

## **БЮДЖЕТНАЯ ПОЛИТИКА И ЦЕНЫ НА НЕФТЬ**

**Е.Т.Гурвич**

**Экономическая экспертная группа**

По тематике я буду говорить о проблемах, близких тем, которые затрагивал Гухун Квон. Я хотел обсудить проблемы бюджета 2005 г., в контексте более общих, долгосрочных проблем бюджетной политики.

Три главных новых элемента бюджета-2005, в порядке убывания важности, таковы. Первое – это институциональные изменения, касающиеся межбюджетных отношений, разделения полномочий, монетизации льгот, нефинансируемых мандатов и т.д. Второе – это снижение ЕСН, и третье – возможность тратить деньги стабилизационного фонда. Но обсуждение на 80 % сконцентрировано на деньгах стабфонда, остальные 20 % - на монетизации льгот. Другие вопросы вообще практически не обсуждаются, хотя имеют более важное значение: ведь институциональные реформы носят долгосрочный характер, а стабфонд может быть вообще разовым явлением. Упадут цены на нефть - и особо нечего будет делить, поэтому, может, и не стоило так возбуждаться по этому поводу.

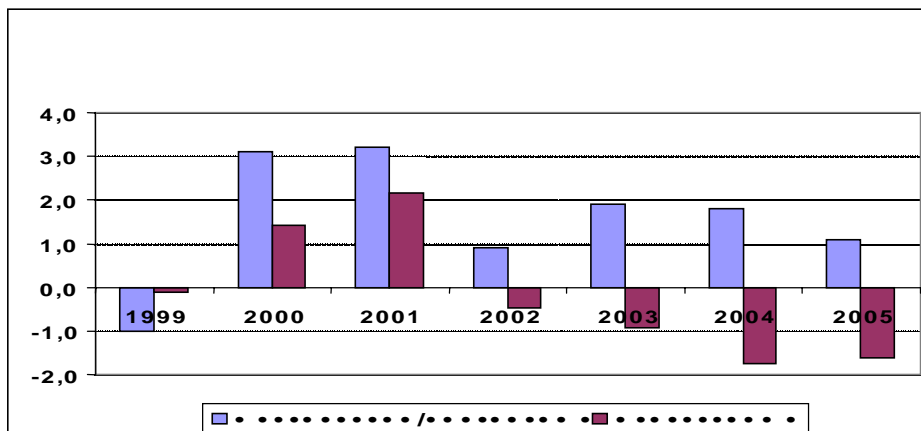
Институциональные преобразования – это обширная проблематика, которую сегодня вряд ли мы сегодня сможем рассмотреть сколько-нибудь подробно. Я ограничусь темами, которые лежат на пересечении трех глобальных ключевых проблем: это отражение в налогово-бюджетной политике факторов внешней конъюнктуры, налоговая реформа и пенсионная система.

Сначала возьмем первые две проблемы - конъюнктура и налоги. Здесь для обсуждения очень не хватает в общественном сознании такого фундаментального понятия, как «структурный баланс». Без него большая часть обсуждений проходит бессодержательно, поскольку если не использовать этот термин, то мы будем говорить о неустойчивых показателях. Гухун как раз в этих терминах проводил обсуждение, но в общественном сознании он еще не закрепился, а пока не появился термин, очень сложно что-то обсуждать, так же как до появления понятия

«квадратный корень» безумно сложно было описать, как решать квадратные уравнения.

