

Бюджетные риски, бюджетная устойчивость и переосмысление бюджетных правил

Ежегодная конференция руководителей бюджетных ведомств стран региона Центральной, Восточной и Юго-Восточной Европы ОЭСР

3 декабря 2024 г.



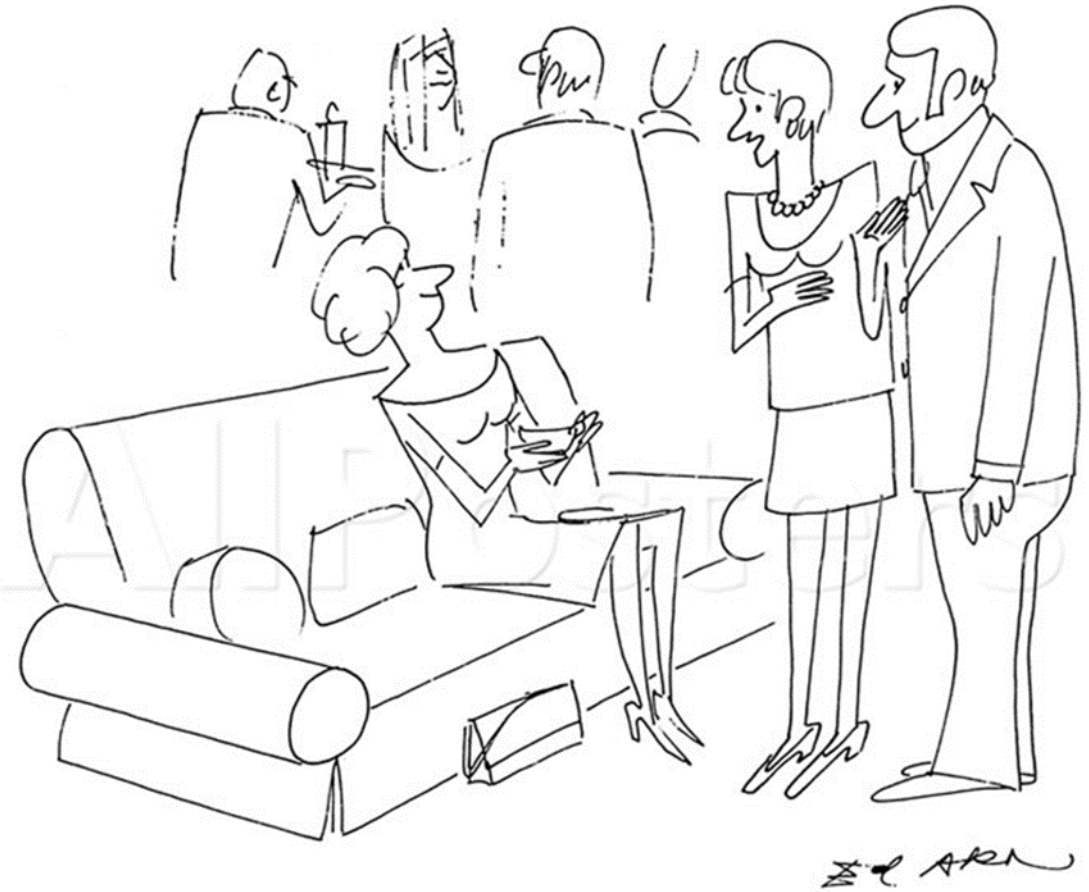


I. Введение

II. Бюджетные риски

III. Устойчивость

IV. Переосмысление бюджетных правил



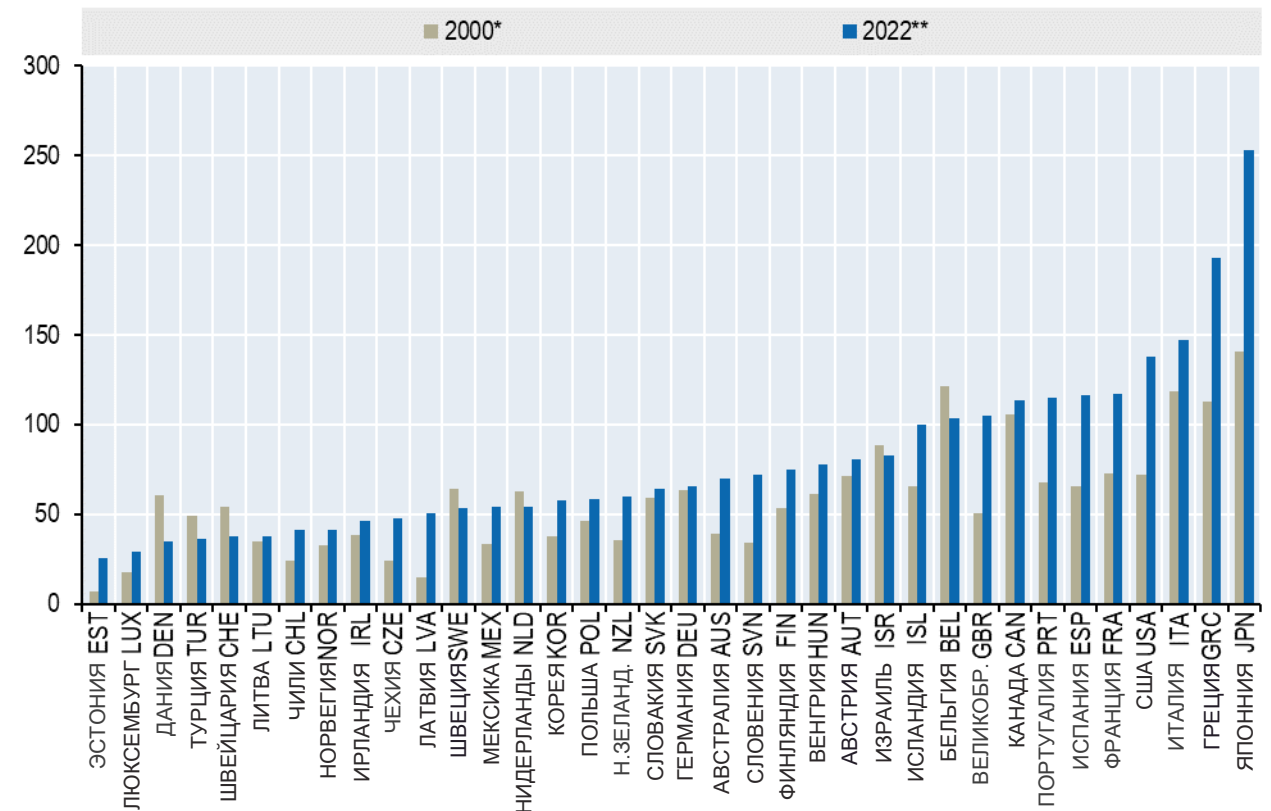
"I'd like you to meet Marty Thorndecker. He's an economist, but he's really very nice."



Введение

- Во многих (но не во всех) странах произошел стремительный переход от сравнительной макростабильности и процветания в конце XX века к потрясениям и цикличности в XXI.
- При этом бюджетная ситуация ухудшилась и характеризуется уровнями задолженности, превышающими уровень, до сих пор считавшийся приемлемым.
- Проблемы, как правило, возникали из-за непредвиденных или неожиданных рисков.
 - До сих пор странам удавалось противостоять этим вызовам, однако беспрецедентные бюджетные условия вызывают серьезные опасения.
 - Нынешний высокий уровень долга кажется само собой разумеющимся.
- Повторятся ли в будущем экономические и бюджетные риски последних двух десятилетий? Если да, то каковы будут последствия, учитывая уровень долга, который уже превысил тот, что считался благоразумным всего два десятилетия назад?

Валовой долг органов государственного управления в процентах от ВВП, Страны ОЭСР, 2000 г. по сравнению с 2022 г.



* = 2000 год или первый доступный год, ** = 2022 год или самый последний год. Примечание: данные по Турции представлены за 2010 и 2022 годы. Данные по Чили, Мексике и Исландии относятся к 2003 и 2022 годам. Данные по Корею - за 2008 и 2022 годы. Данные по Новой Зеландии - за 2009 и 2022 годы. Данные по Израилю - за 2001 и 2021 годы. Данные по Колумбии и Коста-Рике отсутствуют.

Источник: Статистика ОЭСР по национальным счетам (2024 г.)

