

Российский бюджет на «нефтяной игле»

Главный финансовый закон страны нельзя считать бюджетом, способствующим развитию экономики России

Юрий Годин,

ведущий научный сотрудник Центра внешнеэкономических исследований Института экономики РАН, д. э. н.

Центр финансово-банковских исследований Института экономики РАН по поручению руководства Государственной думы и Совета Федерации Федерального Собрания РФ подготовил «Экспертное заключение на проект федерального бюджета на 2006 год и прогноз социально-экономического развития РФ на 2006-2008 гг.».

Квинтэссенция аналитических оценок коллектива ученых во главе с академиком РАН, доктором экономических наук, профессором В. Сенчаговым подвергает сомнению утверждение авторов бюджета, что он теперь будет инструментом развития России.

Монетарная политика и лишние деньги

Экономика России последние семь лет развивается в исключительно благоприятных условиях. Сначала эти «теплые» условия были в основном результатом девальвации рубля после дефолта



1998 года, а затем, когда действие указанного фактора начало исчерпываться, способствовать макроклимату стал рост мировых цен на нефть.

Благоприятные условия мировой рыночной конъюнктуры на российские энергоносители послужили основой для постановки задачи удвоения ВВП за 10 лет, что должно было стать приоритетом деятельности министерств экономического блока правительства Российской Федерации. Однако этого не произошло. Задача удвоения ВВП и повышения уровня жизни на деле были подменены задачей борьбы с инфляцией, которая приобрела явно приоритетное значение.

Доктринерское следование монетарной экономической модели подвигло экономические власти объявить образовавшиеся значительные финансовые ресурсы чуть ли не «вредными». Оказалось, что «лишние» деньги являются угрозой для развития российской экономики и способны не стимулировать ее развитие, а ускорять инфляцию.

Чтобы не допустить провала, огромные финансовые ресурсы — так необходимые для развития производства и кардинального решения наиболее острых социальных проблем — были заморожены в золотовалютных резервах, стабилизационном фонде — и использовались

лишь на досрочный возврат внешнего долга, а не на развитие отечественного производства.

В результате в экономике РФ в краткосрочном плане обозначились черты стагфляционного развития, когда нарастание инфляционных процессов сопровождается торможением роста производства, готовым перерасти в спад.

Так как федеральный бюджет на 2006 год не отвечает критериям бюджета развития, то прогнозируемые темпы экономического роста практически снимают задачу удвоения ВВП к 2010 году. По оценке Института экономики РАН, для удвоения ВВП необходим выход на темп прироста ВВП 7-7,5 % в год, что представляется сегодня нереальным.

Благоприятная конъюнктура мировых цен на энергоносители сегодня уже не оказывает стимулирующего влияния на развитие ТЭКа и увеличение экспорта. Этот печальный факт уже признали и разработчики «Прогноза социально-экономического развития РФ на 2006–2008 гг.», и создатели «Федерального бюджета на 2006 год».

Однако каких-либо действенных мер экономисты, располагающие опасными макроэкономическими показателями, не предлагают; по-прежнему отсутствует долгосрочная стратегия развития экономики и механизмы ее реализации. Правительство боится отступить от ранее утвержденных примитивных схем.

Причинами наметившейся стагнации являются:

- сохраняющийся и фактически поддерживаемый правительством РФ низкий уровень цены рабочей силы по сравнению с ценами на большинство товаров и услуг (т. е. по сравнению со стоимостью ее производства), что является тормозом роста производительности труда и расширения внутреннего рынка;
- острый дефицит оборотных средств в экономике, сохраняющийся в России с начала 1990-х годов, в том числе из-за фактического отсутствия государственной политики в области цен и ценообразования, что препятствует расширению производства, увеличению налоговых поступлений в бюджет, повышению заработной платы и росту отчислений в пенсионный фонд;
- сравнительно высокий уровень инфляции, при котором стоимость кредита превышает уровень рентабельности большинства предприятий, что делает кредит практически недоступным;
- высокие темпы роста тарифов на энергоносители, услуги ЖКХ, платежей за землю, аренду помещений, что ведет к росту издержек производства продукции и услуг, создает инфляци-

онное напряжение.

Указанные внутренние факторы не только тормозят развитие страны, но и ослабляют внутренний потенциал, конкурентоспособность российской экономики, повышают зависимость от факторов внешних: конъюнктуры мирового рынка нефти и импортных поставок.

