

РОССИЙСКАЯ БЮДЖЕТНАЯ ПОЛИТИКА - НОВЫЙ ЭТАП

Евсей Гурвич

Руководитель Экономической экспертной группы,

Бюджетная политика в 2000-е годы долгое время определялась воспоминаниями о болезненном кризисе 1998 года, когда падение цен на нефть до уровня 12 долл./баррель привело к острому долговому и валютному кризису. После этого были значительно сокращены государственные расходы и введены бюджетные правила, предусматривавшие сбережение части нефтяных доходов при повышении мировых цен на углеводороды с тем, чтобы можно было покрыть потери бюджета в случае нового снижения их цен. Последовательное удорожание нефти и газа вплоть до рекордно высоких значений, зафиксированных в середине 2008 года, привело к тому, что бюджет устойчиво исполнялся с профицитом (размеры которого в 2004-2008 гг. составляли от 4 до 8% ВВП).

В 2009 году международный финансовый кризис резко сократил бюджетные доходы. Накопленные в Резервном фонде нефтедоллары позволили не только компенсировать потери бюджета, но и увеличить расходы для стимулирования конечного спроса. Поддержка банковской системы и рынка труда, сохранение высоких социальных расходов обеспечили сравнительно невысокую безработицу и почти неизменный уровень доходов населения, несмотря на резкое падение производства.

Как и в других странах, в чрезвычайных условиях глобального кризиса были заморожены действовавшие бюджетные правила. Этот «естественный эксперимент» показал важность ограничений, накладываемых на принятие расходных обязательств – без жесткого сдерживания правительство резко увеличило такие обязательства. При этом наращивание расходов не всегда диктовалось логикой противодействия кризису. Так, значительная часть дополнительных расходов носила не разовый (как принято в рамках антикризисных программ), а долгосрочный характер. Например, расходы пенсионной системы были увеличены более чем на три процентных пункта ВВП.

В последующие годы параллельно шло увеличение доходов и сокращение расходов, в результате чего уже в 2011 году бюджет вновь был исполнен с профицитом.

Бюджетная политика в ближайшие годы во многом будет определяться условиями, в которых предстоит развиваться российской экономике. Во-первых, нельзя упускать из виду реальную опасность нового витка международного финансового кризиса. Остается высокой вероятностью того, что в течение ближайшего года произойдет выход Греции из зоны евро, что серьезно скажется, как на развитии европейской и мировой экономики, так и на состоянии мировой финансовой системы.

Следующий принципиальный фактор, который необходимо учитывать, состоит в переходе, начиная со следующего года к долгосрочной тенденции сокращения государственных доходов выраженных в процентах ВВП. Это объясняется тем, что физический объем добычи нефти в России стабилизировался и, как ожидает правительство, в дальнейшем будет оставаться на нынешнем уровне. В прежние годы это нивелировалось быстрым удорожанием нефти. Однако как только ее цена снижается или хотя бы стабилизируется (что и предусмотрено бюджетным прогнозом) удельный вес нефтяного сектора в экономике (которая продолжит рост) начинает падать. Это автоматически влечет за собой снижение уровня бюджетных доходов, поскольку налоговая нагрузка в нефтяном комплексе в 2,5 раза выше, чем в остальной экономике. Поскольку нефтегазовые доходы сконцентрированы в федеральном бюджете, именно он несет основные потери. Доходы центрального правительства падают с почти 21% ВВП до уровня ниже 19% ВВП в 2014-2015 гг. Наконец, в предстоящие три года продолжится рост расходов на оборону, связанный с реализацией масштабной государственной программы вооружений. Другой источник дополнительных расходов связан с повышением заработной платы врачам, преподавателям и другим работникам бюджетного сектора. Указы об этом были приняты президентом В.Путиным сразу после его инаугурации в мае нынешнего года. Основная часть этих обязательств должна финансироваться за счет региональных и местных бюджетов.

В ситуации, когда снижаются доходы и появляются дополнительные расходные обязательства, простые решения состоят в повышении налогов либо увеличении бюджетного дефицита. Однако оба варианта пошли бы во вред экономическому росту, ведь в обоих случаях в бюджет изымаются ресурсы для развития и снижаются стимулы для инвестиций частного сектора. Учитывая это, принято решение отказаться от обоих «легких» путей. Напротив, в бюджетном послании президента, где определяется общая бюджетная стратегия страны, обещано, что налоговая нагрузка на несырьевые сектора экономики не будет

повышаться по крайней мере до 2018 года. Это обеспечит прозрачность и предсказуемость налоговой политики государства, повысит конкурентоспособность налоговой системы и улучшит инвестиционный климат в целом. Второе принципиальное решение состоит в том, что, начиная со следующего года, восстанавливается действие бюджетных правил, т.е. мы возвращаемся к жесткой бюджетной дисциплине. Расходы бюджета будут теперь основываться не на ожидаемой цене на нефть, а на ее среднем за много лет значении. Такой подход значительно снижает зависимость бюджета и всей экономики от колебаний конъюнктуры нефтяного рынка, поскольку расходы не будут зависеть от текущей стоимости нефти. Сбережение при благоприятной конъюнктуре избыточных доходов в Резервном фонде обеспечит бюджету страховку на случай падения нефтяных цен.

