

Фонд будущих поколений: теоретические представления

© 2009 А.Н. Сухарев

кандидат экономических наук, доцент
Тверской государственной университет

Рассмотрены необходимость и возможность создания в странах фондов будущих поколений. Показан механизм формирования доходов и расходования средств указанных фондов.

Ключевые слова: бюджетные доходы, государственные сбережения, фонд будущих поколений, природные ресурсы.

В конце XX в. в ряде стран мира, экономики которых сильно зависят от эксплуатации природных ресурсов (Кувейт, Оман, Норвегия, Россия и др.), были созданы фонды суверенных накоплений. Несмотря на то, что в разных странах они получили разные названия, в сущностном плане их можно классифицировать как фонды стабилизационного типа и фонды будущих поколений¹. Рассмотрим более подробно фундаментальные основы функционирования фондов будущих поколений.

Целью создания фондов будущих поколений является обеспечение в будущем потока доходов после исчерпания запасов полезных ископаемых или роста бюджетных расходов (например, вследствие постарения населения)². Идея создания фонда будущих поколений достаточно проста: когда страна получает доходы от эксплуатации природных ресурсов, которые на временном горизонте должны исчерпаться, то целесообразно уже в настоящем часть доходов сберегать. При исчерпании природных ресурсов государство сможет финансировать возросшие бюджетные расходы за счет средств, аккумулированных в специально созданном фонде.

При создании фондов будущих поколений могут одновременно преследоваться две цели - долгосрочного межпоколенческого выравнивания доходов и выравнивания доходов и расходов государственного бюджета в среднесрочной перспективе (эти цели совместимы). Двойственность цели обусловлена тем, что страны, зависящие от эксплуатации природных ресурсов, как правило, сталкиваются с двумя проблемами: с исчерпанием ресурсов (в долгосрочной перспективе) и колебанием цен на них (в долгосрочной перспективе).

¹ См. об этом также: Перспективы создания стабилизационного фонда в РФ: Науч. тр. № 27Р / А. Золотарева, С. Дробышевский, С. Синельников, П. Кадочников. М., 2001.

² Здесь нельзя путать данный фонд с резервными фондами, создаваемыми в рамках бюджета на текущий финансовый год, которые предназначаются для осуществления непредвиденных расходов чрезвычайного характера.

Рассмотрим теперь, насколько целесообразно перенесение части потребления из настоящего в будущее.

С позиции теории полезности, определенный набор благ в богатом обществе имеет меньшую полезность, чем тот же набор благ в бедном обществе, что обусловлено действием закона убывающей предельной полезности. Поэтому перенесение потребления благ из настоящего в будущее может изменить оценку полезности данных благ. Все будет зависеть от того, будущее общество (когда будут потребляться переносимые блага) будет более или менее богатым, чем общество в настоящем, а также насколько существенно будет данное различие. Принимая допущение о наличии экономического прогресса, будущее общество должно быть более богатым. Следовательно, полезность переносимых благ для потребления в будущее будет меньше.

Фонд будущих поколений может формироваться за счет внутренних доходов национальной экономики и за счет внешних - конъюнктурных доходов бюджетной системы, полученных от благоприятной внешнеэкономической конъюнктуры. На практике подобные фонды формируются преимущественно за счет внешних доходов, что позволяет стабилизировать национальную экономику из-за изменяющейся внешнеэкономической конъюнктуры. Можно сформулировать основное правило размещения средств фонда: если средства фонда формируются за счет внутренних доходов, то они должны размещаться в рамках национальной экономики, а если за счет внешних доходов, то за ее пределами. Иными словами, формирование фонда не должно нарушать внешнего равновесия страны, наоборот, оно должно способствовать его достижению.

Примером формирования фонда за счет внутренних налогов может быть изъятие в него части налоговых доходов на финансирование пенсий в будущем - формирование пенсионных накоплений. Пенсионные накопления представляют собой сбережения государства для обеспечения выплаты пенсий в будущем и по своей сущ-

ности аналогичны механизму фонда будущих поколений. Наоборот, фонд будущих поколений может брать на себя функции по финансовому обеспечению выплаты пенсий в будущем.

Формирование фонда за счет внешних доходов вызвано изменяющейся внешнеэкономической конъюнктурой, приводящей к резким колебаниям экспортной выручки страны и доходов бюджетной системы, преимущественно федерального (центрального) бюджета. При этом необходимость создания фонда обусловлена прежде всего решением проблем не финансового обеспечения каких-либо расходов в будущем, а решением проблемы сбалансированности национальной экономики в настоящем. Процесс формирования фонда за счет внешних доходов не является равномерным, поступления происходят в годы благоприятной внешнеэкономической конъюнктуры (чем более она благоприятна, тем больше средств подлежит зачислению в фонд). При формировании фонда за счет внутренних доходов поток поступлений в фонд является сглаженным и не столь волатильным.