Без использования структурного баланса постоянно возникает путаница. Например, наши руководители обещают снизить налоговую нагрузку ниже 30 %. Что имеется в виду? Если мы говорим о стандартизированной налоговой нагрузке, т.е. рассчитанной на стандартные цены (например, 20 долларов за баррель, как в законе о стабфонде), то налоговая нагрузка уже сегодня ниже 30 %. В этом году она где-то 29%, в следующем году, когда снизят ставку ЕСН, будет не больше 28% ВВП. А говорить о налоговой нагрузке вообще не имеет смысла, потому что она зависит от того, какими окажутся цены на нефть, а они могут быть любые. Это все равно, что говорить о температуре в каком-то городе и не уточнять время суток: ночью может быть минус, днем плюс. То же самое относится к дефициту и профициту бюджета. В результате, все обсуждают, нужен ли нам профицит бюджета, а на самом деле, как отмечал Гухун, у нас дефицит. Наши цифры немножко другие, но дают те же выводы: начиная с 2002 года, структурный баланс бюджета вышел в минус, и этот минус в нынешнем году мы оцениваем в 1,8 %, а в будущем – в 1,7 % ВВП. В этой связи хочу сказать, что я не вижу ясно сформулированной бюджетной политики правительства на макроуровне. Я не понимаю, какая она, а те заявления, которые я слышу – противоречивы. Например, заявлялось, что бюджет должен быть сбалансирован без учета операций со стабфондом. Но это достаточно растяжимое понятие, поскольку возможности по операциям со стабфондом в бюджетном кодексе сформулированы в очень общих чертах. Например, после накопления более 500 млрд. рублей можно тратить «на другие цели» – т.е. на любые. Четкое определение бюджетной политики могло бы состоять в том, что мы должны придерживаться политики структурной сбалансированности бюджета, т.е. сбалансированности после очистки бюджета от конъюнктурных доходов. При этом я не считаю сбалансированность «священной коровой»: можно поставить цель иметь структурный дефицит не более 1% ВВП, не более 2% ВВП, но очень важно определить допустимые границы.

### Профицит (+)/дефицит (-) расширенного бюджета (% ВВП)



Теперь самый горячий сегодня вопрос: что делать со стабфондом? Все, наверное, видели сегодняшнее заявление министра финансов с новыми идеями по использованию его средств.

Я, прежде всего, составил рейтинг того, чего нельзя делать:

**Первое.** Нельзя тратить деньги из стабфонда на финансирование текущих постоянных обязательств. Как известно, первое, что сделало правительство после превышения 500 млрд. рублей, это профинансировало дефицит пенсионного фонда. Это одна из причин того, что у нас образовался структурный дефицит, и вообще это означает, что мы, едва начав копить стабфонд, уже через полгода частично как бы отказались от этой идеи и стали тратить так, как будто это обычные поступления, а не особые конъюнктурные доходы.

**Второе.** Нельзя оставлять в нем недостаточно средств на случай будущего падения цен. Сколько именно нужно оставлять, зависит от нашей бюджетной политики. Сейчас, в 2004-2005 гг. у нас расходы соответствуют доходам, грубо говоря, в 25 долларов за баррель. Если мы будем поддерживать такой уровень расходов и собираемся все снижение доходов ниже 25 долларов за баррель финансировать за счет средств стабфонда, то нам нужно накопить довольно много. Я посчитал, что если брать отклонения от 25 долларов за баррель, то просто исторически за последние 10 лет были периоды, когда за пять последовательных лет негативное отклонение составляло 30 долларо-лет. Этому соответствует примерно 10 % ВВП. Т.е. если мы хотим все, что ниже 25 долларов за баррель, финансировать из стабфонда, то мы должны сначала накопить 10 % ВВП, а потом уже тратить. Или

должна быть другая идея, например, в «плохие» годы снижать расходы до уровня, соответствующего доходам при 22 доллара за баррель.

Кроме общего определения фискальной политики, необходимо еще сформулировать четкие правила использования стабфонда при низких ценах. Сейчас в Бюджетном кодексе сказано, что его можно тратить на финансирование дефицита, как только цены упадут ниже 20 долларов за баррель. В том числе, можно, скажем, все 500 млрд. рублей потратить, как только цены на нефть будут равны 19,5 долларов за баррель, это допускается нынешним Бюджетным кодексом. Тогда опять нет такого безопасного минимального уровня накоплений стабфонда - ведь любую сумму, которую мы соберем, можно потом потратить за один год.



