

20.11.2017

<http://www.forbes.ru/biznes/352965-tri-zadachi-shansy-na-vozvrashchenie-tuchnyh-let-ostayutsya-prizrachnymi>

## Три задачи. Шансы на возвращение «тучных» лет остаются призрачными



Евсей Гурвич *Forbes Contributor*

Фото Валерия Шарифулина / ТАСС

### ***В пятницу, 17 ноября Госдума приняла Закон о федеральном бюджете на следующую трехлетку во втором чтении***

Посмотрим, с какой ситуацией в бюджетной сфере мы завершаем текущий год. Большинство экономических показателей оказалось заметно лучше ожидавшихся. Это прежде всего относится к ценам на нефть: средняя цена барреля Urals вместо запланированных \$40 составила не менее \$50. Это обеспечило более высокие темпы роста ВВП (около 2% вместо 0,6%) и повышенные поступления в бюджет. По официальным оценкам Минфина, он дополнительно получит 1,2 трлн рублей. Большая часть дополнительных доходов не будет использована на текущие расходы, останется на счетах правительства и затем будет перечислена в нефтегазовые фонды — фактически эти средства пойдут на укрепление бюджетной безопасности.

Таким образом, правительство продолжает лавировать между тремя задачами: необходимостью привести государственные расходы в соответствие с новыми реалиями, возникшими после падения цен на нефть в 2014 году, стремлением не резать расходы сверх необходимости и желанием защитить экономику от шоков на случай нового резкого ухудшения нефтяной конъюнктуры. Каждая задача достаточно сложна сама по себе, вместе же они делают миссию почти невыполнимой. Реальная (то есть измеренная не в номинальных рублях, а с учетом инфляции) величина доходов федерального бюджета в прошлом году была ровно на четверть меньше, чем в последнем «тучном» (2014-м) году.

В ближайшие три года доходы, по прогнозам, могут оказаться выше, но ненамного — на 3–5%. Конечно, правительство исходит из достаточно скромных предположений о будущих ценах на нефть (не более \$44 за баррель). Однако вряд ли стоит рассчитывать, что наблюдаемое улучшение конъюнктуры на рынке углеводородов, позволившее стоимости барреля подняться до \$60, окажется устойчивым. Октябрьский прогноз МВФ предсказывает на ближайшие пять лет среднегодовые цены в диапазоне \$50–53 за баррель. Да и темпы роста ВВП, ожидаемые МВФ, составляют только 1,5% в год вместо 2,1–2,3% у правительства. Так что шансы на возвращение «тучных» лет остаются призрачными.

Правительство вынуждено считаться с тем, что за каждым рублем стоят заинтересованные получатели бюджетных средств от пенсионеров и промышленного лобби до ВПК. Одни из них важны как электорат, другие имеют серьезные связи, третьи играют важную роль в экономике — нужно учесть интересы всех групп.

Наконец, третий фактор, который нельзя сбрасывать со счетов, — возможность нового падения цен на нефть. Тем, кто считает, что ниже падать некуда, напомним: средняя за 1990-е годы цена барреля Urals составляла \$17, а в 1998 году она опустилась ниже \$12. Наверняка никто не хочет повторения дефолта, а для этого существует лишь один рецепт — нужно быть к нему готовым. Перефразируя классическую поговорку, я бы рекомендовал не зарекаться если не от \$12, то уж от \$20 за баррель точно.

Как строится бюджетная политика на следующие три года в обозначенных нами координатах? Благодаря чуть более оптимистическому прогнозу по росту производства планируемые доходы повышены на 3–4%. Как и в нынешнем году, 30–40% дополнительных доходов выделяется на увеличение расходов, остальное идет на «бюджетную надежность». В результате удастся досрочно завершить консолидацию, то есть привести параметры бюджета к новому состоянию мира, в котором нефть стоит не \$100–110, а колеблется вокруг \$50 за баррель. Если прежде предполагалось достичь эту цель к 2020 году, то сейчас задача будет решена уже в 2019 году.

Конечно, бюджетная политика должна предусматривать все возможные варианты непредсказуемой будущей динамики цен. Для этого в нынешнем году принято новое бюджетное правило, согласно которому излишек нефтедолларов должен сберегаться в нефтегазовых фондах и использоваться только при падении цен на Urals ниже \$40 за баррель. Создать дополнительный запас прочности для бюджета позволит решение объединить Резервный фонд и Фонд национального благосостояния. Напомню, что первый предназначался для страховки на случай падения цен на нефть, второй — для решения будущих проблем (таких как поддержка пенсионной системы). Однако на деле процесс пополнения ФНБ остановился после 2008 года, и вряд ли имеющиеся там средства способны решить столь масштабную проблему, как старение населения. Резервный же фонд близок к исчерпанию и уже не способен стать гарантом бюджетной безопасности, в случае если нефтяная конъюнктура вновь ухудшится. Новое решение если и не позволяет «спать спокойно», то по крайней мере снимает основное напряжение.

Итак, к 2019 году будет восстановлена устойчивость бюджета — после этого было бы естественным перейти к следующему этапу. Его задачей могло бы стать совершенствование структуры государственных расходов, как предлагается в новой стратегии ЦСР.

В составе бюджетных расходов сравнительно мала доля таких, которые способствуют развитию экономики, — инвестиций в инфраструктуру и особенно расходов на образование и здравоохранение. Более того, их удельный вес со временем снижается. Соответственно, для ускорения роста необходимо перераспределить ресурсы от «непроизводительных» к «производительным» статьям расходов. Однако новый закон о бюджете не предусматривает такого маневра — в 2018–2020 годах структура расходов останется практически неизменной.

Думаю, причина в том, что решения о бюджетном маневре пока не приняты. Такой маневр не может быть проведен быстро, он требует не менее 5–7 лет.

Кроме того, если бюджетный маневр будет взят на вооружение, то речь пойдет не просто о перераспределении государственных средств между расходными статьями, а о реализации широкого комплекса серьезных реформ как в отраслях, где финансирование увеличивается, так и в тех, где оно сокращается. Например, снижение социальных расходов должно проводиться без ущерба для тех, кто действительно нуждается в поддержке, а это требует реформирования принципов ее предоставления — перехода к адресной социальной политике. Фактически

бюджетный маневр мог бы стать основным содержанием экономической политики на следующий президентский срок.

Рискну предположить, что после президентских выборов новое правительство объявит о некоторых сдвигах в структуре бюджетных расходов, которые могут начаться в 2019–2020 годах. Однако остается открытым вопрос, будут ли приняты наиболее важные и трудные реформы (такие как повышение пенсионного возраста, оптимизация численности вооруженных сил и органов правопорядка и подобные им) или же дело ограничится «легкими» паллиативными изменениями.