

Ведущий. Мы начинаем наш очередной, девяносто восьмой диспут АНЦЭА, который сегодня посвящён бюджетным правилам России с аргументами «за» и «против». У нас участвуют два уважаемых диспутанта – Евсей Томович Гурвич, руководитель экономической экспертной группы и президента АНЦЭА, и Олег Витальевич Буклемишев, директор Центра исследования экономической политики экономического факультета МГУ.

У нас стандартный регламент. У каждого выступающего по двадцать минут. Соответственно, после первого выступления второй участник задаёт два вопроса, на которые получает два коротких ответа, ну и после этого, соответственно, выступает сам. Потом, опять же, ответный обмен вопросами и репликами, после чего у нас происходит сбор вопросов из зала, на которые уважаемые коллеги отвечают, и затем будет, я надеюсь, время для дискуссии и для комментариев. У нас есть объективное ограничение по времени, потому что Олегу Витальевичу нужно улететь сегодня в командировку, ему нужно в восемь часов отсюда выйти, чтобы успеть на самолёт. Ну, я думаю, что это в наших общих интересах – закончить вовремя.

Хорошо, тогда у нас первый выступающий – Евсей Томович. Я предоставляю ему слово.

Гурвич. Спасибо.

Я прежде всего хочу обратить ваше внимание на цитату, которую я привёл. Она показывает на глубокую укоренённость идеи бюджетных правил, которые были впервые сформулированы ещё три с половиной тысячи лет назад, и сформулированная идея была практически реализована с большим практическим успехом. Несколько позже, но тоже очень давно, примерно две с половиной тысячи лет назад было опубликовано в авторитетном издании, поэтому я сразу хочу позиционироваться как защитник традиционных ценностей в данном случае. Ну и пойду сразу по вопросам, которые вынесены на наш диспут.

Бюджетные правила – что это такое? Это количественное ограничение на величину бюджетных показателей. Основная цель бюджетных правил – защита долгосрочных интересов страны против краткосрочных интересов и соблазнов политиков и групп интересов.

Бюджетные правила бывают национальные и наднациональные, как пакт стабильности и роста в зоне евро. Дальше они делятся по ограничиваемым показателям: на величину долга, на дефицит или структурный дефицит, на расходы в процентах ВВП или темпы роста; ну, менее принято – на доходы.

Значит, бюджетные правила. Их почти не было в начале восьмидесятых. Там было не больше десятка стран, использующих бюджетные правила в середине семидесятых годов, и сейчас порядка восьмидесяти стран имеют бюджетные правила на национальном и наднациональном уровне, причём это и развитые страны, и страны с формирующимися рынками, как мы, примерно поровну в равной пропорции. Если мы посмотрим, какие виды бюджетных правил распространены, то наиболее популярные – это ограничение на дефицит и ограничение на величину долга. Ну, собственно, как это и в европейской зоне евро принято.

Зачем нужны бюджетные правила? Наука выдвигает два объяснения. Первое – это близорукость политики. Если думать только о ближайших выборах, то имеет смысл тратить как можно больше, поскольку расплачиваться будут уже всё равно другие политики. Ну и второе – это известная «трагедия общин», то есть это когда ограниченный ресурс находится в коллективном пользовании. Известна эта классическая игра; она в чём-то напоминает дилемму заключённого, когда индивидуально оптимальная стратегия для каждого – это по максимуму использовать общий ресурс, но эта же стратегия является очень далёкой от оптимальной для общины в целом. Для общины в целом оптимальным является договориться, скоординироваться о действиях, ограничить аппетиты каждого участника, и в этом случае в итоге все окажутся в выигрыше. В литературе эту ситуацию применительно к бюджетной политике («трагедия общин» – это такая общая концепция) принято называть

voracity effect, то есть «эффект прожорливости», когда каждая лоббистская группа, группа интересов лоббирует увеличение расходов или снижение налогов в свою пользу. Объяснение в том, что выигрыш получает именно эта группа, а бремя финансирования дополнительных расходов ложится, распределяется более или менее равномерно на всех. То есть, если говорить не научными словами, а попросту, все хотят потратить общественные ресурсы за чужой счёт. Если кто-то считает, что это неактуально для нашей страны – может посмотреть на борьбу, которая разворачивается вокруг расходования средств ФНБ.

Ну и свобода рук в бюджетной политике опасна, потому что каждый отдельный шаг может выглядеть безопасным, пока негативный шок не вызывает кризис. В Греции долг был стабильным, пока не произошёл международный финансовый кризис, и долг взлетел очень быстро, и страна уже много лет мучается и мучает других. Госдолг России в 1997 году тоже выглядел не таким большим, процентные ставки по нему падали, пока не упали цены на нефть. После этого дело дошло до дефолта. Неформальное объяснение: одна из статей по бюджетным правилам называется «Привязанные к мачте», то есть отсылка к аргонавтам, когда Ясон попросил привязать его к мачте, чтобы не поддаваться соблазну сирен. То есть это способ не поддаваться соблазну и безответственной фискальной политике. Бюджетная политика – слишком серьёзное дело, чтобы доверять её политикам.

Есть ещё отдельно специфика стран-экспортёров природных ресурсов, где колебания доходов особенно велики и есть ещё проблема ограниченности запасов. Посмотрите, как менялись доходы федерального бюджета в России в постоянных ценах. В отдельные годы или в плюс уходило до более 50%, или в минус – почти до 30% в отдельно взятые годы. Когда кто-то критикует идею стабилизационных фондов и бюджетных правил, конечно, за всё надо платить, всё имеет свои минусы. Но у меня просьба: в таких случаях говорить, как нужно решать проблему этой волатильности. Получается, если мы не накапливаем бюджетные фонды, резервный фонд, тогда остаётся больше заимствовать в плохие годы, погашать в хорошие годы. Но опыт не только России, а всех стран показывает, что такая политика отчасти применима для развитых стран, но не работает для развивающихся стран с формирующимися рынками, особенно для ресурсозависимых. Потому что как раз когда ухудшается, падает, скажем, цена на нефть, снижается доверие инвесторов к этой стране, к этой экономике, и фактически страна не больше занимает, а меньше. У неё просто нет возможностей увеличить заимствования. Это мы посмотрели; в частности, для России - при падении цен на нефть мы не только не можем занять дополнительно, но, наоборот, кроме потери доходов мы ещё должны компенсировать потерю источников финансирования.

Бюджетные правила для сырьевых стран делятся на сглаживающие эффект волатильности, то есть мы избыток, сверхдоходы сберегаем в хорошие годы, а потом в плохие годы тратим то, что сберегли. Такие фонды работают, в частности, в Чили и в Монголии. В Чили – здесь написано – фиксирован размер структурного дефицита, рассчитанный с учётом прогнозируемых на десять лет специальной комиссией экспертов цен на медь и молибден. То есть рассчитываются доходы при средней за следующие десять лет цене, к этому добавляется заданный структурный дефицит, который несколько раз менялся, но, в принципе, он небольшой, близок к нулю. Для Монголии – они, как и мы, считают назад, только не на десять, а на шестнадцать лет долгосрочную среднюю цену.

