

# **БЮДЖЕТНАЯ ПОЛИТИКА И МАКРОЭКОНОМИКА**

**Евсей Гурвич**

**Руководитель Экономической экспертной группы**

*Круглый стол «Перспективы бюджетной политики в 2005 - 2007 гг.»*

*13.10.2004*

Спасибо, я хочу поблагодарить организаторов за то, что они устроили круглый стол, поскольку тема действительно очень актуальная. В ней есть два аспекта, и Андрей Николаевич Клепач затронул важные проблемы, связанные с бюджетным процессом, а именно распределение полномочий между центром и регионами, среднесрочное планирование. В этом направлении у правительства есть очень четкая, очень амбициозная программа, которая уже проводится в жизнь. Конечно же, будет масса проблем на пути ее полной реализации, но, по крайней мере, здесь цели ясны, задачи определены. Поэтому я хочу сосредоточиться на макроэкономических аспектах, где, по-моему, много в принципе нерешенных проблем. Отдельные элементы макроэкономической политики в бюджетной сфере, либо противоречат друг другу, либо декларируются, но не выполняются, поэтому мне бы хотелось это обсудить.

На предыдущем этапе, непосредственно после кризиса 1998 г. двумя доминантами налогово-бюджетной политики на макроэкономическом уровне были снижение налогов и решение долговой проблемы. Сейчас можно сказать, что обе эти программы реализованы. Налоговая нагрузка снизилась, и уже, по видимому в 2006 году войдут в действия последние изменения, связанные с НДС. На этом, видимо, нужно будет остановиться, поскольку нельзя жить в условиях перманентной налоговой реформы, все-таки должна быть некоторая стабильность и предсказуемость налогов. Долг снизился до совсем уже безобидного уровня. По разным оценкам безопасный для экономического роста уровень долга варьирует для такой страны, как Россия, от 20 до 40%, у нас к концу этого года будет 26-27 % ВВП, к концу будущего года - 23 % ВВП, т.е. заведомо нет проблемы с нашими долгами.

Какие же вопросы нашей бюджетной политики для нового этапа, который можно назвать пост-посткризисным, я считаю главными?

Я вижу две ключевые проблемы. Первая – это высокие цены на нефть, которые создают соблазн использования этих денег, и вторая – это пенсионная система, которая находится уже сегодня в неудовлетворительном состоянии. Показатели пенсионного обслуживания –единственные из всех макроэкономических, которые у нас ухудшаются на фоне полного экономического благополучия.

Если говорить о ценах на нефть, то последние решения, которые были приняты, имеющие отношение к макроэкономической налогово-бюджетной политике это, во-первых, создание Стабилизационного фонда, во-вторых, повышение доли изъятия конъюнктурных доходов нефтяной отрасли, которые в последнее время были серьезно повышены. Усиление изъятия экспортных доходов многие рассматривают как повышение зависимости нашей бюджетной системы от внешней конъюнктуры и, таким образом, повышение ее уязвимости. На самом деле, это не так: уязвимость при этом сама по себе не обязательно повышается. Увеличение изъятий предъявляет более высокие требования к качеству бюджетной политики, к качеству управления этими дополнительными средствами, в первую очередь - Стабилизационным фондом.

Какова же сейчас макроэкономическая политика? Одна из деклараций, которые я слышал, заключается в том, что у нас должна проводиться политика сбалансированного бюджета без учета операций со Стабилизационным фондом. Это утверждение достаточно неоднозначно, поскольку очень нечетко сформулированы сами правила того, что нужно делать со Стабилизационным фондом. Известно, что до 500 млрд. рублей все сверхдоходы от нефти должны идти в этот фонд, и нельзя их использовать при цене на нефть выше 20 долларов за баррель. Что делать после того, как достигается уровень 500 млрд. рублей, не сказано ни одного слова. Тут полный произвол, отсюда и возникает неоднозначность таким образом формулируемой макроэкономической политики.

Большая часть путаницы при обсуждении бюджетной политики возникает из-за того, что у нас не принято использовать понятие *структурного баланса*, которое бы упрощало данное обсуждение. Из-за этого и возникает все время неразбериха с дефицитом и профицитом. Структурный баланс везде используется как баланс, очищенный от влияния бизнес-цикла, но у нас основным фактором бизнес-цикла являются цены на нефть, соответственно, структурный баланс – это разность между

бюджетными доходами без учета конъюнктурных (за счет высоких экспортных цен) и расходами. Если мы попытаемся переформулировать политику так, что "у нас должен быть структурный баланс", то можно сравнить это с тем, что получается фактически. По моим оценкам, в проекте бюджета на 2005 год заложен структурный дефицит в 1,6 % ВВП, т.е. декларируемый принцип уже в реальном бюджете будущего года не выполняется. Существенная часть этого дефицита идет на покрытие потерь от недобора ЕСН в пенсионную систему. Правительство говорит, что это временное явление, и в результате снижения ставки произойдет заметный выход из тени, и Пенсионный фонд окажется сбалансированным.