Насколько целесообразными можно считать отказ от разработки месторождений природных ископаемых страны и рассмотрение данных запасов в качестве элемента фонда будущих поколений? Доводами против этого, на наш взгляд, являются следующие:

1) неопределенность будущего и существование вероятности того, что с течением времени может отпасть необходимость в сохранении природных ресурсов вследствие изменения технологии и появления товаров-заменителей;

2) природные ресурсы в недрах являются еще не добытыми и не находятся в непосредственном распоряжении общества. Их добыча требует затрат труда и капитала;

3) отказ от добычи нефти в настоящем для продажи на экспорт означает отказ страны от развития национальной экономики. Несмотря на то, что средства фонда требуют размещения во внешние активы, часть средств может инвестироваться в рамках национальной экономики. Кроме того, сам процесс разработки нефтедобычи способствует активизации хозяйственной активности в стране и росту ВВП. Нефтедобыча выступает источником расширительного воспроизводственного импульса;

4) консервация запасов нефти приводит к отказу от получения со стороны государства инвестиционного дохода от капитализации средств фонда. Такая капитализация может быть существенной, больше первичных доходов фонда, полученных от продажи нефти, в десятки и более раз в реальном выражении и превышать до-

ход, который можно было бы получить от возможного удорожания нефти в будущем (в долгосрочном и сверхдолгосрочном периодах). Иными словами, долгосрочные и сверхдолгосрочные среднегодовые темпы повышения цены нефти не превышают, а, вероятно, являются в несколько раз меньше среднегодового уровня инвестиционного дохода. Поэтому, с точки зрения уровня благосостояния, для страны может являться целесообразной не консервация нефти в недрах с целью ее добычи и реализации в будущем по более высоким ценам, а ее добыча в настоящем и капитализация полученного дохода от этого;

5) отказ от возможности использовать средства фонда на неотложные нужды для общества и государства. Примером здесь могут являться выплаты США со стороны правительства Кувейта из средств соответствующего фонда за проведение операции "Бура в пустыни" и освобождение страны от захвата со стороны Ирака;

6) по оптимистическому сценарию развития общества, будущее должно быть богаче настоящего. Поэтому нет необходимости прибегать к избыточному сбережению нефти в недрах в настоящем. В настоящем эксплуатация нефтяных ресурсов обеспечивает более высокую долю в доходах общества, а в будущем она будет не столь значительной. Следовательно, в настоящем полезность добытой нефти будет больше, чем полезность ее в будущем экономически развитом обществе.

Вместе с тем отмеченные доводы о необходимости эксплуатации природных ресурсов в настоящем не означают возможности консервации части природных ресурсов в целях сохранения природных богатств для будущих поколений в их стоимостной и натурально-физической формах.

Консервацию природных ресурсов можно рассматривать в качестве одного из способов "инвестирования" средств фонда будущих поколений в его общем сбалансированном портфеле. Причем в этом случае "законсервированные" объекты должны быть оценены, а данная оценка должна быть отражена в общем учете средств фонда будущих поколений.

Оценка законсервированных природных ресурсов должна отражаться в соответствии с общими методологическими подходами к оценке рыночной стоимости природных объектов. Под стоимостью законсервированного объекта природных ресурсов следует понимать не произведение рыночной цены единицы природного ресурса (1 т, 1 барреля, 1000 м³ и т.д.) на его количество в месторождении, а сумму дисконтированной природной ренты от его эксплуатации.

Создание фонда будущих поколений в России позволяет решить проблему экономического истощения углеводородов. Углеводороды - нефть и газ - являются не только физически ограниченными, но и обладают свойством экономической целесообразности или нецелесообразности их разработки и добычи. Развитие НТП, в результате которого объективно возможна смена технического уклада общества и переход на принципиально новые виды источника энергии и сырья, может привести к нецелесообразности добычи нефти и газа. Благоприятная конъюнктура на рынке углеводородов, приводя к росту цен на них, ускоряет процесс поиска им заменителей и все большего снижения их удельного потребления в мировой экономике. В связи с этим некоторые страны, обладающие запасами углеводородов в недрах, могут столкнуться с проблемой их реализации на рынке по экономически приемлемым ценам. Это, собственно, и будет означать достижение точки экономической целесообразности добычи углеводородов.

Средства фонда будущих поколений должны использоваться на финансовое обеспечение будущих расходов государства и общества. В связи с тем, что фундаментальным свойством будущего является его неопределенность, это означает, что в настоящем трудно оценить состав конкретных расходов, которые должны будут в будущем проводиться за счет средств фонда. Однако в целом можно оценить характер расходов за счет средств фонда. К ним, в частности, можно отнести финансирование пенсий, обеспечение гарантированного трансферта бюджетной системе средств после истощения природных ресурсов страны и пр.

В целом можно выделить следующие два основных канала расходования средств фонда будущих поколений: через государственный бюджет и через специальные счета физических лиц.

В рамках первого канала средства фонда должны направляться на финансирование расходов бюджета или выплаты пенсий. При этом средства могут быть использованы двояко: как на финансовое обеспечение оказания со стороны государства общественных услуг, носящих в целом обезличенный характер, и как их персонализация по конкретным получателям для обеспечения целевых расходов (например, для формирования пенсионных накоплений, материнского капитала и т.д.).

