

DOI: 10.26794/2587-5671-2021-25-6-40-53

УДК 336.131,336.144.2(045)

JEL H68, H72

Мировой опыт долгосрочного бюджетного прогнозирования: национальный и региональный аспекты

Н.Е. Барбашова^а, А.Н. Комарницкая^б^{а, б} Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ, Москва, Россия;^а Научно-исследовательский финансовый институт Минфина России, Москва, Россия^а <https://orcid.org/0000-0003-1614-7368>; ^б <https://orcid.org/0000-0002-7775-2548>

✉ Автор для корреспонденции

АННОТАЦИЯ

Предметом исследования являются подходы, используемые в зарубежной практике при формировании прогнозов бюджетных параметров на долгосрочную перспективу. **Цель** исследования — определение критериев качества национальных и региональных документов долгосрочного бюджетного прогнозирования на основе лучших практик развитых стран. В зарубежной практике вопрос выбора наиболее предпочтительных решений при долгосрочном бюджетном прогнозировании остается открытым. Отечественные исследования освещают данную проблему по состоянию на первое десятилетие 2000-х гг. и требуют обновления, а зарубежный опыт регионов по использованию инструмента долгосрочного прогнозирования детально не разбирается. Это обосновывает **актуальность** настоящего исследования. **Новизна** работы состоит в выделении перечня «лучших практик» в вопросах реализации долгосрочного бюджетного прогнозирования для национального и субнационального уровней власти на основе изучения опыта зарубежных стран. Для достижения поставленной цели автор использует такие **методы**, как сравнительный анализ международного опыта построения бюджетных прогнозов, системный анализ, аналогия. В **результате** сформирован перечень критериев, которым отвечают положительные практики разработки долгосрочных бюджетных прогнозов. Предложено определить горизонт прогнозирования в пределах 30–50 лет и формировать прогнозы ежегодно или с установленной периодичностью при наличии механизма их обновления. Сделан **вывод**, что разработка прогнозов на сценарной основе с использованием принципа преемственности в отношении полученных оценок и методологии прогнозирования, а также оценкой чувствительности бюджетных параметров к экзогенным факторам и оценкой бюджетной устойчивости — необходимые характеристики инструмента долгосрочного бюджетного прогнозирования. **Перспективы** исследования состоят в изучении методологических решений прогнозирования бюджетных параметров и разработке инструментария для субъектов Российской Федерации по расчету показателей долгосрочного бюджетного прогноза.

Ключевые слова: долгосрочный бюджетный прогноз; бюджетная устойчивость; международный опыт; региональные бюджеты

Для цитирования: Барбашова Н.Е., Комарницкая А.Н. Мировой опыт долгосрочного бюджетного прогнозирования: национальный и региональный аспекты. *Финансы: теория и практика*. 2021;25(6):40-53. DOI: 10.26794/2587-5671-2021-25-6-40-53

ORIGINAL PAPER

International Experience of Long-Term Budget Projections: National and Subnational Levels

N.E. Barbashova^а, A.N. Komarnitskaya^б^{а, б} Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, Moscow, Russia;^а Financial Research Institute, Ministry of Finance of Russia, Moscow, Russia^а <https://orcid.org/0000-0003-1614-7368>; ^б <https://orcid.org/0000-0002-7775-2548>

✉ Corresponding author

ABSTRACT

The **subject** of the research is the approaches used in foreign experience in the formation of forecasts of budget parameters for the long term. The study **aims** to determine the quality criteria for national and regional long-term budget projections based on the best practice of developed countries. In foreign practice, the question of choosing preferable

© Барбашова Н.Е., Комарницкая А.Н., 2021

solutions for long-term budget projections remains open. In Russian studies, some of the above issues are highlighted as of the first decade of the 2000s and require updating, and the foreign regional experience on the use of the long-term budget forecasting lacks detailed analyses. This substantiates the **relevance** of this study. The **novelty** consists in highlighting the list of “best practices” in implementing long-term fiscal projection for the national and subnational levels based on the study of the experience of foreign countries. To achieve this goal, the author uses **methods** of a comparative analysis of international experience in building budget forecasts, system analysis, and analogy. As a **result**, a list of criteria that meet the good practices of developing long-term budget forecasts has been formed. It is proposed to determine the forecasting horizon within 30–50 years, generate forecasts annually or with a specified frequency if there is a mechanism for updating them. The authors conclude that developing forecasts on a scenario basis using the principle of continuity in relation to the estimates obtained and forecasting methodology, as well as assessing the sensitivity of budget parameters to exogenous factors and budget sustainability are necessary characteristics of long-term budget projections. **Prospects** for the study consist in studying methodological solutions for forecasting budget parameters and developing tools for the regions of the Russian Federation for calculating indicators of long-term budget projections.

Keywords: long-term budget projections; fiscal sustainability; international experience; subnational budgets

For citation: Barbashova N.E., Komarnitskaya A.N. International experience of long-term budget projections: National and subnational levels. *Finance: Theory and Practice*. 2021;25(6):40–53. DOI: 10.26794/2587-5671-2021-25-6-40-53

ВВЕДЕНИЕ

Важность оценки перспектив развития государственных финансов в долгосрочном периоде признана ведущими экономиками мира. Долгосрочное бюджетное прогнозирование позволяет проследить перспективы текущей бюджетной политики с точки зрения устойчивости бюджетной системы в будущем в условиях определенных демографических тенденций [1]. В связи с этим в мировой практике большинство документов, содержащих долгосрочные бюджетные прогнозы, посвящены анализу бюджетной устойчивости (fiscal sustainability). В основе долгосрочного бюджетного прогноза лежат предпосылки о сохранении основных трендов в отношении демографических характеристик, микро- и макроэкономических показателей. Если долгосрочный прогноз показывает достаточность доходов бюджета для решения приоритетных задач и отсутствие «пирамидального» наращивания дефицита и государственного долга, то текущая бюджетная политика признается устойчивой. В противном случае делается вывод, что действующие подходы нуждаются в существенной корректировке [2].

Долгосрочные бюджетные прогнозы — сравнительно новый инструмент, который стал активно применяться в мире с 1990-х гг. В России первый долгосрочный бюджетный прогноз был утвержден Правительством РФ в 2019 г. Международными организациями пока не сформулированы комплексные и подробные рекомендации для документов, содержащих прогнозы состояния государственных финансов на длительный период. Определение более распространенных решений либо отдельных успешных «точечных» механизмов реализуется посредством сравнительного анализа опыта разных стран

и выбора лучших практик на основе экспертного мнения.

Долгосрочное прогнозирование преимущественно ассоциируется с функцией центрального правительства. Вместе с тем вызовы демографического характера актуальны для всех уровней публичной власти, что делает данный инструмент бюджетной политики целесообразным для использования и на субнациональном уровне. Формирование подобных документов регионами позволяет определить риски, которые могут возникнуть вследствие изменений социально-экономических условий при сохранении текущей политики, а также при необходимости скорректировать бюджетные решения.

В зарубежной практике тема прогнозирования бюджетных параметров на долгосрочный период достаточно глубоко проработана для национального уровня, чего нельзя сказать о региональном аспекте долгосрочных бюджетных проектировок.

Опыт субнационального уровня в научных работах упоминается поверхностно без исследования содержания соответствующих документов, подходов к их разработке и связанности с национальными долгосрочными прогнозами. Данный пробел отчасти обусловлен меньшим распространением долгосрочного бюджетного прогнозирования на региональном уровне вследствие отсутствия нормативного регулирования со стороны центрального правительства. Тем не менее отдельные кейсы позволяют проследить возможные направления использования рассматриваемого инструмента на региональном уровне.

