***Статья Министра финансов Силуанова А.Г. газете «Ведомости» от 21 мая 2014 г. «О бюджетной политике»***

**Государственные финансы: О бюджетной политике**

Этот век крайне благоприятен для российской экономики: суперцикл на рынке сырьевых товаров поднял цены на нефть с $12 за баррель в 1998 г. до $110 сегодня. При этом печальный опыт кризиса 1998 г. (следствие безответственной бюджетной политики в 1990-е) заложил основу для более прагматичного подхода: в новом цикле растущие доходы от нефтегазового сектора направлялись на кардинальное сокращение уровня внешнего долга и в систему суверенных фондов.

Одновременно набирала силу дискуссия на тему: сберегать или тратить? Министерство финансов всегда стояло на принципах обеспечения способности государства финансировать все взятые обязательства в долгосрочной перспективе. Но под постоянным давлением ответственная бюджетная политика постепенно сдавала свои позиции: сначала в форме роста «цены отсечения», которая с $20 за баррель в 2004 г. уже в 2006 г. выросла до $27.

Следующая линия обороны - вторая версия бюджетных правил, установившая предельный ненефтегазовый дефицит в 4,7% ВВП и целевой объем резервного фонда в 10% ВВП, - не выдержала кризиса 2008-2009 гг. В результате объем ненефтегазового дефицита федерального бюджета в 2009 г. достиг рекордной отметки в 13,7% ВВП.

Восстановление экономики и консервативный подход к расходам позволили в 2011 г. на непродолжительный период времени опустить значение ненефтегазового дефицита ниже 10%. В 2012 г. была предпринята попытка в очередной раз поставить под контроль безудержный рост использования конъюнктурных доходов: была утверждена текущая версия бюджетных правил, базирующаяся на средней за несколько лет цене на нефть ($93 за баррель в 2014 г.) и устанавливающая предельные расходы на уровне базовых доходов плюс 1% ВВП. Был установлен также трехлетний период, за который бюджетная система должна адаптироваться к меняющимся условиям.

Третья версия правил выглядит излишне мягкой по сравнению с бюджетными ограничениями, которые накладывают на себя другие ресурсодобывающие страны. При этом использование избыточно оптимистичного подхода к макроэкономическому прогнозированию, нереалистичных предпосылок в части источников финансирования дефицита привели к тому, что в 2013 г. цена нефти, балансирующая бюджет, достигла $113 за баррель, объем ненефтегазового дефицита превысил 10% ВВП, а объем перечислений в резервный фонд был близок к нулю, несмотря на благоприятную внешнеэкономическую конъюнктуру.

И даже в такой ситуации нет консенсуса по необходимости адаптации бюджета к экономической реальности. Наоборот, высказываются идеи «модифицировать» бюджетное правило и нарастить расходы. Это при том, что за последние 10 лет объем расходов федерального бюджета уже вырос до 19,0% с 15,9% ВВП в 2004 г.

**Бюджет - стимул для экономики?**

Главный аргумент сторонников смягчения бюджетной политики - необходимость стимулирования экономического роста. Дескать, ответ в увеличении расходов на инвестиции в инфраструктуру и человеческий капитал.

Современные экономические исследования показывают, что эффективность бюджетного стимула находится в целом под большим вопросом. Это и понятно: любая экономика обладает конечным объемом ресурсов (трудовых, производственных и проч.). Относительное увеличение государственных расходов просто означает изъятие ресурсов из частного сектора, так как взяться им больше неоткуда.

Иногда возможны ситуации, когда фискальный стимул необходим. Яркий пример - США в 2009 г. Несмотря на снижение процентных ставок до нулевой отметки, безработица и уровень использования производственных мощностей сильно отклонились от долгосрочных уровней, а дефляция стала вполне реальной угрозой. Тогда временный фискальный стимул американских властей пришелся как нельзя кстати.

Ситуация в России кардинально отличается: безработица вблизи исторического минимума, уровень загрузки производственных мощностей близок к максимумам последнего десятилетия, а инфляция выше 7,0%. Фискальный стимул в такой ситуации заставит Банк России проводить более жесткую денежно-кредитную политику и приведет экономику в так называемое плохое равновесие: высокие инфляция, процентные ставки, дефициты и низкие темпы роста. По нашим оценкам, положительный эффект от смягчения бюджетной политики в России будет наблюдаться только в первый год, начиная же со второго года влияние на ВВП окажется отрицательным: скажется эффект вытеснения частных расходов государственными, снижение предсказуемости российской экономической политики, рост долга, дефицитов, зависимости от волатильной внешнеэкономической конъюнктуры.

Пример перед глазами: существенный рост расходов в 2012 г. оказал поддержку экономическому росту, но при этом способствовал усилению инфляционного давления, что привело к повышению ключевой ставки Банка России и ускорению роста заработных плат в экономике. К 2013 г. мы пришли с выросшей долей государства в экономике и ухудшившимися бюджетными перспективами. Реакция экономики оказалась предсказуемой - темпы роста начали серьезно замедляться.

В рамках альтернативного варианта прогноза Минэкономразвития, предполагающего изменение бюджетного правила, наблюдается странная картина: увеличение бюджетных расходов на 0,5% ВВП в год (в целом на 2% за период 2014-2017 гг.) приводит к суммарному ускорению темпов роста ВВП до 9,5% за те же четыре года! Такая оценка мультипликаторов фискальных расходов удивительна.