Вписаться в жесткие бюджетные правила и одновременно обеспечить выполнение принятых обязательств – непростая задача. Особенно трудными окажутся следующие два года, когда расходы будут оставаться в реальном выражении на одном и том же уровне, и расти только на величину инфляции. Эти годы станут переходными, а затем, начиная с 2015 года, мы выйдем на выполнение бюджетных правил в полной мере. К этому моменту восстановится сбалансированность федерального бюджета. В целом за 2013-2015 гг. расходы федерального бюджета снизятся более чем на 2 процентных пункта ВВП.

Последние шаги в бюджетной сфере нередко критикуют с разных сторон. Так, часть экономистов доказывает, что меры по бюджетной консолидации, предусмотренные на предстоящие годы, «подорвут» экономический рост. Это соображение могло быть справедливо, если бы объем производства в российской экономике был намного ниже потенциального. Однако на самом деле наша экономика сейчас растет близко к уровню своего потенциального роста - у нас практически полностью задействованы конкурентоспособные мощности, невысокая и снижающаяся безработица. И поэтому главная задача - не поддерживать спрос, как в большинстве развитых стран, за счет дополнительных бюджетных трат, а добиться наращивания, прежде всего, частных инвестиций. Но пока у нас происходит отток капитала – финансовые ресурсы, которые могли бы пойти на инвестиции, уходят из страны, - и эту тенденцию надо переломить. В противном случае мы не обеспечим даже поддержания нынешних темпов роста экономики. А для решения этой задачи первостепенное значение имеет здоровая макроэкономическая политика.

Другой упрек состоит в том, что накопление нефтегазовых доходов в Резервном фонде лишает экономику ресурсов для развития. Однако при этом никто не отрицает необходимость иметь «запас прочности» на случай негативных внешних шоков. Правительство наметило компромиссный путь: сверхдоходы из нефтегазового сектора направляются в Резервный фонд, пока там не накопится нормативная сумма 7% ВВП. После этого до половины сверхдоходов будет использоваться на финансирование инфраструктурных проектов.

В условиях жесткой экономии общий подход должен состоять в том, что надо наращивать эффективность расходов. Для этого есть немалые резервы. Это, например, государственные закупки, из-за неэффективности которых, по оценке экспертов, мы теряем до триллиона рублей в год. Сейчас в системе госзакупок планируются масштабные изменения. Сравнение с другими странами показывает, что у нас низкая эффективность использования средств при строительстве дорог, других госинвестиций. Для решения всех таких задач правительство приняло программу повышения эффективности расходов, в которой заложены новые стимулы для бюджетополучателей. Один из главных ее пунктов – переход к «программному бюджету», в рамках которого любые расходы будут увязываться с эффектом, который должен благодаря им достигаться. Тем самым создаются серьезные стимулы для повышения эффективности и бюджетных секторов, и отдельных бюджетополучателей.

Отметим, что региональным бюджетам также предстоит решать проблему отказа от неэффективных расходов. Отличие от федерального бюджета состоит в том, что в одном случае необходимость экономии обусловлена сокращением доходов, а в другом – увеличением расходов на повышение оплаты труда в образовании и здравоохранении. Регионам приходится искать свои источники повышения эффективности и внутренние резервы за счет отказа от менее приоритетных трат. Но это задача не одного года. Ведь одновременно надо менять сами механизмы финансирования отраслей и конкретных организаций, создавать стимулы, чтобы высокие зарплаты соответствовали уровню квалификации специалистов, их работе.

Необходимо добиваться, чтобы повышение зарплат в бюджетном секторе обеспечивалось повышением производительности труда. Кстати, сейчас по числу занятых в бюджетном секторе на тысячу населения мы превосходим и развитые страны, и государства, сопоставимые с нами по объему экономики. В то же время общая численность экономически

активного населения уже со следующего года будет сокращаться – на 0,3-0,4 миллиона человек в год. И чтобы дефицит рабочей силы не стал фактором, сдерживающим развитие экономики, можно использовать такой резерв, как сокращение избыточной занятости в бюджетном секторе.