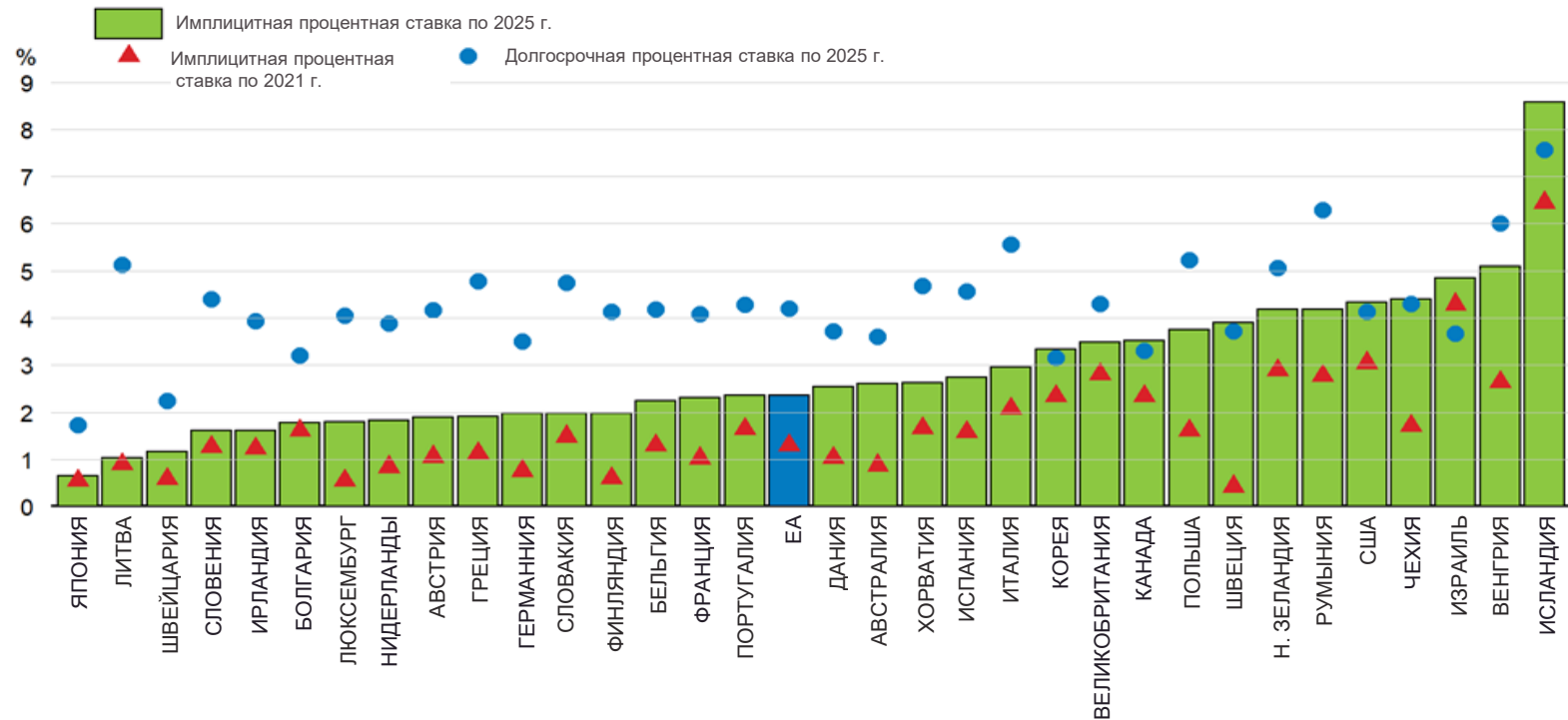


Введение

При высоком уровне долга увеличиваются процентные расходы, несмотря на повышение процентных ставок..

- Как страны должны реагировать на рост задолженности и расходов?
- Что нужно сделать, чтобы подготовиться к известным и неизвестным угрозам?
- Нужно ли нам переосмыслить значение понятия «устойчивость» в этом новом контексте?
- Как разумные бюджетные правила могут помочь нам вернуться к устойчивости и стабильности?

Процентные ставки по государственному долгу будут расти и дальше



Примечание: Имплицированная процентная ставка определяется как отношение валовых процентных выплат государства в данном году к валовым финансовым обязательствам государства на конец предыдущего года.

Источник: База данных ОЭСР Economic Outlook 114; и расчеты ОЭСР.



Определение рисков – **Источники значительных потенциальных отклонений в бюджетном прогнозе**

1. Базовые уровни в сравнении с рисками

- > Отличие от различных факторов бюджетного давления, которые оказывают известное негативное влияние на бюджетный прогноз, например, старение населения.
- > Известные факторы давления включаются в базовый уровень; однако даже элементы базового уровня могут вызвать значительные отклонения в прогнозе, и поэтому их нельзя игнорировать.
- > К основным рискам сегодня можно отнести :
 - Изменение климата
 - Расходы на здравоохранение
 - Войну
- > Другие риски могут быть неизвестны или непредвиденны в данный момент (так же, как не были предвиденными война или пандемия).

