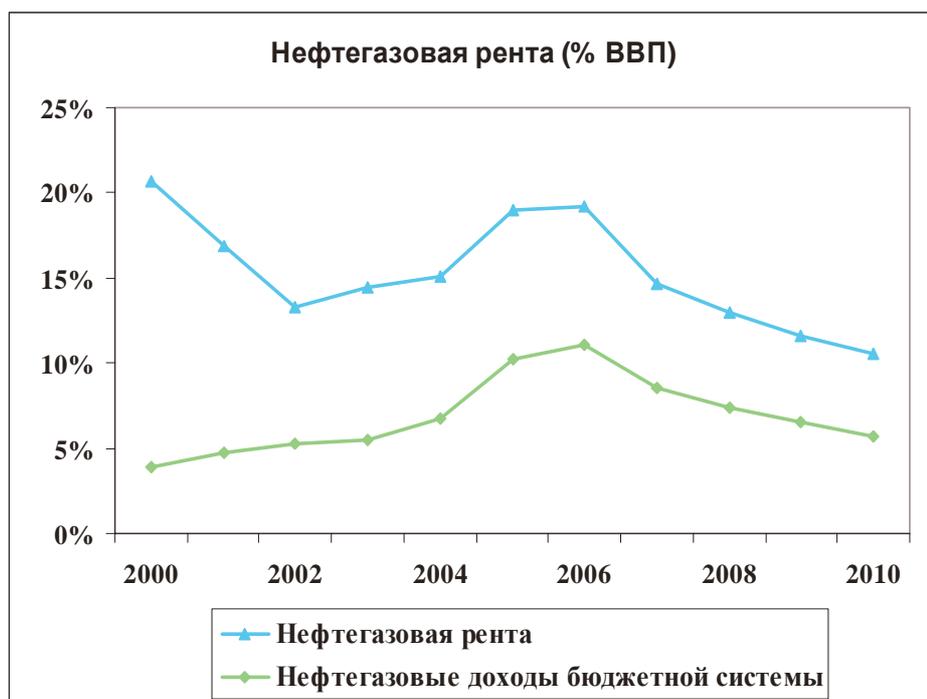


Российская бюджетная политика на следующее десятилетие

Евсей Гурвич

Всего за три года значительный профицит сменится практически сбалансированным бюджетом

Период 2007—2010 гг. в России с макроэкономической точки зрения во многих отношениях обещает стать переломным. Он будет характеризоваться как изменением объективных условий развития российской экономики, так и поворотом в характере политики правительства. Во-первых, как ожидается, быстрый рост цен на мировых рынках сырья сменится их снижением. Цены на нефть марки "Юралс", по прогнозам, снизятся до 50 дол./бар. к 2010 г. Во-вторых, отставание добычи и экспорта углеводородов от роста российской экономики примет хронический характер. Несмотря на это, взрывное расширение притока иностранного капитала вызовет дальнейшее реальное укрепление рубля, сокращающее удельный вес экспортноориентированных отраслей в ВВП. В итоге размеры нефтегазового комплекса, включая добычу, переработку и транспортировку, стабилизируются на уровне 210—220 млрд дол., а его доля в ВВП будет быстро падать: с 23% в 2006 г. до 13% в 2010 г. Соответственно, расчетная величина природной ренты в нефтегазовом секторе сократится почти вдвое — с 19,1% ВВП в 2006 г. до 10,6% ВВП в 2010 г., как и изъятие нефтегазовой ренты в бюджетную систему (см. График).



Резкое сокращение удельного веса нефтегазового комплекса повлечет за собой значительное падение суммарных бюджетных доходов. Это объясняется проведенным в ходе налоговой реформы перераспределением налоговой нагрузки, которая в итоге оказалась в нефтяном секторе более чем вдвое, а в газовом секторе — в полтора раза выше, чем в остальной экономике. Сокращение нефтегазовых поступлений не может быть компенсировано за счет других источников, так что суммарные доходы федерального и расширенного бюджета в 2007—2010 гг. снизятся на 5,4% ВВП. Драматическое падение нефтегазовых доходов бюджета будет сопровождаться противоречивыми изменениями в управлении ими. Преобразование стабилизационного фонда в резервный фонд и фонд будущих поколений в 2008 г. означает переход к значительно более жестким бюджетным правилам. В особом режиме теперь будут управляться не два основных нефтяных налога (НДПИ и экспортные пошлины на сырую нефть), а все пять основных нефтегазовых налогов, кроме налога на прибыль. Кроме того, изменится принцип разделения нефтегазовых доходов на расходуемые и сберегаемые. До сих пор сберегались дополнительные (по сравнению с базовой ценой на нефть) поступления двух основных налогов. Величина расходуемых средств менялась при этом в зависимости от цен на нефть и газ. По новым правилам величина расходуемых средств, называемая "нефтегазовым трансфертом", фиксируется в размере 3,7% от ВВП и не будет зависеть от цен на углеводороды. В целом реформа стабилизационного фонда представляет собой переход от краткосрочного частичного сглаживания использования нефтегазовых

доходов к их полному долгосрочному сглаживанию. Вместе с тем на переходный период в 2008—2010 гг. нефтегазовый трансферт будет превосходить как установленные стандартные размеры, так и расчетную величину за предыдущие годы. Если в 2006 г. сбережение нефтегазовых поступлений достигало 7,5% ВВП, то в 2008—2010 гг. оно составит менее 1% ВВП. Сочетание роста расходов федерального бюджета со снижением доходов приведет к быстрому — всего за три года — переходу от значительного профицита (7,4% ВВП) к практически сбалансированному бюджету.

