



РАНХиГС
РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ НАРОДНОГО ХОЗЯЙСТВА
И ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ
ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Лаборатория исследований
бюджетной политики ИПЭИ РАНХиГС

«Оценка влияния бюджетных правил на цикличность государственных расходов»

Банк России, 1 марта 2023 г.

Докладчик: Соколов И.А., к.э.н., зав. лабораторией исследований
бюджетной политики ИПЭИ РАНХиГС

НИР в рамках исполнения государственного задания
РАНХиГС при Президенте Российской Федерации

E-mail: sokolov-ia@ranepa.ru

Актуальность

- Пандемия коронавируса 2020 года и усилившиеся санкции поставили на повестку вопросы об устойчивости бюджетной системы России в ситуации, когда наметились тенденции сокращения налоговых поступлений в бюджет при необходимости наращивания бюджетных расходов.
- Волатильность налоговых поступлений повышает требования к строгости бюджетного правила, несоблюдение которого может повлечь ухудшение долгосрочной бюджетной устойчивости.
- Контрциклическая бюджетная политика, включающая следование бюджетному правилу, призвана обеспечить устойчивость к шокам как внешнеторговых условий, так и выпадения ненефтегазовых доходов.
- Кроме того, наличие ограничений в виде действенных бюджетных правил призвано оградить общество от издержек, порождаемых ситуативными политическими решениями.
- Важным следствием применения бюджетных правил может быть снижение или по крайней мере стабилизация долговой нагрузки на бюджет.

Применимость бюджетных правил в мире

База Fiscal rules dataset (IMF),
1985-2019, 106 стран

4 типа бюджетных правил:

- Правило расходов
- Правило доходов
- Правило бюджетной сбалансированности
- Правило долга



К 2021 г. 85 стран применяют хотя бы 1 вид правила на национальном уровне (МВФ). Наиболее популярный вид – правила сбалансированного бюджета.

Наименее – правило доходов, поскольку страны не могут полностью контролировать доходы (напр. ввиду волатильности мировых цен на энергоресурсы).

Проверяемые (исследовательские) вопросы

- 1. Процикличность госрасходов ниже в странах, применяющих бюджетные правила (МВФ, 2014).
- 2. Реакция на введение бюджетного правила зависит от наличия мониторинга и формальных процедур исполнения. Наличие и жесткость правил нивелируется «необязательным» характером их исполнения. (Alesina et al., 2008, Frankel et al., 2013, Aizenman, 2018)
- 3. Снижение процикличности бюджетных расходов не гарантирует решение проблемы долговой нагрузки.

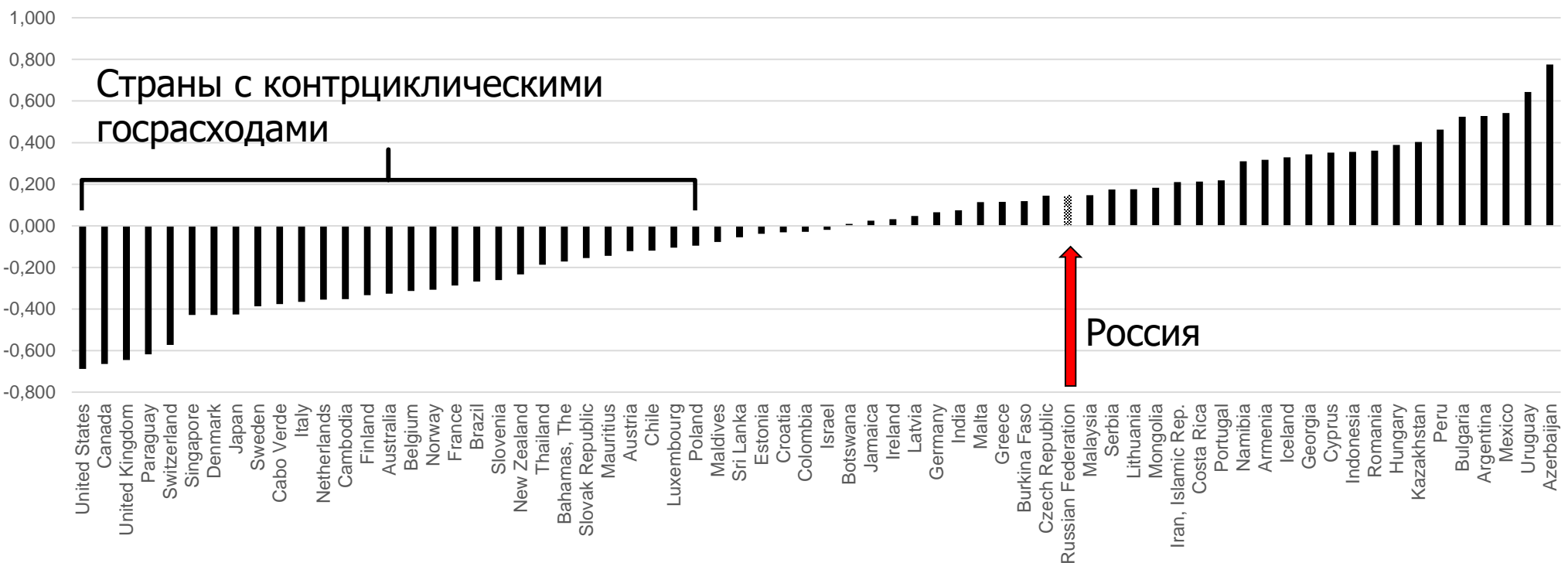
Обзор эмпирических исследований о характере цикличности госрасходов

