

УДК 336.144.2

Ключевые слова:

долгосрочное бюджетное прогнозирование, экономико-математические модели, долгосрочная устойчивость, фискальный разрыв, система национальных счетов, бюджетный баланс, государственный долг

Г. Я. Шахова, д. э. н.,

гл. науч. сотр. Центра перспективного финансового планирования макроэкономического анализа и статистики финансов Научно-исследовательского финансового института
(e-mail: gshahova@nifi.ru)

П. Л. Маненок,

ст. науч. сотр. Центра перспективного финансового планирования, макроэкономического анализа и статистики финансов Научно-исследовательского финансового института
(e-mail: pmanenok@nifi.ru)

Долгосрочное бюджетное прогнозирование в федеральных ведомствах США

В Бюджетном послании Президента Российской Федерации о бюджетной политике в 2014–2016 гг. обеспечение долгосрочной бюджетной сбалансированности и устойчивости бюджетной системы как базового принципа ответственной бюджетной политики указывается в числе основных задач. Вместе с тем в нем отмечается нерешенность задачи перехода к долгосрочному бюджетному планированию. В процессе такого планирования устанавливаются параметры бюджетной политики на длительную перспективу, обеспечивающие долгосрочную устойчивость бюджетной системы.

К настоящему времени в мировой практике накоплен значительный опыт разработки долгосрочных бюджетных проектировок: моделирования прогнозируемой динамики бюджетных показателей, анализа рассчитанных траекторий на долгосрочную устойчивость, исследования чувствительности полученных результатов к изменениям макроэкономических экзогенных параметров, обеспечения согласованности среднесрочных и долгосрочных показателей и т.д. С этой точки зрения наибольший интерес представляет практика долгосрочного бюджетного планирования и прогнозирования США.

В США долгосрочные бюджетные прогнозы на федеральном уровне разрабатывают следующие государственные ведомства: **Административно-бюджетное управление при президенте США** (Office of Management and Budget), **Бюджетное управление конгресса** (Congressional Budget Office), **Главное счетное управление** (General Accounting Office), **Исследовательская служба конгресса** (Congressional Research Service) в штате библиотеки конгресса США.

Административно-бюджетное управление при президенте США (АБУ) и Бюджетное управление конгресса (БУК) — основные информационно-аналитические центры, предназначенные для разработки бюджетной политики и обоснования проектов федерального бюджета. Главная задача АБУ — составление федерального бюджета и прогнозирование его параметров. Поскольку текущие решения финансовых проблем, отражаемые в федеральном бюджете, часто имеют отдаленные последствия, проявляющиеся за пределами очередного фискального года и даже среднесрочного периода, АБУ разрабатывает долгосрочные бюджетные проектировки, охватывающие в настоящее время 75-летний период.

БУК независимо от АБУ оценивает состояние федерального бюджета и его перспектив, анализирует как президентские бюджетные программы и инициативы, так и законопроекты конгресса. В его деятельности большая роль отводится долгосрочным прогнозным оценкам будущего состояния параметров федерального бюджета, которые американские законодатели учитывают при рассмотрении проекта федерального бюджета.

Главное счетное управление (GAO) в целях информирования членов конгресса о долгосрочных результатах финансовой политики проводит (среди прочих) исследования динамики федерального дефицита и государственного долга на длительную перспективу при различных предположениях относительно специфики социально-экономического развития страны.

Исследовательская служба конгресса осуществляет аналитические разработки проблем, связанных с бюджетом, по поручениям членов и комитетов конгресса.

ДОЛГОСРОЧНОЕ БЮДЖЕТНОЕ ПРОЕКТИРОВАНИЕ В АДМИНИСТРАТИВНО-БЮДЖЕТНОМ УПРАВЛЕНИИ ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ США

Сейчас в бюджете правительства США детальные оценки поступлений и расходов даются для 10-летнего периода. В бюджете 2014 финансового года такие оценки приводятся для периода с 2014 по 2023 г. Вместе с тем АБУ разрабатывает бюджетные проектировки, выходящие за пределы 2023 г. и относящиеся к 75-летнему периоду прогнозирования, вплоть до 2088 г.

Долгосрочные прогнозы содержатся в бюджете в томе «Аналитические перспективы» в главе «Долгосрочная бюджетная перспектива» (Long Term Budget Outlook). В этой главе рассматривается финансовое положение правительства и его устойчивость, приводятся доходы и расходы федерального бюджета на 75-летний период при альтернативных предположениях о специфике роста показателей социально-экономического развития, а также оценки дефицитов по программам социального обеспечения и медицинской помощи неимущим и престарелым.

Кроме того, эта глава содержит информацию о величине фискального разрыва и об эффекте для бюджета увеличения расходов на реализацию программ по страхованию здоровья для пожилых людей (Medicare), инвалидов и неимущих (Medicaid). В подразделе, посвященном фискальному разрыву, дается его определение: «Современная оценка фискального разрыва характеризует размер корректировки, необходимой для сохранения фискальной устойчивости в долгосрочной перспективе. Он определяется как текущий размер увеличения налогов и/или сокращения непроцентных расходов в течение конечного периода времени, необходимый для поддержания долгосрочного отношения долга к ВВП на первоначальном уровне при условии немедленного осуществления этих мер»¹.

¹ Fiscal year 2014. *Analytical Perspectives. Budget of the U.S. Government.* — P. 53 (<http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/omb/budget/fy2014/assets/spec.pdf>).

