, занимающейся управлением суверенного фонда благосостояния Абу Даби (ОАЭ). По состоянию на 2018 год Фонд Абу Даби занимает третье место в мире по величине активов среди крупнейших суверенных фондов благосостояния. Инвестиции фонда не являются публичной информацией. Фонд инвестирует в различные инструменты на международных рынках: активы, инструменты с фиксированной доходностью, казначейство, инфраструктура, недвижимость, прямые инвестиции, альтернативные инструменты (например, хедж-фонды). Глобальный портфель делится на субфонды, покрывающие специфические классы активов. Инвестиционное управление Абу Даби является главным покупателем институциональной недвижимости США. В период кризиса 2008 года инвестиции в недвижимость привели к большим убыткам.

Инвестиционное управление Кувейта

Инвестиционное управление Кувейта является государственной корпорацией. В 1953 году был сформирован Совет по инвестициям Кувейта в целях формирования фонда для будущих поколений и снижения зависимости от нефтяных резервов. Инвестиционное управление было образовано в 1982 году как автономный государственный орган ответственный за управление активами страны. Источником фонда главным образом являются нефтяные доходы. Инвестиционное управление Кувейта преимущественно инвестирует в частные и государственные активы, недвижимость, инструменты с фиксированной доходностью и альтернативные инструменты финансового рынка. Активы фонда в 1976 году были разделены на два фонда: Общий резервный фонд и Фонд будущих поколений.

Общий резервный фонд формируется за счет нефтяных доходов бюджета и инвестиционных доходов от управления фонда. Активы и доходы фонда могут использоваться правительством. 10% чистого дохода данного фонда направляются в Фонд будущих поколений. Общий резервный фонд инвестирует в компании Кувейта и страны Ближнего Востока и Северной Африки.

Фонд будущих поколений рассматривается как межпоколенческая платформа, созданная для долгосрочных сбережений. Фонд был образован за счет 50% трансферта из

Общего резервного фонда. Фонд инвестирует за пределы Кувейта в стратегические активы. Все доходы фонда реинвестируются. Любые трансферты из фонда устанавливаются специальными законами.

Государственный инвестиционный фонд Саудовской Аравии

Государственный инвестиционный фонд Саудовской Аравии был создан в 1971 году для финансовой поддержки производственных коммерческих проектов, имеющих стратегическое значение для развития экономики страны. С момента своего создания фонд был главным инвестиционным подразделением Королевства и играл важную роль в финансировании жизненно важных проектов в стране, в том числе в нефтепереработке, производстве удобрений, нефтехимии и электроэнергетике. В марте 2015 года управление Фондом было передано из Министерства финансов в Совет по вопросам экономики и развития. Совет получил более широкие полномочия, в связи с чем расширился инвестиционный портфель Фонда новыми активами. Цель фонда в соответствии со стратегией правительства до 2030 года – обеспечить диверсификацию экономики и содействие открытию стратегических секторов экономики.

Государственный инвестиционный фонд инвестирует средства в конкретные проекты посредством вхождения в акционерный капитал, предоставления займов или гарантий. Фонд также предоставляет средне- и долгосрочные кредиты крупным государственным и частным промышленным проектам. Фонд инвестирует в области телекоммуникаций, аэрокосмической промышленности, энергетики, зеленых технологий и безопасности, финансирует проекты в сфере жилищного строительства, возобновляемых источников энергии, информационных технологий.

Фонд имеет 4 основных источника фондирования: капитальные трансферты со стороны Правительства, государственные активы, переведенные в Фонд, займы и долговые инструменты, полученный доход от инвестиций. В рамках программы Фонда на 2018-2020 годы определены следующие задачи Фонда:

- увеличение активов под управлением Фонда,
- развитие потенциала несырьевых секторов экономики,
- локализация передовых технологий и знаний,
- построение стратегического экономического партнерства.

Структура инвестиционного портфеля фонда по следующим основным отраслям: нефтехимия (39%), информационно-коммуникационные технологии (18%), финансовые услуги (15%), коммунальные услуги (14%), добыча полезных ископаемых (7%), продовольствие и сельское хозяйство (3%) и другие.

Приложение. Рекомендации по совершенствованию бюджетных правил государств – членов Евразийского экономического союза

1. Рекомендации разработаны в целях содействия проведению государствами – членами Евразийского экономического союза согласованной макроэкономической политики.

2. В государствах – членах действуют бюджетные правила, отличия в которых главным образом обусловлены различиями в структурах национальных экономик.

3. Рекомендации по совершенствованию бюджетных правил ориентированы на сближение ключевых характеристик бюджетных правил государств-членов, обеспечение макроэкономической устойчивости и повышение долгосрочных темпов экономического роста.

Особенности бюджетных правил государств – членов

4. Бюджетные правила государств – членов направлены на обеспечение долгосрочной устойчивости государственных финансов, макроэкономической стабильности, формирование стабильной и предсказуемой макроэкономической среды.

