

УДК 336.1 DOI: 10.14451/1.241.487

Анализ внедрения бюджетных правил в латиноамериканских странах и их влияние на развитие экономики

© 2024 **Фешина Мария Николаевна**

Младший научный сотрудник Института исследований социально-экономических трансформаций и финансовой политики. Финансовый университет при Правительстве РФ.

E-mail: feshina.m@yandex.ru

Ключевые слова: бюджетные правила, нефтегазовые доходы, стабилизация экономики, рост.

В статье анализируется зарубежный опыт внедрения бюджетных правил в странах Латинской Америки (Чили, Перу, Колумбия, Венесуэла), наиболее богатых природными ресурсами, в целях подтверждения положительного влияния применяемого инструментария на фискальную дисциплину и устойчивость национальных экономик. Автор делает акцент на анализе исторического опыта появления бюджетных правил, их предпосылок зарождения и процессов модернизации.

Анализ внедрения бюджетных правил в латиноамериканских странах представляет собой важный шаг к улучшению фискальной дисциплины и устойчивости национальных экономик, ведь за последние два десятилетия они стали часто используемым инструментом бюджетной политики в Латинской Америке. Так, например, бюджетные правила были введены в 2000-х годах в Бразилии, Колумбии, Перу, чуть позднее в Чили, Коста-Рике и в Мексике, позднее в Аргентине (до 2009 г.), а после кризиса 2009 года присоединились Ямайка и Эквадор. Большинство применяемых бюджетных правил были нацелены на обеспечение сбалансированности бюджета, недопущение чрезмерного роста государственных расходов и снижение долговой устойчивости. Другим словами, как и многие европейские страны, государства Латинской Америки выстраивали свою национальную политику с учетом действия нескольких правил,

одним из которых было правило обеспечения сбалансированности бюджета (все, за исключением Бразилии), и дополняли их вторым правилом, обычно касающимся расходов или долга. Особым примером является Эквадор, который за последние 20 лет применял три различных бюджетных правила, хотя в настоящее время он использует только одно – правило расходов. Наряду с Эквадором, Чили в настоящее время использует только правило сбалансированности бюджета.

Кроме того, в большинстве случаев существуют четкие механизмы на случай несоблюдения бюджетных ограничений, например, согласно OECD/IADB (2014) [8], если Чили, Колумбия или Перу не соблюдают правило сбалансированности бюджета, они должны представить законодательному органу предложение с корректирующими мерами. В случае с правилом о расходах

в Бразилии или Колумбии, если это правило не соблюдается, власти должны принять меры [5].

Существует несколько основных причин для применения бюджетных правил:

- обеспечение макроэкономической стабильности;
- повышение доверия к бюджетной политике правительства и помощь в консолидации долга;
- обеспечение долгосрочной устойчивости бюджетной политики;
- минимизация негативных внешних эффектов в рамках федерации или международного соглашения;
- уменьшение проциклического уклона в налогово-бюджетной политике.

На протяжении многих лет страны Латинской Америки сталкиваются с серьезными вызовами (инфляция, глубокие дефициты бюджета, высокая волатильность валют и внешние шоки), которые дополняются также социальными проблемами, необходимостью борьбы с кризисами политической власти и неустойчивостью структуры управления. Вызовы, с которыми столкнулся весь мир в 2020 году, сделали вопросы стабилизации экономики и стимулирования ее развития наиболее актуальными для стран латиноамериканского региона. В этой связи в настоящей работе исследуется опыт внедрения бюджетных правил в Чили, Перу и Колумбии – в странах наиболее богатых природными ресурсами, успешно внедривших бюджетные правила различной модификации в целях стабилизации национальных экономик.

Чили

С 2001 года налогово-бюджетная политика Чили, основанная на правиле структурного профицита, стала ответом на серьезные изменения в темпах экономического роста (рис. 1) [1] и показателей обменных курсов, а в некоторых случаях и гиперинфляции.