За счет импорта покрывается значи-

тельная часть потребностей отечественного рынка: по данным, которыми сегодня располагает правительство, — практически половина ресурсов розничного товарооборота продовольственных товаров.

Старение фондов и отсутствие стратегии

Однако перечисленные дестабилизирующие факторы можно назвать вторичными и даже менее опасными по сравнению с двумя другими, которые следует считать главными, так как именно они ведут к реальной угрозе экономической безопасности Российской Федерации.

Первый — фактор старения основных производственных фондов и вызванный им рост издержек производства, а также повышение рисков техногенных катастроф, нарушающих работу отдельных отраслевых блоков и всей хозяйственной системы страны в целом.

Второй (самый важный) — стратегическое бессилие руководства страны, отсутствие четкой системы позиционирования РФ в мировой экономике как

тивов. Отсутствует система формирования и использования средств, ориентированных на положительное качественное изменение характера российской экономики.

Условно положительные новации

Продолжая экономическую и денежно-финансовую политику прошлых лет, правительство Российской Федерации заложило в нынешний бюджетный процесс ряд новых позитивных черт, среди которых необходимо отметить:

- разработку (впервые) трехлетнего финансового плана на 2006–2008 гг. Безусловно, прогнозирование на три года вперед конкретных финансовых индикаторов в переходной экономике, к тому же сильно зависящей от внешнеэкономических факторов, — дело очень непростое. Однако такой план полезен, так как показывает среднесрочную денежно-финансовую политику государства и тем самым дает перспективную ориентацию субъектам рынка;
- базовая цена на нефть марки «Юралс» до 27 долларов за баррель, и цена, заложенная в бюджет, до 40 долларов за баррель, позволяют предусмотреть на 2006–2008 гг. существенное увеличение доходов и расходов бюджета. Однако такое увеличение доходной и расходной частей и их соотношение с ВВП можно считать действительно позитивными только при ускорении экономического роста. В прогнозе на 2006–2008 гг. этого нет, что вызывает сомнение в эффективном использовании бюджетных средств;
- формирование инвестиционного фонда на 2006 год в сумме около 70 млрд рублей. Данная сумма составляет в процентах к общему объему инвестиций в 2006 году крайне незначительную долю. По оценке Института эко-

В 2006 году соотношение между расходами федерального бюджета и бюджетов других уровней намечено довести до 55:45, в то время как бюджетным кодексом это соотношение определено как 50:50. Бюджетные перекосы в пользу федерального центра, особенно при осуществлении муниципальной реформы, представляют серьезную опасность.

части общей стратегии конкурентного развития страны — основы осмысленного экономического программирования деятельности ее управляющих структур.

Необходимо признать, что государственный бюджет как главный финансовый инструмент реализации общенациональной стратегии развития сегодня не имеет четких стратегических импера-

номики РАН, на самом деле требуется увеличение этого фонда как минимум в 2 раза — до 140–150 млрд рублей. Тем не менее, сам факт создания инвестиционного фонда и продолжение этой линии в будущем является позитивным;

- высокий темп прироста расходов на здравоохранение — порядка 1,8 раза и ►

на ЖКХ — в 3 раза в номинальном исчислении. Без сомнения, это позитивный факт. В тоже время темпы прироста расходов по ряду других социальных отраслей весьма скромны: образование — на 30 %, культура — на 8 %. Такие резкие перекосы в ассигнованиях на социальные нужды могут вызывать опасные диспропорции в развитии всей социальной сферы страны.

Комплексный анализ новых позитивных моментов проектов «Федерального бюджета на 2006 год» и «Финансового плана на 2006–2008 гг.» позволяет

Главное, что характеризует продолжение прежней денежно-финансовой политики — это спорное и малоосмысленное изъятие из хозяйственного оборота и накопление в стабилизационном фонде и золотовалютных резервах огромных финансовых ресурсов с целью стерилизации денежной массы.

констатировать, что нововведения правительства РФ, внедренные в бюджетный процесс, все же недостаточны, чтобы сделать государственный бюджет действительно бюджетом развития России.

Основные параметры госбюджета

В своих главных параметрах проекты и «Федерального бюджета на 2006 год», и «Финансового плана на 2006–2008 гг.» продолжают прежнюю стабилизационную по форме, но инерционную по существу бюджетно-финансовую политику с формированием резервов для предотвращения повторного финансового дефолта.