2. Анализ рисков

Повышение действенности существующих практики:

- > Сделать частью стандартного бюджетного процесса.
- > Привлечь отраслевые министерства к работе вокруг координационного центра в министерстве бюджета или финансов.
- > Требовать участия высшего руководства.

3. Управление рисками

- > Организованный, упорядоченный процесс, с участием и поддержкой на высоком уровне.
- > Требует предотвращения и смягчения последствий.
- > Затраты на управление рисками могут быть единовременными или постоянными.
- > Стресс-тесты - важный инструмент, но использовать его нужно с осторожностью. Затраты в случае наихудшего развития событий не должны вызывать отвлечение средств от основной повседневной деятельности правительства.
- > Управление рисками должно быть устойчивым.



Определение устойчивости – **постоянный доступ к кредитным рынкам на благоприятных условиях**

Определение устойчивости в разных странах различно и зависит от их размера, истории, системы государственного управления и других факторов: Первоначальные условия имеют большое значение.

- > Не слишком ли успокоит некоторые страны отсутствие реакции рынка на недавний рост долга?
- > Если устойчивость определяется как просто целевое соотношение долга и ВВП, будет ли этот целевой показатель восприниматься как предельно высокий или предельно низкий?
- > Станет ли целевой показатель условием «на грани», когда при любом благоприятном исходе для бюджета полученные средства расходуются, а при любом неблагоприятном - увеличивается долг?
- > К чему может привести такая самоуспокоенность, если экономическая и бюджетная среда будет по-прежнему характеризоваться риском?

Как выглядит устойчивость далеко за пределами предстоящего бюджета: многолетние базовые показатели расходов в странах ОЭСР



Примечание: указанный период не включает в себя предстоящий бюджетный год.

Источник: ОЭСР (2023) Опрос РБВ ОЭСР по бюджетным механизмам, результаты по 36 странам, вопрос 11.



- > Устойчивость в условиях риска может потребовать:
 - > осторожного и осмотрительного экономического прогнозирования
 - > наличия средств на «черный день».
- > Любой такой механизм должен использоваться в хорошие времена, чтобы не превратиться в фонд-"зачатку", который можно растратить, когда он действительно приносит благоприятные бюджетные результаты.
- > Лучше всего придерживаться той установки, что целевым показателем отношения долга к ВВП должно быть не какое-то конкретное число, а постоянно снижающееся соотношение, чтобы избежать состояния «на грани», которое сослужило нам плохую службу.

Виды бюджетных рисков, выявленных и количественно оцененных в бюджетной документации или отчетах о бюджетных рисках в странах ОЭСР