- [Manasse 2006] и [Aizenman, 2019]: процикличность госрасходов более выражена в период экономического подъёма, чем спада.
- [Ilzetski, Vegh, 2008] на 1960-2006 гг. подтверждают процикличность государственных расходов в развивающихся странах, что объясняется невозможностью осуществлять государственные заимствования в период спада и недостаточным качеством управления государственными финансами.
- [Alesina et al., 2008] и [Frankel et al., 2013]: процикличность государственных расходов сильнее в более коррумпированных демократиях.
- МВФ [Bova et al, 2014] с 2000-х гг. развивающиеся страны вводили больше бюджетных правил, чем развитые, однако подобные меры хотя и снизили, но не устранили процикличность государственных расходов.
- [Herrera et al., 2019] в странах, экспортирующих ресурсы, выше процикличность бюджетной политики.

Подходы к оценке влияния бюджетных правил на динамику расходов

Межвременное отклонение в объёмах расходов	Циклическая составляющая, выделенная фильтром
Lane (2003) Ilzetzki and Végh (2008) Woo (2009) Guerguil et al. (2017) Aizenman et al. (2019)	Manasse (2006) Alesina et al. (2008) Frankel, Végh, Vuletin (2013) Bova et al. (2014) Bergman, Hutchison (2015) Combes et al. (2017) Herrera et al. (2019)

Наличие правила не гарантирует контрциклическую госрасходов, 1995-2019 (1-й подход)

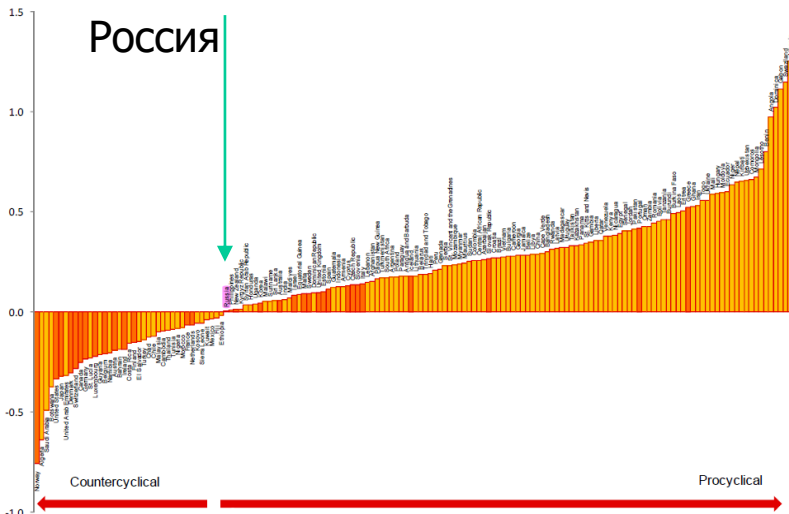


Корреляции между циклическими компонентами реальных показателей общих государственных расходов (за вычетом расходов на обслуживание долга) и ВВП. 1995–2019 гг. для стран, применяющих бюджетные правила и доступными данными за 8 и более лет подряд.

68 стран: 29 – контрциклические расходы, 12 – ациклические.

Результаты оценки процикличности по 2-му подходу

Figure 8. Regression Coefficients 1995–2012
(Advanced economies in dark orange)



Sources: IMF Fiscal Rules Database (2012); IMF *World Economic Outlook*; and IMF staff estimates.

Table 3. Regression Coefficients Under Fiscal Rules, 1995–2012

	All	Advanced	EMDEs	EMDEs				
				Africa	Asia	Latin America	Europe	Middle East
No fiscal rules	0.210	0.046 ¹	0.412	0.204	0.270	0.305	0.199	0.528
Fiscal rules	0.117	-0.321	0.125	0.224	0.124	0.193	0.552	...