Основное увеличение расходов связано с увеличением госинвестиций, формированием государственных корпораций, капитализацией институтов развития и пр. За этим стоит намерение стимулировать развитие несырьевых секторов через расширение базы роста экономики и пополнение бюджета. Имея в виду низкую результативность госинвестиций в прошлом, сейчас взят курс на их реализацию в рамках частно-государственного партнерства (ЧГП). Тем не менее, остаются опасения, что дополнительные расходы, ослабив долгосрочную макроэкономическую стабильность, не решат поставленных задач. Ряд международных исследований выявил, что государственные инвестиции и другие меры поддержки ускоряют рост экономики, если качество государственных институтов сравнительно высокое, но не дают эффекта при их низком качестве, что характерно в настоящее время для России. Международный опыт также свидетельствует, что ЧГП могут внести существенный вклад в развитие инфраструктуры, однако в ряде случаев ослабляют стабильность, создавая значительные скрытые бюджетные обязательства.

"Интенсивная" политика

Наши расчеты показывают, что и после 2010 г. тенденция сокращения бюджетных доходов сохранится. Если взять за основу прогноз средней цены на нефть Агентства энергетической информации США — примерно 45 дол./бар. в 2011—2020 гг. (в пересчете на марку “Юралс”), то доходы федерального бюджета могут снизиться к 2020 г. до 16,5% ВВП, в том числе не-нефтегазовых доходов — до 13,4% ВВП. На величину не-нефтегазового дефицита с 2008 г. установлено жесткое ограничение — он не может превышать 4,7% ВВП, то есть чистые заимствования не должны превосходить 1% ВВП. Прогнозируемая предельная величина расходов стабилизируется тогда на уровне около 18% ВВП. Таким образом, после 2010 г. предстоит перейти от этапа быстрого наращивания бюджетных расходов к этапу их постепенного сокращения. При этом следует учитывать растущие потребности финансовой поддержки пенсионной системы. Хотя ей не грозит формальная

невозможность выполнить свои обязательства, однако с социальной точки зрения слишком большой разрыв между уровнем трудовых пенсий и зарплаты неприемлем. Это соотношение в последние годы падало: с 32,0% в 2002 г. до 25,8% в 2006 г. Для предотвращения чрезмерного дальнейшего падения федеральный бюджет предусматривает увеличение трансфертов на трудовые пенсии на 0,7 п.п. к 2010 г. Расчеты показывают, что для поддержания данного соотношения хотя бы на уровне 2006 г. в 2020 г. потребуются дальнейшее увеличение трансфертов Пенсионному фонду еще на 2,2% ВВП.

Приведенные оценки ясно говорят об острой необходимости перехода от "экстенсивной" к "интенсивной" политике госрасходов. На экстенсивный характер последних тенденций указывает не только быстрое наращивание расходов, но и, например, содержание национальных проектов в здравоохранении и образовании, где выделение дополнительных ресурсов не сопровождалось заметным прогрессом в проведении реформ. Между тем дополнительные ресурсы без улучшения институциональной среды не обеспечивают повышения качества общественных услуг, тогда как реформирование механизмов работы госсектора позволяет решить эту задачу без увеличения расходов.

Задача-максимум состоит в том, чтобы не просто сдерживать дальнейшее увеличение бюджетных расходов, но и довести накопления фонда будущих поколений до размеров, позволяющих решать проблемы пенсионной системы за счет инвестиционного дохода от размещения фонда.

Серьезные вызовы

Если не будет решена задача повышения эффективности госсектора, то останутся два равно непривлекательных варианта. Ограничения на суммарные расходы будут вести к постепенной деградации социальной сферы. Чтобы этого не допустить, власти могут отказаться от установленных жестких бюджетных правил, увеличив заимствования и используя больше нефтегазовых накоплений. Однако такая политика лишь отсрочит на некоторое время необходимость выбора — проведение серьезных реформ или сдерживание расходов. Кроме того, поддержание высоких расходов создает серьезные макроэкономические риски: в случае неожиданного ухудшения внешней конъюнктуры либо изменения готовности инвесторов кредитовать правительство, оно не сможет в полном объеме выполнять свои обязательства. Таким образом, правительство стоит перед серьезным вызовом. В случае успеха макроэкономические и социальные условия для развития будут оставаться

благоприятными, неспособность же привести качество работы госсектора в соответствие с повышенными требованиями поставит под сомнение перспективы дальнейшего развития экономики.

Е.Т. Гурвич — руководитель Экономической экспертной группы в Москве.

Статья написана специально для ВТ.