Сберегающий для будущих поколений фонд действует в Норвегии. В России действовал один год – в 2008 году; это была вторая версия бюджетных правил. Потом это было из-за кризиса приостановлено. Все нефтедобывающие страны (основные нефтедобывающие, сильно зависящие от нефти) имеют нефтяные фонды, куда направляются деньги, доходы бюджета государства от нефти, но это не то же самое, что бюджетные правила. Бюджетные правила – это количественное ограничение на параметры бюджетной политики. Нефтяной фонд – это в большинстве случаев просто управление нефтегазовыми доходами в другом режиме, чем общими, то есть разделение потоков. На

самом деле не так много ресурсозависимых стран, которые используют в строгом смысле слова бюджетные правила.

Почему многие страны принимают бюджетные правила? Корни, как я показывал на графике роста числа, лежат в семидесятых годах. Дальше текст, который, поверьте, я не подгонял под сегодняшние реалии, но если убрать слово «безработица», то что-то до боли напоминает. В условиях замедления роста развитые страны пытались разогнать экономику, не проводя болезненные и непопулярные реформы. Для этого они расширяли масштабы монетарных фискальных стимулов. С середины семидесятых по середину девяностых годов средний госдолг стран ОЭСР почти удвоился – с сорока до семидесяти пяти, но результатом стал только рост инфляции и безработица. Вот про безработицу – да, непохоже. В результате произошёл поворот к ограничению дискреционной политики и центральных банков, и правительств. И экономисты, и правительства, и страны разочаровались в дискреционной политике и решили, что нужно ограничивать действия правительств.

Что даёт применение бюджетных правил, международный опыт? Некоторые эконометрические исследования говорят, что бюджетные правила снижают цикличность расходов. Наиболее эффективными, как показывает опыт, являются ограничение дефицита и долга, но на самом деле результаты неоднозначные, поскольку здесь много тонкостей. Есть проблема самоотбора. Может быть, страна достигает успехов не потому, что применяет бюджетные правила, а потому, что вообще для неё приоритетом является стабильность, и проявлением этого является и введение бюджетного правила, и проведение ответственной бюджетной политики. Вообще все подчёркивают, что бюджетные правила – это только часть общей бюджетной политики, поэтому они не работают сами по себе, а надо их рассматривать только в комплексе с остальными элементами. Последняя работа – появилась концепция культуры экономической стабильности: что есть страны, которые из года в год проявляют, отдают приоритетность задачам поддержания макроэкономической стабильности. Ну и некоторые авторы указывали, что бюджетные правила могут играть важную роль как сигнал для внешних инвесторов. Если раньше страна вела себя не очень ответственно, то принятие ей бюджетных правил и тем более соблюдение их – это признак того, что она теперь одумалась и встала на путь добродетели.

Применительно к России. Я уверен, что главным побудительным мотивом принятия бюджетных правил была свежая память о кризисе 1998 года. Да, во-первых, применительно к России. Работа показывает, что ещё результаты зависят от дизайна бюджетных правил, и на сегодня считается, что лучший дизайн – это сочетание ограничения структурного дефицита (не просто дефицита, а структурного дефицита), поскольку только в этом случае мы получаем контрциклический эффект. Структурный дефицит с ограничениями на долг. Для формирующихся рынков выделить структурный дефицит, что требует оценки потенциального ВВП, тяжело, но дело облегчается тем, что для нефтедобывающих стран практический цикл почти полностью определяется ценами на нефть. Вот здесь я показал цены на нефть в реальных долларах и доходы федерального бюджета в реальных рублях. Корреляция, если не видно невооружённым глазом, 0,93 между ними.

Что дали бюджетные правила в России? Вот здесь вы видите, что они несколько сгладили расходы. А почему плохо – не сглаженные расходы? Если мы не можем занять, у нас нет резервного фонда, то мы тогда должны адаптироваться за счёт расходов. У нас тогда расходы становятся волатильными. В некоторые годы – мы видели – доходы падают на 30%; мы тогда должны на 30% снижать расходы. Это тяжело чисто политически, как мы видим на примере Греции. Это вредно экономически, поскольку экономика становится волатильной, непредсказуемой. Ну и есть здесь очень много таких однозначных результатов, что макроэкономическая волатильность вредит экономическому росту, замедляет его, поскольку экономика становится непредсказуемой.

Второй эффект – сравните здесь социальные последствия кризисов 1998 года и 2009 года. В одном случае на примерно 30-40% тогда упали все показатели реальных доходов – реальная зарплата, реальные пенсии. Во втором случае они выросли.

Какие минусы у применения бюджетных правил? Считается, и это даже писал уважаемый экономист Сергей Гуриев в своей книге «Экономические мифы», что платой за использование резервного фонда является то, что государство теряет в нём деньги. Ну, в принципе, в какой-то степени это было бы и нормально, и естественно. Это страховка. За страховку – все понимают, что нужно платить. Но на самом деле это вообще не совсем так, если мы не будем исходить из общих соображений, а посмотрим конкретно. Вот мы рассчитали доходность хранения денег в резервном фонде с момента его создания 1 января 2008 года. Оказалось, что доходность за счёт процентного дохода – это 1,5% годовых, но ещё фактическая доходность за счёт курсовой разницы – ещё 8,5% годовых, итого средняя доходность – 10% годовых. Средняя доходность фондового рынка за это время была 0,9%, на порядок меньше. Пусть мне те, кто критикуют идею резервного фонда с этих позиций, объяснят, где можно обеспечить безрисковую доходность в России выше 10%.

Ну и последнее. Единственное «негативное» последствие бюджетных правил в России было («негативное» в кавычках) – это то, что кризис 2009 года удалось залить деньгами, и в результате, в отличие от 1998 года, он не дал толчок реформам, не выполнил роль «санитара леса», не было шока, не было и оздоровления. И это одна из причин замедления роста после 2011 года.

Ну и чем объясняется смена бюджетных правил в России? В начале 2000-х все, включая международные организации, считали, что цены на нефть будут колебаться вокруг двадцати долларов за баррель. Эта цена была взята как базовая для стабфонда, но вместо этого цены начали расти. Был принят второй вариант – концепция постоянного нефтяного дохода, под влиянием МВФ, но для России она вообще неактуальна, поскольку она нужна для тех стран, где соотношение добычи к запасам велико. У России оно мало. Мы добываем меньше 3% в год от наших запасов. И в 2013 году третий вариант бюджетных правил, гибкое определение базовой цены как скользящей средней за десять лет с учётом тех уроков опыта предыдущих бюджетных правил.

Что дальше? Опыт текущего года показывает, что бюджетные правила были слишком мягкими. То есть здесь, когда были пиковые максимальные за всю историю цены на нефть, мы не сберегали ничего, расходы были практически равны доходам, и поэтому нам теперь не с чего компенсировать те потери, которые мы понесли при двукратном снижении цен на нефть. Значит, нужно скорректировать бюджетные правила с учётом этих уроков и с учётом дополнительного анализа закономерности движения цен на нефть. У нас есть определённые здесь соображения, но они ещё не до конца готовы, поэтому как-нибудь в следующий раз расскажу.

Спасибо.

Ведущий. Хорошо, спасибо большое. Сейчас два вопроса Олега Витальевича.

Буклемишев. Евсей Томович, у меня вопрос первый. Вы сказали, что мы фактически платим за страховку в виде сбережения средств в стабилизационном или резервном фонде. Скажите, а кому мы платим за эту страховку?