В Чили, как и в других странах Латинской Америки, существует высокий риск проциклической бюджетной политики, поскольку основными при-

чинами нестабильности государственных доходов Чили являются:

- цикличность поступлений от налога на добычу полезных ископаемых, не связанных с добычей полезных ископаемых. Значительная часть государственных доходов поступает от горнодобывающего сектора в виде роялти, налогов и прямых трансфертов от крупнейшей горнодобывающей компании Codelco, которая находится в государственной собственности;
- колебания цен на медь (которые в значительной степени определяют цикличность поступлений от налога на добычу полезных ископаемых). В Чили медь является основным экспортным товаром, и на ее долю приходится более 50% от общего объема экспорта;
- значительные колебания мировых цен на сырьевые товары (сырье является важной статьёй экспорта для региона);

Для того чтобы перейти к антициклическим мерам и сгладить экономические колебания, Чили в 2000 году приняла правило о структурном профиците в качестве основы для бюджетной политики начиная с 2001 года. В соответствии с этим правилом правительство Чили обязуется поддерживать номинальные расходы на уровне структурных доходов за вычетом целевого показателя структурного профицита, который выражается в единицах валового внутреннего продукта (ВВП) – в 2001 году было установлено, что ежегодно бюджет должен сводиться с профицитом в размере 1% ВВП. Показатель структурного баланса отражает циклическое влияние экономической активности, долгосрочную цену на медь и структурный доход от продажи молибдена. В результате такого управления ресурсами при сохраняющихся темпах производства и при полной занятости, правительство бы получило доходы в бюджет, а цены на медь и молибден оставались бы на их долгосрочных уровнях. Другими словами, в Чили было сформировано правило бюджетного баланса, определенное для циклически скорректированного баланса правительства, учитывающее циклические отклонения внутреннего ВВП от тренда

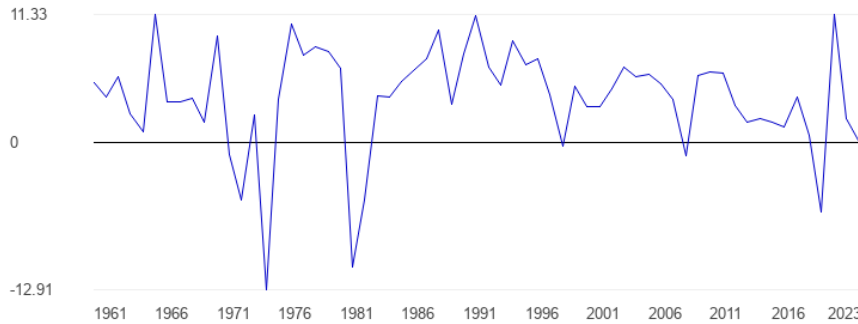


Рис. 1. Экономический рост Чили: темп прироста реального ВВП, %.

и циклические отклонения международной цены на медь от ее среднесрочного тренда.

Вместе с тем чилийское бюджетное правило обладало следующими особенностями:

1. Правило учитывает не только циклическое влияние внутреннего делового цикла (как это происходит в большинстве стран с развитой экономикой), но и циклические отклонения цен на медь, как это происходит в ряде других стран-экспортеров сырья (например, в Норвегии, Колумбии и Перу);
2. Соблюдение бюджетного правила является не юридическим обязательством, а добровольной возможностью правительства;
3. В целях обеспечения достоверности и прозрачности бюджетного правила привлекаются независимые эксперты для установления предельного уровня бюджетных расходов. Эти группы экспертов с 2001 года определяют базовую долгосрочную цену на медь, а с 2002 года также параметры, используемые для расчета трендового ВВП. Правительство со своей стороны определяет целевой показатель структурного профицита;
4. Бюджетное правило различает текущие и скорректированные с учетом цикла государственные доходы, но не текущие и скорректированные с учетом цикла государственные расходы, что обусловлено относительной устойчивостью (нечувствительностью) к деловому циклу государственных расходов. Так, во время циклических спадов автоматические стабилизаторы расходов

(например, пособия по безработице или государственные программы обеспечения занятости) практически не оказывали влияния на состояние бюджета и экономики.

