

Страховка от нефтерубля

Министерство финансов России отстаивает жесткий вариант регулирования трат нефтегазовых доходов бюджета. Государственная Дума одобрила на этой неделе в первом чтении законопроект о новой редакции так называемого “бюджетного правила”. По мнению Минфина, оно позволит еще больше снизить зависимость российского бюджета от колебаний цен на нефть, а значит и нефтегазовых поступлений в казну. Еще три года назад они превышали половину всех бюджетных доходов, сегодня составляют 37%. Эти планы исходят из ожиданий, что нефть и в ближайшие годы будет оставаться дешевой, полагают эксперты. А о некоем “Фонде будущих поколений” в России можно пока забыть.

Суть так называемого “бюджетного правила” – в установлении некой предельной цены нефти: все доходы госбюджета при ценах выше установленной не тратятся, а переводятся в резервы. Законопроект, одобренный на этой неделе Государственной Думой России в первом чтении, устанавливает ее на уровне \$40 за баррель, который называют еще “ценой отсечения”. Новое правило должно вступить в законную силу с 1 января 2018 года, однако фактически оно действует уже сегодня - начиная с февраля, Министерство финансов направляет эти дополнительные доходы на покупку валюты для пополнения резервов.

А что будет лет через 10-15, это уже не проблема этого правительства - какое бы оно тогда ни было, нынешнее правительство предпочитает эти проблемы переложить на их плечи...

Впервые “бюджетное правило” появилось в России в 2004 году, тогда оно предусматривало базовый уровень цены нефти всего в 20 долларов за баррель, а в 2014 году, например, – уже 92 доллара. Однако теперь даже сам автор “бюджетного правила” - бывший министр финансов Алексей Кудрин – предлагает его “смягчить”, повысив “цену отсечения” с 40 до 45 долларов за баррель. Это повышение на 5 долларов означало бы дополнительные поступления в бюджет, для целей расходов, на 500 млрд рублей (это около 4% всех доходов бюджета 2017 года).

Так почему, по вашим представлениям, Минфин столь непримирим, отстаивая цену отсечения именно в 40 долларов за баррель?

Наталья Шилова, заместитель директора Центра макроэкономического прогнозирования и инвестиционной стратегии российского “Бинбанка”:

- Эти пять долларов за баррель принесут казне дополнительные доходы, и у властей возникнет очень большой соблазн их потратить. Тогда как бюджет и так остается дефицитным. Мы уже сейчас видим, что цена российской нефти Urals недалеко от 45 долларов за баррель, а пытаться заложить в бюджет текущий уровень цен - всегда риск. То есть необходимо иметь хотя бы какое-то пространство для маневра. Ведь в случае малейшего спада на рынке нефти придется еще больше тратить “Резервный фонд” или наращивать государственный долг, а мы и так уже весьма “активны” на долговом рынке. То есть Минфин пытается быть более консервативным, и это в принципе правильная позиция, на мой взгляд.

Алексей Деятов, главный экономист финансовой компании “Уралсиб”:

- Мне кажется, что эта непримиримость - некая “аппаратная” штука: ведь если начинать “торговлю” за бюджет с меньшей суммы, то в результате его расходы и окажутся меньшими, что поможет Минфину бюджет сбалансировать. По всей видимости, Минфин не очень-то верит в ту цену на нефть в 40 долларов (а тем более - 45 долларов!), которую предлагается заложить в новое “бюджетное правило”, и, как всегда, пытается подстраховаться. Кстати, я уже сделал свои расчеты по этому новому правилу. У меня получилось, что, когда оно в полной мере заработает, расходы бюджета в 2019 году составят 16,4 трлн рублей – это меньше текущих, в соответствии с новыми поправками, и меньше, чем планируется на 2018 год. Поэтому расходы бюджета придется сокращать в номинальном выражении, а это всегда очень болезненно. Как

правило, если посмотреть на опыт последних лет, мы наблюдаем обратную картину - сначала верстается более “консервативный” бюджет, как в этом году, а потом так или иначе расходы все же увеличиваются. То есть Минфин хочет себе вот эту начальную позицию сделать лучше, чтобы потом не так сильно все увеличивалось...

С точки зрения будущих поколений, конечно, это очень плохая идея... Да и будущих пенсионеров, включая меня, можно только пожалеть в связи с этим решением.