Если с точки зрения общей стратегии бюджетная политика находится на верном пути, то структура государственных расходов меняется не в лучшую сторону. В докризисный период быстрее всего росли расходы, направленные на развитие экономики (включая инвестиции в инфраструктуру) и развитие человеческого капитала (образование, здравоохранение). В ходе кризиса на первый план вышли социальные расходы – прежде всего, пенсионные, а на нынешнем этапе лидерами оказываются военные расходы и расходы на общественную безопасность. Такие сдвиги представляются неоправданными в двух отношениях. Во-первых, по величине пенсионных выплат (9% ВВП) и расходов на оборону и безопасность (в сумме порядка 6% ВВП) мы заметно превосходим характерный для стран ОЭСР (куда Россия планирует скоро вступить) уровень (7,5% ВВП в первом случае и 3,5% ВВП во втором), тогда как, например, по расходам на здравоохранение (3,5% ВВП) заметно отстаем от среднего по странам ОЭСР уровня (5,8% ВВП). Второй аспект проблемы состоит в том, что, как показывают межстрановые исследования, «продуктивные» государственные расходы, направленные на накопление физического и человеческого капитала, способствуют долгосрочному росту экономики, тогда как другие виды расходов не оказывают влияния на развитие.

Важная проблема бюджетной политики – судьба системы социального страхования. В 2002 году в России в ходе реформы была создана современная пенсионная система, включающая три компонента: базовые пенсии были призваны обеспечивать минимальные социальные гарантии пенсионерам, страховые пенсии, построенные по принципу номинальных индивидуальных счетов (в соответствии со шведским опытом), и накопительная компонента. Однако последующие шаги все дальше уводили пенсионную систему от первоначального замысла. Решения о снижении ставок пенсионных взносов (2005 год) и повышении размеров пенсий (2009-2010 гг.) привели к тому, что более половины выплат стали финансироваться за счет общих доходов бюджета, а не пенсионных взносов. В 2010 г. отменены базовые пенсии, а в настоящее время правительство обсуждает предложенное Министерством труда и социального развития значительное

перераспределение взносов из накопительной в распределительную компоненту. Отчасти это объясняется тем, что государственной управляющей компании до недавнего времени не удавалось обеспечить для размещаемых средств накопительной системы доходность выше инфляции, отчасти необходимостью проведения бюджетной консолидации. Вместе с тем, проект новой реформы не содержит предложений, которые позволяли бы решить проблему старения – ухудшения пропорции между числом пенсионеров и работающего населения, которая стоит перед Россией так же остро, как перед Европой и другими развитыми странами. Это означает, что нам придется вновь возвращаться к реформированию пенсионной системы и рано или поздно пойти на непопулярные, но необходимые реформы: повышение пенсионного возраста, увеличение стажа работы, необходимого для получения права на трудовую пенсию, ограничения на получение пенсии работающими гражданами, более экономную индексацию назначенных пенсий и т.д. По всем этим параметрам российская пенсионная система является одной из наиболее «щедрых». Граждане могут получать пенсию после достижения 55 (женщины) или 60 (мужчины) лет, для этого им достаточно иметь 5 лет стажа. Кроме того, почти треть работников по тем или иным причинам имеет право на получение пенсии в более раннем возрасте. Никаких ограничений на получение пенсий работающими пенсионерами нет, при этом работает около трети пенсионеров по старости.

Можно понять нежелание властей брать ответственность за непопулярные меры. Вместе с тем, можно отметить, что из 15 стран, ранее входивших в состав СССР, 12 уже приняли решение о повышении пенсионного возраста, исключение на сегодня составляют Белоруссия, Россия и Узбекистан. Средний пенсионный возраст по постсоветским странам составляет 58 лет для женщин и 62 года для мужчин. Уже в нынешнем году начался процесс постепенного повышения пенсионного возраста для женщин в Украине. Это еще одно свидетельство естественного и неизбежного характера таких решений и попытки отказаться от них лишь делают будущее повышение пенсионного возраста более болезненным с экономической и политической точки зрения.

Подводя итоги, можно сделать вывод, что макроэкономические параметры бюджета, как и решение восстановить действие бюджетных правил – важные шаги по возвращению к здоровой бюджетной политике. Ключевая задача теперь состоит в том, чтобы компенсировать последствия ухудшения структуры государственных расходов повышением их эффективности. Это нелегкая, но в принципе выполнимая задача, если она действительно

станет приоритетом для правительства, как того заслуживает. Параллельно необходимо делать экономическую политику более последовательной, избавляясь от тех элементов, которые входят в противоречие с объявленным общим принципом приоритетности долгосрочной бюджетной стабильности.