Таким образом, цель чилийского бюджетного правила сводится к соотношению циклически скорректированного баланса правительства к ВВП, которое устанавливается на уровне, соответствующем цели обеспечения финансовой устойчивости, что отражается в соответствующем уровне государственных сбережений (за вычетом государственных инвестиций). Другими словами, общие расходы (с учетом государственных инвестиций) должны соответствовать уровню государственных доходов, скорректированных с учетом изменений цикла за вычетом целевого показателя циклически скорректированного баланса правительства.

В результате введения с начала 2000-х годов бюджетного правила страна достигла многого, например:

- из-за резкого роста цен на медь возросли поступления в бюджет;
- структурный баланс составлял 1% от ВВП на протяжении нескольких лет;
- увеличение государственных сбережений с 2% ВВП в 2002 году до 12% в 2007 году;
- государственный долг существенно сократился с 15% ВВП в 2002 году до 4% в 2007 году;
- по сравнению с объемом производства процентные платежи правительства за тот же период сократились вдвое;
- суверенный спред, рассматриваемый как по-

казатель доверия к налогово-бюджетной политике, снизился с более чем 200 базисных пунктов в начале 2001 года до уровня менее 100 базисных пунктов в первой половине 2007 года. Однако в мае 2008 года средний спред был зафиксирован на уровне 159 базисных пунктов. Учитывая эти данные, есть некоторые признаки того, что доверие к фискальной политике Чили улучшилось.

Исходя из вышесказанного можно сделать вывод, что чилийская экономика в ряде аспектов выиграла от реализации политики структурного баланса. Профицит в размере 1% ВВП в то время считался достаточным для обеспечения накопления финансовых активов с целью финансирования будущих государственных обязательств (в том числе минимальной пенсии и пособия по старости). В 2006 году, принимая во внимание улучшение экономического состояния, правительство создало два суверенных фонда благосостояния – Фонд экономической и социальной стабилизации (ФЭСС) и Пенсионный резервный фонд (ПРФ).

Целью ПРФ является финансирование пенсионных обязательств правительства и помощь в покрытии прогнозируемого увеличения минимального размера пенсионных выплат, а цель ФЭСС – сгладить финансирование бюджетных расходов, таким образом, чтобы депозиты размещались в годы с профицитом бюджета, а средства изымались в годы с дефицитом. Оба фонда находятся в ведении Центрального банка.

Анализируя заключения международных организаций и работы зарубежных авторов [9] об итогах реализации бюджетного правила в Чили, можно сделать следующие выводы:

1. Внедрение правила о структурном профиците в Чили способствовало экономической стабильности;
2. Успешная реализация бюджетного правила создала возможности для решения социальных задач, обеспечения финансовой устойчивости социальной политики;
3. Бюджетное правило создано на принципах

надежности и прозрачности;

4. Бюджетное правило Чили является основой финансового доверия, что способствовало решению проблем макроэкономической нестабильности и повышению доверия к правительству, что отражается на премии за суверенный риск, которую правительство должно выплачивать при выпуске международных долговых обязательств;
5. «Чилийское налогово-бюджетное правило работает хорошо. Хотя структурный баланс соответствовал фактическому балансу до принятия этого правила, с 2001 года средний структурный баланс был более или менее постоянным»;
6. Проведение антициклической политики и, в свою очередь, снижение неопределенности экономических показателей в среднесрочной перспективе;
7. В периоды высоких темпов роста увеличение государственных сбережений;
8. Снижение волатильности процентных ставок;
9. Сокращение потребности Чили в иностранном финансировании.

Вместе с тем с начала действия бюджетного правила экономика Чили столкнулась с крупными международными и внутренними потрясениями:

- высокие цены на медь в 2004–2013 годах;
- резкий рост цен на молибден (в результате государственные доходы от продажи этого металла были включены в бюджетное правило в 2005 году);
- глобальный финансовый кризис и Великая рецессия в 2008–2009 годах;
- неблагоприятный частичный спад высоких цен на медь с 2014 года;
- крупное землетрясение 2010 года;
- политический кризис, начавшийся в октябре 2019 года, в сочетании с пандемией COVID-19, начавшейся в марте 2020 года.

В целях преодоления возникших препятствий развития бюджетное правило претерпело ряд изменений, периоды и содержание которых представлено в таблице 1.