Гурвич. Во-первых, я говорил, что это страховка в том смысле, что нам не приходится нести потери, связанные с необходимостью сокращать расходы при падении доходов. Теоретически есть вообще-то и такие, есть и страховые схемы, когда вы можете действительно купить страховку, но мы их не применяем. То есть страна может купить страховку, получить её в случае, если цены на нефть падают. Это будет в буквальном смысле страховка, и некоторые страны применяют это; насколько я помню – Мексика. В данном случае это плата могла бы быть косвенная за счёт того, что мы размещаем инвестиционный фонд по ставке меньшей, чем могли бы при каком-то другом его использовании. Но я просто показываю, что на самом деле это та страховка, когда страхователь, то есть наше правительство, ещё и получает деньги от размещения денег в резервном фонде, а не платит.

Буклемишев. И второй у меня вопрос такой. Мне показалось, что у вас прозвучал некоторый парадокс. Вы говорите, что правила были слишком мягкие. Тем не менее их

несколько раз пересматривали. Вы ратуете за более жёсткие правила. Не означает ли это, что их пересмотрят ещё быстрее, чем мягкие?

Гурвич. Нет, Олег, я не то говорил. «Были слишком мягкие» относилось к последней версии, которая действует с 2013 года. Я не говорил, что предыдущие отменили, потому что они были слишком мягкие или слишком жёсткие. Я сказал, что первые правила были приняты, когда все считали, что двадцать долларов за баррель. В тот момент это было адекватное. Тогда Андрей Илларионов предлагал одиннадцать долларов за баррель принять базовую цену. Вот это было бы жёстко. Двадцать – я считаю, это был просто консенсус, так что это было адекватно, это было общее консенсусное ожидание будущей цены. Это изменилось, потому что реальность отошла от этих ожиданий. Вторые правила, какие бы они ни были, хорошие или плохие, были приостановлены из-за кризиса. В большинстве – ну, не в большинстве, я не считал, но в очень многих странах – и развитых, и развивающихся – были приостановлены на время кризиса действия бюджетных правил, потому что этот кризис, как известно, был уникальным, самым сильным после Великой депрессии. Так что здесь приостановка не была связана опять-таки с качеством наших бюджетных правил. А мягкость последних правил привела к тому, что сейчас фактически Минфин ставит вопрос о том, чтобы отойти от бюджетных правил, потому что недостаточно мы накопили. Объясню, почему. Они позволяли, например, использовать резервный фонд, замещать им недополученные источники финансирования. Сразу же оказалось, что наши предприятия, в том числе нефтяные компании, недооценены при рекордной цене на нефть за всю историю наблюдения. При ста десяти долларах за баррель они якобы были недооценены. Значит, правительство не получило этих доходов и согласно этим мягким правилам заместило недополученный доход резервным фондом. Я считаю, это была страшная ошибка.

Ведущий. Хорошо, большое спасибо.

Олег Витальевич, Ваши двадцать минут.

Буклемишев. Хорошо.

Я благодарен Евсею Томовичу за то, что он многие вещи, о которых я собирался говорить, уже упомянул. Более того, я скажу, что процентов на девяносто я с Евсеем Томовичем согласен. Но я не согласен с ним в остальных 10%, которые, на мой взгляд, являются в данном случае ключевыми.

Гурвич. В 10% доходности.

Буклемишев. Да-да. Сейчас о 10% доходности вообще отдельно поговорим.

Спасибо Евсею Томовичу и за то, что он дал блестящую цитату из Книги Бытия. Это история Иосифа Прекрасного. Собственно этим он меня натолкнул на изобразительный сюжет, иллюстрирующий мою презентацию – лучше всего эта история изображена на куполе собора Святого Марка в Венеции. Очень хорошо сохранившаяся мозаика.

Немного истории, очень интересная штука: считается, что у Иосифа Прекрасного был реальный прототип – это Имхотеп, который жил, правда, на тысячелетие раньше. Его история рассказана в египетских источниках, но немножко иначе.

Гурвич. То есть ещё четыре с половиной, а не три с половиной тысячи лет.

Буклемишев. Но там история другая, Евсей Томович. Наоборот, сначала были тощие годы, а потом были тучные. Поэтому, строго говоря, в реальной египетской истории бюджетные правила не работали. И теперь, я не знаю, то ли в библейские времена нужно было фальсифицировать историю, для того чтобы оправдать бюджетные правила, то ли еще раньше.

Международный опыт, как работают бюджетные правила – это Иосиф собирает урожай в земле египетской. Как вы знаете, семь лет они собирали урожай, а потом его семь лет тратили, хотя, в общем, никто им ничего не гарантировал. Там хоть сон был, а у нас совершенно непонятно – семь лет нам придётся ждать до следующего изобилия или больше. Мне представляется, что сейчас нам придётся ждать гораздо больше.

Давайте поговорим о бюджетных правилах; Евсей Томович о них подробно рассказал. На этом слайде МВФ изображены: самые черные зоны – это три бюджетных правила, темно-синие – два бюджетных правила, светло-синие, там, где Россия – это одно бюджетное правило. Вот такая классификация. Бывают доходные правила, бывают расходные, балансовые и еще связанные с долгом. У МВФ показано, что бюджетных правил становилось больше в последние годы, это правда.

Так что есть страны, у которых даже больше бюджетных правил, чем у нас. У нас, слава Богу, только одно.

Функции бюджетного правила Евсеем Томовичем тоже были названы. Я бы хотел обратить внимание на функцию «контрциклическая №1», экономическую, тогда как «контрциклическая №2» – это политическая функция, когда действительно нужно погасить не только естественные движения экономики, но и естественные движения души политиков, которые хотят перед собственными выборами тратить как можно больше денег. Бюджетные правила в странах с высокой демократической культурой не позволяют этого делать.

Также не скрою, эмпирические исследования показывают, что если вам нужно достичь быстрого сокращения дефицита или доли государства в экономике, то бюджетные правила в этом смысле тоже работают. Страны, которые применяли бюджетные правила, делали это быстрее, чем страны, которые их не применяли.

Теперь мы переходим к критике бюджетных правил. На левом слайде показана доля лет, в которых применявшиеся в мире бюджетные правила действовали. Я обращаю ваше внимание на самые левые столбики, там видно, что по всей выборке стран таких лет, когда бюджетные правила действовали, примерно 70%.

Скажите, пожалуйста, что это за правило, которое действует в 70% случаев. Я думаю, у нас страна не из тех, где неуклонно соблюдаются правила дорожного движения, но если бы они у нас соблюдались примерно в 70% случаев, наши дороги были бы усеяны трупами и горами искореженного металла. Сейчас такого нет, потому что дорожные правила исполняются у нас немного почаще.

Справа тоже очень интересная картинка, самые правые столбики показывают, что в развивающихся странах бюджетные правила отменяются чаще в хорошие времена, нежели в плохие, что, в общем, тоже понятно и близко нашему сердцу. Это тоже надо иметь в виду.

А вот что еще творят бюджетные правила. Эти графики показывают, что, когда вы сокращаете расходы, они, по крайней мере, в мозгу теоретика сокращаются нейтрально. На деле, как правило, режутся любыми правительствами в первую очередь бюджетные инвестиции. При введении бюджетных правил наиболее быстро убывающей статьей расходов являются именно бюджетные инвестиции, т.е. бюджетные правила категорически вредны для тех стран, которые собираются заниматься инфраструктурой, какими-то социальными инвестициями. Это тоже эмпирический факт по итогам исследований 2014 года.