**Третье**, чего нельзя делать со средствами Стабфонда – тратить их так, чтобы дестабилизировать монетарную сферу (допускать избыточное укрепление рубля или избыточную инфляцию). Нужно учитывать, что роль бюджета в стабилизации монетарной сферы последовательно возрастает, поскольку все большая часть конъюнктурных доходов нефтяного сектора изымается в бюджет. По моим оценкам в среднем за период с 2000 по 2003 гг. нефтегазовые конъюнктурные доходы составляли две трети всех конъюнктурных доходов. Из этих двух третей в 2002 г. в бюджет изымалось 40 %, а в 2005 г. будет порядка 80 %. Соответственно, если в 2002 г. в бюджет попадала одна треть конъюнктурных доходов, то в 2005 г. это будет уже половина. Таким образом, уже половину ответственности за монетарную

стабилизацию будет нести бюджет. Более конкретно эти ограничения будут зависеть от потоков капитала. Если потоки капитала будут как сегодня, то есть будет достаточно большой отток капитала, то тогда, по моим оценкам, часть средств стабфонда после накопления необходимого минимума можно будет тратить внутри без монетарной дестабилизации. Это не будет противоречить денежной программе. Если будет снижаться отток капитала и, соответственно, увеличиваться приток, то тогда может оказаться, что использование средств стабфонда невозможно. Здесь есть дополнительность: если придет капитал, то все инвестиционные нужды будут покрыты. Если не придет, то останутся возможности инвестирования из средств стабфонда.

Предположим, выполнены все эти условия, мы накопили достаточно денег и не тратим их на текущие нужды, не противоречим денежной программе, на что тогда можно или целесообразно тратить? Теоретически возможны разовые траты на финансирование структурных реформ. Во всех переходных экономиках на этапе активного проведения структурных реформ проводились достаточно масштабные расходы, они могли составлять 2 -3% ВВП. Если бы это ускорило проведение структурных реформ, то теоретически это было бы допустимо. Хотя, на мой взгляд, недостаток денег сегодня не главное ограничение, не главный тормоз проведения структурных реформ. Чаще всего не хватает политической воли или просто нет достаточно проработанного плана реформ, или власти не могут согласовать интересы всех заинтересованных сторон. Реально я не вижу таких реформ, на которые сегодня нужно было бы пустить значимые деньги. Это скорее теоретическая возможность.

Второе (это опять теоретическая возможность) - финансирование инфраструктурных проектов. Здесь можно было бы разделить окупаемые, коммерческие, и неокупаемые проекты. Наша история показывает, что государство неэффективно создает инфраструктуру общественного пользования. Деятельность дорожных фондов стало символом того, что нужное дело можно делать неэффективно. Если говорить об окупаемых проектах, то единственный повод государству участвовать в них может заключаться в возможности дать «длинные деньги», которых, может быть, не хватает у частного сектора. Но все равно мне кажется, что это не главное ограничение. Сейчас наиболее привлекательные коммерчески выгодные инфраструктурные проекты частный сектор вполне готов финансировать. Ограничения связаны скорее с политическими или лоббистскими

факторами. Поэтому, хотя и существуют возможности потратить здесь средства, острой необходимости в этом не видно.

Следующий вопрос бюджетной политики – реформа ЕСН. Здесь есть две стороны. Одна сторона – что это даст налогоплательщикам. И вторая, к чему приведет для пенсионеров и здравоохранения, и какие создаст проблемы для бюджета в целом.

По поводу налогоплательщиков выдвигаются соображения двух видов. Первое: что облегчение налоговой нагрузки по ЕСН придаст ускорение экономическому росту, повысит конкурентоспособность наших производителей. И второе, что налогоплательщики после снижения ставки ЕСН выйдут из тени, и в результате бюджет ничего не потеряет; снижение ставок будет компенсировано расширением базы.

По поводу снижения нагрузки для производителя. Мне кажется, что здесь была недостаточно учтена реакция экономических агентов. Экономическая теория говорит, что суммарные расходы на труд определяются его предельной эффективностью. Если это так, то расходы бизнеса на оплату труда не должны измениться вместе с социальными начислениями, а именно это важно для бизнеса, которого интересует не размеры налога, а сколько он тратит в целом на труд. Это соображение было подтверждено теоретическим анализом того, кто несет бремя налогов на труд. Таким образом, от снижения ЕСН выиграют в основном работники, что само по себе хорошо, но не работает на задачу повысить конкурентоспособность экономики и ускорить рост.