В работах отечественных ученых описывается международный опыт [3–5] и рассматриваются отдельные методологические аспекты построения таких прогнозов [6]. Базой исследований, как правило, выступает статья Б. Андерсона и Дж. Шепарда [7].

Связанная с долгосрочным бюджетным прогнозированием проблематика устойчивости государственных финансов рассмотрена в диссертационных исследованиях с предложениями по возможным способам оценки для России [8, 9].

Проблема формирования долгосрочных бюджетных прогнозов субнациональным уровнем власти исследована в меньшей степени. Статьи Г.Я. Шаховой и соавторов [10] и А.Н. Дерюгина и соавторов [11], диссертация М.В. Семибратского [12] посвящены построению подобного документа российскими регионами, однако соответствующая зарубежная практика практически не приводится. В то же время в некоторых странах накопился опыт долгосрочного прогнозирования состояния региональных финансов, анализ которого может быть полезен для поиска решения актуальных для российской практики проблем.

Данная статья — попытка заполнить пробелы в исследовании проблематики прогнозирования состояния государственных финансов на долгосрочный период и заложить основу для разработки рекомендаций по совершенствованию российской практики. Цель исследования — определить критерии качества национальных и региональных документов долгосрочного бюджетного прогнозирования на основе лучшей практики развитых стран. Посредством сравнительного анализа, использования методов группировки и аналогии выделяются общепринятые и «лучшие» решения как в идеологии построения таких документов и их встраивании в бюджетный процесс, так и в методологических решениях.

Полученные результаты могут стать отправной точкой для дальнейших исследований в контексте поднятой проблематики применительно к России, где бюджетные прогнозы на долгосрочный период разрабатываются на федеральном и региональном уровнях каждые 6 лет на срок не менее 12 лет, базируясь на прогнозе социально-экономического развития. Несмотря на действие законодательных норм о необходимости разработки прогноза с 2015 г., первый долгосрочный бюджетный прогноз был утвержден Правительством РФ спустя 4 года¹ и после этого не обновлялся, хотя такой механизм предусмотрен². В настоящее время практически во всех субъектах РФ приняты долгосрочные прогнозы бюджетных параметров. Данные документы концентрируются на прогнозе расходов и доходов бюджета, оставляя в стороне вопрос готовности встретить будущие

вызовы демографического и макроэкономического характера при сохранении текущей политики³. В результате бюджетный прогноз выглядит как попытка рассчитать точные значения бюджетных показателей практически на два десятилетия без оценки бюджетной устойчивости, что расходится с мировой практикой.

Бюджетные прогнозы на долгосрочный период в отечественной практике пока находятся на пути встраивания в бюджетный и политический процесс. Так, рассчитанные значения расходов бюджета и финансового обеспечения государственных программ федерального бюджетного прогноза на долгосрочный период не использовались в последующем бюджетном цикле. В действующей форме инструмент долгосрочного бюджетного прогнозирования оторван от реальности: федеральный и региональные прогнозы вместе с долгосрочными социально-экономическими прогнозами не актуализируются вслед за изменившимися внешними и внутренними условиями, включая пандемию новой коронавирусной инфекции и антикризисную государственную политику. Распространенная черта субфедеральных прогнозов — ограниченное раскрытие методологии расчета параметров бюджетной системы в долгосрочном периоде — снижает прозрачность прогнозирования. Отсутствие количественной оценки влияния отдельных экзогенных факторов (так называемый в мировой практике анализ чувствительности) на прогнозные значения бюджетных параметров сужает видение рисков устойчивости бюджетной системы.

НАЦИОНАЛЬНЫЕ ДОЛГОСРОЧНЫЕ ПРОГНОЗЫ ФИСКАЛЬНЫХ ПАРАМЕТРОВ

Долгосрочные бюджетные прогнозы и сопутствующий аналитический инструментарий имеют сравнительно небольшую историю. С середины 1990-х гг. практика использования данного инструмента существенно расширилась и в настоящее время в большинстве стран — членов ОЭСР формируются подобные прогнозы [13]. Временной горизонт прогнозов колеблется от 25 лет в Южной Корее до 75 лет в США⁴ и Канаде, а для большинства государств он составляет 40–50 лет. При

¹ Распоряжение Правительства РФ от 29.03.2019 № 558-р «Об утверждении Бюджетного прогноза Российской Федерации на период до 2036 года». СПС КонсультантПлюс.

² Абзац 3 п. 3. ст. 170.1 Бюджетного кодекса Российской Федерации. СПС КонсультантПлюс.

³ Минфин России. Анализ действующей практики формирования бюджетных прогнозов субъектов Российской Федерации. 2020. URL: https://minfin.gov.ru/ru/performance/budget/policy/?id_57=132277-analiz_deistvuyushchei_praktiki_formirovaniya_byudzhethnykh_prognozov_subektov_rossiiskoi_federatsii (дата обращения: 28.04.2021).

⁴ В случае Бюджетного отчета Правительства США (The Financial Report of the United States Government), подготовленного Министерством финансов США.

прогнозировании страны в своем большинстве придерживаются скользящего характера оценок. Прогнозирование до фиксированного года⁵ реализуется Еврокомиссией для Европейского союза⁶ и стран-участниц как в отдельной серии документов, посвященных старению населения (Ageing reports), так и в ежегодно публикуемых докладах о долговой устойчивости и обзорах программ стабильности стран — членов ЕС.

Документы с долгосрочным бюджетным прогнозом подготавливаются ежегодно в ЕС (на уровне союза и в странах-участницах в соответствии с регулированием ЕС), Великобритании, США, Канаде. В некоторых развитых странах такие документы публикуются с периодичностью 3–5 лет (Австралия, Новая Зеландия, Норвегия, ЕС в случае отчета о старении населения) либо по определенному графику (Южная Корея, Япония). Механизма внеплановой корректировки действующего прогноза формально не предусмотрено, но решение об обновлении прогноза вне принятого графика может приниматься «в ручном режиме» исходя из текущей ситуации. Так, в Канаде в 2020 г. впервые опубликовано обновление национального Доклада о бюджетной устойчивости⁷ ранее установленного графика, которое учитывает последствия пандемии и антикризисные решения правительства.

Нормативное регулирование долгосрочного бюджетного прогнозирования сводится к закреплению общих вопросов: цель, ответственный исполнитель, периодичность публикации документа. Методология и детали формирования долгосрочного бюджетного прогноза не урегулированы законами или ведомственными актами. Распространено раскрытие информации о подходе к прогнозированию тех или иных параметров непосредственно в документе долгосрочного бюджетного прогнозирования. Методологические аспекты также освещаются в аналитических материалах ответственного органа власти.

В исключительных случаях встречается подготовка нескольких долгосрочных прогнозов разными ведомствами. Бюджетный офис Конгресса США

ежегодно публикует Долгосрочный бюджетный обзор (Long-term budget outlook⁸ — 30-летние прогнозы) динамики демографических, экономических и бюджетных параметров с описанием нескольких альтернативных сценариев. Прогнозы на 25 лет включаются Административно-бюджетным управлением в ежегодное бюджетное послание президента США. Наиболее продолжительные прогнозы — на 75-летний период — ежегодно готовит Министерство финансов страны и проводит оценку бюджетной устойчивости.

Подготовка долгосрочных прогнозов фискальных параметров чаще всего — функция органа власти, ответственного за бюджетную политику [Австралия, США (Бюджетный отчет Правительства), Новая Зеландия, Великобритания, Норвегия и др.]. В США (Долгосрочный бюджетный обзор) и Канаде бюджетный офис законодательного органа страны отвечает за разработку таких прогнозов. Документы, содержащие долгосрочные прогнозы состояния фискальных параметров, не подлежат утверждению законодательным органом, но, как правило, представляются ему на рассмотрение.