Так как федеральный бюджет на 2006 год не отвечает критериям бюджета развития, то прогнозируемые темпы экономического роста практически снимают задачу удвоения ВВП к 2010 году. По оценке Института экономики РАН, для решения этой задачи прогноз надо серьезно пересматривать, имея в виду необходимость выхода на темп прироста ВВП 7–7,5 % в год. Чтобы достичь таких темпов, требуются определенные кардинальные меры со стороны государства. При этом основополагающий принцип «меньше государства в экономике», исповедуемый нынешним российским правительством, должен заключаться не в бездействии или безразличии к состоянию экономики, а в активном воздействии на экономику рыночными механизмами при эффективном функционировании административных институтов государства.

Главное, что характеризует продол-

жение прежней денежно-финансовой политики, — это спорное и малоосмысленное изъятие из хозяйственного оборота и накопление в стабилизационном фонде и золотовалютных резервах огромных финансовых ресурсов с целью стерилизации денежной массы, якобы во имя снижения темпов инфляции. Предусматривается, что стабилизационный фонд составит к концу 2008 года более 3 трлн рублей или 53 % от доходов федерального бюджета, в то время как первоначально при создании этого фонда было определено, что его обязательный, не снижающийся, так сказать

«страховой», остаток должен составлять 0,5 трлн рублей.

Следует отметить, что уже сейчас в золотовалютных резервах накоплено порядка 150 млрд долларов, или по нынешнему валютному курсу более 4 трлн рублей, а к 2008 году эта цифра еще существенно возрастет.

Таким образом, из хозяйственного оборота изымается 7–8 трлн рублей, что примерно на треть больше доходов проекта федерального бюджета 2008 года.

Не ослабевает зависимость российской экономики от внешнеэкономических факторов и, прежде всего, от мировых цен на энергоносители. Эти цены являются определяющим признаком формирования федерального бюджета. Нельзя признать обоснованным изменение соотношения между величиной федерального бюджета и бюджетами других уровней в пользу федерального центра.

В 2006 году соотношение между расходами федерального бюджета и бюджетов других уровней намечено довести

Стабилизационный фонд составит к концу 2008 года более 3 трлн рублей, или 53 % от доходов федерального бюджета.

до 55:45, в то время как бюджетным кодексом это соотношение определено как 50:50. Подобные бюджетные перекосы в пользу федерального центра, особенно при осуществлении муниципальной реформы, когда расширяются функции региональных властей, представляются весьма опасными.

Не меняется кардинально и ситуация с обеспечением экономической безопасности Российской Федерации, хотя

определенные улучшения в этой области имеются. Значительное количество фактических и прогнозных показателей социально-экономического развития страны приближается к количественным параметрам пороговых значений экономической безопасности. Следует признать, что факторы, угрожающие национальным интересам России в сфере экономики, не позволяют вывести страну из опасной зоны.

Правда, некоторые важнейшие сферы получили значительную поддержку. Так, увеличены расходы на национальную оборону с 554,8 млрд рублей в прошлом году до 668,3 млрд рублей; на национальную безопасность и правоохранительную деятельность — с 440,7 млрд рублей до 540,1 млрд рублей; на национальную экономику — с 246,9 млрд рублей до 337,3 млрд рублей; социальную политику — с 183,5 млрд рублей до 209,9 млрд рублей; на решение общегосударственных вопросов — с 498,1 млрд рублей до 647,2 млрд рублей. Тем не менее, проблема закрепления этих позитивных тенденций по-прежнему стоит достаточно остро, и ее решение во многом зависит от деятельности правительства в экономической сфере.

Уверенный курс: движение в тумане

Трагедия нашей реальной экономики в том, что государственная власть под влиянием эйфории от дорожающей нефти ложно оценивает макроэкономическую ситуацию. Имеющиеся позитивные тенденции закреплены «ценовыми» успехами на нефтяном рынке, а вовсе не реальным ростом производства, социального обеспечения населения, обеспечения его безопасности, укрепления системы национальной безопасности.

Высшая законодательная и исполнительная власть Российской Федерации предпочитает не замечать потока угрожающих показателей и считает возможным не прислушиваться к выводу ученых Центра финансово-банковских исследований Института экономики:

«Проект бюджета на 2006 год является государственным документом, обрекающим российскую экономику в лучшем случае на сохранение сложившихся темпов экономического роста без заметных структурных сдвигов. Имеющийся рост не обеспечивает необходимого продвижения России в решении стратегических задач, повышении ее роли в мировой экономике и сохраняет точки уязвимости ее геополитических позиций». ■