Баланс позитива и негатива для российской экономики. Иллюстрация, как Иосифа братья достали из рва и продали проезжающим мимо купцам. С одной стороны, достали из рва – это хорошо, с другой стороны, продали – это вроде как плохо. В жизни всегда так: вы не знаете, хорошо это или плохо. Давайте посмотрим внимательно, потому что я не так оптимистичен, как Евсей Томович относительно итогов применения бюджетных правил в российской экономике в последние годы.

То, что я понимаю под бюджетными правилами (хотя, по мнению МВФ, бюджетное правило у нас одно), по сути, это сочетание трех вещей. Первое – это долгосрочная ограничивающая формула для доходов, вторая – профицитные межвременные трансферты, третья – это предел дефицита бюджета в 1%.

Какие плюсы мы получили за счет использования бюджетных правил в последнее десятилетие? Несомненный плюс – это сбережение нефтегазовых доходов. Когда вводились правила, никто не мог предположить, что цена нефти поперет вверх так сильно.

Заслуга бюджетных правил, безусловно, есть, что хотя бы часть этих денег ушла в централизованную мощь. Второе – это возможность проведения антикризисной политики в течение полномасштабного и беспрецедентного кризиса 2008-09 годов. Наконец, сегодня мы имеем ресурсы, за счет которых финансируем то, что иначе финансировать не можем, в частности из-за того, что у нас закрыты долговые рынки. Наличие этих ресурсов дает нам возможность не только финансировать дефицит, но и замещать заимствования.

Теперь давайте посмотрим на минусы. Первый минус – мы действительно сэкономили большое количество денег, но была потеря средств в результате обесценения при зияющих российских проблемах в экономике и социальной сфере (то, что эти проблемы зияют, я думаю, никого убеждать не нужно). Фактически мы переложили решение этих проблем на завтрашний день, одновременно сэкономив деньги для бюджета.

Второе – то, что произошло в кризис. На самом деле (Евсей Томович об этом сказал), наличие фондов в кризис позволило швырять их налево и направо, создало известную ситуацию «moral hazard», когда вы считаете себя способным на многое и не заботитесь об издержках. Во многом из-за наличия фондов мы не стали думать о причинах кризиса, не стали проводить соответствующие структурные реформы, чтобы эти причины искоренять. Кризис прошел незамеченным, он был тихонько «структурно отфинансирован».

Наконец, я считаю, что бюджетные фонды и, соответственно, существование бюджетного правила наносит колоссальный ущерб и сейчас. Никто сегодня никакими реформами, естественно, заниматься не будет, потому что есть такая иллюзия: у нас денег много, и мы этими деньгами до чего-то хорошего перекантуемся, а там будь, что будет.

Стимулов приспособления у организма никаких нет. Когда мы лечимся, обычно берем обезболивающее, но если накачиваемся им до предела, в конце концов, ничего не чувствуем. Это ровно то, что происходит сегодня.

Я обещал сказать о доходности инвестирования. На самом деле, она три года была засекречена. В начале 2015 года наконец рассекретили: доходность в валюте за весь период 0,67% годовых. Такую доходность действительно очень сложно было получить на фондовом рынке РФ, поскольку он в последнее время падает. Но 0,67% – это, по-моему, достойный результат инвестирования средств налогоплательщиков.

Но есть еще следующий слайд. Это реальный эффективный курс рубля к иностранным валютам, год к году, обратный по отношению к 2003 году. Получается, что просто за счет конверсии средств Стабилизационного фонда в доллары мы потеряли 30% к сегодняшнему моменту времени – даже с учетом той девальвации, которая произошла в 2014 году. Конечно, если отсчитывать по моменту поступления средств в фонды, будет другая остаточная стоимость. Но я считаю, что расчет в данном случае более правильный, чем у Евсея Томовича. Те самые 0,67%, их можно смело забыть на фоне этой замечательной картинки.

Теперь третий пункт нашего диспута – причины постоянных нарушений и корректировки бюджетных правил.

Это очень важный сюжет. Я открою страшную тайну, Евсей Томович об этом знает, но забывает сказать: бюджетное правило на самом деле никогда не соблюдалось. Даже тогда, когда мы кричали об обратном.

Во-первых, бюджетный дефицит заметался так же, как и при тинэйджерской уборке, под ковер: центр «заметал» свой дефицит в региональные бюджеты. В последние годы дефицит консолидированного бюджета превышал тот самый предельный 1%, о котором мы так любим говорить, хотя с точки зрения экономики это совершенно контрпродуктивно – когда вы заставляете менее надежных субъектов брать на себя долговое бремя и потом по нему расплачиваться.

Кроме того, напомню, что есть такой трюк, как «условно утвержденные расходы», которая на корню рушит конструкцию бюджетного правила. Их наличие говорит о том, что никакого бюджетного правила в природе не существует, оно не соблюдается.

Наконец, соответствующая глава бюджетного кодекса, где записано про бюджетные правила, стабилизационный фонд и т.д., – несомненный чемпион правки законодательства. Если вы посмотрите на ее текст в правовых системах, там все испещрено поправками. «Изменено тогда-то и еще раз тогда-то». Я не знаю другого закона, который бы столь часто менялся в угоду обстоятельствам. Испещрение поправками ключевого для бюджетной системы законодательного акта убедительно показывает, что бюджетное правило как таковое никто не ценит и не уважает. Каков тогда его смысл?

Главная причина этого изображена мною в виде неравенства: выгода фискального смягчения очень сильно превышает издержки изменения правила.

Во-первых, есть неразрешимые противоречия между сегодняшними насущными социально-экономическими нуждами и наличием свободных неиспользуемых денежных средств, которое создает при этом еще и политическое напряжение по поводу распила этих самых средств. Кроме того, в бюджетной сфере не действуют те же самые механизмы, как у обычных людей. Если человек принимает рациональное решение сберечь деньги и отложить потребление на завтра, это сильно отличается от аналогичного решения, принимаемого от имени консолидированного налогоплательщика. Я прошу прощения за популистский пример, но если вы не хотите оплатить из бюджета лекарство для небезнадежно тяжелобольных людей, и объясняете им и их родственникам, что все это потому, что вы боретесь за финансовую стабильность будущих лет, я думаю, что вас, как минимум, не поймут.

Последние два момента – то, что обычно повышает издержки изменения правил. Это такие вещи как политическая ответственность за те принципы, цели, которые вы преследуете. Вы же приходите к власти, выдвигая какие-то цели, соответственно, бюджетное правило должно жить их реализацией. Если вы не несете ответственности за то, что изменяете провозглашенные вами же правила, то о чем тут можно говорить?!

Это ровно суть моего вопроса, который я задал Евсею Томовичу: в чем гарантия, что в будущем любые, мягкие, жесткие, оптимальные и неоптимальные бюджетные правила не будут исправлены точно так же, как были исправлены предыдущие? На мой взгляд, никаких гарантий этого нет. От этого неравенство не выправляется, а только зашкаливает.

Четвертый сюжет, последний и самый важный. Нужны ли нам бюджетные правила? И если да, то какие? Сейчас я попробую рассказать свою точку зрения. Тут сюжет «Плач Иосифа», вот мы все сейчас с вами расплачемся и придумаем какие-то новые бюджетные правила.