Разрабатываемые в зарубежной практике документы, посвященные анализу бюджетной устойчивости, содержательно схожи. Это комплексные отчеты для выбранного временного промежутка с анализом полученных результатов прогнозирования демографических и экономических параметров и построенных на их основе прогнозов состояния государственных финансов. Базируясь на рассчитанных прогнозных значениях бюджетных параметров на долгосрочный период, проводится оценка бюджетной устойчивости. Важным итогом прогнозирования и сопутствующего исследования полученных значений является перечень рисков, которые присутствуют для устойчивости государственных финансов. Иными словами, цель таких документов — выявить возможные финансовые проблемы, с которыми может столкнуться правительство в долгосрочной перспективе, учитывая текущую политику, старение населения и динамику макроэкономических показателей.

Важно отметить, что долгосрочные прогнозы в зарубежных странах не носят форму определения ежегодных ориентиров или пороговых значений бюджетных расходов или доходов на протяжении последующих десятилетий. Результаты прогнозирования могут представляться по агрегированным направлениям расходов в нескольких точках выбранного долгосрочного периода. Наибольшая детализация

⁵ С 2021 г. долгосрочное прогнозирование осуществляется до 2070 г.

⁶ Specifications on the implementation of the Stability and Growth Pact and Guidelines on the format and content of Stability and Convergence Programmes. European Commission. URL: https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/code_of_conduct_en1.pdf (дата обращения: 03.05.2021).

⁷ Fiscal sustainability report 2020: update. Office of the Parliamentary Budget Officer. Nov. 2020. URL: https://www.pbo-dpb.gc.ca/web/default/files/Documents/Reports/RP-2021-033-S/RP-2021-033-S_en.pdf (дата обращения: 02.05.2020).

⁸ The 2021 Long-term budget outlook. Congressional Budget Office. URL: <https://www.cbo.gov/system/files/2021-03/56977-LTBO-2021.pdf> (дата обращения: 30.04.2021).

прогнозов имеет форму функциональной классификации расходов, меньшая — разделение на расходы, динамика которых обусловлена демографическими изменениями, и все прочие расходы. Существенное внимание уделяется блоку демографических и экономических параметров, а также анализу бюджетных параметров, зависящих от старения населения.

В большинстве стран долгосрочное прогнозирование осуществляется для бюджета расширенного правительства. Австралия, Новая Зеландия, США, Великобритания строят такой прогноз для бюджета центрального правительства. Также встречается обособленное прогнозирование состояния пенсионной системы (например, в Канаде, Норвегии, Великобритании, Австралии). Правительство Канады уделяет особое внимание субнациональным финансам и в национальном отчете представляет прогноз для всех регионов страны, а также формулирует выводы и рекомендации относительно бюджетной устойчивости субъектов федерации⁹.

Подходы к прогнозированию фискальных параметров на долгосрочный период можно разделить на две группы: подход «сверху-вниз» и подход «снизу-вверх». В рамках первого прогнозирования на долгосрочный период осуществляется, отталкиваясь от текущих целей бюджетной политики (чаще всего, уровень расходов к ВВП, налогов к ВВП и государственного долга к ВВП), исходя из необходимости достижения которых определяются требуемые показатели расходов или доходов с учетом вероятных изменений демографических показателей. Согласно второму подходу бюджетные параметры моделируются исходя из прогнозных значений демографических и экономических параметров, а также предпосылки о неизменности государственной политики. Каких-либо ограничений на значения доходов, расходов или бюджетного дефицита не используется. В результате анализируют полученные значения бюджетных показателей и показателей бюджетной устойчивости при смоделированных изменениях экзогенных факторов. Долгосрочные прогнозы могут строиться как на одном подходе (например, в Австралии, ЕС, США, Новой Зеландии прогнозирование осуществляется на основе подхода «снизу-вверх»), так и на комбинации перечисленных (Великобритания, Норвегия).

Документы долгосрочного бюджетного прогнозирования связаны с оценками бюджетных параметров на среднесрочный период. Выбранный долгосрочный

временной горизонт на самом деле подразделен на два отрезка: ближайшие годы и оставшийся период, для которого строятся отдельные прогнозы. Значения бюджетных параметров на первом отрезке дублируются из актуальных среднесрочных бюджетных прогнозов, которые, как правило, подготавливаются с проектом бюджета на очередной год. Непосредственно прогнозирование значений бюджетных показателей с использованием выбранных предпосылок и результатов расчетов демографических и экономических факторов осуществляется для второго отрезка. Например, в Канаде первый временной отрезок составляет 4 года, а оставшийся — с 5 по 75-й год. В Австралии и США (Долгосрочный бюджетный обзор) среднесрочные прогнозы строятся на 10-летний период, а долгосрочное прогнозирование — на оставшиеся годы 40-летнего и 30-летнего периодов соответственно.

Прогнозирование бюджетных параметров осуществляется посредством экономико-математического моделирования. В мировой практике прогнозирования, как правило, используются динамические модели общего равновесия либо моделирование значений фискальных параметров на основе темпов их роста в долгосрочном периоде. Второй подход менее формализован, основная задача заключается в выборе и обосновании темпа, которым растут характеристики бюджета в долгосрочной перспективе. Как правило, выбор основывается на экспертном мнении о целесообразности использования того или иного способа моделирования.

Во всем многообразии решений, встречающихся в мировой практике долгосрочного прогнозирования, выделяются следующие, наиболее распространенные.

Прогнозирование бюджетных расходов строится обособленно от расходов, объем которых зависит от возрастной структуры населения и всех прочих расходов, на которые не влияет старение населения. К первым относятся расходы на образование, здравоохранение, социальное обеспечение (пенсионное обеспечение, медицинское страхование, социальные трансферты). Прогнозирование перечисленных расходов зависит от полученных значений демографических показателей в долгосрочной перспективе. Для всех прочих направлений обычно принимается предпосылка о росте пропорционально темпам роста ВВП.

Относительно доходов бюджета используется предположение об их постоянном уровне относительно ВВП в долгосрочной перспективе, который определяется на основе исторических значений.

Чаще всего используется прогнозирование на основе расчета базового бюджета. Прогноз фискальных

⁹ Fiscal sustainability report 2020: update. Office of the Parliamentary Budget Officer. Nov. 2020. URL: https://www.pbo-dpb.gc.ca/web/default/files/Documents/Reports/RP-2021-033-S/RP-2021-033-S_en.pdf (дата обращения: 02.05.2020).

параметров (доходы бюджета, расходы, дефицит/профицит, государственный долг) строится для заданного периода планирования, используя набор предпосылок относительно демографических, экономических параметров и неизменности текущей бюджетно-налоговой политики. Последняя предпосылка подразумевает, в частности, сохранение действующих налоговых ставок, социальных трансфертов (относительно уровня заработной платы), предоставления государственных услуг (оборона, правоохранительные органы, государственное управление и пр.). Рассчитанный таким образом базовый бюджет используется для моделирования различных сценариев изменения экономических и демографических параметров.