При долгосрочном моделировании проводится анализ чувствительности бюджетных проектировок к изменениям в ключевых экономических и демографических предположениях, результаты которого включаются в бюджет на очередной финансовый год в главу «Экономические предположения и взаимодействия с бюджетом» (Economic Assumptions and Interactions with the Budget).

В Административно-бюджетном управлении при планировании характеристик бюджета на долгосрочную перспективу, базирующихся на возможных изменениях в демографической и экономической областях, используется экономико-математическая модель федерального бюджета. Она основана на существовании взаимной зависимости между макроэкономическими и бюджетными показателями и показывает, как параметры бюджета реагируют на макроэкономические и демографические условия. Например, модель описывает, как расходы на здравоохранение зависят от роста численности населения и изменения его возрастного состава. В применяемой АБУ модели движение бюджетных параметров «год к году» определяют на основе темпа их изменения.

Главная проблема при использовании таких моделей — определение приемлемых научно обоснованных темпов долгосрочного роста для расчета различных видов доходов и расходов. Ее решение основано на анализе факторов, оказывающих наиболее сильное влияние на динамику проектируемого показателя. Долгосрочные темпы роста этих факторов обусловлены спецификой экономической политики правительства в прогнозируемом периоде и особенностями их динамики в базисном периоде.

При разработке долгосрочных бюджетных прогнозов используются три возможных темпа роста: инфляция, инфляция плюс темп роста населения и темп роста ВВП. Использование темпов инфляции не учитывает зависимость расходов на реализацию большинства правительственных программ от количества обслуживаемых людей, которое обычно растет с увеличением населения. Вместо этого в некоторых случаях предполагают, что расходы на эти программы будут расти в соответствии с темпом роста ВВП. Однако при таком предположении значительно преувеличиваются темпы роста расходов, необходимых для того, чтобы обеспечивались текущие уровни услуг и «другие обязательные» программы продолжали работать в соответствии с действующим законодательством и проводимой политикой. Как показала практика, рост расходов по этим программам более точно аппроксимирует темп роста, равный темпу инфляции плюс темп роста населения.

При долгосрочном планировании расходов на здравоохранение применяются различные варианты расчетов. Согласно одному из них² предполагается, что темп роста дополнительных расходов соответствует среднему темпу их исторического роста в прошлом периоде. В других случаях устанавливается, что расходы на здравоохранение растут таким же темпом, как численность населения или ВВП, приходящегося на душу населения. Экспертная оценка результатов расчетов диктует выбор между этими вариантами.

Долгосрочное прогнозирование дискреционных расходов (на оборону, расходов на выполнение основных административных функций правительства, таких как сбор налогов и поддержание правопорядка) иногда осуществляется исходя из предположения постоянства реальных размеров этих расходов на душу населения.

При проектировании в АБУ параметров федерального бюджета на период до 2088 г.³ расчеты базируются на предполагаемых изменениях в экономической и демографической

² В этом варианте расходы на здравоохранение представляются в виде суммы двух составляющих: текущего значения этих расходов и величины дополнительных расходов, которая изменяется в перспективном периоде.

³ Fiscal Year 2014. Analytical Perspectives Budget of the U.S. Government. — P. 53 (<http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/omb/budget/fy2014/assets/spec.pdf>).

сферах на 2013–2022 гг., использованных при составлении бюджета на 2014 г. Экономические предположения продлеваются за пределы этого периода. При этом инфляция, процентные ставки и безработица принимаются равными значениям конечного года 10-летнего бюджетного прогноза. При определении долгосрочных показателей роста населения и рабочей силы учитываются промежуточные значения доклада попечителей Фонда социального обеспечения за 2012 год. Темпы роста реального ВВП рассчитываются исходя из предположений относительно рабочей силы и темпов роста производительности. Производительность растет средним темпом, установленным в бюджете на 2014 г. (1,7 % в год). Прогнозируется, что рост реального ВВП будет меньше его исторического среднего значения — 3,2 % в год, т. к. замедление роста населения и увеличение численности населения старше 65 лет сокращают рост предложения рабочей силы. В этих прогнозах средний рост реального ВВП находится в пределах 2,3–2,4 % для периода времени, следующего за 2014–2023 гг.

Что касается долгосрочных показателей бюджета, то для периода до 2023 г. величина поступлений соответствует проектировкам бюджета 2014 г. После 2023 г. темпы роста общей суммы налоговых поступлений постепенно увеличиваются относительно роста ВВП вследствие повышения реальных доходов населения. Темпы роста дискреционных расходов следуют значениям бюджета 2014 г. в течение первых десяти лет, затем растут темпом, соответствующим темпу роста инфляции плюс темп роста населения. Долгосрочные затраты на социальное обеспечение определяются при помощи актуарных расчетов, использующих вышеописанные экономические и демографические предположения. Расходы по программе медицинского страхования пожилых людей и инвалидов прогнозируются, исходя из предполагаемого роста числа лиц, охваченных этой программой, дополнительных затрат на здравоохранение и предположений относительно инфляции. Планирование расходов на программу страхования здоровья для лиц с низким уровнем дохода базируется на экономических и демографических проектировках с учетом прогнозируемой динамики уровня бедности. Результаты долгосрочного проектирования бюджетных параметров, проведенных АБУ, представлены в табл. 1.