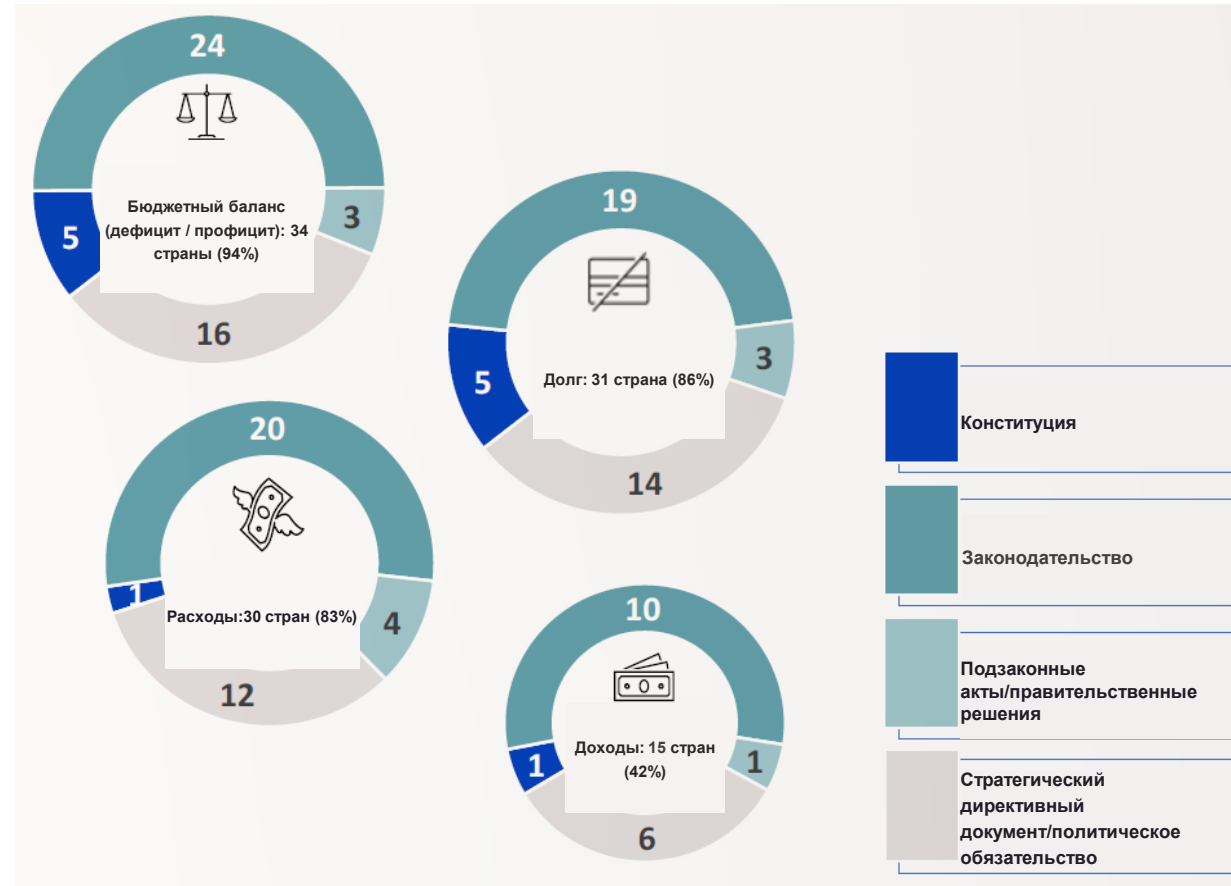
	Выявили	Оценили
Риски, связанные с государственными гарантиями	26	20
Долговые риски	24	17
Риски по чистым пенсионным обязательствам	21	15
Геополитические риски	19	8
Риски финансового сектора	18	4
Климатические риски	18	7
Риски пандемии	17	10
Риски государственной политики или программ	16	8
Судебные риски	16	10
Риски госпредприятий	12	6
Риски природных бедствий	11	4
Балансовые риски	10	6
Риски государственно-частных партнерств (ГЧП)	10	6
Риски субнациональных органов власти	10	6

Источник: ОЭСР (2023) Опрос РБВ ОЭСР о бюджетных механизмах, результаты по 36 странам, вопрос 34.

Переосмысление бюджетных правил

- Сегодня бюджетные правила, по всей видимости, отвергаются или игнорируются как слишком сложные и редко соблюдаемые.
- В условиях, когда уровень долга увеличивается в результате экономических потрясений, бюджетные правила должны быть переосмыслены, чтобы снизить долговое бремя, а затем поддерживать его в более устойчивом диапазоне.
- Бюджетные правила должны позволять автоматическим стабилизаторам работать в плохие времена, но не позволять тратить больше, чем прогнозируется, в хорошие времена.
- Правила налогообложения и расходования средств могут выявить шаги, ухудшающие бюджет, в то время как правила дефицита могут прикрыть сокращение налогов или увеличение расходов оптимистичными экономическими прогнозами.

Нормативно-правовые основы национальных бюджетных правил и бюджетных целей в странах ОЭСР



Источник: ОЭСР (2023) Опрос РБВ ОЭСР о бюджетных механизмах, результаты по 36 странам, вопрос 3.



Переосмысление бюджетных правил

- > Для того чтобы пользоваться доверием, бюджетные правила должны быть реалистичными. Исходя из невозможности бюджетных ограничений в будущем, мы лишь откладываем принятие трудных решений, за которые придется расплачиваться с процентами.
- > Последние два десятилетия неблагоприятных рисков и высокого уровня долга требуют соблюдения требований среднесрочного бюджетирования и, при необходимости, их сохранения и на будущее.
- > Воспринимаемая сложность бюджетных правил подрывает доверие к этому инструменту; однако более широкое внедрение передовых практик может повысить как уровень понимания, так и уровень доверия.
- > Там, где доверие подорвано, совершенствование бюджетных правил может стать наилучшим первым шагом, который страны могут предпринять, чтобы разорвать порочный круг неудач и цинизма.
- > В дополнение к новой решимости снижать соотношение долга и ВВП необходимо также предусмотреть в бюджетах вероятные расходы на предотвращение и снижение бюджетных рисков.
- > Необходимо создать пространство для временных и постоянных расходов прозрачным способом, позволяющим подтвердить сдержанность в других частях бюджета.

Спасибо!