Сценарный подход, к которому прибегают во многих странах, может принимать разные формы. Документ долгосрочного прогнозирования может строиться непосредственно для нескольких сценариев — набора вариантов динамики отдельных экзогенных демографических и макропоказателей. Для каждого сценария определяются прогнозные значения результирующих параметров и вероятность его реализации. Сценарии могут использоваться и применительно к отдельным показателям, например зависимым от возрастной структуры населения расходам бюджета, балансу бюджета, государственному долгу. В этом случае документ формируется на основе базового (или наиболее вероятного сценария), а при прогнозировании отдельных показателей состояния государственных финансов приводятся несколько вариантов их значений в зависимости от сценария для какого-то внешнего фактора. Еще один вариант сценарного подхода — предположения относительно реализации того или иного набора политических решений. В этом случае документ долгосрочного прогнозирования формируется для обозначенных сценариев реализации реформ. Такая практика встречается редко, например в Австралии при разработке долгосрочного прогноза в 2015 г.¹⁰

Составляющей сценарного подхода можно считать анализ чувствительности построенных прогнозов бюджетных параметров к тем или иным экзогенным факторам. Он состоит в количественной оценке влияния изменения значений отдельных демографических, макроэкономических показателей на прогноз фискальных параметров. Полученные по результатам анализа значения, по аналогии с эластичностью, показывают колебания, например, показателей первич-

ного дефицита, бюджетного разрыва при изменении определенных экзогенных факторов, как правило, на 1%. Все прочие внешние переменные при этом считаются неизменными. Таким образом, анализ чувствительности позволяет рассчитать последствия изменения одного конкретного фактора на результирующие бюджетные параметры. Это дает возможность сформировать видение последствий шоков тех или иных факторов для государственных финансов, а также определить наиболее влияющие на бюджетную устойчивость экзогенные переменные. Вместе с тем результаты анализа чувствительности не связаны между собой для разных внешних факторов, и для вычисления влияния одновременного изменения нескольких из них требуются дополнительные расчеты.

Оценка бюджетной устойчивости — практически неотъемлемый элемент долгосрочного прогнозирования¹¹. Способ оценки зависит от того, что понимается под устойчивостью государственных финансов в каждой конкретной стране. Распространенное определение: бюджетная устойчивость — это способность правительства финансировать приоритетные программы, а также обслуживать свои долговые обязательства без критической корректировки баланса доходов и расходов [14]. Также устойчивое развитие должно исключать ситуацию наращивания долга более высокими темпами, чем рост способности его обслуживать.

Теоретические основы методов оценки бюджетной устойчивости заложены в работах J. Horne [15] и O. Blanchard [16]. Оценка часто проводится через расчет показателя бюджетного разрыва (fiscal gap), в котором посредством межвременного бюджетного ограничения связываются показатели доходов и расходов бюджета на выбранном временном интервале.

Расчет бюджетного разрыва (Δ) проводится по следующей формуле¹²:

$$\Delta = \frac{D_t - \prod_{i=1}^k \left(\frac{1}{1+i_{t+i}} \right) \times d^* \times \overline{Y_{t+k}} - \sum_{i=1}^k \prod_{j=1}^i \left(\frac{1}{1+i_{t+j}} \right) \times \overline{PB_{t+i}}}{\sum_{i=1}^k \prod_{j=1}^i \left(\frac{1}{1+i_{t+j}} \right) \times \overline{Y_{t+i}}},$$

¹¹ Например, в долгосрочном докладе Австралии не приводится расчет показателей бюджетной устойчивости, а сам анализ результатов долгосрочного прогнозирования лишь косвенно затрагивает проблему устойчивости фискальной системы.

¹² Fiscal sustainability report 2020. Office of the Parliamentary Budget Officer. 2020. URL: https://www.pbo-dpb.gc.ca/web/default/files/Documents/Reports/RP-1920-029-S/RP-1920-029-S_en.pdf (дата обращения: 05.05.2021).

¹⁰ Intergenerational Report 2015. Treasurer of the Commonwealth of Australia. URL: https://treasury.gov.au/sites/default/files/2019-03/2015_IGR.pdf (дата обращения: 01.05.2021).

где D — объем государственного долга; i — процентная ставка обслуживания долга; d^* — отношение государственного долга к ВВП на конец периода; PB — значение первичного баланса бюджета; Y — прогнозные значения ВВП; k — период прогнозирования.

В качестве желаемого уровня долговой нагрузки (d^*) обычно принимается отношение текущего уровня госдолга к ВВП. Например, в Великобритании этот уровень составляет 75% ВВП¹³, в Канаде — 28,5% ВВП¹⁴.

Результатом расчета бюджетного разрыва является конкретное целевое значение, на которое требуется изменить показатель дефицита бюджета, принимая бюджетные решения в части повышения доходов и/или сокращения расходов в ближайшей перспективе.

ЕС использует специально разработанный для оценки долгосрочной бюджетной устойчивости индикатор S 2, значение которого соответствует необходимой ежегодной корректировке бюджетных параметров в течение выбранного периода времени для стабилизации отношения показателя государственного долга к ВВП, учитывая «стоимость» старения населения. Чем больше значение индикатора S 2 (пограничным принято значение 6% ВВП), тем выше угроза устойчивости бюджетной системы и, следовательно, необходимость корректировки расходов или доходов¹⁵.

В условиях большого числа неопределенностей и предпосылок, принимаемых при разработке долгосрочных бюджетных прогнозов, отдельного внимания заслуживает вопрос гибкости подготавливаемых документов планирования на долгосрочный период. Учет шоков демографического и экономического характера в долгосрочном прогнозировании приобрел актуальность в связи с кризисом 2020 г., вызванным пандемией новой коронавирусной инфекции и снижением цен на энергоресурсы. Негативные последствия социально-экономического характера в совокупности с масштабными пакетами антикризисных мер на национальном и субнациональном уровнях увеличили нагрузку на бюджеты

и привели к наращиванию долговых обязательств на всех уровнях бюджетной системы. Вместе с тем большинство стран, где долгосрочные бюджетные прогнозы публикуются не ежегодно, не обновляли действующие оценки, несмотря на последствия кризиса (исключение — Канада). В Австралии отложили публикацию очередного прогноза на год, несмотря на нормативно закреплённый график представления документа.

Документы долгосрочного бюджетного прогнозирования разрабатываются по принципу преемственности. При существенных изменениях прогнозных значений в очередном документе приводится соответствующее обоснование. К наиболее распространенным причинам корректировки ранее опубликованных прогнозных значений относится модификация методологии оценки, изменение базы расчетов (использование более актуальных статистических данных), кризисные явления. Важной характеристикой в данном случае выступает связанность разрабатываемых прогнозов и транспарентность причин их изменения.

Инструментом, способным оказать потенциально позитивное влияние на качество публикуемых прогнозов, является закрепление ответственности ведомства — разработчика прогноза. В Новой Зеландии данное решение носит законодательный характер: глава Казначейства обязан подписать раздел с ответственностью ведомства за то, что работа в рамках подготовки отчета о долгосрочном состоянии государственных финансов выполнена на высоком профессиональном уровне.

В Докладе о бюджетной устойчивости Великобритании руководство Управления по вопросам ответственной бюджетной политики указывает, что берет полную ответственность за представленные прогнозы, анализ, выводы и рекомендации. Однако о способах реализации данной ответственности в перечисленных странах не упоминается.

Роль долгосрочных бюджетных прогнозов в мировой практике, как правило, сводится к аналитической. Этому отчасти способствует разработка прогнозов вне исполнительной ветви власти, редкая публикация документов долгосрочного бюджетного прогнозирования, подготовка в качестве самостоятельных исследований и отчетов, которые не включены в бюджетный процесс. В редких случаях правительство при принятии решений апеллирует к долгосрочным оценкам.

В Австралии долгосрочные бюджетные оценки использовались для иллюстрации последствий принятых решений по реформированию системы здравоохранения, образования, социального обеспечения

¹³ Fiscal sustainability report 2020. Office for Budget Responsibility. United Kingdom. 2020. URL: <https://obr.uk/fsr/fiscal-sustainability-report-july-2020/> (дата обращения: 06.05.2021).

¹⁴ Fiscal sustainability report 2020. Office of the Parliamentary Budget Officer. 2020. URL: https://www.pbo-dpb.gc.ca/web/default/files/Documents/Reports/RP-1920-029-S/RP-1920-029-S_en.pdf (дата обращения: 05.05.2021).