Таблица 1

**Долгосрочные бюджетные проектировки
(доходы, расходы, профицит или дефицит, долг), % ВВП**

	1980	1990	2000	2010	2020	2030	2040	2050	2060	2070	2080	2085
Доходы	19,0	18,0	20,6	15,1	19,4	20,1	20,5	21,2	21,9	22,7	23,4	23,8
Расходы:												
Дискреционные	10,1	8,7	6,3	9,1	5,5	4,5	4,1	3,5	3,1	2,7	2,4	2,3
Обязательные:												
Социальное страхование	4,3	4,3	4,1	4,9	5,3	6,2	6,4	6,2	6,2	6,1	6,2	6,3
Государственная программа Medicare	1,1	1,7	2,0	3,1	3,1	3,8	4,1	4,2	4,3	4,4	4,5	4,5
Государственная программа Medicaid	0,5	0,7	1,2	1,9	1,9	2,2	2,6	2,8	2,8	2,9	2,9	2,9
Другие	3,7	3,2	2,4	3,7	3,2	3,0	2,7	2,6	2,4	2,3	2,1	2,1
Итого обязательных расходов	9,6	9,9	9,7	13,6	13,5	15,2	15,8	15,8	15,6	15,7	15,7	15,7
Чистые проценты	1,9	3,2	2,3	1,4	2,7	2,9	3,1	2,8	2,0	0,6	-1,1	-2,2
Всего расходов	21,7	21,9	18,2	24,1	21,6	22,7	22,9	22,1	20,7	19,1	17,0	15,8
Профицит (+) или дефицит (-)	-2,7	-3,9	2,4	-9,0	-2,2	-2,6	-2,5	-0,9	1,2	3,6	6,4	8,0

	1980	1990	2000	2010	2020	2030	2040	2050	2060	2070	2080	2085
Первичный профицит (+) или дефицит (-)	-0,8	-0,6	4,7	-7,6	0,5	0,4	0,6	1,9	3,2	4,2	5,3	5,8
Федеральный долг (+) или активы (-), размещенные среди населения на конец периода	26,1	42,1	34,7	62,9	74,9	72,9	76,1	68,5	47,3	13,9	-30,6	-57,1

Источник: *Fiscal Year 2014. Analytical Perspectives. Budget of the U.S. Government.* – P. 51.

АБУ осуществляет долгосрочные расчеты не только для базового варианта, но и для альтернативных сценариев, использующих другие предположения относительно макроэкономических и демографических параметров. Изменение этих предположений ведет к существенно отличающимся результатам. В частности, был рассмотрен сценарий, в котором предусматривается дополнительное сокращение подоходных налогов и увеличение расходов таким образом, что налоговые поступления составляют постоянную долю ВВП, а дискреционные расходы увеличиваются в соответствии с ростом ВВП. В этом случае дефицит и долг растут быстрыми темпами вплоть до 2020 г. и 2030 г. соответственно, а затем их рост замедляется к 2040 г. Дефицит в конечном счете достигает 5,6 % ВВП, а долг продолжает постепенно увеличиваться на протяжении всего периода прогнозирования.

При этом альтернативном сценарии фискальный разрыв для 75-летнего прогнозного горизонта составляет 0,7 % ВВП (табл. 2). Дополнительный рост дефицита бюджета обусловлен сокращением налогов и увеличением дискреционных расходов.

Таблица 2

**75-летний фискальный разрыв (-)/профицит (+)
для альтернативных бюджетных сценариев, % ВВП**

2014 г. Базовый вариант	1,6
2014 г. Бюджетная политика плюс предполагаемые в будущем сокращение налогов и увеличение расходов	-0,7
Здравоохранение	
Средний рост дополнительных затрат 0 %	2,9
Средний рост дополнительных затрат 1 %	0,8
Дискреционные расходы	
Рост в соответствии с инфляцией	2,0
Рост в соответствии с ВВП	0,5
Доходы	
Повышение прогрессивного подоходного налогообложения	0,4
Производительность	
Рост производительности на 0,25 % быстрее, чем в базовом варианте	3,5
Рост производительности на 0,25 % медленнее, чем в базовом варианте	-0,4
Население	
Рождаемость	
2,3 рождений на женщину	2,4
1,7 рождений на женщину	0,7
Иммиграция	
1,3 млн иммигрантов в год	2,2
0,8 млн иммигрантов в год	1,0
Смертность	
Ожидаемая продолжительность жизни женщин 83,8 года, мужчин – 80,1 года	2,0
Ожидаемая продолжительность жизни женщин 89,8 года, мужчин – 87,3 года	1,5

Источник: *Fiscal Year 2014. Analytical Perspectives. Budget of the U.S. Government.* – P. 52.

В бюджете США на 2014 г. фискальный разрыв вычисляется для конечного временного периода, что позволяет установить размер корректировки, требующейся для обеспечения непрерывной устойчивости. В случае если прогнозируемый размер будущего долга оказывается ниже текущего значения, говорят о наличии фискального профицита (а не фискального разрыва). Значения фискального разрыва, рассчитанного на 75-летний горизонт для базового варианта и для нескольких альтернативных (табл. 2), приводимые в разделе «Аналитические перспективы», интерпретируются как средний размер изменения дефицита, обеспечивающий в каждом году периода с 2014 по 2088 г. сохранение текущего уровня долга относительно ВВП.