Sources: IMF Fiscal Rules Database (2012); IMF *World Economic Outlook*; and IMF staff estimates.

¹The coefficient is not significant since the period of time in which advanced economies did not have fiscal rules is short.

Исследование МВФ (2014): 1995-2012 гг., 156 стран

- Бюджетные правила в среднем снизили процикличность госрасходов, но не для развивающихся стран Восточной Европы. В развитых странах – контрцикличность.
- Коэффициенты показывают только корреляцию.
- Коэффициент корреляции для России – незначимый.

Спецификация модели по 1-му подходу

$$\ln\left(\frac{G_{it}}{G_{it-1}}\right) = \alpha_0 + \alpha_1 \ln\left(\frac{GDP_{it}}{GDP_{it-1}}\right) + \alpha_2 \ln\left(\frac{GDP_{it}}{GDP_{it-1}}\right) * FR_{it} \\ + \gamma_1 debt_{it-1} + \gamma_2 Effectiveness_{it-1} + d_t + m_i + u_{it}$$

$\ln\left(\frac{G_{it}}{G_{it-1}}\right)$ – логарифм роста объема непроцентных расходов в реальном выражении

$\ln\left(\frac{GDP_{it}}{GDP_{it-1}}\right)$ – логарифмов роста ВВП в реальном выражении

FR – бинарная переменная наличия хотя бы одного национального бюджетного правила

α_1 – определяет характер цикличности расходов, если в стране i в году t нет бюджетного правила

$(\alpha_1 + \alpha_2)$ – определяет характер цикличности расходов, если в стране i в году t действует бюджетное правило

$debt_{it-1}$ – долговая нагрузка в период $t-1$ (% ВВП)

$Effectiveness_{it-1}$ – индекс эффективности правительства в период $t-1$ (WDI)

d_t – бинарная переменная действия антикризисного регулирования

m_i – фиксированные эффекты страны

u_{it} – случайный шок

Результаты по подходу 1 на данных 1995-2019 гг.

	Развитые страны	Развивающиеся
const	0,025* (0,013)	0,041** (0,016)
α_1	0,922*** (0,067)	1,476*** (0,303)
$\alpha_1 + \alpha_2$	0,733*** (0,061)	0,998*** (0,213)
Debt	-0,0006*** (0,00008)	-0,0003 (0,0002)
Effectiveness	0,009 (0,007)	-0,029** (0,012)
d_1999	0,018*** (0,005)	0,034*** (0,009)
d_2009	0,023*** (0,005)	0,028*** (0,009)
d_2010	0,024*** (0,005)	0,032** (0,015)
d_2011	0,023*** (0,005)	0,029*** (0,009)
d_2012	0,025*** (0,005)	0,030*** (0,008)
Испр. R ²	0,64	0,51

- В странах с бюджетными правилами государственные расходы менее процикличны.
- По результатам формальных тестов предпочитается модель с фиксированными эффектами: для выборки развитых стран в тесте на различие констант в группах и в тесте Хаусмана p-value < 0.01.
- Аналогично для выборки развивающихся стран

Спецификация модели по 2-му подходу

$$\begin{aligned} cycleG_{it} = & \alpha_0 + \alpha_1 cycleGDP_{it} + \alpha_2 cycleGDP_{it} * FR_{it} \\ & + \gamma_1 debt_{it-1} + \gamma_2 Effectiveness_{it-1} + d_t + m_i + u_{it} \end{aligned}$$

$cycleG_{it}$ – циклическая компонента непроцентных расходов в реальном выражении, % тренда, выделенная фильтром Ходрика-Прескотта

$cycleGDP_{it}$ – циклическая компонента ВВП в реальном выражении, % от тренда, выделенная фильтром Ходрика-Прескотта

FR – бинарная переменная наличия хотя бы одного национального бюджетного правила

α_1 – определяет характер цикличности расходов, если в стране i в году t нет бюджетного правила

$(\alpha_1 + \alpha_2)$ – определяет характер цикличности расходов, если в стране i в году t действует бюджетное правило

$debt_{it-1}$ – долговая нагрузка в стране i в предшествующий период (% ВВП)

$Effectiveness_{it-1}$ – индекс эффективности правительства (WDI)

d_t – бинарная переменная действия антикризисного регулирования

m_i – фиксированные эффекты страны

u_{it} – случайный шок

Результаты по подходу 2 на данных 1995-2019 гг.