Решение проблем пенсионного обслуживания также является важным для бюджетной политики. Можно по-разному подходить к тому, как должны определяться пенсии, т.е. можно их вообще не индексировать, можно индексировать на инфляцию, можно поддерживать постоянное соотношение с зарплатой. Если их вообще не индексировать, то, действительно, скоро исчезнет дефицит пенсионного фонда. Если поддерживать их соотношение с зарплатой, тогда нам нужно поддерживать и долю в ВВП, которая используется на пенсионную систему. Однако по нашим оценкам для этого нужно, чтобы в тени осталось не более 5% от зарплаты, а сейчас данный уровень составляет около 30 %. Это не требует комментариев, трудно поверить, чтобы снизилась доля теневой зарплаты до 5%, и такое предположение является нереальным. В то же время снижать долю ВВП, которая расходуется на финансирование пенсий, очень опасно, уже сейчас разрыв между зарплатами и пенсиями от года к году растет. В первом полугодии этого года соотношение средней пенсии к средней зарплате составляло 28 % , два года назад - 33 %, а в 98 году - 38 %. Если мы построим макроэкономические прогнозы, то примерно после 2010 года показатель достигнет 20%. Причем это происходит даже при гораздо более скромных предположениях о снижении ЕСН. При новой шкале ЕСН разрыв, видимо, будет менее 15%. В принципе 15% в большинстве стран рассматривается как совершенно неприемлемое соотношение между пенсиями и зарплатами, нормальным считается 30 %, а любое меньше 20 % рассматривается как неприемлемое.

Несколько замечаний о Стабилизационном фонде. Это одновременно и самая правильная идея правительства и самая непопулярная в нашей стране. Правильная она потому, что если в стране, которая сильно зависит от внешней конъюнктуры, нет Стабилизационного фонда, то макроэкономические показатели (инфляция, обменный

курс, процентные ставки) становятся непредсказуемыми. Это, как показано во многих исследованиях, очень негативно влияет на рост. Многие считают, что главной причиной плохого развития в Южной Америки, кроме слабых государственных институтов, которые в России также далеки от совершенства, служит фактор макроэкономической неустойчивости.

Кроме того, это иллюзия, что если сейчас высокие цены на нефть, то это будет всегда. Кстати, сейчас не самые высокие цены на нефть, для этого их просто нужно пересчитать в сопоставимых долларах. Если учесть долларовую инфляцию, то в 82 году среднегодовая цена на нефть была 67 долларов за баррель, а рекордное падение было в 86 году, когда цена упала с 58 до 23 доллара за баррель: на 35 долларов за один год! Следовательно, мы вполне можем увидеть аналогичную картину в ближайшей перспективе. Все это свидетельствует о том, что Стабилизационный фонд в России жизненно необходим. Почему он так непопулярен? Тут смешаны, с одной стороны, лоббистские интересы тех, кто хочет «распилить» эти деньги, с другой стороны, и правительство, и эксперты недостаточно публично объясняют важность и необходимость этого фонда, в том числе и населению, и журналистам, а последние в результате начинают писать, что это очень вредная идея.

Что делать со Стабилизационным фондом? Мне кажется, что, прежде всего, нужно переформулировать максимальную «неприкосновенную» сумму. Здесь предлагалось вообще от нее отказаться, но мне кажется, что ее все-таки можно сохранить, даже повысить, и формулировать ее не в рублях. 500 млрд. рублей – это произвольная цифра, на самом деле нужно рассчитать реальные возможные потери бюджета в случае падения цен на нефть. Эти потери в рублях от года к году растут, но относительно стабильны в процентах ВВП. По предварительным оценкам, я бы предложил установить минимальные размеры стабилизационного фонда порядка 5 % ВВП, таким образом, они будут от года к году меняться в рублях.

Далее, после последних решений об увеличении изъятия сверхдоходов нефтяной отрасли в стабилизационный фонд, этот фонд начинает играть решающую роль в сглаживании эффекта колебаний внешней конъюнктуры не только для бюджета, но и для монетарной системы. Если бы 100 % уходило в стабилизационный фонд, то вся ответственность за сглаживание лежала бы на нем, а не на Центральном банке, сейчас на бюджете лежит 87 % ответственности, это тоже нужно учитывать.

Первая развилка на пути использования стабилизационного фонда – вкладывать в иностранную или российскую экономику. Это должно ограничиваться требованиями монетарной стабильности. В том случае, если нет противоречий с требованиями денежной программы, то можно инвестировать в российскую экономику.

Далее, проехать или инвестировать? Безусловно, здесь могут быть одноразовые расходы либо по проведению структурных реформ, желательно, снижающих расходы будущих периодов или повышающих эффективность госсектора, либо в инфраструктурные проекты. Но если смотреть на инфраструктурные проекты, то здесь на одном конце печально известная деятельность дорожного фонда, которая экспертами признается крайне неэффективной, а на другой стороне противоположный пример: то, что без всякого сомнения на сегодняшний день наиболее выгодным и эффективным инфраструктурным проектом было бы строительство нефтяных трубопроводов. Тем не менее, от идеи строительства частных трубопроводов отказались по политическим мотивам, обсуждение проектов строительства некоторых трубопроводов идет уже несколько лет без каких-либо видимых результатов.

Для того чтобы не возникали такие эффекты, в тех случаях, когда возможно инвестирование в российскую экономику, я считаю целесообразным инвестирование в окупаемые совместные проекты, которые проводятся государством и бизнесом на началах софинансирования, а не в проекты развития общественной инфраструктуры. Это даст надежду, что финансироваться будут действительно эффективные проекты. Получаемые доходы я бы предложил сберегать в пользу будущих поколений. В этом случае стабилизационный фонд будет играть двойную роль: часть будет предназначена для сглаживания колебаний внешней конъюнктуры, а все, что свыше, будет играть сберегающую роль в пользу будущих поколений. Примерно такая двойная функция реализована в норвежском фонде, который всеми признается наиболее эффективным.