

БЮДЖЕТНОЕ ЗДОРОВЬЕ

18 мая 2010

Евсей Гурвич

Руководитель Экономической экспертной группы

Ориентир на высокие нефтяные цены может раздуть "пузырь" госрасходов

Снижение бюджетного дефицита к 2012 году до 3 процентов ВВП и до нуля к 2015 году - такие ориентиры поставил перед правительством премьер-министр Владимир Путин на недавней совместной коллегии минфина и минэкономразвития. Это достаточно амбициозная, но выполнимая задача. И она не противоречит поставленным целям по формированию новой экономики, переходу к модернизации и инновациям.

Почему нам так важно избавиться от бюджетного дефицита? Прежде всего потому, что именно это делает экономику более привлекательной для долгосрочных частных инвестиций, которые и должны стать ресурсом развития. Покрывать дефицит можно двумя способами. Первый - занимать деньги на рынке. Но долги рано или поздно придется отдавать, а для этого надо будет снова искать средства. И, возможно, делать это за счет сокращения социальных расходов. На примере Греции, которая сейчас пытается решить долговую проблему в спешном порядке, мы видим, как нелегко даются такие шаги. Второй вариант - это повышение налогов. Но экономика с повышенной фискальной нагрузкой не может быть привлекательной для вложений. И чем быстрее мы начнем работать над сокращением бюджетного дефицита, тем более динамичным будет наше развитие, выше темпы экономического роста.

Помешать достижению цели по снижению дефицита могут объективные и субъективные проблемы. Первые связаны с тем, что из-за кризиса доходы бюджетной системы в 2009 году по сравнению с 2008 годом в реальном выражении упали на четверть. Но при этом мы взяли на себя дополнительные обязательства. И если от антикризисных мер, которые в основном и носили временный характер, можно отказаться относительно безболезненно, то с социальными обязательствами вопрос так легко не решить. Особых надежд на рост доходов бюджета в ближайшей перспективе нет. Ожидания по росту экономики довольно сдержанные. В среднесрочной перспективе мы вряд ли выйдем за 4 процента. А это - почти в два раза меньше, чем до кризиса. Конечно, многое, как всегда, зависит от цен на нефть. Однако ее добыча, по прогнозам, все ближайшие годы будет фактически оставаться на прежнем уровне. И если исходить из умеренного роста нефтяных цен, то в реальном выражении доходы будут расти медленнее ВВП.

Соответственно, чтобы постепенно восстановить сбалансированность бюджета, необходимо весьма существенно сокращать другие расходы. А это задача трудная. И помешать ее решению могут уже субъективные причины. За каждой бюджетной статьей расходов стоят определенные ведомства, которые, по сути, распоряжаются этими средствами. И они будут защищать необходимость сохранения затрат. Но надо признать, что расходы очень трудно сократить и содержательно. Проблема ведь не в том, чтобы сделать это механически. Речь идет об отказе от неэффективных расходов. Я думаю, по каждому направлению и по каждой категории расходов есть что сократить без большого ущерба для экономики. Другое дело, часто это требует рационализации, проведения реформ. Кроме того, нужна еще и большая политическая воля. В любом случае процесс будет достаточно болезненным.

При этом нам нужно избавиться не только от нынешнего явного, но и от долгосрочного скрытого дефицита. Дело в том, что России, как и большинству развитых стран, предстоит испытать неблагоприятные демографические изменения - в ближайшее время, по прогнозам, у нас будет расти количество пенсионеров и снижаться число работников, отчисляющих деньги в Пенсионный фонд. Как решить проблему старения нации, сейчас обсуждают все государства. Кто-то повышает пенсионный возраст, где-то проводятся реформы здравоохранения, образования. Мы же сейчас, наоборот, усложнили ситуацию - повысили пенсии, а значит, и планку, которую нужно держать в перспективе при ухудшении демографии. И для того чтобы выйти из этой ситуации, нам нужно проводить новые серьезные реформы в пенсионной системе, либо объявить, что будут последовательно повышаться ставки социальных взносов, либо выделять все новые трансферты в Пенсионный фонд. Однако на самом деле "окно возможностей" ограничено: повышение социальных взносов ударит по бизнесу, увеличения трансферта в Пенсионный фонд не выдержит бюджет.

В то же время, на мой взгляд, нет необходимости ставить задачу слишком быстрого перехода к бездефицитному бюджету. Например, выйти на такой показатель при умеренных ценах на нефть в течение двух лет, мне кажется, трудно. Кроме того, важно снизить дефицит на здоровой основе, чтобы не было рецидивов. А для этого нужно создать новые механизмы разработки бюджета, выделения финансирования. На новые принципы работы должны быть переведены бюджетные учреждения - чтобы у них появились стимулы экономить, чтобы у ведомств не было необходимости и возможностей раздувать свои расходы.

Сейчас Минфин и Минэкономразвития спорят: какие прогнозы нужно брать в основу бюджетного планирования - реалистичные или консервативные? Первый путь мы уже наблюдали в докризисный период. Цены, заложенные в бюджет, росли вслед за рыночными и достигли к 2009 году 95 долларов за баррель. На них и строился первый вариант бюджета. Но фактически мы пришли к тому, что вслед за пузырем цен на нефтяном рынке образовался пузырь государственных расходов. Они были завышены, оторваны от объективных условий. Понятно, что сейчас продолжать такую политику очень опасно.

Во-первых, у нас больше нет Резервного фонда. Во-вторых, кризис показал, что при снижении нефтяных цен потери бюджета гораздо больше, чем мы представляли себе раньше. Поскольку теряются не только нефтяные доходы, но и другие поступления в казну. Поэтому, кстати, мы так быстро и потратили Резервный фонд. К тому же очень нестабильной остается ситуация в мировой экономике. И в случае если мы получим не реалистичный, а относительно неблагоприятный вариант, ситуация будет крайне сложной. Кризис показал: все пузыри рано или поздно лопаются, и последствия этого очень болезненны. Поэтому вывод на будущее - не надувать такие пузыри. На мой взгляд, теперь нужно закладывать в бюджет низкие цены на нефть - даже не 70 долларов, как предлагает Минфин, а меньше, на уровне 60 долларов за баррель. Соответственно, более низкими будут и темпы роста экономики - возможно, 2-2,5 процента в год.

Что же касается финансирования развития экономики, модернизации и инноваций, то источником такого развития должен быть частный сектор, а не бюджет. А для этого у него должны сохраняться и собственные ресурсы, и возможность использовать заемные средства. Если же государство масштабно наращивает свои траты, тем более в условиях бюджетного дефицита, то оно вынуждено забирать с внутренних и внешних рынков заемные ресурсы, отнимая их у частного сектора. Так что политика высоких расходов, как ни странно, мешает модернизации и инновациям. Консервативное бюджетное планирование не только не противоречит, но и, наоборот, способствует таким целям. Задача государства в этом плане - создавать условия, формировать институты, инфраструктуру. Но на это приходится как раз относительно небольшая часть расходов.