Предпосылки, из которых я исхожу. Первое. Бюджетное правило должно рассматриваться не с точки зрения бюджетного фетишизма, т.е. сбалансированности в долгосрочном или краткосрочном аспекте, это не дело Минфина. Бюджетное правило должно изобретаться Правительством для реализации социально-экономической программы.

Второе – возвращение цен на нефть к тем уровням, на которых мы активно пополняли кубышки, невозможно, этого не произойдет: бюджетные фонды пополняться так, как они пополнялись в блаженные нулевые годы, больше не будут.

Третье – свободное курсообразование (мы пока его не отменили). Оно ведет к выравниванию со временем текущего счета, поэтому это еще одна предпосылка того, что вряд ли получится так, что у нас будут какие-то сверхдоходы, которые можно будет сберегать.

Четвертое – российский долг пренебрежимо мал. Если раньше его можно было погашать и использовать на это те же самые бюджетные фонды, считая, что это правильно, то сегодня это делать невозможно. Нынешняя экономическая политика реализовала высказанную некогда А. Илларионовым странную в общем-то мысль, что «большой долг России – это благо, а не беда». Погашение долга из нефтяных сверхдоходов выглядело рационально, а их сбережение, которое, по моему убеждению, себя скомпрометировало – нет.

Я считаю, что бюджетные правила в их нынешнем виде контрпродуктивны и, в любом случае, не принесли российской экономике пользы. Необходима более гибкая экономическая политика, а не постоянный ее пересмотр, как происходило с бюджетными правилами и фондами в последние годы.

Ключевой слайд иллюстрирует следствие из основного макроэкономического тождества, гласящего, что бюджетный дефицит или бюджетный профицит соответствует чистому сбережению частного сектора. То, что сберегает государство с учетом текущего счета платежного баланса, с противоположным знаком мы видим на балансе частного сектора. Таким образом, чем больше вы наращиваете профицит бюджета, тем больший инвестиционный дефицит возникает у частного сектора.

На графике синяя линия – это текущий счет, который в последние годы сокращается, красная – это бюджетный баланс, а зеленая – это то, что у нас получается в итоге с балансом частного сектора. Можем ли мы себе это позволить с учетом имеющегося инвестиционного кризиса? Мне кажется, что не можем. Политика профицитов неизбежно приведет нас к тому, что мы задохнемся в еще большем инвестиционном дефиците в частном секторе, поскольку «сберегая» на уровне государства, мы изымаем тем самым ресурс из частного сектора.

Бюджетное правило по-новому: я предлагаю убрать предел дефицита, это вредное и ненужное правило. Нужно заменить ограничивающую формулу для доходов формулой для циклических расходов. Межвременные профициты: нужно перестать заблуждаться, что сбережения государства – это то же самое, что сбережения частного сектора. К сожалению, это то же самое, но с противоположным знаком.

Последнее. Евсей Томович об этом тоже говорил, когда упоминал пример Чили, что нужен независимый орган (Fiscal Council), который и должен рекомендовать бюджетную политику, и этот независимый орган должен выступать в качестве не политического, конечно, органа, принимающего решения, а той структуры, которая является арбитром, высшим авторитетным экспертом. Такие органы во многих странах существуют.

Здесь я закончу, подробнее об этом я смогу поговорить в ответах на вопросы. Мне кажется, что фараону давным-давно пора проснуться, он спал слишком долго. Никаких бюджетных правил в его времена, как мы выяснили, не существовало, и сегодня они вредят российской экономике. Нужен коренной пересмотр идеологии бюджетных правил и бюджетного сбережения, а также честный анализ того, что произошло в этой сфере за последние десятилетия. Спасибо.

Гурвич. У меня гораздо больше вопросов, но для начала ограничусь двумя. Вы сказали, что правило действует в 70% случаев, какая же от них может быть польза.

Буклемишев. Вы передергиваете, Евсей Томович. Я сказал, что правило, действующее в 70% случаев, это не правило.

Гурвич. Хорошо. Правило или не правило, а важно работает это или нет. Давайте каждый из нас вспомнит, сколько раз он давал себе клятву, что с понедельника начнет соблюдать диету. Наверно, меньше, чем 70% потом выполняли эту клятву. Как Вы считаете, Олег Витальевич, могут ли в таких условиях, когда только 20% людей потом действительно будут соблюдать свою клятву, может ли диета как понятие быть полезной? Или поскольку такой маленький процент людей их соблюдает, нужно забыть их и запретить?

Буклемишев. Можно я отвечу, пока не забыл. Мне в голову пришла действительно удивительная штука, потому что у нас сегодня такая клерикальная тема постоянно возникает.

Гурвич. Сакральная.

Буклемишев. Польза от диет несомненна. Даже если нам нужна диета, давайте не будем божиться, что мы всегда и при всех условиях будем ее соблюдать, тогда наверняка нам станет лучше.

Гурвич. Большая часть Ваших контраргументов связана с тем, что вредно сберегать.

Буклемишев. Государству.

Гурвич. Да. Государство использовало бюджетное правило, которое действительно предполагает долгосрочное сбережение на протяжении 1 года. 2008 год был, с Вашей точки зрения, незадавшийся. Во всех остальных случаях оно использовало не сберегательные, а только компенсирующие правила, которые не предполагают какое-то накопление. Они предполагают сбережение в хорошие годы и использование в плохие годы, это вполне симметрично. Мы делали расчет, у нас получилось, что если бы вообще за все время, включая тот год, когда мы собирались сильно сберечь, если бы мы вообще не использовали бюджетное правило, а все тратили немедленно, то уровень расходов увеличился бы примерно на 2,5% всех расходов. Стоят ли 2,5% такого пафоса? Вы так красочно говорили, что люди не поймут, почему, если им нужно лекарство, вместо того, чтобы давать им лекарство, государство сберегает. Или что можно было бы не сберечь, а что-нибудь строить. А как быть в плохие годы? Что Вы скажете людям в плохие годы, когда цены на нефть падают, поймут ли они в эти годы, почему правительство не дает им лекарств?

Буклемишев. Вы задали три вопроса. Я позволю себе вернуться на 2 слайда назад и рассказать о том, как с моей точки зрения должно выглядеть бюджетное сбережение или использование этих самых излишков. Оптимальное с моей точки зрения сбережение – это возврат лишних для бюджетной системы налогов частному сектору, потому что использование денег частным сектором есть наиболее эффективный способ сбережения, нежели любые колупания от имени государства. Второй по приоритетности – это погашение госдолга (я сказал, что, к сожалению, он у нас почти закончился). Третье – это те или иные бюджетные инвестиции, а только четвертое – это сбережение профицита в ценных бумагах США и других развитых государств под мизерную ставку.

А если говорить о сегодняшней практике, то я бы за счет остатков ФНБ восстановил бы инвестиционную льготу, раз уж у нас такая проблема с инвестициями. Компенсировал бы 50% вложений в основной капитал организациям точно так же, как это делалось в начале нулевых (мы тогда эту норму отменили, совершенно по другим соображениям). Если сегодня вернуть эти деньги инвесторам из ФНБ, может, это принесло бы больше пользы, чем их «сбережение» в американском казначействе.

А про то, что бывают плохие годы, я скажу, вернувшись к реальной доbibлейской истории, которая началась с тощих коров. Они же как-то прожили до появления коров тучных. Жизнь так и устроена, цена на нефть волатильна, экономическое развитие волатильно. Все время у вас будет зашкаливать, всегда вы будете вываливаться в минус по фондам, потом опять лихорадочно продолжать их накапливать, понимая, что накопленного ни на что не хватит.