Но давайте представим, что “цену отсечения” все же повысили бы... Сколь в принципе эффективным могло бы оказаться расходование возникающих дополнительных доходов бюджета в нынешней ситуации – с точки зрения именно ускорения роста экономики? Вспомним, в 2011-2014 годах, когда баррель нефти стоил еще более 100 долларов, даже ускоренный рост зарплат и социальных выплат (именно за счет дополнительных нефтегазовых доходов бюджета) отнюдь не сдержал в итоге замедления роста ВВП, за которым в 2015 году закономерно последовал спад... Ведь основным фактором докризисного роста экономики России фактически стала розничная торговля, объемы которой с началом кризиса неуклонно сокращались - 27 месяцев подряд...

Наталья Шилова:

- Большой вопрос - на что были бы потрачены эти дополнительные доходы? Если, как и в прошлые разы, на индексацию социальных выплат, то к существенному ускорению экономики это бы не помогло. Население сейчас очень сильно ограничивает собственное потребление, да и вообще дополнительные социальные расходы могут привести разве что к незначительному и кратковременному расширению спроса. А он, в свою очередь, легко может “компенсироваться” ростом инфляции, так что общую экономическую среду это не сильно улучшает. Если же эти дополнительные доходы направляются на какие-то масштабные инфраструктурные проекты или такие, которые могут создать значительное количество рабочих мест в будущем, то они, возможно, способствовали бы здоровому экономическому росту. Но пока речь идет не о такой уж большой сумме, которая могла бы существенно изменить траекторию экономического роста в стране. И при этом сохраняются риски, что эти дополнительные доходы пойдут на “проедание”, скажем так, а не на расширение инвестиций.

“Резервный фонд” и так уже фактически исчерпан. В нем остается около одного триллиона рублей - это очень небольшая сумма. Если вдруг цены на нефть упадут до 30 долларов за баррель, ее хватит в лучшем случае на несколько месяцев.

Алексей Девятков:

- Знаете, мои коллеги из других инвестиционных компаний провели в свое время исследование, каковы же так называемые “фискальные мультипликаторы” по разным статьям бюджетных расходов для российской экономики? То есть коэффициент, который показывает: если мы увеличим расходы по какой-то из статей бюджета, скажем, на 1% ВВП, то какую отдачу в виде общего ускорения темпов роста ВВП? Это может быть и больше одного процента, и меньше... И те оценки показали, что все эти фискальные мультипликаторы в России очень низкие, а по некоторым статьям бюджета они вообще отрицательные! То есть наращивание расходов по этим статьям приводит не к ускорению, а к замедлению темпов роста экономики. Скажем, примерно треть расходов федерального бюджета - социальная политика, это очень низкий мультипликатор. Еще примерно шестая часть расходов идет на национальную оборону, здесь также очень низкий, фактически нулевой мультипликатор, и так далее... Какой-то эффект, хотя тоже меньше единицы, дают расходы по статье “Национальная экономика”. Это - единственная статья, по которой, может быть, и имеет смысл расходы наращивать. Но тем проектом бюджета, который сейчас вносится, особого роста расходов по этой статье не предусмотрено.

Помимо новой редакции “бюджетного правила”, только что утвержденный Государственной Думой в первом чтении законопроект предусматривает и другую принципиальную новацию. Ее суть – допустить возможность перевода средств “Фонда национального благосостояния” (ФНБ) в “Резервный фонд”. Напомним, оба были созданы в 2008 году в результате разделения бывшего “Стабилизационного фонда”, который и формировался за

счет нефтегазовых поступлений российской казны. С тех пор “Резервный фонд” является главным источником финансирования дефицита бюджета, возникшего с падением цен на нефть.

И оценки показали, что все эти фискальные мультипликаторы в России очень низкие, а по некоторым статьям бюджета они вообще отрицательные! Иначе говоря, наращивание расходов по этим статьям приводит не к ускорению, а даже к замедлению темпов роста экономики!

