

Межрегиональный фонд информационных технологий

Экономическая реформа

Мнения и комментарии

<http://www.mfit.ru/economic/opinions.html> - 8

1.09.03

Александр Устинов — консультант Экономической экспертной группы о Стабилизационном фонде

— Действительно ли экономике России необходимо сейчас создание Стабилизационного фонда?

Безусловно. Можно даже сказать, что решение о его создании несколько запоздало. Впрочем, сейчас уже не стоит говорить о прошлом...

Главной причиной создания Стабилизационного фонда, как и указывается в пояснительной записке к проекту закона о Стабилизационном фонде, является высокая зависимость российской экономики и финансовой системы от цен на нефть. В последние три года (за исключением недолгого перерыва в конце 2001 г. – начале 2002 г.) цены на нефть держатся на достаточно высоком уровне. Соответственно на высоком уровне держатся и бюджетные доходы. Возникает вопрос: что делать с этими сверхдоходами? Напрашиваются два очевидных пути: снижение налогов и/или увеличение (непроцентных) расходов.

Снижать налоги, мягко говоря, не самый дальновидный путь. В последнее время налоговое бремя и так было существенно снижено. А тормозом экономического развития является, на мой взгляд, не налоговая система, которая не нравится никому ни в одной стране, а неразвитость рыночных институтов и правовой системы. Кроме того, необходимо помнить, что снизить налоги легко, а вот повысить их, если цена на нефть упадет, и бюджет не сможет выполнять свои обязательства, будет значительно сложнее.

Аналогичная ситуация с повышением расходов. Безусловно, уровень финансирования, в частности, зарплаты в государственном секторе чрезвычайно низок. Но необходимо сначала разобраться, куда мы тратим бюджетные средства, правильно и эффективно ли они расходуются, удовлетворителен ли уровень услуг, который предоставляется государственными учреждениями. Одним словом, провести ревизию и реформу всего государственного сектора. Наконец, как и в случае с налогами: повысить расходы легко, а вот что делать с возросшими обязательствами после снижения цен на нефть?

Поэтому накопление бюджетных доходов, связанных с высокой ценой на нефть, в Стабилизационном фонде представляется наиболее разумной идеей.

Конечно, само по себе создание Стабилизационного фонда не позволит снизить зависимость российской экономики от цен на нефть. Но это даст хорошую страховку федеральному бюджету на случай снижения нефтяных цен.

Кроме того, Стабилизационный фонд может выполнять функции стерилизации избыточной денежной массы. В последние годы это стало актуальным в условиях очень высоких цен на нефть. Центральный банк не в состоянии полностью стерилизовать приток валюты, вызванный, в частности, высокими нефтяными ценами. В условиях политики сдерживания инфляции, это приводит к быстрому укреплению рубля, что при прочих равных условиях снижает конкурентоспособность продукции российских производителей.

Стабилизационный фонд позволит смягчить негативные тенденции, связанные с очень высокой ценой на нефть.

— *Каков механизм наполнения стабфонда?*

Можно сказать, что существует два основных способа наполнения СФ: 1) отчисления от текущих налоговых поступлений и 2) зачисление остатков средств бюджета по итогам года.

Что касается первого, то здесь все максимально прозрачно. Задана базовая цена на нефть, исходя из нее рассчитаны базовые ставки трех налогов, которые являются основными источниками СФ: экспортной пошлины на сырую нефть, экспортной пошлины на нефтепродукты и налога на добычу нефти. Ставки, а следовательно и поступления по этим налогам прямо зависят от мировой цены на нефть, причем, что важно, эта зависимость поддается относительно точной количественной оценке. Чего нельзя сказать, например, про налог на прибыль, который тоже зависит от цены на нефть, но оценить эту зависимость довольно сложно.

В течение года в СФ перечисляются дополнительные поступления этих налогов, которые вызваны превышением фактической цены на нефть над базовой. Деньги перечисляются на специальный счет СФ в Казначействе, поэтому несанкционированное использование этих средств исключено. Дополнительные поступления определяются по специальной формуле каждый месяц: фактические поступления за данный месяц по каждому налогу умножаются на специальный коэффициент, который характеризует долю дополнительных доходов, связанных с более высокой ценой на нефть. Полученная сумма направляется в СФ. Формула очень простая, и любой может сам посчитать величину отчислений в СФ в данном месяце и тем самым проверить процесс наполнения СФ.

Немного сложнее со вторым способом наполнения СФ, а именно - перечислением части остатков бюджетных средств по итогам года. Решение о величине перечисления принимается Правительством РФ после рассмотрения финансовых итогов года. Причиной существования этого источника является то, что влияние нефтяных цен на бюджетные доходы не ограничивается упомянутыми выше тремя налогами. С другой стороны, точно оценить, какая сумма из бюджетных остатков образовалась в результате превышения фактической цены на нефть над базовой, а какая - по другим причинам, невозможно. Эмпирические исследования показывают, что при повышении цены на 1 долл/бар. доходы федерального бюджета повышаются примерно на 0,3% ВВП. Но необходимо иметь в виду, что эта величина является только лишь оценкой, на которую следует ориентироваться при определении величины всех дополнительных доходов, связанных с благоприятной конъюнктурой. Более точное определение этой величины в рублях требует отдельного обоснования, что и должно будет сделать Правительство при определении доли остатков средств, перечисляемых в СФ.

Примечание: Описание приводится в соответствии с проектом федерального закона «О внесении изменений и дополнений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части создания Стабилизационного фонда Российской Федерации», внесенным в Думу.

— Чем Стабилизационный фонд отличается от финансового резерва 2002-2003?

СФ создается как финансовая подушка на более долгосрочную перспективу, чем финансовый резерв. Это фонд, который призван аккумулировать средства, получаемые в результате благоприятных условий на внешних рынках.

В отличие от финрезерва, существование и основы функционирования СФ будут определяться на законодательном уровне, а именно – внесением отдельных статей в Бюджетный Кодекс РФ. Это несколько повышает прозрачность функционирования Фонда.

Источники формирования финрезерва определены не так четко, как источники формирования СФ. Стабфонд будет формироваться на ежемесячной основе, при этом, как уже отмечалось, механизм формирования достаточно прозрачен.

Однако ключевой вопрос, характеризующий фонд: кто и как расходует его средства. И вот здесь, к сожалению, у Стабилизационного фонда, на мой взгляд, отличий от финрезерва довольно мало.

Следует отметить только два позитивных момента. Во-первых, Стабилизационный фонд может расходоваться только при снижении нефтяных цен ниже базового уровня. Для финансового резерва таких ограничений, напомним, нет. Во-вторых, объем расходуемых средств СФ должен определяться федеральным законом, а не решением правительства, как в случае с финансовым резервом.

Вместе с тем, представляется, что это слабое улучшение по сравнению с финансовым резервом. В текущей редакции проекта закона, объем использования средств СФ при снижении цен ниже базового уровня, не зависит ни от масштабов снижения цен, ни от размера самого фонда. Поэтому при снижении цен ниже базового уровня возможна ситуация, когда пропадают стимулы собирать налоги, поскольку для покрытия бюджетных обязательств можно использовать накопленный стабфонд. Не говоря о том, что в такой ситуации СФ становится объектом «усилий» лоббистов. В конечном итоге, это может привести к быстрому проеданию накопленных средств. Все это существенно девальвирует саму идею стабилизационного фонда.