

<https://rg.ru/2017/02/05/evsej-gurvich-biudzhethnoe-pravilo-osobenno-vazhno-dlia-rossii.html>

05.02.2017 22:34

Доллар в прикупе

Текст: Евсей Гурвич (руководитель Экономической экспертной группы, заместитель председателя Общественного совета при Минфине России)

Российская газета - Федеральный выпуск №7191 (25)

7

Де-факто принятое в январе бюджетное правило могло бы позволить за три года восстановить объем Резервного фонда до минимального уровня, необходимого для безопасности бюджета. Кроме того, оно фактически "привяжет" обменный курс рубля к "цене отсечения", при превышении которой "дополнительные" нефтегазовые доходы будут направляться в резервы.

Конечно, эти расчеты верны при условии, что цены на нефть сохранятся примерно на текущем уровне, а государство будет последовательно придерживаться новой версии бюджетного правила.

В феврале (первый месяц действия правила) Банк России в интересах минфина купит чуть менее двух миллиардов долларов - этот объем совпал с нашими оценками. С завтрашнего дня каждый рабочий день ЦБ будет приобретать валюты на 6,3 миллиарда рублей.

Понятно, что такие интервенции приведут к повышению курса доллара, но не более чем на два рубля в течение февраля. А дальше все будет зависеть от динамики цен на нефть и величины отклонения нефтегазовых доходов от месячной оценки, соответствующей закону о федеральном бюджете.

За последние годы мы потратили большую часть накопленных во времена дорогой нефти резервов. Закон о бюджете предусматривает, что уже в этом году будет исчерпан Резервный фонд, а в 2019 году в основном закончатся и ликвидные ("свободные") средства Фонда национального благосостояния. Такая ситуация очень рискована, поэтому опасно и завышать расходные обязательства бюджета, и нужно сделать все возможное, чтобы

пополнить наши резервы хотя бы до объема, равного 5-7 процентам ВВП (около 5-6 триллионов рублей).

Кроме того, как показывает опыт, без тех ограничений, которые на основные параметры бюджета накладывает правило, расходы меняются вслед за изменениями доходов. А это негативно сказывается на развитии экономики, она становится менее предсказуемой, а часть расходов в результате пропадает впустую - например, какие-то программы начинаются, но, когда падают доходы, они полностью или частично отменяются. В мире все больше это осознают, и уже более 90 стран имеют бюджетное правило. Оно регулирует не только те расходы, которые записаны в законе о бюджете, но и действия правительства на случай, если доходов окажется больше или меньше, чем в нем предусмотрено.

Для России эта проблема особенно важна, учитывая нашу зависимость от нефтяных доходов и масштабы колебаний цен на нефть. У нас бюджетное правило существует с 2000 года, а с 2004 года действовали, несколько раз меняясь, особые правила управления нефтегазовыми доходами.

Безусловно, они сыграли важную роль в поддержании стабильности нашей экономики в 2008 и 2014-2015 годах. Тогда цены на нефть падали примерно так же, как в 1998 году, но это не приводило к таким же сокрушительным последствиям. Последнее правило, действовавшее с 2013 года, было заморожено на 2016 год.

Новое правило должно учитывать опыт использования всех предыдущих версий. Последняя предусматривала, что бюджетные расходы должны быть привязаны к расчетным доходам федерального бюджета при средней цене нефти за последние 10 лет, но жизнь показала, что "10-летнее среднее" давало слишком оптимистические оценки долгосрочного уровня цен.

Сейчас минфин предлагает установить "цену отсечения" на уровне 40 долларов за баррель, то есть фактически мы частично возвращаемся к самому первому варианту, который действовал с 2004 года: тогда фиксированная базовая цена составляла 20, а потом 27 долларов за баррель.

40 долларов за мерную бочку - это ниже текущей цены и ниже тех уровней, которые предсказывает большинство прогнозов. Но прогнозы обычно идут от достигнутого, то есть предсказывают постепенное повышение от текущего уровня цен. Между тем много факторов могут вызвать новый обвал цен на нефть. Для этого, например, достаточно, чтобы какие-то страны нарушили недавнее соглашение по снижению добычи.

Существенный новый элемент состоит в том, что Банк России будет покупать или продавать валюту для министерства финансов синхронно с накоплением или использованием средств Резервного фонда. Это означает, что будут стабилизированы не только расходы бюджета, но и обменный курс. Фактически новое бюджетное правило предполагает, что курс будет в основном соответствовать базовой цене на нефть, в данном случае - 40 долларам за баррель. Это тоже повышает предсказуемость и стабильность экономики, дополнительно защищает ее от колебаний внешней конъюнктуры.

Бюджетное правило, даже если оно будет формально принято в нынешнем виде, важно, но оно не решает всех вопросов. Анализ показывает, что при стабильных или даже медленно растущих ценах на нефть доходы бюджетной системы будут снижаться.

Поэтому в рамках долгосрочной бюджетной политики предстоит определить, будем ли мы постепенно сокращать расходы в процентах ВВП или же принимать меры для стабилизации бюджетных доходов. Это ключевой вопрос, который предстоит решить в рамках долгосрочного бюджетного прогноза. По всей видимости, он будет обсуждаться одновременно с проектом бюджета на следующее трехлетие.

На мой взгляд, расходы бюджета должны быть стабилизированы в районе нынешнего уровня доходов бюджета, то есть порядка 33 процентов ВВП. Но за счет каких мер стабилизировать доходы - это предмет для тщательного обсуждения.