ФНБ изначально напрямую предлагалось назвать “Фондом будущих поколений”. Именно об этом шла речь, в частности, в бюджетном послании президента России 2007 года, то есть ровно 10 лет назад. Тогда в Москве, помнится, очень много говорили о подобных фондах, существующих, например, в Норвегии (крупнейшем таком фонде в мире) или в американском штате Аляска. Оба этих фонда формируются за счет нефтегазовых доходов. В США он называется “Постоянный фонд Аляски”, создан в 1975 году. В Норвегии фонд был учрежден в 1990 году, тогда он назывался “Нефтяным фондом”. В 2006-ом его объединили с национальным пенсионным фондом и переименовали в “Пенсионный фонд правительства Норвегии”.

Заметим, что в обоих случаях (и в Норвегии, и на Аляске) правительство может тратить сегодня не средства самого фонда, а лишь небольшую часть той прибыли, которую оно ежегодно получает, инвестируя капитал фонда – в различные финансовые инструменты, будь то акции, облигации или некая валюта. Размер этой ежегодной прибыли напрямую зависит как от текущей рыночной конъюнктуры, так и от профессионализма сотрудников фонда. Сами же средства фонда при этом остаются в неприкосновенности, это – именно для будущих поколений.

В России же с самого начала допускали использование средств “Фонда национального благосостояния” (ФНБ) на выплату текущих, а не будущих пенсий, как только в этом возникнет необходимость. Вот она и возникла. Получается, идея Минфина о возможности перевода средств “Фонда национального благосостояния” в “Резервный фонд”, заложенная в нынешний законопроект, подразумевает в итоге полный отказ от самой идеи формирования некоего Фонда будущих поколений, о котором так много говорилось 10 лет назад? Идею, под которую, собственно, и создавался ФНБ... Хотя депутаты Госдумы и заявляют, что они полны решимости его сохранить...

Наталья Шилова:

- Думаю, что, действительно, слияние этих двух фондов повлечет за собой и юридический отказ от одного из них. Но это “просматривалось” еще в бюджете прошлого года. Минфин уже тогда говорил, что в течение трех лет могут закончиться средства “Резервного фонда”, и придется тратить средства ФНБ, чего, в принципе, власти не должны делать, если исходить из старого “бюджетного правила”. Тем не менее, все понимали, что это неизбежно, если цены на нефть будут оставаться низкими длительное время. И теперь, по сути, Минфин просто легализует то, о чем говорилось ранее.

Пока речь идет не о такой уж большой сумме, которая могла бы существенно изменить траекторию экономического роста в стране. Но при этом сохраняются риски, что дополнительные доходы пойдут на “проедание”, скажем так, а не на расширение инвестиций.

Алексей Девятов:

- Когда Минфин выступает с такой идеей, он действует с той позиции, что лучше заранее “подстелить соломки”. Если цены на нефть окажутся значительно ниже, а “бюджетное правило” будет работать, исходя из 40 долларов за баррель, то придется брать еще больше денег из “Резервного фонда”, а он и так уже фактически исчерпан. В нем остается около одного триллиона рублей - очень небольшая сумма. И если вдруг цены на нефть упадут до 30 долларов за баррель, ее хватит в лучшем случае на несколько месяцев. Вот ведомство и пытается расширить доступные ему резервы...

Ну, а будущим пенсионерам, например, об этих деньгах в итоге можно просто забыть, хотя в первую очередь именно для них этот фонд, собственно, и создавался...

Алексей Девятков:

- С точки зрения будущих поколений, конечно, это очень плохая идея... Да и будущих пенсионеров, включая меня, можно только пожалеть в связи с этим решением. Но формально это не приведет к каким-то масштабным дисбалансам пенсионной системы России. По той простой причине, что начиная с 2015 года, она подразумевает выплату пенсий, исходя из некой суммы баллов, которую набирает тот или иной пенсионер. А вот их "обменный курс" - сколько именно рублей за один балл платить - решает уже правительство своим постановлением. Поэтому теперь всегда есть возможность просто росчерком пера снизить пенсии и тем самым сбалансировать систему в целом, если ей не будет хватать средств. Впрочем, это все же - более отдаленная перспектива. Пока в общем-то есть еще какие-то резервы, социальные обязательства в целом выполняются... А что будет лет через 10-15, это уже не проблема этого правительства - какое бы оно тогда ни было, нынешнее правительство предпочитает эти проблемы переложить на их плечи...

Сергей Сенинский

07 Июль 2017

Источник: <https://www.svoboda.org/a/28601936.html>