¹⁵ Fiscal Sustainability Report 2018 // Institutional paper 094. European Commission. 2019;094:1–212. URL: https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/economy-finance/ip094_en_vol_1.pdf (дата обращения: 11.05.2021).

и поддержки населения в 2014–2015 гг. Результаты прогнозирования нескольких сценариев реализации реформ выступили дополнительным аргументом в пользу выбранного правительством варианта.

ПРОГНОЗИРОВАНИЕ СУБНАЦИОНАЛЬНЫХ ФИНАНСОВ НА ДОЛГОСРОЧНЫЙ ПЕРИОД

Использование инструмента долгосрочного бюджетного прогнозирования на субнациональном уровне распространено в меньшей степени, чем на национальном уровне. Подготовка долгосрочных бюджетных прогнозов встречается в единичных регионах Австралии и Канады. В качестве своеобразного субнационального опыта можно рассматривать практику стран — членов ЕС по подготовке долгосрочных бюджетных прогнозов и анализа состояния бюджетной устойчивости. Опыт долгосрочного прогнозирования на субнациональном уровне в перечисленных странах индивидуален и обусловлен, в том числе, национальной практикой. В этой связи обоснованным видится кейсовый подход к исследованию зарубежного опыта.

Отметим, что за исключением стран — членов ЕС, центральные правительства не устанавливают нормативных требований формирования документов долгосрочного бюджетного прогнозирования нижестоящими уровнями власти. Регионы самостоятельно регулируют вопрос необходимости разработки подобных документов. В целом основной вектор использования инструмента долгосрочного бюджетного прогнозирования задается центральным правительством.

Австралия

Штат Новый Южный Уэльс — единственный регион Австралии, публикующий долгосрочные бюджетные прогнозы. Цель, содержание, график публикации (каждые 5 лет) и период, на который формируются прогнозы (40 лет), а также методология прогнозирования большей частью дублируют решения федерального правительства для Доклада о долгосрочном развитии (Intergenerational report). В рамках документа Министерство финансов региона рассматривает следующие вопросы: демографические изменения, будущее состояние экономики региона, состояние государственных финансов (с отдельным анализом инфраструктурных расходов), предстоящие вызовы сбалансированности и устойчивости бюджета штата¹⁶. В отличие от фе-

деральной практики, в отчете штата рассчитывается значение бюджетного разрыва, на основе чего делается вывод об устойчивости региональных финансов. Важно отметить связанность региональных долгосрочных прогнозов с федеральным прогнозом. Например, расчет прогноза будущих доходов регионального бюджета от федеральных налогов базируется на прогнозе правительства Австралии объема совокупных налоговых поступлений по данным налогам.

Документ с долгосрочными бюджетными прогнозами представляется в составе документов проекта бюджета. Механизм внеплановой корректировки действующих прогнозов не предусмотрен. Практика публикации обновлений в действующий доклад ранее года подготовки очередного документа отсутствует. Прогнозы формируются по принципу преемственности, хотя сопоставление с предыдущими прогнозами реализуется только для отдельных показателей, например бюджетного разрыва. Так, в 2012 г. прогноз бюджетного разрыва в долгосрочной перспективе оценивался в 2,8% ВВП, тогда как фактическое значение составило 3,4% ВВП. Подобное изменение обусловлено решениями федерального правительства в части сокращения финансирования расходов на здравоохранение, что существенно увеличило нагрузку на региональные бюджеты.

Министерство финансов не включает в состав документа информацию о методологии прогнозирования, однако эти сведения представлены в аналитических документах ведомства. Долгосрочный прогноз строится для базового сценария, хотя для иллюстрации влияния старения населения на сбалансированность бюджета приводятся сценарий, в котором отсутствует предпосылка о здоровом старении населения. Для показателя бюджетного разрыва приводятся результаты анализа чувствительности к изменениям таких факторов, как чистая миграция населения на национальном уровне, участие в рабочей силе, производительность труда, эффективность предоставления государственных услуг.

Сведения об использовании в бюджетном процессе или процессе стратегического планирования результатов долгосрочного прогнозирования отсутствуют.

Канада

Отличительная особенность долгосрочного прогнозирования в Канаде — анализ состояния региональных бюджетов для каждого субъекта федерации

¹⁶ NSW Intergenerational report 2016. Budget paper № 5. URL: <https://www.treasury.nsw.gov.au/sites/default/files/2017-01/>

Budget_Paper_5_-_Intergenerational_Report_2016_-_full_report.pdf (дата обращения: 11.05.2021).

в национальном Докладе о бюджетной устойчивости. Бюджетное управление Парламента, подготавливающее указанный документ, рассматривает вопрос межбюджетных отношений и рассчитывает прогнозные значения фискальных параметров, а также показателя бюджетного разрыва для каждого региона на 75-летнем горизонте. Таким образом, в стране централизованно оценивается бюджетная устойчивость всех субъектов федерации в долгосрочном периоде, что целесообразно практически в отсутствие такого анализа на субнациональном уровне.

Провинция Онтарио — единственный регион, где реализуется долгосрочное бюджетное прогнозирование: Министерством финансов с 2005 г. в составе документа с анализом состояния региональной экономики в долгосрочном периоде, Комитетом по бюджетной ответственности Законодательного собрания региона с 2017 г. в форме самостоятельного документа¹⁷. Нормативно урегулированы базовые положения по разработке первого из перечисленных документов, тогда как второй разрабатывается в рамках общих положений о функционировании Комитета. Периодичность публикации документа Министерства финансов увязана с всеобщими региональными выборами, через 2 года после которых министр обязан представить оценку состояния экономики и демографических характеристик и их потенциального влияния на государственные финансы провинции в ближайшие 20 лет. Периодичность подготовки долгосрочных прогнозов Комитета не урегулирована, но, исходя из действующей практики, составляет 2 года.

В отличие от федерального опыта, а также решений других стран в долгосрочном отчете Министерства финансов Онтарио отсутствуют прогнозные значения бюджетных показателей¹⁸. Вместо рассчитанных прогнозов на ближайшие 20 лет формулируются общие направления изменения региональных финансов (динамика спроса на бюджетные услуги, рост доходов бюджета, сбалансированность бюджета, государственный долг), а также влияющие на это факторы. Конкретизация рисков, а также рекомендация по изменению текущей бюджетной политики не

включены в документ. По содержанию долгосрочный отчет Минфина Онтарио — это документ социально-экономического прогнозирования на длительный период с детальным анализом демографических и экономических характеристик с использованием сценарного подхода.

В большей степени с мировой практикой согласуется долгосрочный бюджетный прогноз Комитета. Документ разрабатывается на фиксированный период до 2050 г. В актуальной версии построен для двух сценариев: базового и альтернативного, которые выделены, исходя из успешности поддержания в долгосрочной перспективе достигнутых среднесрочных целей по существенному сдерживанию темпов роста расходов бюджета по ключевым направлениям (здравоохранение, социальное обеспечение, образование). Комитет рассчитывает показатели доходов бюджета (только для базового сценария) в разбивке по трем компонентам: налоговые доходы провинции, федеральные трансферты и прочие доходы. Прогнозирование расходной части бюджета осуществляется для общего объема программных расходов, а также отдельно для расходов на здравоохранение, образование, прочие расходы и расходы на инфраструктуру для базового и альтернативного сценариев. Методология прогнозирования раскрывается Комитетом в документе.

Комитет концентрируется на анализе результатов реализации базового и альтернативного сценариев в части показателей дефицита бюджета провинции и динамики уровня государственного долга региона, но не рассчитывает показатели бюджетной устойчивости. По сравнению с долгосрочным прогнозом Министерства финансов, прогноз Комитета в большей степени посвящен оценке будущего состояния региональных финансов и согласуется с национальной и мировой практикой. Отметим также, что бюджетный прогноз Комитета формируется по принципу преемственности в части использования сценарного подхода и сопоставления результатов прогнозирования в документе 2017 и 2020 гг. В обоих докладах критерием выделения сценариев выступает набор бюджетных реформ, объявленных региональными властями. Как и в случае федеральных бюджетных прогнозов в Австралии, прогноз Комитета выступает определенным аргументом в пользу реализации планов региональных властей по бюджетным реформам.