Есть и другая история. Говорят, раз у нас такая огромная пенсионная проблема, давайте мы будем потихоньку деньги из налогов выжимать, сберегая для ее решения. То, что сегодня происходит с ФНБ, я надеюсь, всем известно, оказывается, пенсионная проблема у нас таким образом «решается».

А вообще есть классическое бюджетное правило (хотя оно, конечно, не такое старое, как история Иосифа Прекрасного): если у вас есть временный шок, вы его финансируете. Если у вас есть постоянный шок, вы должны к нему приспособливаться. Вот у нас исчерпываются нефтяные запасы, наверное. Вы надеетесь сберечь на то время, когда они исчерпаются? Не выйдет. У вас растет доля населения в преклонных возрастах. Вы надеетесь, что мы с помощью нефти сможем этих людей на всю жизнь обеспечить? Никогда.

Ведущий. Коллеги, мы переходим к вопросам. Первый раунд.

Муж. Институт экономической политики. Первый вопрос Евсею Томовичу про его взгляд на усовершенствование бюджетного правила. Насколько правильно смотреть на прошлые цены на нефть, или лучше смотреть на лучшую оценку завтрашней цены, потому что она получается суперинертная. Если после 10 лет 100 долларов за баррель 10 лет 20 долларов за баррель, все будет очень плохо. Может, надо смотреть не на дефицит

федерального бюджета, а на правительства, которое поможет не прятать под ковер все эти вещи?

Муж2. Евсей Томович, как вы видите модификацию бюджетного правила? Вы сказали, что у вас есть наработки. Когда Вы планируете представить их Правительству?

Муж1. Силуанов заявил, что в 18-ом году (не раньше) они вернуться к тем бюджетным правилам. Сейчас есть некая паника, непредсказуемость цен на нефть, поэтому все немножко отодвинули эту тему. На что вы рассчитываете? Какие ваши расчеты? По каким направлениям вы движетесь по изменению бюджетных правил?

Вопрос к Олегу Витальевичу по поводу жизни без бюджетных правил. В последнем интервью Мау, которое я видел в «Ведомостях», он тоже сказал, что немножко ошибался в бюджетных правилах. Сейчас он видит их таким образом, что все дополнительные доходы следовало бы расходовать на инвестиционные цели, поскольку стройки можно заморозить в случае кризиса, и ничего, в принципе, с этим не станет. Хотя это достаточно спорный вопрос. К замороженным стройкам интерес со временем разрушается, и, возможно, не к чему будет возвращаться. Собственно, если менять бюджетные правила, инвестиционные расходы. Для инвестиционных расходов тоже нужна некая стабильность. Бюджетные правила позволяют, по крайней мере, инвестиционные расходы стабильно обеспечивать. Волатильность цен на нефть, волатильные расходы несут в себе некоторые риски. По поводу цикличности расходов. Что вы имеете под этим в виду?

Муж2. Что я имел в виду под цикличностью расходов?

Муж1. Олег Витальевич предложил 4 направления. Первое направление это налоги, снижение налогов.

Гаврилова. Добрый день! Гаврилова Валерия Евгеньевна, экономический факультет. Благодарю обоих докладчиков. Исчерпывающе, интересно. Вопрос к Олегу Витальевичу. Известен ли вам опыт эффективно работающих бюджетных правил и какой вариант, быть может, нам подойдет в ближайшее время?

Надежда Петровна. Надежда Петровна, экономический факультет. Что вы понимаете под более гибкой бюджетной политикой?

Буклемишев. Первый абсолютно правильный вопрос про «голландскую болезнь», про то, что бюджетные правила выполняют еще и стабилизационную монетарную роль. К сожалению, для того чтобы лечить «голландскую болезнь», бюджетных правил, разумеется, недостаточно. Это проблема гораздо более широкая, чтобы быть «залеченной» бюджетными правилами. Тем более, нельзя использовать исключительно бюджетные правила для того, чтобы лечить эту болезнь. Они все-таки бюджетные, а не стабилизационные. Это некая попутная контрциклическая роль, которую бюджетные правила призваны выполнять. Наверное, в нашей экономике эта роль, эта функция действительно важна. Здесь я с вами склонен согласиться, но в любом случае для того, чтобы лечить «голландскую болезнь», одних бюджетных правил недостаточно.

Ограничение на циклические расходы. Мы как-то считаем по формуле длинного скользящего среднего доходы, прикладываем к ним однопроцентный дефицит и получаем расходы. Это грубо. Есть разные 5-летние и даже 10-летние периоды, на что мы сейчас убедительным образом натолкнулись. Бывают разные стадии циклов разной длины, а цена на нефть у нас все-таки не совсем совпадает с экономическим циклом. У нас есть ведь, помимо нефти, еще какая-то экономика. Если же мы приспосабливаемся только к цене на нефть, то это совершенно другая история, от которой, я так понимаю, мы всячески хотим уйти. Государство должно, наверно, тратить больше денег не в те моменты, когда цена на нефть падает, а в те моменты, когда целесообразно увеличивать госрасходы.

Второе соображение: вообще, наверно, криво отсчитывать что бы то ни было от доходов. Как только вы начинаете считать от доходов, у вас сразу возникает невероятный соблазн, и Правительство об этом постоянно думает: а что, если доходы окажутся больше, чем мы хотели потратить с помощью такой формулы? Поэтому, с моей точки зрения, было бы более правильно таргетировать некие циклические расходы. Причем ограничить их надо

тем уровнем расходов, которые нам нужны в момент кризиса. Например, установить их на уровне доли от ВВП и попытаться каким-то образом «плясать» от этого. Разумеется, те возможности, которые возникают в период высокой нефтяной конъюнктуры, не должны даже близко подводить к такому уровню расходов к ВВП.

Вопрос о том, что Мау ошибался. Можно предположить такое, что Мау ошибался? Наверное, нет. Жизнь без бюджетного правила? На самом деле очень близко со следующим вопросом о том, где бюджетные правила работают.

Я опять воспользуюсь тем, что моя презентация еще здесь. В развитых странах (те, которые второй, средний столбик левой полудиagramмы) видно более ровное соблюдение бюджетных правил, а в развивающихся странах лучше всего работают долговые правила, когда есть четкие параметры, которые вы фиксируете.

Здесь, как мне кажется, если не целый ответ, то часть ответа на данный вопрос, что в случае, когда есть понимание среди элит, что можно, а что нельзя, когда есть такая штука, как политическая ответственность, существует целеполагание в сфере экономической политики и ответственность за недостижение целей, поставленных при целеполагании. Когда все это есть, то бюджетные правила работают, а когда всего этого нет, получается, что бюджетные правила не работают. К сожалению, последнее – это наша ситуация.

Я предлагал конструкцию «Фискального совета», но, конечно, это розовая мечта. Я далек от того, чтобы думать, что у нас в сегодняшних условиях можно создать какой-то независимый экспертный орган, который будет хотя бы в малом диктовать Правительству, что ему можно, а что нельзя делать. Я, безусловно, не настолько наивен, чтобы считать это возможным. Тем не менее это не более утопическая мысль, чем нагромождение новых формул, которые приведут нас к ситуации некоего нового бюджетного правила, которое будет отменено при первом же случае, когда политическая и экономическая конъюнктура этого потребует.

