

баланса Банк России должен будет продать 75 млрд. долл. из своих валютных резервов. Хммм.... С июня по ноябрь текущего года Банк России потратил около 23 млрд. долл. и допустил ослабление курса рубля к бивалютной корзине на 2,4 руб. Получается примерно 1:10 или девальвация на 1 рубль при сокращении резервов на 10 млрд. долл. Если такое соотношение сохранится, то рубль должен девальвироваться на 20% по отношению к текущей стоимости БВК. Иными словами, получается валютный кризис.

При этом мы уверены, что только за счет валютных интервенций и девальвации рубля платежный баланс не станет устойчивым. В дальнейшем периодически, раз в несколько лет, будет возникать угроза очередного валютного кризиса. Без структурных преобразований экономики, меняющих инвестиционную привлекательность российской экономики, получить устойчивый платежный баланс нереально.

Сергей Пухов

Бюджет

7. Новое бюджетное правило – история повторяется

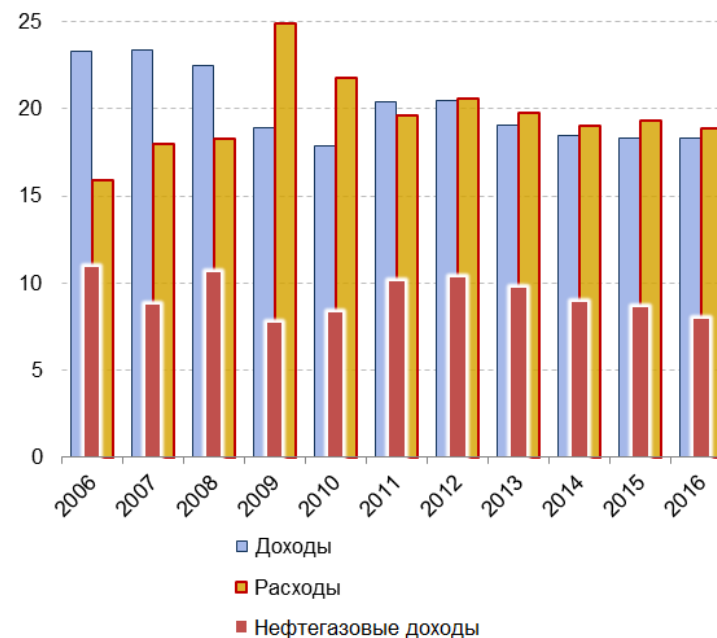
Попытки ограничить использование нефтегазовых доходов федерального бюджета для финансирования расходов с переменным успехом предпринимаются в России с 2004 года, когда был создан Стабилизационный фонд. Введение новых механизмов такого ограничения, связанных с созданием Резервного фонда и Фонда национального благосостояния, совпало в первом случае с началом кризиса, а во втором – с переходом от восстановительного роста к стагнации экономики.

Недавняя история. В 2007 г. были подготовлены поправки в Бюджетный кодекс, в соответствии с которыми нефтегазовый трансферт (часть нефтегазовых доходов, направляемая на финансирование расходов федерального бюджета) не должен был превышать 3,7% ВВП. Это примерно соответствовало ситуации 2007 г. Вероятно, в 2007 г., после профицитных бюджетов 2000–2007 гг., исполнение федерального бюджета с дефицитом оценивалось как чисто гипотетическое. В 2008 г. случился мировой финансовый кризис, и задача ограничения использования нефтегазовых доходов отошла на третий и последующие планы. В 2009 и 2010 гг. около 80% накопленных ресурсов Резервного фонда было израсходовано на финансирование бюджетного дефицита. Разумеется, в эти годы на финансирование расходов федерального бюджета использовались и все текущие нефтегазовые доходы (соответственно 7,7 и 8,3% ВВП).

В соответствии с поправками в Бюджетный кодекс 2011 г. к ограничению нефтегазового трансферта на уровне 3,7% нужно было перейти с 2015 г. К подобным решениям призывали и международные финансовые организации, в частности МВФ. Однако... за 2009–2010 гг. сформировался новый, более высокий уровень расходов федерального бюджета, в значительной степени из-за фискального стимулирования экономики в период кризиса и из-за принятия новых пенсионных обязательств. В 2009 г. расходы федерального бюджета подскочили до 24,9% ВВП, в 2010 г. они составили 21,8% ВВП – стало понятно, что вернуться к соотношениям 2006–2007 гг. (16–18% ВВП) нереально. Нереально стало не только ограничить нефтегазовый трансферт 3,7% ВВП, ни и противостоять его росту: в 2011 г. этот трансферт составил 8,1% ВВП, в 2012 г. – 9,1% ВВП, в 2013 г. – по оценке он составит 9,6% ВВП.