В бюджете США на 2014 г. анализ чувствительности основных бюджетных параметров к изменениям макроэкономических показателей осуществлен для периода 2013–2023 гг. При этом рассматривалось несколько альтернативных ситуаций, при которых оценивалось влияние на бюджет изменения темпов роста реального ВВП, уровня безработицы, процентных ставок и цен (см. табл. 3). Были проведены расчеты:

- эффекта сокращения роста реального ВВП на 1 п. п. в течение одного года (2013 г.) с последующим возвращением ВВП к уровню бюджетных проектировок в течение следующих двух лет. В этом сценарии предполагается, что уровень безработицы к концу 2013 г. на 0,5 п. п. превышает прогнозный показатель, а затем возвращается к базовому уровню в течение следующих двух лет (первый блок данных);

- эффекта снижения роста реального ВВП на 1 п. п. в течение одного года без его последующего восстановления, сопровождаемого непрерывным увеличением естественного (и фактического) уровня безработицы на 0,5 п. п. относительно прогноза бюджета. В этом сценарии объемы ВВП и налогооблагаемых доходов непрерывно уменьшаются вследствие снижения экономического роста в первый год (второй блок);

- эффекта непрерывного сокращения темпа роста реального ВВП на 1 п. п. при неизменном уровне безработицы, что может иметь место вследствие резкого снижения темпов роста производительности (третий блок).

Чувствительность бюджетных параметров к изменениям инфляции и процентных ставок характеризуется в следующих четырех блоках данных:

- в четвертом блоке оценивается эффект повышения темпа инфляции и номинальных процентных ставок на 1 п. п. в течение только одного года. Предполагается, что в последующие годы уровень цен и номинальный ВВП будут на 1 п. п. выше, чем в прогнозе бюджета, но процентные ставки и темпы роста инфляции возвратятся к их прогнозным уровням. При этом бюджетные поступления увеличиваются в большей степени, чем расходы;

- в пятом блоке темп инфляции и уровень процентных ставок на 1 п. п. превышают прогнозируемые показатели в течение всего прогнозного периода. В результате уровень цен и номинальный ВВП возрастают темпом, опережающим прогнозные показатели. В данном случае влияние этих факторов на бюджетные поступления более значительное, чем на бюджетные расходы;

- в шестом блоке представлен эффект от увеличения только процентных ставок на 1 п. п., который приводит к увеличению бюджетных расходов из-за роста расходов на выплату процентов по государственному долгу;

- седьмой блок показывает эффект непрерывного увеличения на 1 п. п. индекса потребительских цен и дефлятора ВВП, что приводит к уменьшению бюджетных дефицитов, отчасти вследствие «эрозии» реальной стоимости соответствующих расходов.

Последний блок в таблице характеризует увеличение расходов на выплату процентов по государственному долгу в связи с изменениями бюджетного дефицита без изменения уровня процентных ставок и других макроэкономических показателей.

Бюджетные эффекты противоположных изменений в экономических предположениях приблизительно симметричны тем, которые приведены в табл. 3, т. е. их можно оценить аналогичными величинами, но с противоположным знаком.

**Чувствительность бюджета к изменениям
макроэкономических параметров (финансовые годы, \$млрд)**

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	За весь период 2013– 2023
Реальный ВВП и занятость												
Бюджет в результате снижения темпов роста реального ВВП на 1%: (1) Только для календарного 2013 г. с восстановлением реального ВВП в 2014–2015 гг.:												
Поступления	-16,2	-24,5	-11,2	-1,1	0,4	0,4	0,4	0,4	0,3	0,4	0,3	-50,5
Расходы	4,0	9,4	4,7	0,8	1,2	2,0	2,4	2,6	2,7	2,8	2,9	35,6
Увеличение дефицита (+)	20,2	33,9	15,9	1,9	0,8	1,6	2,0	2,3	2,4	2,5	2,6	86,1
(2) Только для календарного 2013 г. без последующего восстановления:												
Поступления	-16,2	-32,9	-37,8	-40,4	-43,4	-46,2	-49,1	-51,9	-55,0	-58,0	-61,3	-492,3
Расходы	4,0	11,4	13,0	15,3	19,3	24,5	29,5	33,7	37,8	42,1	46,6	277,2
Увеличение дефицита (+)	20,2	44,3	50,8	55,7	62,7	70,7	78,6	85,7	92,8	100,1	107,9	769,5
(3) Непрерывное снижение в течение 2013–2023 гг., без изменений уровня безработицы:												
Поступления	-16,4	-50,6	-93,9	-143,4	-200,4	-262,1	-330,1	-402,1	-480,2	-564,0	-654,4	-3197,6
Расходы	-0,3	-0,7	-0,9	0,1	4,9	14,8	28,0	41,7	57,1	75,6	97,0	317,2
Увеличение дефицита (+)	16,1	49,9	93,0	143,6	205,2	276,9	358,2	443,8	537,3	639,6	751,4	3514,9
Инфляция и процентные ставки												
Бюджетные эффекты повышения на 1 п. п.:												
(4) Инфляции и процентных ставок в течение одного только 2013 г.:												
Поступления	21,3	41,5	41,6	41,1	44,5	47,8	50,9	53,9	57,1	60,3	63,4	523,4
Расходы	22,1	39,5	32,0	32,7	32,0	31,9	30,5	30,4	29,0	29,8	29,5	339,4
Уменьшение дефицита (-)	0,8	-2,0	-9,7	-8,4	-12,5	-15,9	-20,5	-23,4	-28,0	-30,5	-33,9	-184,0
(5) Инфляции и процентных ставок непрерывно в течение 2013–2023 гг.:												
Поступления	21,3	63,7	111,0	165,2	229,6	296,7	369,2	448,3	540,3	638,6	741,0	3624,8
Расходы	19,8	68,0	111,8	155,3	196,2	236,2	278,4	321,4	363,8	411,8	454,4	2617,1
Увеличение дефицита (-)	-1,5	4,3	0,8	-9,9	-33,4	-60,5	-90,8	-126,8	-176,5	-226,8	-286,6	-1007,6
(6) Только процентных ставок непрерывно в течение 2013–2023 гг.:												
Поступления	5,0	13,8	19,2	24,9	32,5	36,6	39,3	42,7	50,1	57,2	60,6	381,8
Расходы	11,0	41,5	64,5	83,3	101,3	119,1	135,2	151,0	164,0	177,3	188,9	1237,2
Увеличение дефицита (+)	5,9	27,7	45,3	58,5	68,8	82,6	95,9	108,3	114,0	120,2	128,3	855,4
(7) Только инфляции непрерывно в течение 2013–2023 гг.:												
Поступления	16,2	49,7	91,3	139,7	196,2	259,0	328,5	403,8	488,0	578,8	677,4	3228,5
Расходы	8,8	26,8	48,0	73,3	97,2	120,9	149,0	178,8	211,2	249,7	285,3	1449,0
Уменьшение дефицита (-)	-7,4	-22,9	-43,4	-66,4	-99,0	-138,1	-179,5	-224,9	-276,9	-329,1	-392,0	-1779,5
Расходы на выплату процентов по федеральным заимствованиям (8) Влияние на расходы увеличения в 2013 г. заимствования на \$100 млрд	0,1	0,2	0,3	0,9	2,0	3,2	4,0	4,4	4,6	4,8	5,0	29,5