Персонализированный характер может быть основан на принципе всеобщности или на принципе специфичности, а также сочетать оба названных принципа. По принципу всеобщности средства должны направляться всем жителям

страны, а по принципу специфичности - лицам, удовлетворяющим установленным требованиям (например, дети, пенсионеры, матери и т.д.).

Второй канал предполагает зачисление на счета или использование других способов выплаты населению средств фонда без определения направления их расходования. Данный канал используется в Саудовской Аравии, штате Аляска и в других регионах.

Одним из перспективных направлений расходования средств фонда будущих поколений в России может быть использование их на финансовое обеспечение демографической политики, направленной на повышение рождаемости (демографические инвестиции). Такое направление расходования средств обусловлено не столько названием фонда, сколько самим характером, сущностью фонда.

Инвестиции общества в повышение рождаемости в перспективе должны быть направлены на изменение соотношения между численностью работающих и численностью пенсионеров в благоприятную сторону и тем самым на увеличение финансового обеспечения пенсионных выплат в будущем. Расходование средств фонда на повышение рождаемости будет экономить средства фонда на трансферт пенсионной системе страны. Социально-экономическая эффективность таких расходов должна быть значительно выше, чем простое направление средств на финансовое обеспечение пенсий. Однако в любом случае необходимо проведение расчетов сбалансированности доходов и расходов фонда и точки возврата демографических инвестиций для обеспечения финансирования пенсий.

Социальная эффективность демографических инвестиций связана с тем, что с их помощью государство решает две взаимосвязанные проблемы: проблему увеличения рождаемости и проблему финансового обеспечения пенсий, т.е. с помощью одного инструмента государство преследует две взаимосвязанные цели.

Такое направление расходования средств фонда будущих поколений по отношению к финансовому обеспечению будущих пенсий имеет большую экономическую эффективность, так как каждый рубль демографических инвестиций может принести несколько рублей от увеличения потока доходов в пенсионную систему страны вследствие увеличения численности занятых (с учетом дисконтирования).

Однако необходимо учитывать наличие временного лага между началом осуществления демографических инвестиций и началом их возврата, который составляет 20-22 года (что определяется возрастом начала трудовой деятельнос-

ти человека). Используя в качестве ставки дисконтирования прогнозируемую доходность фонда будущих поколений, равную 4% годовых, в реальном выражении можно рассчитать коэффициент капитализации демографических инвестиций, он составляет 2,2-2,4. Это означает, что каждый рубль демографических инвестиций в реальном выражении в настоящем через 20-22 года, т.е. когда он начнет давать отдачу в форме потока платежей в пенсионную систему, эквивалентен 2,2-2,4 руб. Коэффициент капитализации может быть использован для расчета эффективности и объема демографических инвестиций.

На наш взгляд, государство не должно получать экономического выигрыша в форме экономии средств фонда для выплаты пенсий в результате осуществления демографических инвестиций. Наоборот, здесь должен быть реализован принцип эквивалентности данных социальных платежей, в соответствии с которым дисконтированный уровень демографических расходов должен быть эквивалентен дисконтированному потоку экономии расходов на выплату пенсий за счет фонда будущих поколений.

Принципами демографических инвестиций должны быть:

1) *принцип возвратности средств* - подразумевает обеспечение потока налоговых платежей в пенсионную систему страны от прироста численности работающих и изменения соотношения между численностью работающих и численностью пенсионеров в благоприятную сторону и замещение данными платежами расходов фонда будущих поколений на выплату пенсий недостающих объемов средств. Принцип возвратности может предполагать возврат средств не только в сам фонд будущих поколений, но и в пенсион-

ную систему страны, так как между ними существует тесная взаимосвязь, имеется возможность перераспределения средств;

2) *принцип эквивалентности расходов* - исходит из того, что объем демографических инвестиций должен быть равен объему дополнительных налоговых поступлений от прироста рабочей силы вследствие произведенных демографических инвестиций в пенсионную систему страны с учетом дисконтирования денежных потоков по ставке средней прогнозируемой доходности средств фонда будущих поколений;

3) *принцип дополнительного ребенка* - демографические расходы должны производиться на дополнительного ребенка (например, со второго в семье), что повысит эффективность таких инвестиций. Принцип дополнительного ребенка не означает, что государство должно осуществлять выплаты, например, начиная только со второго ребенка, оно может и должно осуществлять их в отношении всех детей, в том числе и первого ребенка, но методологически целесообразно к демографическим инвестициям относить расходы на дополнительного ребенка (для России это начиная со второго ребенка в семье) и производить их за счет средств фонда будущих поколений, а на первого ребенка - за счет средств текущего бюджета.

Доводом в пользу демографических инвестиций за счет средств фонда будущих поколений является также то, что они носят более-менее равномерный характер в разрезе по годам и не вызывают сильного нарушения во внешнем равновесии страны. Временная растянутость демографических инвестиций приводит к тому, что национальная экономика постепенно приспосабливается к новой системе внешнего равновесия.

Поступила в редакцию 04.04.2009 г.