Таблица 1. Модификации бюджетного правила Чили.

Период	Причины	Модификация
2008–2009	снижение цен на медь, мировая рецессия и последовавший за ней внутренний спад	– целевой показатель циклически скорректированного баланса был снижен до 0,5% ВВП на 2008 и 2009 годы; – скорректирован показатель циклически скорректированного баланса в сторону увеличения путем расширения сферы циклической корректировки на другие статьи доходов и включения временного снижения налогов в качестве «неструктурного» (циклического) дохода.
2011–2019	снижение цен на медь и слабая внутренняя экономика	– целевой показатель циклически скорректированного баланса оставался в диапазоне от -1,0 до -1,8% ВВП; – отмена последнего методологического изменения, восстановление прежнего определения циклически скорректированного баланса, которое ограничивает циклическую корректировку доходов в зависимости от ВВП и отклонений цен на медь; – частично изменена тенденция к снижению целевого показателя циклически скорректированного баланса в 2011–2013 годах; – в 2014–2017 годах снижение целевого уровня циклически скорректированного баланса, несмотря на значительное увеличение налоговых поступлений в результате налоговых реформ 2014–2015 годов; – в 2018 году начата программа бюджетной консолидации.

Реформы 2014–2015 гг. были направлены на увеличение налоговых поступлений на 3,0% ВВП и достижение нулевого показателя циклически скорректированного баланса в 2018 году, но потерпели неудачу в обоих аспектах. Стимулирующая налогово-бюджетная политика привела к увеличению государственного долга с 12,7% ВВП в 2013 году до 25,6% ВВП в 2018 году. В результате, в 2018 году министр Ларраин начинает программу бюджетной консолидации, которая должна постепенно повысить целевой показатель циклически скорректированного баланса с -2,0% ВВП в 2017 году до -1,0% ВВП в 2021 году, что должно способствовать стабилизации государственного долга на уровне 26% ВВП в 2021 году. Этот этап бюджетной консолидации проводился в течение 18 месяцев, вплоть до сентября 2019 года.

В результате внутреннего кризиса в Чили, разразившегося в октябре 2019 года, бюджетная программа на 2020 год должна была быть расширена на последующий период, что предполагало значительный отход от предыдущей консолидации. Однако пандемия COVID-19 и последовавшая за ней глубокая рецессия в 2020 году выну-

дили правительство провести дополнительную, очень масштабную антициклическую финансовую экспансию. В 2020 году и в последующие годы уровень государственного дефицита и долга значительно возрос, что стало предпосылкой к полному пересмотру фискальной политики, проводимой до сентября 2019 года, включая серьезные изменения в целевых показателях циклически скорректированного баланса. Однако в целом можно сделать вывод, что принятие бюджетного правила Чили оказало положительное влияние на проведение бюджетной политики, доверие к ней и ее эффективность. Правило повысило платежеспособность и устойчивость бюджета, по крайней мере, при нормальных и благоприятных макроэкономических условиях.

Перу

В начале 1990-х годов состояние государственных финансов Перу было самым тяжелым в регионе – государственный долг достигал 89% ВВП, а бюджетный дефицит составлял около 10% ВВП. Такое состояние экономики побудило правительство к пересмотру национальной экономической политики и на протяжении 1990-х го-

дов Перу существенно сократил бюджетный дефицит и, следовательно, государственный долг в процентном отношении к ВВП. Этот результат стал возможен благодаря ряду политических мер, принятых в начале десятилетия:

- радикальная корректировка государственных цен в августе 1990 года;
- введение статьи 84 в Политическую конституцию 1993 года, которая запретила предоставление центральным банком займов правительству;
- реорганизация SUNAT¹ – учреждения по сбору налогов.

Через Центральный резервный банк Перу (ЦРБ) и Министерство экономики и финансов (МЭФ) правительство Перу подписало пять соглашений с Международным валютным фондом (МВФ), которые определили программу макроэкономической политики и структурных реформ на десятилетие. Во всех этих соглашениях правительство Перу обязалось проводить макроэкономическую политику и структурные реформы, ведущие к стабилизации и экономическому росту, например, в области государственных финансов политика была направлена на сокращение бюджетного дефицита. Таким образом, соглашения с МВФ, которые были общеизвестны, гарантировали ответственное и прозрачное управление государственными финансами.