Источник: Fiscal year 2014. Analytical Perspectives. Budget of the U.S. Government. — P. 17.

ДОЛГОСРОЧНЫЕ ПРОГНОЗЫ БЮДЖЕТНОГО УПРАВЛЕНИЯ КОНГРЕССА США

БУК уделяет повышенное внимание составлению прогнозных оценок, занимающих все большее место в работе законодателей обеих палат. С 1980 г. как обязательные элементы бюджетной резолюции стали рассматриваться основные параметры федерального бюджета на три финансовых года, с 1990 г. — на пять, а с 2000 г. — на десять лет. Примерно с середины 1990-х годов БУК стало составлять и активно использовать в бюджетном процессе долгосрочные прогнозы параметров федерального бюджета.

БУК подготавливает в течение года ряд бюджетных документов. Среди них главное место принадлежит аналитическому докладу «Экономическая и бюджетная перспектива», публикуемому в январе. Обновленный вариант этого доклада выпускается в июле-августе. Он аналогичен проекту федерального бюджета, составляемому исполнительной властью, и используется бюджетными комитетами конгресса при подготовке бюджетной резолюции. Этот доклад — основной бюджетный документ конгресса, который разрабатывается наряду с бюджетным прогнозом исполнительной власти, представляемым конгрессу и общественности в конце января — начале февраля. С середины 1990-х годов БУК публикует методологию и обоснование приводимых прогнозных оценок.

Много внимания в докладах БУК уделяется тому, как должна изменяться правительственная политика, чтобы избежать дальнейшего увеличения государственного долга по отношению к ВВП. Решение проблемы получают исходя из оценки фискального разрыва. Его величина в процентах от ВВП показывает, какое увеличение доходов и/или сокращение непроцентных расходов в рассматриваемом периоде должно привести к сокращению первоначального уровня отношения долга к ВВП. Вместе с тем анализируется и ситуация с целевым сокращением отношения долга к ВВП, например приведения его величины в 2038 г. к уровню 2008 г. При этом оценивается размер сокращения непроцентных расходов или увеличения доходов, необходимый для закрытия фискального разрыва в 2038 г., осуществление которого начинается в различные годы прогнозируемого периода (2015, 2020, 2025)⁴.

Для получения долгосрочных оценок показателей бюджета применяется интегрированная модель населения, экономики и федерального бюджета (CBOLT)⁵. Она представляет собой сложный математический инструмент, позволяющий анализировать результаты потенциальных изменений в федеральных законодательно утвержденных программах и оценивать национальные долгосрочные фискальные вызовы.

В этой модели на основе информации, получаемой путем репрезентативной выборки населения, прогнозируются демографические и экономические изменения. Для каждого индивидуума в выборке моделируются показатели: рождения, смерти, иммиграции и эмиграции, заключения браков и разводов, способности к воспроизведению потомства, участия в составе рабочей силы, отработанных часов, зарплаты, налогов на заработную плату, потребности в пособиях по социальному обеспечению и уровней таких пособий. Такая микроимитационная модель помещается в комплексную актуарную структуру, для того чтобы получить итоговые величины для экономических и демографических переменных.

В макроэкономическом блоке модели определяется величина валового выпуска, исходя из производительности, отработанных часов и запаса производительного капитала. Общая факторная производительность рассчитывается как изменение валового выпуска, которое не обусловлено затратами капитала и труда. Рост общей факторной производительности устанавливается экзогенно как средняя величина за долгосрочный исторический период.

⁴ См. *The 2013 Long-Term Budget Outlook. September 2013* (http://www.cbo.gov/sites/default/files/cbofiles/attachments/44521-LTBO-1Column_0.pdf).

⁵ *CBO's Long-Term Model: An Overview June 2009 / The Congress of the United States / Congressional Budget Office* (<http://www.cbo.gov/sites/default/files/cbofiles/ftpdocs/103xx/doc10328/06-26-cbolt.pdf>); Шахова Г. Я., Маненок П. Л. Анализ опыта долгосрочного бюджетного прогнозирования в Соединенных Штатах // *Бюджет.* — 2013. — № 12.

Затраты труда зависят от роста численности населения трудоспособного возраста и уровня безработицы. Запас капитала вычисляется в зависимости от инвестиций и норм амортизации. Инвестиции выступают функцией сбережения домашних хозяйств и сбережений или задолженности правительственного сектора (профицита или дефицита).