Более гибкая бюджетная политика – это когда вы строите свою политику не от каких-то изначально заложенных клише, не от какого-то абстрактного принципа, бездефицитного бюджета или чего-то еще, а от того, сколько вам реально сегодня нужно потратить на те или иные нужды. Дальше надо уже смотреть на издержки, отказываться от каких-то проектов. Меня в данном случае больше всего беспокоит, что, отказавшись от одной догмы, переключимся на другую, которая просто будет выражена другими формулами. Эти формулы могут быть сколь угодно красивыми, но они не будут работать, потому что жесткие правила имеют своей оборотной стороной необязательность их исполнения, как только возникает нужда, а нужда при жестких правилах будет возникать достаточно часто и причем сразу очень сильная.

Гурвич. По поводу «голландской болезни». Все-таки, несмотря на все мои усилия, мне не удалось донести ни до оппонента, ни до аудитории, что у нас компенсирующее бюджетное правило, а не сберегающее. Сберегающее было с первого января по 31-ое декабря 2008-го года. Сберегающее, в принципе, да, оно действительно может ограничить укрепление национальной валюты, компенсирующее сглаживает колебания реального курса. Сглаживание не имеет отношения к «голландской болезни». Это первая часть. Во второй части действительно, в последнее время все больше исследователей приходит к тому, что все-таки правильнее говорить не о «голландской болезни», а о ресурсном проклятии, что основная проблема носит институциональный характер, а не макроэкономический. Кстати, один из механизмов, которые конкурирует при объяснении худших показателей нефтедобывающих стран, это как раз непогашенная, несглаженная макроэкономическая волатильность. Сейчас она идет где-то на втором месте после институциональной деградации, связанной с ресурсным богатством, которую мы действительно наблюдаем. Впереди в первоначальной гипотезе механизм «голландской болезни» как объяснения худших результатов. Макроэкономическая волатильность. Здесь предлагается все-таки с ней не бороться, а ученые считают, что она важнее, чем классическая «голландская болезнь».

Дальше совершенствование бюджетных правил, в частности брать базовую цену (сглаженное среднее) не как среднее за прошлое, а как будущее. Да, Чили использует этот механизм, но про прогнозирование цен на медь и молибден я мало что знаю, поэтому не буду говорить. Может быть, для Чили это очень хороший механизм. Про прогнозирование цен на нефть у меня есть некоторый опыт. Только отдельные примеры. В конце октября 2014-го года вышел одновременно прогноз МВФ и Мирового банка. Они дружно предсказывали на 3 года (15-ый, 16-ый, 17-ый) такую цену, примерно 98, 96, 95 долларов за баррель. Эти 3 года. В октябре, а, может, даже в ноябре 2008-го года Американское энергетическое агентство предсказывало на 2009-ый год 150 долларов за баррель. Я смотрел их фьючерсные котировки. И фьючерсы, и международные организации делают одно и то же. Они предполагают, что в будущем цена будет той, которая есть сейчас. Может быть, это оптимальное правило по сравнению с какими-то другими, но оно только не улучшит наши бюджетные правила.

Что касается Роснефти, это действительно важный бюджетный риск. Я не думаю, что одно бюджетное правило может справиться со всеми бюджетными рисками, но я считаю, что мы должны навести порядок с неявными обязательствами с одной стороны. Правительство не должно это официально принимать, но оно должно создать перечень своих потенциальных неявных обязательств и еще более четко определить перечень этих бюджетных обязательств. Я бы предложил отделить Роснефть от государства и отказаться от практики, которая у нас есть (приватизация прибыли, национализация убытков). Мне кажется, что при такой практике не помогут никакие бюджетные правила.

Модификация бюджетных правил и позиция Минфина. Поскольку у нас были слабые, недостаточно жесткие бюджетные правила, мы не накопили. Несмотря на то, что были рекордно высокие цены в последние годы, мы не накопили денег для того, чтобы компенсировать нынешнее падение цен. Мы можем 2 года продержаться, но тогда потратим весь резервный фонд. За этими двумя годами, как все помнят, следуют президентские выборы 2018-го года. Конечно же, мы не можем подойти к президентским выборам, не имея ничего в резервном фонде, поскольку прогнозировать цены на нефть, как только что мы говорили, никто не умеет. Мало ли, что может произойти, поэтому лично я бы сейчас установил небольшие дополнения к бюджетным правилам. Например, сказал бы, что мы не можем за один год тратить больше, чем треть резервного фонда или еще какое-нибудь. Одновременно начал бы обсуждение новой усиленной версии бюджетных правил. Я думаю, что на самом деле у нас средняя цена на нефть берется за 10 лет, а у Монголии берется за 16 лет, но анализ показывает, что нефтяной цикл продолжается более 10-ти лет, поэтому бюджетное правило по 10-ти годам само по себе проциклическое. Нам просто нужно брать среднее за весь нефтяной цикл. Сейчас мы как раз анализируем, проводят спектральный анализ нефтяного цикла. Это отдельная тема. Я не готов сейчас это обсуждать.

Пускать деньги на инвестиционные расходы, чтобы, когда доходы падают, замораживать их. Во-первых, на инвестиционные расходы можно пускать, если мы хорошо умеем их реализовывать. Во-вторых, в один год на 50 % увеличились доходы федерального бюджета. Расходы на все инвестиционные проекты государства - это порядка 4 % ВВП. Значит, в полтора раза увеличились доходы федеральный бюджет. Это 10 %. Значит, мы с трех до 13-ти сразу увеличиваем строительство. Сектор явно будет перегрет. Зато потом, когда цены падают, хорошо, мы можем заморозить строительство, но на что мы будем покупать лекарства, о которых говорил Олег Витальевич? Мы же не можем эти стройки продать. Чем мы будем платить учителям, чем мы будем платить пенсионерам при падении? На этот вопрос нет ответа, поэтому я считаю, что такая схема нежизненна.

Муж3. Если бы была возможность либо чтобы правило выполнялось, либо чтобы вы его улучшили, как вы собираетесь его улучшить (тут у каждого свои мысли), что бы вы выбрали? Чтобы выполнялось правило, которое есть сегодня, или его дальнейшее улучшение?

Жен2. Добрый день! Во-первых, о бюджетных правилах. Они должны быть очень жесткими. Если бы у нас был триллион долларов, все было бы во много раз лучше и проще. Вопрос у меня следующий. Сейчас проходит программа модернизации нефтяного сектора. В связи с этим, как я понимаю, оказывается очень большое давление нефтяными компаниями, чтобы потратить больше денег на модернизацию нефтяного сектора. Что с этим делать?

Малаев. Малаев Антон, по поводу модификации правил. Почему вы не рассматриваете управление по ограничению, структуре расходов? Некоторые страны включают свои бюджетные правила. Допустим, там некая доля расходов на развитие. Сейчас ведется активная дискуссия по поводу ограничения расходов на социальную политику. У нас расходы на оборону занимают более трети бюджета, если не больше. Мы оказываемся некими заложниками госфинансов. Это пенсионеры, их пенсии, поскольку сейчас законодательно есть привязка к инфляции. ...