Что касается выхода из тени, он был бы возможен при наличии хорошей системы налогового администрирования или если бы снижение ставки ЕСН сопровождалось резким повышением качества администрирования. В условиях, когда уход от налога на зарплату стоит примерно 5 копеек на рубль, некоторое снижение налога все равно не решает проблему, поскольку уклоняться все равно выгоднее, чем платить 26 копеек ЕСН и подоходный налог – всего 39 копеек. Потому трудно ожидать существенного выхода из тени.

Я провел расчет, каким должен быть выход из тени, чтобы компенсировать снижение ставки. Сейчас доля теневой зарплаты порядка 30 процентов. Чтобы компенсировать снижение ставки, она должна упасть до 5 процентов, - ясно, что рассчитывать на это несерьезно, такого нет даже в самых продвинутых экономиках. Распространено представление (о котором упоминал Квон Гухун), что у нас был

замечательный пример в 2001 г., когда бюджет не пострадал, несмотря на снижение налогов на труд. Я хочу напомнить, что доля оплаты труда (заработной платы и социальных начислений) в этот период повысилась: она была 40 % в 2000 г., 43 % в 2001 и 46 % в 2002 г. Как я говорил, для конкурентоспособности производителей важен именно этот показатель. Если увеличение доли труда в ВВП было результатом реформы, то тогда мы должны признать, что она привела к снижению конкурентоспособности, а не к ее повышению. Если же рост доли оплаты труда не был связан с реформой, то мы не имеем права говорить, что в результате реформы бюджет не пострадал. Значит, тогда были какие-то другие факторы повышения оплаты труда. И то, что бюджет не пострадал, связано с этими посторонними, не имеющими отношения к реформе факторами.

Теперь, на другой стороне, рассмотрим, что будет с пенсиями, со здравоохранением. Что касается пенсий, то понятно, что будут серьезные проблемы. Даже до этой реформы у нас были фундаментальные проблемы, как и в других странах. Везде население стареет. Я посчитал, что при более мягких предположениях о снижении ЕСН, благодаря пенсионной реформе нам удастся стабилизировать коэффициент замещения, т.е. соотношение пенсии к зарплате, но на очень низком уровне – 15 %, что является явно недостаточным. В любом случае, если бы даже не было снижения ЕСН, нам все равно необходимо повышать пенсионный возраст. Но и это не решает проблему. Сейчас сделано сразу два очень опасных шага. Во-первых, изменен возраст участия в накопительной системе. На мой взгляд, это последнее дело, которое должны делать реформаторы – менять правила игры сразу же после их объявления. Доверие населения к пенсионным преобразованиям и так было очень низким, и после этого сразу начинать игры с изменениями правил – означает подорвать доверие окончательно. Далее, как я уже говорил, странным выглядит финансирование пенсий за счет доходов стабфонда. Видимо у тех, кто принимал решение о снижении ЕСН, было какое-то решение пенсионной проблемы, вряд ли они рассчитывали только на высокие цены на нефть. Неизвестно, в чем заключалось это решение, я не видел широкого общественного обсуждения. Мне кажется, что пенсионная система – это как раз то, что должно широко обсуждаться и сейчас самое время это сделать.

Второе, что пострадало – это здравоохранение: его ресурсы тоже снизятся в результате сокращения ЕСН. Я не считаю, что дело только в размерах финансирования. В принципе, исследования показали, что важны и механизмы

финансирования здравоохранения, образования и т.д. Поэтому можно было бы сохранить, и даже, в идеале, улучшить государственные услуги в сфере здравоохранения, если бы одновременно со снижением ЕСН проводились энергичные эффективные реформы. Но реформ не видно. В отсутствие же реформ снижение финансирования уж точно приведет к дальнейшей деградации нашего здравоохранения.

Закончить доклад я хочу таким призывом. Сейчас можно было бы сформулировать четкую понятную макроэкономическую бюджетную политику в адекватных терминах, в терминах того, какой нам нужен структурный баланс – нулевой или какой-то небольшой дефицит. Если дефицит, то как он будет финансироваться. На основе этого можно будет определиться, что делать со стабилизационным фондом. Срочно нужно обсудить, что делать с нашей пенсионной системой, поскольку тут у нас будет главная проблема. Сейчас уже год от года быстро сокращается коэффициент замещения, а прогнозы совсем не благополучные.