5. Бюджетные правила установлены на уровне бюджетных кодексов или нормативно-правовых актов аналогичной правовой силы (Республика Армения, Республика Казахстан, Российская Федерация), а также в среднесрочных программных документах (Республика Беларусь, Кыргызская Республика). Механизм действия бюджетных правил описан в нормативно-правовых актах Республики Армения и Российской Федерации.

6. Существующие отличия в бюджетных правилах государств-членов обусловлены разными структурами их экономик и степенью развития бюджетных систем.

7. Правило доходов (ограничение налоговой нагрузки на экономику) применяется в Республике Беларусь, правило расходов (ограничение предельного уровня расходов) – во всех государствах-членах, кроме Кыргызской Республики.

8. Бюджетные правила стран – экспортеров нефти Евразийского экономического союза (Республика Казахстан и Российская Федерация) ориентированы на снижение зависимости экономики и государственных финансов от нефтяных цен и имеют механизм фискальных фондов.

9. Основу бюджетных правил Республики Казахстан и Российской Федерации формируют правила расходов и правила несырьевых (ненефтегазовый и нефтепродуктовый) бюджетных балансов, подкрепленные правилами долга на фоне низких уровней валового долга относительно других государств – членов.

10. Бюджетные правила стран – импортеров нефти Евразийского экономического союза (Республика Армения, Республика Беларусь, Кыргызская Республика) ориентированы на обеспечение долговой устойчивости. Правила долга выступают в данных странах в качестве основных (якорных) правил.

11. В параметрах бюджетных правил некоторых государств – членов применяются структурные показатели: в Республике Армения – показатели с учетом экономического цикла, в Российской Федерации – показатели с учетом долгосрочных нефтяных цен.

12. Условия, при которых бюджетные правила могут быть временно приостановлены, учтены в бюджетном правиле Республики Армения. К таким условиям относятся: серьезные экономические спады, стихийные и техногенные катастрофы.

Основные направления совершенствования бюджетных правил

Сближение ключевых характеристик бюджетных правил

13. Бюджетные правила государств – членов должны стремиться иметь однозначную интерпретацию. Механизмы действия правил целесообразно четко структурировать, а также представить для общественности в официальных программных документах.

14. Бюджетным правилам государств – членов желательно иметь высокий уровень консолидации бюджетных операций. Консолидация бюджетных операций до уровня сектора государственного управления позволит увеличить прозрачность бюджетной системы государства и эффективность применяемых бюджетных правил.

15. Государствам – членам рекомендуется закрепить бюджетные правила на высоком законодательном уровне для снижения риска пересмотра бюджетного правила под воздействием политической конъюнктуры.

16. Уполномоченным государственным органам государств-членов целесообразно осуществлять мониторинг и контроль выполнения бюджетных правил в целях укрепления доверия к проводимой экономической политике, использующей бюджетные правила.

Обеспечение макроэкономической устойчивости

17. Для государств – членов в качестве основного (якорного) правила представляется целесообразным продолжить использование пороговых значений государственного долга в процентах валового внутреннего продукта, которое является индикатором обеспечения фискальной устойчивости.

18. Бюджетные правила государств – членов прямым или косвенным образом должны способствовать обеспечению контроля темпов роста бюджетных расходов, поскольку высокий и волатильный темп их роста ставит под угрозу макроэкономическую устойчивость.

19. Для стран – экспортеров нефти государств – членов укрепление фискальной устойчивости рекомендуется обеспечивать посредством продолжения снижения зависимости бюджета от сырьевых поступлений, а также путем поддержания резервных бюджетных фондов на уровнях достаточных для поддержки экономического роста в периоды значительного влияния экономических шоков.

20. Для своевременного реагирования экономической политики на внешние риски государствам – членам представляется целесообразным повышать гибкость бюджетных правил, внедряя в бюджетные правила структурные показатели, в частности структурный баланс бюджета.

21. Повышение гибкости бюджетных правил может обеспечиваться с помощью определения в национальном законодательстве исключительных событий, наступление которых предполагает временную приостановку бюджетных правил и проведение корректирующих мер экономической политики, обеспечивающих восстановление бюджетного правила.

Содействие повышению долгосрочных темпов экономического роста

22. Для реализации стратегии опережающего развития бюджетным правилам государств – членов желательно учитывать необходимость дальнейшей модернизации национальных экономик.

23. В целях преодоления низких и неустойчивых темпов роста инвестиций в основной капитал предлагается уделять отдельное внимание темпам роста инвестиционных расходов бюджета.

Заключительные положения

24. Бюджетные правила государств – членов являются важным инструментом поддержания макроэкономической стабильности. Вместе с тем бюджетным правилам целесообразно создавать макроэкономические условия для опережающего развития государств – членов.

25. Необходимость обеспечения макроэкономической устойчивости и содействия повышению долгосрочных темпов экономического роста обуславливает важность совершенствования бюджетных правил государств – членов.