В долгосрочной модели БУК рассчитываются все категории федеральных расходов и доходов. Для первых десяти лет расходы в модели соответствуют опубликованным прогнозам БУК. Для дальнейшего периода расходы (за исключением обязательных, которые моделируются непосредственно) оцениваются в определенной пропорции от прогнозируемого размера ВВП. Модель отличается определенной гибкостью при расчете желаемого уровня или темпа роста расходов, допускающей постоянство расходов в реальных или номинальных долларах. Эффективные ставки основных типов налогов — на доходы физических лиц, корпоративную прибыль и другие — предварительно рассчитываются Отделом анализа доходов БУК. Исходя из величины всех непроцентных расходов и налоговых доходов, в модели определяются процентные расходы федерального правительства и результирующие показатели дефицита и долга.

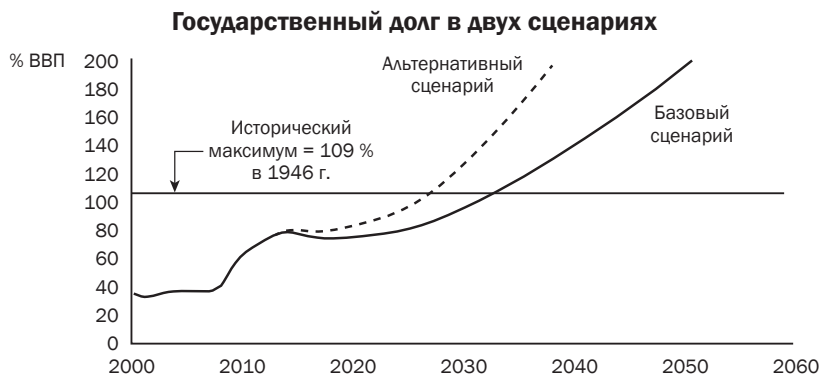
АНАЛИЗ БЮДЖЕТНЫХ ПЕРСПЕКТИВ В ГЛАВНОМ СЧЕТНОМ УПРАВЛЕНИИ США

GAO публикует долгосрочные бюджетные доклады с 1992 г. В них содержатся результаты долгосрочного фискального моделирования того, что может случиться с бюджетным дефицитом и уровнем долга при различных предположениях относительно проводимой финансовой политики.

Главное счетное управление обновляет свои финансовые прогнозы три раза в год: в январе — вслед за выпуском Бюджетным управлением конгресса «Бюджетной и экономической перспективы», весной — после опубликования отчетов попечителей Фонда социального обеспечения и Фонда медицинской помощи пожилым людям, в сентябре — вслед за выпуском Бюджетным управлением конгресса «Уточненной бюджетной и экономической перспективы».

Доклады GAO, посвященные анализу перспектив экономического развития, содержат следующие фискальные индикаторы: государственный долг в процентах к ВВП, профициты и дефициты федерального бюджета и фискальный разрыв. Каждый индикатор оценивается в рамках двух вариантов моделирования: расширенного базового и альтернативного. Расширенный базовый сценарий использует оценки из сентябрьского доклада БУК для первых десяти лет и затем принимает доходы и расходы (за исключением обязательных социальных программ) как постоянные доли ВВП. Альтернативный сценарий базируется на исторических трендах и приоритетах текущей политики. Изменение долга (в процентах к ВВП) в долгосрочной перспективе отражает рис. 1.

Рисунок 1



Источник: *The Federal Government's Long-Term Fiscal Outlook*. Spring 2013. — P. 1. (<http://www.gao.gov/assets/660/653719.pdf>).

Федеральный фискальный разрыв может представляться как в текущих ценах, так и в процентах относительно ВВП. Эти прогнозы сопровождаются оценкой изменений трех переменных (общих доходов, подоходных налогов с физических лиц и непроцентных расходов), необходимых, чтобы закрыть разрыв⁶, или только для двух переменных (общих доходов и непроцентных расходов (табл. 4).

Таблица 4

Федеральный фискальный разрыв

Сценарии	Фискальный разрыв 2013–2087 гг., % ВВП	Среднее процентное изменение, необходимое, чтобы закрыть разрыв			
		Если корректировка предпринимается сегодня		Если корректировка откладывается до 2023 г.	
		Исключительно за счет увеличения доходов, %	Исключительно путем уменьшения непроцентных расходов, %	Только за счет увеличения доходов, %	Уменьшение непроцентных расходов, %
Базовый расширенный вариант	3,9	20,4	17,4	24,3	20,4
Альтернатива	8,0	44,4	31,5	53,2	36,3

Источник: *The Federal Government's Long-Term Fiscal Outlook Spring 2013*. — P. 7 (<http://www.gao.gov/assets/660/653719.pdf>).

Обеспечение бюджетной устойчивости — задача всех уровней власти в США. Органы власти штатов и местные органы обладают значительной бюджетной автономией в управлении как бюджетными доходами, так и расходами. Они обеспечивают своих жителей широким спектром услуг (образование и библиотечное обслуживание, охрана общественного порядка и противопожарная безопасность, строительство и содержание дорог и другой инфраструктуры, социальная поддержка нуждающихся).

Понимание возможных изменений в финансовом положении субнационального государственного сектора важно при принятии решений на федеральном уровне, поскольку региональные и местные бюджеты, как и федеральный, могут подвергаться серьезному финансовому стрессу. Чтобы обеспечить конгресс и общественность объективным представлением перспектив национальных финансов, GAO разработало фискальную модель сектора правительств штатов и местных органов⁷. Эта уникальная модель позволяет GAO:

1) моделировать состояние финансов субнационального сектора на несколько десятилетий вперед;

2) проводить анализ причин возможных финансовых проблем этого сектора;

3) оценивать чувствительность долгосрочного моделирования к альтернативным предположениям;

4) выявлять эффекты влияния субнациональных финансов на федеральный бюджет.