Кейс провинции Онтарио — яркий пример, когда регион внедрил собственное видение долгосрочного прогнозирования и анализа бюджетной устойчивости. Исполнительная власть провинции не концентрируется на количественных оценках будущих параметров регионального бюджета и формулирует общие выводы

¹⁷ Long — term budget outlook. Fiscal implications of the government's program transformation: 2020–2050. Financial Accountability Office of Ontario. 2019. URL: https://www.fao-on.org/web/default/files/publications/EC_1905%20LTBO/LTBO%20Fiscal_2020.pdf (дата обращения: 13.05.2020).

¹⁸ Ontario's long-term report on the economy. Ministry of finance. 2020. URL: <https://files.ontario.ca/mof-long-term-report-book-2020-06-03-en.pdf> (дата обращения: 14.05.2021).

о направлениях изменения региональных финансов из-за прогнозируемых изменений в демографическом профиле региона и экономике. Подобное решение упрощает анализ состояния региональных финансов, однако снижает практическое значение выводов о долгосрочных тенденциях и проблемах, которые могут возникнуть. Этот недостаток компенсируется разрабатываемыми прогнозами в рамках законодательной ветви власти, а также национальными прогнозами бюджетных параметров регионов.

Европейский союз

Для стран — членов ЕС формат, содержание и периодичность представления долгосрочных бюджетных прогнозов определены наднациональным регулированием со стороны Еврокомиссии. Интересен опыт, например, Германии и Швеции, где помимо требований ЕС по анализу бюджетной устойчивости в рамках ежегодно публикуемых Программ стабильности, есть национальная практика долгосрочного бюджетного прогнозирования. В перечисленных государствах подготавливаются более подробные по сравнению с Программами стабильности национальные документы долгосрочного бюджетного прогнозирования.

Страны — члены ЕС, следуя регулированию ЕС, приводят в составе ежегодно публикуемых Программ стабильности (Stability programmes, Convergence programmes) информацию о долгосрочной устойчивости национальных финансов до 2070 г. Указанный период фиксирован и эквивалентен тому, на который профильная Рабочая группа Комитета экономической политики ЕС разрабатывает аналогичный доклад для Союза. За счет этого период долгосрочных фискальных прогнозов и анализа устойчивости на уровне каждой страны синхронизирован с периодом прогнозирования вышестоящего уровня регулирования.

Обновление страновых прогнозов реализуется согласно графику публикации ежегодных Программ стабильности, ранее которого каких-либо изменений в прошлогодний доклад не вносится. Более того, в условиях пандемии коронавируса в соответствии с рекомендациями ЕС страны — участники Союза были освобождены от требования публикации в составе Программ стабильности на 2020 г. долгосрочной оценки бюджетной устойчивости и должны были сосредоточиться на среднесрочных последствиях кризиса и сопутствующей антикризисной политике. Программы стабильности, подготовленные в 2021 г., вновь включают информацию о долгосрочных трендах, однако в менее детальном формате, чем докризисные программы.

Министерство финансов Германии периодически (в среднем каждые 4–5 лет) подготавливает отчет об устойчивости государственных финансов¹⁹. В отличие от распространенной практики, три последних долгосрочных отчета в Германии построены не на скользящей основе. Долгосрочные бюджетные прогнозы строятся на период, на который доступен прогноз численности населения (50 лет). Таким образом, отчеты об устойчивости 2011, 2016 и 2020 гг. включают прогнозы до 2060 г. Прогноз строится для консолидированного бюджета страны для двух сценариев: оптимистичного и пессимистичного, в зависимости от долгосрочной динамики демографических и экономических факторов. Среднесрочные прогнозы бюджетных параметров для первых 4-х лет из 50-летнего периода прогнозирования интегрированы в долгосрочный отчет.

Оценка бюджетной устойчивости осуществляется посредством расчета показателя S 2. Министерством финансов проводится анализ чувствительности и оцениваются последствия для показателя S 2 вследствие изменения таких факторов, как уровень фертильности, ожидаемая продолжительность жизни, уровень безработицы и пр. По результатам прогнозирования и выводам относительно устойчивости государственных финансов в долгосрочной перспективе в отчете сформулированы предложения по мерам бюджетно-налоговой политики и улучшению системы социального обеспечения.

В Швеции за ежегодную разработку отчетов о бюджетной устойчивости ответственен Национальный институт экономических исследований (NIER), подведомственный Министерству финансов. Целью разработки долгосрочных прогнозов выступает выявление дисбалансов в бюджетной системе на ранней стадии для необходимой корректировки бюджетно-налоговой политики. Прогнозирование осуществляется на сценарной основе, приводятся расчеты для 5 альтернативных сценариев, например отсутствие или более медленное повышение качества социальных услуг, снятие предпосылки о здоровом старении населения и более позднем выходе на пенсию и пр.²⁰. В целом документ построен

¹⁹ Report on the Sustainability of Public Finances 2020. Federal ministry of finance, Germany. URL: https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/EN/Standardartikel/Press_Room/Publications/Brochures/2020-06-25-Sustainability-Report-2020.pdf?__blob=publicationFile& (дата обращения: 12.05.2021).

²⁰ The Long-Term Sustainability of Sweden's Public Finances / The National Institute of Economic Research. 2015;43. URL: <https://www.konj.se/download/18.2de531e0151549bd6822b9af/1448875883622/The-long-term-sustainability-of-swedens-public-finances.pdf> (дата обращения: 14.05.2021).

для периода до 2100 г., однако большинство прогнозов относительно динамики бюджетных показателей представлено до 2050 г. Приводится сравнение с предыдущими прогнозами, а также прогнозами, подготавливаемыми другими институтами (например, самим Министерством финансов). Оценка бюджетной устойчивости осуществляется посредством расчета показателя S ²¹.

В отношении использования результатов долгосрочного прогнозирования в политическом и бюджетном процессе Швеция является примером позитивной практики. Обоснование выбранного значения бюджетного правила в отношении структурного профицита в течение делового цикла ²² или его изменения ²³ строится, главным образом, на способности правительства ответить на долгосрочные демографические вызовы. Так, например, введение целевого значения профицита в 2000 г. обуславливалось, в том числе, необходимостью достижения долгосрочной устойчивости государственных финансов и соблюдения принципа межпоколенческой справедливости.