Зададимся вопросом: действительно ли бюджетные ограничения - главное препятствие для результативности государственного сектора? Как известно, результатом увеличения расходов в условиях ограниченных ресурсов и низкой конкуренции становится не увеличение выпуска, а рост цен. В итоге за последнее десятилетие мы в большей степени столкнулись с резким ростом себестоимости проектов, в которых есть бюджетное финансирование, а не с увеличением выпуска. Например, расходы консолидированного бюджета на дорожное хозяйство с 2004 г. выросли к 2013 г. почти в 4 раза в номинальном и в 2 раза в реальном выражении, при этом объем ввода автомобильных дорог с твердым покрытием практически не изменился (около 2000 км в год).

Увеличение расходов на инфраструктуру и инвестиции в человеческий капитал положительно скажутся на росте, только если а) будет обеспечена их эффективность, б) их наращивание будет происходить планомерно - тем темпом, который сможет переварить экономика без серьезного роста цен, и в) источником их финансирования станет снижение расходов по другим бюджетным статьям.

**Среднесрочные вызовы**

Мы считаем, что опасно использовать близорукий подход - всегда надо смотреть дальше: будущее часто наступает раньше, чем того хотелось. Итак, о вызовах для бюджетной системы.

Первое. Темпы роста добычи нефти отстают от темпов экономического роста. Исключительно этот фактор приведет к снижению объема нефтегазовых доходов бюджета с 8,9% ВВП в 2014 г. до 6,9% в 2020-м и 5,9% к 2030 г.

Второе. Доля изымаемой в бюджет выручки нефтегазовых компаний будет снижаться на фоне реализации новых проектов с высокими издержками и льготным налоговым режимом. К 2030 г. доля новых проектов в добыче превысит 50%.

Третье. В ближайшие годы баланс на рынке нефти будет смещаться в сторону избытка предложения на фоне роста добычи из нетрадиционных источников, преодоления проблем в таких странах, как Ливия и Иран, а также роста роли других энергетических ресурсов. Текущие цены на нефть не гарантированы.

Четвертое. Снижение среднесрочных темпов роста российской экономики на фоне задействования почти всех имеющихся экономических ресурсов и сложной демографической ситуации. Усиление нагрузки на пенсионную систему и систему медицинского страхования.

Пятое. Непростая ситуация в региональных финансах.

Текущая версия бюджетного правила, безусловно, позволяет изолировать бюджетные расходы от краткосрочной волатильности нефтяных цен, но при этом не обеспечивает стабильности в долгосрочном периоде, не является ответом на озвученные вызовы. Сохранение текущей бюджетной политики рано или поздно поставит страну перед выбором: либо сокращать долю государственных расходов в ВВП, либо повышать налоговую нагрузку на экономику.

**Что предлагается?**

Необходимо задуматься о модернизации бюджетного правила. Его новая версия должна обеспечивать долгосрочную бюджетную устойчивость на фоне перечисленных угроз, учитывать полный объем нефтегазовых доходов и фазу экономического цикла, т. е. полностью соответствовать требованиям бюджетных правил «второго поколения». Очевидно, новое правило неизбежно будет более жестким по сравнению с действующим.

Где искать потенциал для бюджетной консолидации и перераспределения ресурсов? Можно выделить пять основных сегментов: сбалансированность пенсионной системы, рационализация социальных обязательств (принципы адресности и нуждаемости), оптимизация бюджетной сети, минимизация субсидий и льгот, повышение эффективности при реализации госпрограмм.

Экономию, которую бюджет получит от реализации этих идей, необходимо распределять между снижением ненефтегазового дефицита (обеспечивать расходы будущих периодов) и увеличением расходов, способствующих повышению потенциальных темпов экономического роста.

В ситуации хронического неисполнения программ финансирования вопрос поиска ресурсов становится ключевым. Опираться необходимо на внутреннего инвестора - здесь очень важно возобновление функционирования накопительного элемента пенсионной системы в штатном режиме, которое запланировано на следующий год.

**Заключение**

В сложный для страны период - Великую Отечественную войну - государственные финансы оставались сбалансированными. Несмотря на комбинацию резкого сокращения налоговой базы и потребности в дополнительных ресурсах, разница между расходами и доходами бюджета не превышала 10% (в 1942 г.), а начиная с 1944 г. бюджет был уже профицитным. В подобных жестких условиях был реализован колоссальный «бюджетный маневр»: доля расходов на нужды обороны выросла с 32,5% в 1940 г. до 59% в 1942 г. Такая политика сыграла не последнюю роль в обеспечении победы страны в войне.

Пример безответственной бюджетной политики - последние годы жизни Российской империи и Советского Союза. Период Первой мировой войны характеризовался безграничной эмиссией: в 1914 г. текущие доходы бюджета обеспечивали половину текущих расходов, а к 1917 г. - уже только 15%. В 1970-1980-е гг. СССР на фоне резкого роста нефтегазовых доходов дал старт масштабным «стройкам века», отдача от которых не всегда была очевидна, а на падение цен на нефть во вторую половину 1980-х отреагировал наращиванием бюджетных расходов, финансируемых за счет заимствований.

Россия сегодня делает правильный выбор: реакцией на сложившуюся ситуацию являются ответственная бюджетная и денежно-кредитная политика. Результат - сохранение макроэкономической стабильности и формирование условий для восстановления экономического роста. Дальнейшие шаги в направлении создания устойчивой в долгосрочной перспективе конструкции макроэкономической политики - это внедрение инфляционного таргетирования и проведение бюджетного маневра, обеспечивающего долгосрочную стабильность государственных финансов.