Модель штатов и местных органов управления дает долгосрочный прогноз поступлений и расходов субнационального сектора, основываясь на структуре и динамике временных рядов. Ключевые категории поступлений правительств штатов и местных органов включают несколько типов налогов (например, на личные доходы, продажи, имущество, корпорации), доходы от активов и межбюджетные трансферты федерального правительства. Категории расходов включают оплату труда, страхование здоровья, выплату пенсий работникам учреждений штатов и муниципалитетов (например, учителям и полицейским), социальные пособия, амортизацию основных фондов штатов и местных органов, выплаты процентов по долгу штатов и местных органов и другие расходы.

⁶ *The Nation's Long-Term Fiscal Outlook September 2008 Update / United States GAO*. — P. 10.

⁷ *State and Local Governments. Growing Fiscal Challenges Will Emerge During the Next 10 Years / Report to Congressional Committees, January 2008* (<http://www.gao.gov/assets/280/271405.pdf>).

Возможные финансовые результаты сектора правительств штатов и местных органов управления прогнозируются с помощью двух фискальных балансовых показателей — чистого кредитования или заимствования и т. н. операционного баланса. Чистое кредитование или заимствование — измеритель баланса общего объема бюджетных поступлений и расходов субнационального сектора за соответствующие периоды. Исторически совокупные расходы обычно превышают совокупные поступления. В этих случаях субнациональный сектор покрывает часть затрат на свои капитальные проекты за счет заимствований. Таким образом, чистое кредитование или заимствование измеряет потребность сектора в заемных средствах или в уменьшении активов для покрытия своих расходов.

Операционный баланс (за вычетом средств для капитальных затрат) является измерителем способности сектора покрывать свои текущие расходы за счет текущих поступлений, т. е. это баланс затрат и доходов, относящийся к видам деятельности, имеющим место в данном году. Перед большинством штатов стоит трудная задача обеспечить сбалансированность операционных бюджетов. Долгосрочные проекты обычно финансируются отдельно от операционных бюджетов за счет комбинации текущих поступлений, федеральных трансфертов и выпуска долговых обязательств. Поскольку некоторые текущие поступления могут быть использованы для финансирования инвестиций, показатель операционного баланса определяет размер текущих поступлений, который не направляется на финансирование текущих расходов, т. к. он был затрачен на инвестиционные проекты по развитию инфраструктуры.

GAO производит моделирование «базового случая», в котором предполагается, что налоговая и бюджетная политика федерального правительства, правительств штатов и местных органов власти остается неизменной. Первичным источником информации для модели является Система счетов национального дохода и продукта (NIPA)⁸, разрабатываемая Бюро экономического анализа в Министерстве торговли США.

Модель штатов и местных органов власти исследует агрегированные финансовые результаты для этого сектора, а не состояние отдельных штатов и муниципальных образований. Период времени для моделирования распространяется до 2050 г., как в федеральной фискальной модели GAO. Обе модели построены таким образом, что они могут быть объединены для того, чтобы провести анализ государственного сектора США в целом.

Модель обеспечивает проектировки для каждого вида бюджетных поступлений правительств штатов и местных органов. В NIPA поступления делятся на пять основных категорий: налоговые поступления, взносы на государственное социальное страхование, поступления доходов от активов, трансфертные поступления и прибыль государственных предприятий. Моделирование налоговых поступлений для базового случая означает, что определяется размер доходов, которые были бы получены, если ставки налогов и их структура не изменятся. Следовательно, величина поступлений от некоторых налогов растет с темпом роста их налогооблагаемых баз. Однако для других категорий налогов считается более целесообразным прогнозировать непосредственно суммы налоговых поступлений вместо размеров их налогооблагаемых баз. Прогнозирование налоговых поступлений в модели штатов и местных органов основывается на ряде экономических предположений, многие из которых взяты из докладов БУК (например, «CBO. The Budget and Economic Outlook: an Update»). При этом значения ВВП соответствуют долгосрочным имитационным расчетам федерального бюджета, осуществляемым GAO.

Вместе с тем в некоторых штатах прогрессивная структура налогов приводит к тому, что налоговые поступления растут быстрее, чем доходы. Моделирование поступлений штатов от подоходного налога отражает эту прогрессивность в том, что прогнозируется

⁸ Так в США называется Система национальных счетов.

непосредственно сумма налоговых поступлений, а не предполагается, что она увеличивается с тем же темпом, что и налогооблагаемая база. В таком случае моделирование будущих поступлений штатов от налогов на доходы физических лиц осуществляется с помощью показателя эластичности поступлений к налогооблагаемому доходу.

Расходы в NIPA делятся на пять неравнозначных по объему категорий: расходы на потребление, трансфертные платежи населению, выплаты процентов по долгу правительств штатов и местных органов власти, субсидии, покупки капитальных активов и покупки произведенных активов (главным образом земли). Расходы на потребление — наиболее крупная категория, включает такие статьи, как оплата труда служащих правительственных ведомств штатов и местных органов власти, пенсионные выплаты служащим, затраты на здравоохранение служащих и пенсионеров, другие льготы служащим (например, страхование). Модель прогнозирует значения расходов в разрезе этих статей и категорий. При этом для базового случая предполагается, что занятость увеличивается согласно прогнозам численности населения, приводимым в отчете попечителей Фонда социального страхования, а зарплата одного работника увеличивается в соответствии с ростом оплаты труда в частном секторе.