ВЫВОДЫ

По результатам анализа зарубежного опыта долгосрочного бюджетного прогнозирования сформулируем некоторые решения, на которые рекомендуется ориентироваться для повышения качества соответствующих документов:

- временной горизонт планирования для национального уровня может быть выбран по аналогии с наиболее распространенным в мировой практике — 30–50 лет, для субнационального уровня оптимальным видится аналогичный или меньший (в пределах 20 лет) горизонт прогнозирования;
- прогнозирование осуществляется на скользящей основе;
- используется механизм интеграции среднесрочных прогнозов в документы долгосрочного бюджетного прогнозирования. Стоит учесть практику некоторых развитых стран, где подготавливаемые в рамках бюджетного процесса среднесрочные прогнозы разрабатываются на 10-летний период;

- документы долгосрочного бюджетного прогнозирования включают сравнительный анализ с ранее сделанными прогнозами. Любые изменения по сравнению с предшествующими прогнозами обосновываются в документе. Таким образом, обеспечивается преемственность разрабатываемых прогнозов, а также формируется основа для проведения оценки качества прогнозирования;

- общий подход и методология прогнозирования, а также их изменения, по сравнению с ранее опубликованными прогнозами, раскрываются в документе долгосрочного прогнозирования. Подобное решение повышает открытость и качество прогнозных документов. Повсеместна практика публикации базовых сведений об использованных предпосылках и их корректировке в составе прогнозных документов. Конкретизация методики расчетов может реализовываться в методических материалах ответственного исполнителя;

- наиболее распространенная периодичность публикации долгосрочных бюджетных прогнозов — ежегодная. Такое решение, во-первых, делает инструмент долгосрочного прогнозирования более гибким, во-вторых, исключает необходимость введения механизма внеплановой корректировки опубликованного прогноза, в-третьих, позволяет актуально проиллюстрировать текущие изменения демографического, экономического, политического характера;

- разработка прогноза на сценарной основе. Данное решение позволяет очертить направления изменения основных фискальных показателей при тех или иных условиях. Выделение сценариев должно осуществляться по одинаковому принципу в документах долгосрочного прогнозирования для обеспечения сопоставимости прогнозов, а их количество должно быть ограниченным;

- анализ чувствительности построенных прогнозов к колебаниям значений определяющих факторов демографического, экономического характера. Оценка изменения фискальных параметров в ответ на изменения экзогенных переменных позволяет определить пределы, в которых могут находиться бюджетные параметры, в том числе, в случае шоков;

- закрепление ответственности ведомства — разработчика документа долгосрочного прогнозирования за качество прогнозов. В этих целях значимо внедрение мониторинга и оценки долгосрочных бюджетных прогнозов по таким критериям, как реалистичность и точность прогнозов, соответствие нормативному правовому регулированию, транспарентность методологии прогнозирования,

²¹ Fiscal frameworks and fiscal sustainability in Nordics / Calmfors L. Nordic Council of Ministers. 2020:1–176. URL: <http://dx.doi.org/10.6027/Nord2020-004> (дата обращения: 14.05.2021).

²² The Swedish Fiscal Policy Framework. Ministry of Finance, Sweden. 2021. URL: www.government.se/sb/d/14625/a/164299 (дата обращения: 13.05.2021).

²³ A new surplus target. The Swedish Economy. The National Institute of Economic Research. 2016. URL: <https://www.konj.se/download/18.4ff3f2ff156ddcbd8252ef0a/1472651484546/A-new-surplus-target.pdf> (дата обращения: 13.05.2021).

преимущество прогнозов и обоснование каких-либо изменений и корректировок. Если прогнозы не удовлетворяют перечисленным критериям, то следует предусмотреть публичный отчет ведомства с соответствующими объяснениями;

- использование результатов долгосрочного прогнозирования при выработке и выборе политических решений. В обоснование тех или иных реформ следует включать влияние в долгосрочной перспективе на состояние государственных финансов, в том числе в контексте их устойчивости. Успешная практика подобного применения долгосрочного прогнозирования встречается в Австралии, Германии, Швеции. Использовать запланированные реформы в качестве критерия выделения сценариев не рекомендуется, поскольку подобный подход не актуален в рамках нескольких последовательно публикуемых прогнозных документов и будет приводить к несопоставимости последних;

- включение в долгосрочные бюджетные прогнозы оценки бюджетной устойчивости посредством, например, расчета значения бюджетного разрыва на конец периода прогнозирования. При выводе о неустойчивости бюджетной системы в долгосрочной перспективе в документ включаются выводы о необходимых изменениях бюджетно-налоговой политики.

Перечисленные решения могут рассматриваться как характеристики качества документов долгосрочного бюджетного прогнозирования. Изменение действующей практики, учитывая перечисленные выше механизмы, будет способствовать встраиванию долгосрочных прогнозов в качестве активного инструмента в бюджетно-налоговую политику на всех уровнях власти вместо текущей функции источника дополнительной справочной информации, слабо связанной с политическими решениями.

С учетом перечисленных в данной статье лучших решений из мировой практики в дальнейших работах целесообразно сформулировать направления по корректировке российского подхода к долгосрочному бюджетному прогнозированию на феде-

ральном и региональном уровнях. Для изменения роли инструмента предлагается ориентироваться на видение развитых стран: долгосрочные бюджетные прогнозы позволяют проанализировать социально-экономические тренды, оценить реализацию внешних и внутренних рисков, просчитать последствия принятия политических решений в проекции на бюджетную систему. Долгосрочный бюджетный прогноз — это не план значений бюджетных параметров в долгосрочной перспективе, а комплексный аналитически проработанный документ, в котором показано влияние будущих демографических и экономических тенденций на состояние государственных финансов. Основная цель прогнозирования — выявить потенциальные риски для сбалансированности и устойчивости бюджетной системы, которые следует учитывать при выработке политических решений.

В число предложений по совершенствованию долгосрочного прогнозирования в России входит расширение горизонта прогнозирования минимум до 30–40 лет на федеральном уровне и 20 лет на региональном с пересмотром периодичности публикации прогнозов в пользу более частой разработки документа. Подобное изменение требует расширения горизонта стратегического планирования, на базе которого строятся бюджетные прогнозы. Документы следует формировать по принципу преемственности, а не с «нулевой точки» и проводить сопоставление с ранее опубликованными бюджетными прогнозами с последующим обоснованием расхождений полученных значений. Разработка механизма контроля качества прогнозирования также будет способствовать изменению роли инструмента в бюджетной политике. Вследствие широко признаваемой высокой неопределенности долгосрочных прогнозов важное значение имеет оценка влияния изменения внешних факторов на бюджетные параметры. Внедрение в российскую практику распространенной в мире оценки чувствительности бюджетных прогнозов позволит определить экзогенные факторы, шоки которых в наибольшей степени скажутся на состоянии бюджетной системы.

БЛАГОДАРНОСТИ

Статья подготовлена по результатам научно-исследовательской работы, выполненной за счет бюджетных средств по государственному заданию. Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ, Москва, Россия.

ACKNOWLEDGEMENTS

The article was written based on the results of the research carried out at the expense of budget funds as part of the state assignment programme. Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, Moscow, Russia.