Новое правило. С 2013 г. использование нефтегазовых доходов было решено ограничивать с помощью «нового бюджетного правила». В соответствии с ним правительство наложило на себя ограничение по общему объему расходов федерального бюджета, который не должен превышать сумму доходов бюджета

Рис. 7.1. Основные параметры федерального бюджета и его нефтегазовые доходы, в % ВВП



Источник: Минфин, расчеты Института «Центр развития» НИУ ВШЭ.

при «базовой»⁹ цене на нефть и «расчетного дефицита» в размере, не превышающем 1% прогнозируемого на соответствующий год ВВП. Другим важнейшим элементом «нового бюджетного правила» было использование дополнительных нефтегазовых доходов (возникающих при превышении фактической цены на нефть по сравнению с базовой) исключительно на пополнение Резервного фонда, а при достижении им величины в 7% ВВП – на пополнение Фонда национального благосостояния.

История с введением «нового бюджетного правила» в 2013 г. очень похожа на введение положений о нефтегазовом трансферте в 2008 г.: новый порядок ограничения использования нефтегазовых доходов не просуществовал и года. С самого начала 2013 г. ситуация в экономике не заладилась: темпы роста ВВП резко замедлились, до 1,6% в первом квартале 2013 г. Это сразу же привело к недобору нефтегазовых доходов. Забегая вперед, отметим, что по итогам 10 месяцев поступления от основного источника нефтегазовых доходов, «внутреннего НДС», оказались на 3% ниже соответствующего показателя 2012 г. Поскольку помесечного плана поступления доходов не существует, то можно лишь отметить, что плановый НДС-2013 на 15,2% превышает фактический НДС-2012, т.е. речь может идти о недополучении примерно 18% запланированных поступлений внутреннего НДС.

К тому же, к концу первого квартала 2013 г. «внезапно» обнаружилось, что план приватизации в 427 млрд. руб. будет в значительной степени не выполнен (за десять месяцев, с учетом продажи драгоценных камней, госимущества было продано на 27 млрд. руб.). В общем, к концу первого квартала 2013 г. стало понятно, что эти самые дополнительные нефтегазовые доходы с неизбежностью придется использовать на финансирование плановых расходов. И... пришлось вносить соответствующие изменения в Бюджетный кодекс. Что и было сделано в

⁹ «Базовая цена на нефть принимается равной цене на нефть за отчетный период, первоначально принятого за 5 лет ежегодным удлинением до достижения 10 лет. (Мы опустим некоторые другие немаловажные детали нового бюджетного правила).

мае. Отныне нефтегазовые доходы могут использоваться для компенсации не поступивших в бюджет нефтегазовых доходов и запланированных источников финансирования дефицита федерального бюджета.

Однако неправильно полагать, что «новое бюджетное правило» в настоящий момент совсем не работает. Оно действует в части планирования расходов и было использовано при подготовке федерального бюджета на 2014-2016 годы, в котором расходы федерального бюджета были стабилизированы примерно на уровне 19% ВВП (выше, чем в докризисные годы, но существенно ниже, чем в 2009–2012 гг.), а дефицит федерального бюджета – в диапазоне 0,5–1% ВВП.

Хорошо ли придерживаться бюджетного правила в его современном виде? Ответ зависит от оценки характера стагнации российской экономики. Если предположить, что от дополнительных бюджетных расходов экономика может получить импульс роста и в течение одного-двух лет выйти на более высокую траекторию экономического роста, то от бюджетного правила в части ограничения уровня расходов и уровня дефицита федерального бюджета целесообразно было бы временно отказаться.

Нам, однако, кажется, что такой сценарий развития экономики России в отсутствие институциональных реформ маловероятен. Более вероятный итог фискального стимулирования современной российской экономики состоит в весьма краткосрочном ускорении экономического роста¹⁰. Наши оценки показывают, что увеличение расходов федерального бюджета на 1% ВВП приведет к повышению темпов роста экономики на 0,6% ВВП (что находится на нижней границе эластичности роста по уровню бюджетных расходов, рассчитанной МВФ для современных экономик). И это «ускорение» будет отмечаться только в первом году. Что неудивительно, учитывая структуру расходов федерального бюджета, в которой рост бесполезных с точки зрения экономического роста расходов на

¹⁰ В данном случае мы оставляем вне нашего внимания такие потенциально негативные моменты, как рост госдолга, увеличение процентных расходов бюджета и рост процентных ставок в экономике.

оборону и силовые структуры «компенсируется» снижением инвестиций в развитие человеческого капитала.

В общем, думать надо не об объеме расходов, а об их структуре.

Андрей Чернявский