Расчеты по модели показали, что при отсутствии изменений в проводимой политике правительства штатов и местные правительства окажутся в ситуации увеличивающегося разрыва между поступлениями и расходами. Как и для федерального сектора, главным драйвером фискальных вызовов, стоящих перед субнациональным сектором, служит рост расходов, связанных со здоровьем. Особенно быстро будут расти два типа расходов: расходы на медицинскую помощь неимущим и затраты на страхование здоровья служащих учреждений штатов и местных организаций и пенсионеров. Напротив, другие типы расходов штатов и местных правительств — такие как зарплаты и жалованье работникам, трансфертные выплаты, не связанные со здоровьем (например, помощь семьям), и капитальные вложения, как предполагается в модели, будут расти медленнее, чем ВВП. Более того, в сценарии, соответствующем проведению текущей политики базового моделирования, большинство видов бюджетных доходов возрастает приблизительно тем же темпом, что и ВВП. Поэтому прогнозируемый рост расходов на здравоохранение можно считать главной причиной фискальных трудностей субнационального сектора.

Рассмотренная модель GAO использовалась также для исследования изменения показателей бюджетного баланса при предположениях, отличных от базового случая. В частности, анализировались сценарии: 1) с другим темпом роста доходов; 2) с другим темпом роста расходов; 3) с другим темпом роста затрат на здравоохранение. Некоторые из этих альтернативных сценариев были построены для того, чтобы выявить, как должны измениться эти три фактора по сравнению с предположениями базового случая, чтобы бюджетные балансы этого сектора оставались в пределах их исторических значений.

Современные проектировки показывают, что увеличивающиеся федеральные дефициты приведут с течением времени к росту федеральной долговой нагрузки. Было выявлено, что трудности федерального бюджета обусловлены ожидаемым ростом расходов на медицинские программы. Исследования субнационального уровня показали, что в прогнозном периоде этот сектор окажет дополнительное негативное влияние на федеральный бюджет.

В бюджетном процессе США нашли применение современные методы долгосрочного бюджетного прогнозирования. Использование экономико-математического моделирования позволяет получать численные значения прогнозных параметров бюджета и проводить при необходимости их корректировку. Показатель фискального разрыва применяется для определения целевой траектории первичных балансов бюджета, обеспечивающей долгосрочную устойчивость государственных финансов. Анализ чувствительности прогнозных бюджетных параметров к изменениям макроэкономических параметров

определяет критические границы, в которых выполняется межвременное бюджетное ограничение или реализуется приемлемое значение фискального разрыва, а также выявляет экзогенные переменные, которые в наибольшей степени могут повлиять на долгосрочную устойчивость бюджетной системы. Все это обуславливает полезность изучения опыта США для совершенствования российской практики долгосрочного бюджетного прогнозирования.

Библиография

1. Бирюков А. Г. О некоторых вопросах реализации долгосрочной бюджетной политики // Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал. — 2014. — № 1 (19).
2. Урумов Т. Р. Практика управления государственным долгом в условиях глобализации // Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал. — 2013. — № 4 (18).
3. Шахова Г. Я. Современные тенденции в методологии бюджетного прогнозирования // Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал. — 2013. — № 4 (18).
4. Шахова Г. Я., Маненок П. Л. Анализ опыта долгосрочного бюджетного прогнозирования в Соединенных Штатах // Бюджет. — 2013. — № 12.
5. Fiscal Year 2014. Analytical Perspectives [Электронный ресурс] / Budget of the U.S. Government. Office of Management and Budget. — Режим доступа: <http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/omb/budget/fy2014/assets/spec.pdf>.
6. CBO's Long-Term Model: An Overview. June 2009 [Электронный ресурс] / The Congress of the United States. Congressional Budget Office. — Режим доступа: <http://www.cbo.gov/sites/default/files/cbofiles/ftpdocs/103xx/doc10328/06-26-cbolt.pdf>.
7. The Long-Term Budget Outlook [Электронный ресурс] / Congressional Budget Office. — June 2009. — Режим доступа: <http://www.cbo.gov/sites/default/files/cbofiles/ftpdocs/102xx/doc10297/06-25-ltbo.pdf>.
8. The 2013 Long-Term Budget Outlook [Электронный ресурс] / Congressional Budget Office. — September 2013. — Режим доступа: http://www.cbo.gov/sites/default/files/cbofiles/attachments/44521-LTBO-1Column_0.pdf.
9. Overview of the Congressional Budget Office Long-term (CBOLT) Policy Simulation Model [Электронный ресурс] / Technical Paper Series. Congressional Budget Office. — Washington, DC. — January 2004. — Режим доступа: <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.184.9871&rep=rep1&type=pdf>.
10. The Nation's Long-Term Fiscal Outlook [Электронный ресурс] / United States GAO. — September 2008. — Режим доступа: <http://www.gao.gov/new.items/d0994r.pdf>.
11. The Federal Government's Long-Term Fiscal Outlook [Электронный ресурс] / United States GAO. — Spring 2013. — Режим доступа: <http://www.gao.gov/assets/660/653719.pdf>.
12. State and Local Governments. Growing Fiscal Challenges Will Emerge During the Next 10 Years [Электронный ресурс] / United States GAO. — January 2008. — Режим доступа: <http://www.gao.gov/assets/280/271405.pdf>.
13. State and Local Government's Fiscal Outlook [Электронный ресурс] / United States GAO. — April 2012. — Режим доступа: <http://www.gao.gov/assets/590/589908.pdf>.