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ

1. Woods M. Projecting long-term fiscal outcomes. In: Podger A., Su T.-T., Wonna J. et al., eds. Value for money: Budget and financial management reform in the People's Republic of China, Taiwan and Australia. Canberra: ANU Press; 2018:43–63. URL: <https://press.anu.edu.au/downloads/press/n4096/pdf/ch03.pdf> (дата обращения: 15.04.2021). DOI: 10.22459/VM.01.2018.03
2. Schick A. Sustainable budget policy: Concepts and approaches. *OECD Journal on Budgeting*. 2006;5(1):107–126. URL: <https://www.oecd.org/gov/budgeting/43481125.pdf> (дата обращения: 15.04.2021).
3. Шахова Г.Я. Методологические особенности долгосрочного бюджетного планирования: мировой опыт. *Финансовый журнал*. 2009;(2):99–108.
4. Шахова Г.Я., Маненок П.Л. Долгосрочное бюджетное прогнозирование в федеральных ведомствах США. *Финансовый журнал*. 2014;(3):121–133.
5. Шахова Г.Я., Крадинов П.Г., Маненок П.Л. Долгосрочная устойчивость бюджетной системы. *Финансовый журнал*. 2012;(4):5–18.
6. Шахова Г.Я. Современные тенденции в методологии бюджетного прогнозирования. *Финансовый журнал*. 2013;(4):61–70.
7. Anderson B., Sheppard J. Fiscal futures, institutional budget reforms, and their effects: What can be learned? *OECD Journal on Budgeting*. 2009;(3):7–117. URL: <https://www.oecd.org/gov/budgeting/46051529.pdf> (дата обращения: 5.04.2021).
8. Кудрин А.Л. Теоретические и методологические подходы к реализации сбалансированной и эффективной бюджетной политики. Дис. ... докт. экон. наук. М.: РАНХиГС; 2018. 424 с. URL: <https://www.ranepa.ru/upload/iblock/b84/kudrin-a-l-dissertation.pdf> (дата обращения: 15.06.2021).
9. Горюнов Е.Л. Оценка долгосрочной устойчивости бюджетно-налоговой политики в России при помощи показателя бюджетного разрыва. Дис. ... канд. экон. наук. М.: РАНХиГС; 2021. 186 с. URL: <https://www.ranepa.ru/upload/iblock/aa7/goryunov-e-l-dissertation.pdf> (дата обращения: 15.06.2021).
10. Алленов Ю.А., Крадинов П.Г., Шахова Г.Я. Долгосрочный финансовый план: разработка на региональном уровне. *Финансовый журнал*. 2011;(4):97–108.
11. Арлашкин И.Ю., Дерюгин А.Н., Прока К.А. Формирование бюджетного прогноза на долгосрочный период: региональный аспект. *Финансовый журнал*. 2015;(3):63–74.
12. Семибратский М.В. Разработка бюджетной стратегии региона: теоретический и прикладной аспекты. Дис. ... канд. экон. наук. Белгород: БелГУ; 2015. 175 с.
13. Guillemette Y., Turner D. The fiscal projection framework in long-term scenarios economics. OECD Economics Department Working Papers. 2017;(1440). URL: [https://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=ECO/WKP\(2017\)72&docLanguage=En](https://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=ECO/WKP(2017)72&docLanguage=En) (дата обращения: 27.04.2021).
14. Ulla P. Assessing fiscal risks through long-term budget projections. *OECD Journal on Budgeting*. 2006;6(1):127–187. URL: https://www.researchgate.net/publication/227461781_Assessing_Fiscal_Risks_through_Long-Term_Budget_Projections (дата обращения: 02.05.2021).
15. Horne J. Indicators of fiscal sustainability. IMF Working Paper. 1991;(5). URL: <https://www.elibrary.imf.org/view/journals/001/1991/005/article-A001-en.xml>
16. Blanchard O., Chouraqui J.-C., Hangemann R., Sartor N. The sustainability of fiscal policy: New answers to an old question. *OECD Economic Studies*. 1990;(15):7–36. URL: <https://www.oecd.org/tax/public-finance/34288870.pdf>

REFERENCES

1. Woods M. Projecting long-term fiscal outcomes. In: Podger A., Su T.-T., Wonna J. et al., eds. Value for money: Budget and financial management reform in the People's Republic of China, Taiwan and Australia. Canberra: ANU Press; 2018:43–63. URL: <https://press.anu.edu.au/downloads/press/n4096/pdf/ch03.pdf> (accessed on 15.04.2021). DOI: 10.22459/VM.01.2018.03
2. Schick A. Sustainable budget policy: Concepts and approaches. *OECD Journal on Budgeting*. 2006;5(1):107–126. URL: <https://www.oecd.org/gov/budgeting/43481125.pdf> (accessed on 15.04.2021).
3. Shakhova G. Ya. Long-term budget planning methodology development specifics: The international experience. *Finansovyi zhurnal = Financial Journal*. 2009;(2):99–108. (In Russ.).
4. Shakhova G. Ya., Manenok P. L. Long-term budget projections in U.S. federal agencies. *Finansovyi zhurnal = Financial Journal*. 2014;(3):121–133. (In Russ.).

5. Shakhova G. Ya., Kradinov P.G., Manenok P.L. Long-term sustainability of the budget system. *Finansovyi zhurnal = Financial Journal*. 2012;(4):5–18. (In Russ.).
6. Shakhova G. Ya. Modern trends in the methodology of budget forecasting. *Finansovyi zhurnal = Financial Journal*. 2013;(4):61–70. (In Russ.).
7. Anderson B., Sheppard J. Fiscal futures, institutional budget reforms, and their effects: What can be learned? *OECD Journal on Budgeting*. 2009;(3):7–117. URL: <https://www.oecd.org/gov/budgeting/46051529.pdf> (accessed on 5.04.2021).
8. Kudrin A.L. Theoretical and methodological approaches to the implementation of a balanced and effective budget policy. Doct. econ. sci. diss. Moscow: RANEPa; 2018. 424 p. URL: <https://www.ranepa.ru/upload/iblock/b84/kudrin-a-l-dissertation.pdf> (accessed on 15.06.2021). (In Russ.).
9. Goryunov E.L. Assessment of the long-term sustainability of fiscal policy in Russia using the budget gap indicator. Cand. econ. sci. diss. Moscow: RANEPa; 2021. 186 p. URL: <https://www.ranepa.ru/upload/iblock/aa7/goryunov-e-l-dissertation.pdf> (accessed on 15.06.2021). (In Russ.).
10. Allenov Yu.A., Kradinov P.G., Shakhova G. Ya. Long-term financial plan: Regional level development. *Finansovyi zhurnal = Financial Journal*. 2011;(4):97–108. (In Russ.).
11. Arlashkin I. Yu., Deryugin A.N., Proka K.A. Development of long-term budget outlook: Regional aspect. *Finansovyi zhurnal = Financial Journal*. 2015;(3):63–74. (In Russ.).
12. Semibratskii M.V. Development of the budgetary strategy of the region: Theoretical and applied aspects. Cand. econ. sci. diss. Belgorod: Belgorod National Research University; 2015. 175 p. (In Russ.).
13. Guillemette Y., Turner D. The fiscal projection framework in long-term scenarios economics. OECD Economics Department Working Papers. 2017;(1440). URL: [https://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=ECO/WKP\(2017\)72&docLanguage=En](https://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=ECO/WKP(2017)72&docLanguage=En) (accessed on 27.04.2021).
14. Ulla P. Assessing fiscal risks through long-term budget projections. *OECD Journal on Budgeting*. 2006;6(1):127–187. URL: https://www.researchgate.net/publication/227461781_Assessing_Fiscal_Risks_through_Long-Term_Budget_Projections (accessed on 2.05.2021).
15. Horne J. Indicators of fiscal sustainability. IMF Working Paper. 1991;(5). URL: <https://www.elibrary.imf.org/view/journals/001/1991/005/article-A001-en.xml>
16. Blanchard O., Chouraqui J.-C., Hangemann R., Sartor N. The sustainability of fiscal policy: New answers to an old question. *OECD Economic Studies*. 1990;(15):7–36. URL: <https://www.oecd.org/tax/public-finance/34288870.pdf>

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРАХ / ABOUT THE AUTHORS



Наталья Евгеньевна Барбашова — кандидат экономических наук, старший научный сотрудник, Институт прикладных экономических исследований РАНХиГС, Москва, Россия; старший научный сотрудник, НИФИ Минфина России, Москва, Россия
Natal'ya E. Barbashova — Cand. Sci. (Econ.), Senior Researcher, Institute of Applied Economic Research, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, Moscow, Russia; Financial Research Institute Ministry of Finance of Russia, Moscow, Russia
 barbashova-ne@ranepa.ru



Анна Николаевна Комарницкая — научный сотрудник, Институт прикладных экономических исследований РАНХиГС, Москва, Россия
Anna N. Komarnitskaya — research fellow, Institute of Applied Economic Research, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, Moscow, Russia
 komarnitskaya-an@ranepa.ru

Статья поступила в редакцию 01.06.2021; после рецензирования 14.06.2021; принята к публикации 27.09.2021.
 Авторы прочитали и одобрили окончательный вариант рукописи.
 The article was submitted on 01.06.2021; revised on 14.06.2021 and accepted for publication on 27.09.2021.
 The authors read and approved the final version of the manuscript.