К середине 1990-х годов руководство МЭФ и ЦРБ начало задумываться о том, что произойдет с фискальной политикой Перу после завершения программ с МВФ. На практике МВФ взял на себя роль Финансового совета, обладающего гораздо большими полномочиями, чем нынешний. Отчасти в ответ на вышеупомянутую обеспокоенность власти в декабре 1999 года приняли Закон о финансовой осмотрительности и прозрачности (ЗФОП). Этот закон преследовал двоякую цель:

- повысить прозрачность налогово-бюджетной политики путем принятия обязательства публиковать многолетнюю макроэкономическую

базу, включающую экономическую программу и основные макроэкономические прогнозы действующего правительства;

- сократить государственный долг посредством постепенного снижения лимита бюджетного дефицита в процентах от ВВП.

В то время ни защита государственных инвестиций, ни антициклическая роль налогово-бюджетной политики не входили в число приоритетов правительства, которые определялись заботой о социальных расходах из-за высокого уровня бедности. Был создан Фонд финансовой стабилизации (ФСС), средства которого должны были использоваться в редких случаях во время серьезных экономических кризисов, когда становится труднее получать доступ к международным кредитным рынкам.

Применение ФСС совпало с экономической стагнацией 1999–2001 годов, когда перуанская экономика росла ежегодно всего на 1,5%. Несмотря на стагнацию дефицит бюджета сократился с 3,4% ВВП в 2000 году до 2,8% ВВП в 2001 году. Это падение в основном объясняется сокращением государственных инвестиций с 4,2% ВВП до всего лишь 3,3% за тот же период. ФСС выполнил свою миссию, хотя и за счет государственных инвестиций. Закон о финансовой ответственности и прозрачности (ЗФОП), принятый в мае 2003 года, не сильно отличался от предыдущего закона, но в нем были учтены некоторые изменения, произошедшие в стране за годы, прошедшие после вступления в силу предыдущего закона.

Во-первых, в новом законе был повышен лимит реального роста нефинансовых расходов с 2% от прожиточного минимума до 3% в год, поскольку власти предположили, что потенциальные темпы роста экономики возросли. Во-вторых, к середине 2002 года правительство приняло Базовый закон о децентрализации (БЗД), закон 27783. Таким образом, ФСС пришлось рассмотреть статью БЗД, в которой говорится о государственной задолженности региональных и местных органов власти под гарантии государства, и ста-

¹Организация, которая обеспечивает соблюдение таможенных и налоговых правил в Перу

тью 5е, в которой говорится о необходимости принятия фискальных правил, определяющих поведение региональных и местных органов власти.

Последующие изменения не изменили сути ЗФОП, за исключением изменения, внесенного в июне 2007 года в Дополнительный закон о кредитовании (Закон 29035). Также, как и в предыдущие годы Закон 29035 ограничил лимит роста расходов потребительскими расходами и исключил из этого лимита инвестиционные расходы, а также ограничил сферу действия закона только центральным правительством.

Это был самый близкий к «золотому правилу» эксперимент в финансовой истории Перу. С одной стороны, в период с 2003 по 2008 год рост экспортных цен на 18,5% в год привел к значительному увеличению государственных доходов. С другой стороны, за этот период Фонд социального страхования значительно вырос – с 0,4% ВВП в 2005 году до 1,5% в 2009 году. Оба этих события способствовали финансированию государственных инвестиций. В последний раз на этот период повлиял мировой финансовый кризис 2008-2009 годов, который привел в действие положение об исключении из правил.

В результате в 2007–2009 годах государственные инвестиции выросли в реальном выражении в среднем на 26,2% в год. Таких высоких показателей не было зафиксировано со времен военного правительства Веласко Альварado в 1974 году. Как и ожидалось, несмотря на значительное увеличение доходов, золотое правило преобразовало профицит бюджета в размере 3,1% ВВП в 2007 году в дефицит в размере 1,3% в 2009 году.