	Развитые страны	Развивающиеся
const	0,026** (0,031)	0,048 (0,038)
α_1	0,615*** (0,144)	0,784*** (0,159)
$\alpha_1 + \alpha_2$	0,465*** (0,108)	0,676*** (0,224)
Debt	-0,057* (0,031)	-0,001** (0,0004)
Effectiveness	0,860 (1,329)	0,017 (0,016)
d_1999	0,019*** (0,007)	0,044*** (0,012)
d_2009	0,024*** (0,006)	0,019** (0,008)
d_2010	0,026*** (0,007)	0,020 (0,014)
d_2011	0,023*** (0,003)	0,023*** (0,007)
d_2012	0,025*** (0,003)	0,022*** (0,005)
Испр. R ²	0.62	0.47

- Использован фильтр Ходрика-Прескотта, сглаживающий параметр = 100
- В странах с бюджетными правилами государственные расходы менее процикличны.
- По результатам формальных тестов предпочитается модель с фиксированными эффектами для выборки развитых стран и для выборки развивающихся стран.

Наличие правила не гарантирует контрикличность госрасходов

1. Эффективность правил частично связана с механизмами контроля за их соблюдением

Исполнение правил в ЕС только 55% в 1998-2019 гг.

	1998– 2019	1998– 2007	2008– 2011	2012– 2019
ЕС	55%	55%	42%	61%
Еврозона	52%	53%	38%	58%

По данным отчёта Еврокомиссии, 2020

Страна	Введение правил вместе с:
Австрия	Mon & Enf с 1997
Болгария	Enf с 2003
Чили	Mon 2001-2020
Франция	Mon с 1998
Швеция	Mon с 2007
Швейцария	Enf & Esc с 2003
Великобритания	Esc с 1997

Mon – наличие независимого мониторинга исполнения
 Enf – прописан механизм корректировки бюджетной политики (при отходе от БП)
 Esc – прописан обусловленные оговорки (escape clauses)

2. Контрциклические расходы в ряде развивающихся странах без бюджетных правил могут объясняться рядом причин:

- размер/структура экономики, качество госуправления;
- низкий уровень государственных расходов (от 10-13% в Гватемале, Замбии, Того, Филиппинах до 15-19% в Албании, Бутане, Макао, Республике Конго, Сальвадоре, Узбекистане при среднем значении по миру 25,3% в 2019 г.);
- действие наднациональных бюджетных правил (Того, Республика Конго).

Наличие правила не гарантирует снижение долговой нагрузки

Страна	Коэффициент процикличности	Гос.долг (% ВВП) 2000 г.	Гос. долг (% ВВП) 2019 г.	Страна	Коэффициент процикличности	Гос.долг (% ВВП) 2000 г.	Гос.долг (% ВВП) 2019 г.
Швейцария	-0,572	52,1	39,7	США	-0,687	53,2	108,5
Дания	-0,428	52,3	33,5	Великобритания	-0,645	36,7	85,2
Швеция	-0,387	50,2	34,8	Япония	-0,426	135,6	235,5
Нидерланды	-0,353	50,9	47,4	Италия	-0,365	109,0	134,6
Бельгия	-0,313	109,6	98,0	Австралия	-0,326	19,6	46,6
Словакия	-0,155	50,4	48,2	Норвегия	-0,308	28,7	40,9
Израиль	-0,020	79,5	59,5	Франция	-0,286	58,9	97,6
Германия	0,060	59,3	59,2	Словения	-0,260	25,9	65,6
				Чили	-0,119	13,2	28,2

Страны с контрциклическими расходами могут демонстрировать как стабильную, так и растущую динамику госдолга.

Выводы

- Бюджетные правила лишь снижают, а не устраняют процикличность расходов для панели развитых и развивающихся стран за 1995-2019 гг.
- 40% стран, относительно длительно применяющих бюджетные правила, по-прежнему демонстрируют процикличность госрасходов. Отчасти наличие и жесткость правил нивелируется «необязательным» характером их исполнения.
- В то же время почти 20 стран, не применяющих бюджетные правила, демонстрируют контрциклическую либо ациклическую динамику госрасходов, однако это может быть связано с низкой долей государственных расходов в ВВП, размером и структурой экономики, качеством государственного управления либо наличием бюджетных правил на наднациональном уровне.
- Бюджетные правила способны оказывать контрциклический эффект на динамику государственных расходов, однако не являются достаточным условием для контрциклической бюджетной политики. Также они не гарантируют снижение долговой нагрузки.



РАНХиГС
РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ НАРОДНОГО ХОЗЯЙСТВА
И ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ
ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Наименование структурного
подразделения РАНХиГС

Спасибо за внимание!