Последняя значительная реформа налогового законодательства произошла в 2013 году, когда был принят Закон 30099, направленный на усиление финансовой ответственности и прозрачности, вступивший в силу в 2015 году. В отличие от двух предыдущих законов, которые были проциклическими, этот закон был ациклическим, поскольку в его основе лежало предварительное

определение первичного дефицита в процентах от потенциального ВВП, из которого было выведено правило о расходах, привязанное к структурным доходам. Одной из основных трудностей, связанных с принятием данного закона, была оценка динамики экспортных цен, что является важным компонентом для оценки структурных доходов [7].

Теоретически установленный законом лимит государственного долга мог вызвать проциклический эффект, однако государственный долг в те годы был значительно ниже 30% предела ВВП, установленного ранее. Процесс разработки и внедрения этого закона был длительным и включал в себя сотрудничество с внешними консультантами. В Законе 30099 были представлены три основных нововведения:

1. Охват организаций, непосредственно связанных с государственным бюджетом, государственные расходы были распределены между национальным правительством;
2. В связи с высокой зависимостью доходов правительства от экспортных цен, структурные доходы должны были рассчитываться с учетом долгосрочной тенденции как ВВП, так и экспортных цен;
3. Появилась необходимость создания механизма внешнего мониторинга со стороны Министерства финансов за соблюдением фискальных правил.

Дополнительной проблемой, связанной со структурным правилом, была сложность доведения его действия до сведения политического класса и средств массовой информации. В итоге в декабре 2016 года, всего через пять месяцев после прихода к власти нового правительства, Министерство финансов ввело в действие Систему финансовой ответственности и прозрачности нефинансового государственного сектора, в котором была исключена статья, ограничивающая государственный долг на уровне 30% ВВП. Таким образом, до финансового кризиса распределение государственных расходов было проциклическим, но в доковидные годы приобрело ациклический характер.

Колумбия

Центральным элементом стратегии правительства по укреплению бюджетной системы Колумбии и среднесрочной бюджетной стратегии является бюджетное правило для центрального правительства, которое было одобрено Конгрессом в июне 2011 года. Правило направлено на укрепление финансовой дисциплины и снижение долгового бремени страны, содействие проведению антициклической фискальной политики, главным образом за счет улучшения управления непредвиденными доходами от сырьевых товаров. Основными особенностями этого правила являются:

- бюджетная консолидация, которая снизит структурный дефицит до 2,3% ВВП в 2014 году и сохранит его на уровне ниже 1% ВВП с 2022 года и далее.
- разрешение бюджетной экспансии, когда ожидаемый темп роста производства составит не менее 2%.
- создание национального суверенного фонда благосостояния (SWF) для сохранения непредвиденных доходов от природных ресурсов.

Бюджетное правило, ориентированное на центральное правительство, было предпочтительнее, так как позволяло определять целевые показатели по переменным, которые находились под прямым контролем правительства. Также налогово-бюджетная система была еще более укреплена благодаря конституционным поправкам, принятым в июне [10]. Они включали:

- добавление финансовой устойчивости в качестве «конституционного критерия» (позволяет ограничить влияние дорогостоящих с финансовой точки зрения решений Конституционного суда);
- реформирование системы роялти для достижения более справедливого распределения роялти по регионам и экономии части таких роялти в долгосрочной перспективе в субнациональный сберегательный и стабилизационный фонд.

В декабре 2018 года Колумбия приняла Закон

о финансировании (ЗФ), направленный на увеличение доходов для удовлетворения основных потребностей в расходах в рамках бюджетного правила и повышения конкурентоспособности экономики. Бюджетное правило Колумбии предусматривает сокращение структурного дефицита центрального правительства до 1,0% ВВП в 2022 году. Это подразумевает, что, начиная с 2019 года, основные государственные инвестиции и социальные расходы будут выделяться в ограниченном бюджетном объеме. Несмотря на то, что есть возможности для увеличения налоговых поступлений, которые в Колумбии составляют 13,6% ВВП (в 2016 году) по сравнению с 17,7% в среднем по региону, это оказалось непростой задачей [6].

В 2019 году, несмотря на региональные трудности и глобальные потрясения, экономика Колумбии оставалась устойчивой благодаря очень прочным политическим рамкам и хорошо проводимой политике. Иммиграция из Венесуэлы, частные и государственные инвестиции, внутренние денежные переводы, более высокая реальная заработная плата и увеличение предложения потребительских кредитов поддержали высокий внутренний спрос и повысили экономический рост до 3,3% в 2019 году. Несмотря на волатильность обменного курса и временные инфляционные потрясения, инфляционные ожидания оставались стабильными, а денежно-кредитная политика поддерживалась надлежащим образом. Между тем, постепенная бюджетная корректировка в соответствии с бюджетным правилом продолжала оказывать адекватную финансовую поддержку. Однако в условиях стагнации экспорта экономический рост, обусловленный спросом, увеличил дефицит текущего счета до 4,3%, усилив внешнюю уязвимость еще до того, как в 2020 году разразилась эпидемия COVID-19 и нефтяные потрясения.

Венесуэла

Бюджетное правило Венесуэлы является одним из ключевых инструментов управления экономикой страны, его появление и развитие обусловлено множеством факторов, включая колебания цен на нефть, – основной источник доходов

бюджета. В условиях высокой зависимости от нефтяных ресурсов, необходимость создания устойчивой экономической модели стала критически важной.

В середине 1970-х годов, после первого резкого роста цен на нефть, был создан Фонд инвестиций Венесуэлы (ФИВ), который был направлен на экономию большинства сверхдоходов от продажи нефти. В итоге часть ресурсов фонда вскоре была направлена на финансирование внутренних инвестиций и приобретение акций государственных предприятий, которые впоследствии оказались убыточными, что позволило сохранить лишь 2,5 миллиарда долларов США (в то время как рост экспорта нефти составил почти 17 млрд долл. США) [1]. Отметим, что в 1990-х годах часть оставшихся средств фонда была использована для поддержки убыточных государственных компаний в электроэнергетическом секторе.

В период с 1998 по 2000 год была введена в действие новая система управления нефтяными ресурсами – в 2000 г. был принят закон об основном бюджете, который должен способствовать укреплению бюджетной политики и снижению нестабильности государственных расходов. Ключевыми статьями закона являлись:

- совершенствование бюджетного процесса;
- использование многолетних рамок;
- введены многолетние числовые бюджетные правила для текущего баланса, роста расходов и государственного долга.

Однако реализация закона была отложена, но в 1998 году был создан нефтяной стабилизационный фонд – Фонд инвестиций для макроэкономической стабилизации (ФИМС). Целью фонда было помочь оградить бюджет и экономику от колебаний цен на нефть. Первоначально взносы в фонд были определены как доходы от продажи нефти, превышающие базовое значение, соответствующее пятилетнему скользящему среднему значению, а ресурсы фонда могли быть привлечены в течение определенного года только в том случае, если доходы от продажи

нефти были ниже базового значения или ресурсы фонда превышали 80% от скользящего среднего дохода от экспорта нефти, и в этом случае ресурсы могли быть использованы для погашения государственного долга.

Правила ФИМС были существенно изменены в 1999 году. Исходные значения, приводящие к накоплению или изъятию ресурсов, были установлены на уровне 9 долларов США за баррель, 50% любых доходов от продажи нефти, которые были получены по цене, превышающей это значение, должны были быть перечислены центральным правительством, региональными правительствами и государственной нефтяной компанией (ГНК) [3]. Разрешалось произвольное изъятие средств из фонда с разрешения правительства и одобрения законодательных органов. В 2001 году снова были внесены изменения, и правительство и ГНК на некоторое время были освобождены от требования вносить депозиты, но в последующие годы было внесено много дополнительных изменений в контексте годовых бюджетов. В 2004 году на смену ФИМС был создан Фонд макроэкономической стабилизации (ФМС), который в 2005–2008 годах, в период резкого роста цен на нефть не смог накопить сколько-нибудь значительных ресурсов [2]. Поэтому правила, касающиеся этого фонда, часто менялись, деятельность фонда временно приостанавливалась. Фактически, нефтяной фонд в основном был интегрирован в общую налогово-бюджетную политику. Даже иногда необходимые депозиты в фонде можно было внести, только взяв на себя государственный долг. Неудивительно, что, по данным Института суверенного фонда благосостояния (2010), венесуэльский ФМС получил очень негативную оценку с точки зрения прозрачности (всего 1 балл из 10 баллов) [4].

С течением времени, несмотря на изначальные цели, бюджетное правило столкнулось с проблемами реализации. Политические и экономические кризисы, а также волатильность цен на нефть оказали негативное влияние на его эффективность. Принятые меры по его адаптации

к изменяющимся условиям порой оказывались лишь временными решениями. В результате, Венесуэла продолжала сталкиваться с финансовыми трудностями, что ставило под сомнение эффективность самого бюджетного правила и необходимость его дальнейшего улучшения в условиях нестабильной экономической среды.

Выводы

Проведенный анализ зарубежных практик применения бюджетных правил, подходов к их формированию и модификации позволяет сделать ряд выводов. Во-первых, все бюджетные правила по механизму действия и «привязке» к целевым показателям очень схожи, масштабы экономики, ее развитость, уровень социально-экономического развития стран не влияют на подход к разработке структуры бюджетного правила.

Во-вторых, особую роль в эффективности бюджетных правил играет их прозрачность и предсказуемость, что во многом связано с:

1. Работой неправительственных (сторонних) экспертных организаций, осуществляющих независимую оценку экономической ситуации, прогнозирование развития и разработку бюджетного правила, вне зависимости от политической траектории развития страны;
2. Нормативно-правовым закреплением бюджетных ограничений в актах, являющихся верхнеуровневыми в юридическом поле;
3. Уровнем доверия общества к проводимым реформам, пониманием процессов управления экономикой и формирования главных бюджетных показателей.
5. BIS Working Papers. Fiscal policy and the cycle in Latin America: the role of financing conditions and fiscal rules, WP543/ No 543 / E. Alberola [et al.]. – 2016.
6. *Fernandez-Corugedo E., Schatan R., Toscani F.* IMF Country Report No. 19/107; Colombia: Selected Issues; April 8. – 2019.
7. IDB Publications (Working Papers) from Inter-American Development Bank Fiscal Rules and Public Investment: The Case of Peru 2000–2019 No 11010 / W. M. Bellido [et al.].
8. OECD/IDB/The World Bank (2014), Pensions at a Glance: Latin America and the Caribbean, OECD Publishing / A. C. D’Addio [et al.]. – 2015. – DOI: [10.1787/pension_glance-2014-en](https://doi.org/10.1787/pension_glance-2014-en).
9. *Rodríguez J., Tokman C., Vega A.* Structural balance policy in Chile // OECD Journal of Budgeting. – 2007. – 7(2). – P. 59–92.
10. *Savastano M. A., Giorgianni L.* Colombia: 2011 Article IV Consultation–Staff Report; Public Information Notice (PIN) No. 11/96 July 22. – 2011. – URL: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2011/cr11224.pdf> (visited on 09/10/2024).

Библиографический список

1. Международный опыт применения бюджетных правил: формирование современных концепций / С. С. Лазарян [и др.] // Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал. – 2019. – № 2. – С. 65–80. – DOI: [10.31107/2075-1990-2019-2-65-8](https://doi.org/10.31107/2075-1990-2019-2-65-8).
2. *Скрыпник Д. В.* Бюджетные правила, эффективность правительства и экономический рост (научный доклад). – М.: Институт экономики РАН, 2016. – 46 с.
3. Чили: Экономический рост / The Global Economy. – URL: https://ru.theglobaleconomy.com/Chile/Economic_growth/ (дата обр. 10.09.2024).
4. *Яковлев Н. Д., Аландаров Р. А.* Роль бюджетных правил в регулировании экономического роста // Научные труды Вольного экономического общества России. – 2019. – № 3. – URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/rol-byudzhetyh-pravil-v-regulirovanii-ekonomicheskogo-rosta> (дата обр. 09.12.2024).