Муж2. Выполнять или улучшать? Я думаю, то правило, которое сейчас есть, не совсем жизнеспособно, поэтому я бы предложил сначала его улучшить, а затем постепенно начать его выполнять. При этом это не такая безнадежная задача. Здесь Олег Витальевич упоминал политический цикл, кроме нефтяного цикла. Действительно есть такой важный эффект, что перед выборами бюджетные расходы увеличиваются, потом после выборов режутся. Было исследование, которое показало, что этот цикл действует не во всех странах, что он действует не в очень зрелых странах, а в странах со зрелой демократией люди уже понимают, что они уже живут не одним днем. Они живут на горизонте, если не нефтяного цикла, то, по крайней мере, политического цикла, поэтому они оценивают политику не текущим днем, а в рамках цикла, к чему я всех и призываю. В этих странах исчезает политический цикл, потому что уже дополнительные голоса этим не купишь, и люди понимают, что за этим следуют. Там был даже критерий: зрелая демократия – это страна, где 25 лет проводятся конкурентные выборы, поэтому я думаю, что постепенно, но мы дозреем до культуры макроэкономической стабильности и до этого.

Программа модернизации нефтяного сектора. Да, это давно не новость. Нефтяные компании доказывают, что, если им облегчить налоговое бремя, тогда, соответственно, мы будем больше добывать нефти. Это не исключено. Это значит, что, если им снизят налоговое бремя, то, соответственно, нужно будет сокращать бюджетные расходы. Только и всего. Цикл все равно останется. Просто он немножко сдвинется ниже.

Ограничения по структуре расходов. Я только что говорил, что я оптимист, но я все-таки не настолько оптимист, чтобы верить, что будут приняты ограничения на военные расходы и что они будут выполняться, поэтому я стараюсь все-таки оставаться в рамках чего-то хотя бы относительно реалистичного.

Буклемишев. Я, наверное, не очень четко выразился. Я считаю, что и предыдущая, и нынешняя редакция (фактически уже бездействующая) бюджетных правил неправильны, контрпродуктивны и, вообще говоря, вредны для российской экономики. Мое мнение таково, поэтому я никак не могу ратовать за соблюдение этих правил.

Жалко, что мы не накопили триллион? Хотя я и сам работал в Минфине, не думаю, что это было бы самой большой заслугой – накопленный триллион при разваливающейся инфраструктуре, при том состоянии социального сектора, которое мы имеем в Российской Федерации. Сидеть на триллионе, из которого 30% за 10 лет исчезло? Извините, но я никак не могу согласиться с подобным подходом. Я считаю, что это категорически неправильно.

Возвращаясь к тем вещам, которые могли бы быть сделаны, все-таки мы довольно успешно и качественно погасили долг Российской Федерации, а теперь выяснилось, что мы не можем использовать долговой инструмент. Раньше было понятно, что наращивать долг большими темпами нельзя, хотя обычно в странах более-менее развитых или в странах, проводящих ответственную политику, долг выступает основным фискальным демпфером.

Хотя Евсей Томович, безусловно, прав: с контрциклической точки зрения у нас как-то с долгом не получается, но это не получается во многом оттого, что существуют те самые

условно утвержденные расходы, существуют другие аппетиты, которые заставляют заимствовать, в том числе в тучные годы. Собственно, поэтому возникает перекос.

Сегодня же инвесторы не знают, чего Российская Федерация собирается делать на долговом рынке в ближайшие годы, когда у нас, скорее всего, будет дефицит. Кто сегодня может сказать рынку: «Мы к вам завтра приедем за займами, а в будущем мы будем вести такую-то экономическую политику». Я такого уже тысячу лет не слышал, и мне представляется, что из Минфина исчезла даже элементарная функция разговора с инвесторами (не просто со Сбербанком-ВТБ, а с нормальными рыночными инвесторами, которые раньше покупали наш долг и держат его остатки сейчас). Поэтому восстановление нормальной работы долгового инструмента мне видится в качестве одного из главных моментов для отказа от тех жестких и никому не нужных бюджетных самоограничений, которые, с моей точки зрения, только подрывают экономику России. Бюджетные правила могут улучшать мнение о будущем минфиновских бюрократов, но это совершенно не означает, что экономика страны будет чувствовать себя точно так же, как их самоощущение.

Муж4. Теперь мы переходим к комментариям из зала. У меня просьба поднять руки тем, кто хотел бы что-то сказать по ходу состоявшейся дискуссии.

Муж5. Мне хочется прокомментировать сказанное Евсеем Томовичем. Очень важное понимание, когда он сказал, что эта культура бюджетной дисциплины, культура макроэкономической дисциплины вообще. Бюджетное правило является неким символом, может быть, не совсем непосредственным инструментом в выполнении, но неким символом. Вся дискуссия о том, нужно такое бюджетное правило или нет, строится вокруг того, в какой степени бюджетное правило является символом, а в какой инструментом этой бюджетной дисциплины. Конечно, оно не может подменять бюджетную дисциплину, но, видимо, оно все-таки важно, в том числе и как символ того, что государство все-таки чего-то делает, ставит перед собой какую-то задачу по макроэкономической стабилизации и поддержании бюджетной дисциплины с одной стороны, а с другой стороны, может, действительно что-то сможет ограничить, рост расходов какой-то страны, то есть будет играть какую-то странную и не очень точную роль. При этом все действительно нужно, хотя это не панацея. Понятное дело, что в бюджетное правило очень сложно записать такие вещи, как условные обязательства. Может быть, как-то можно записать дефицит расширенного Правительства, но все равно существует много других обязательств, которые в бюджетном правиле напрямую не пропишешь. Понятное дело, что там множество всего (там и квазигосударственный долг и так далее). Со всем этим, понятно, есть большие проблемы, но все-таки оно нужно. Кстати, еще один пример. Наличие бюджетного правила позволяет сгладить налоги, потому что в некоторых случаях правительство получает сверхдоходы. Не желая, чтобы за них вцепились эти лоббисты, чтобы лоббисты вцепились в профицит, которые потратятся, они снижают налоги, и возникает отсутствие сглаживания налогов, что тоже не очень оптимально.

И в России, видимо, действительно бюджетное правило нужно. О нем разговор будет очень большой, каким оно должно быть. Это очень-очень долгий разговор. Но если его не будет, то, конечно, это будет плохо, потому что когда деньги закончатся, когда будет большой дефицит... У нас правительство является единственным агентом, который отстаивает бюджетную дисциплину. Больше никто этим не занимается. В парламенте этим вообще никто не интересуется. Только в правительстве.

Буклемишев. А что такое парламент?

Гурвич. Не правительство, а Минфин.

Буклемишев. Минфин, да. Именно так.

Муж. Все-таки Минфин.

Буклемишев. Что такое правительство, и что такое парламент?

Муж. Министра финансов назначает президент. Поэтому это тоже каким-то образом, наверное, близко. И наконец, выскажу некоторое недоумение по поводу того, в

чем же правда, какая была реальная доходность этого фонда. Один говорит одно, другой говорит другое. Здесь не может быть двух мнений.

Гурвич. Вопрос методики расчетов.

Буклемишев. Вы считаете. У вас есть рубли. Вы берете рубли и конвертируете в доллары.

Ведущий. Отвечать будем потом, да, хорошо?

Леонид. Евсей Томович, если я правильно понимаю, то бюджетное правило в этой ситуации не позволяет существенно сократить расходы бюджета.

Гурвич. Почему? Сокращать всегда можно. Бюджетное правило не препятствует снижению.

Леонид. Я бы так сказал: оно не обосновывает необходимость сокращения расходов бюджета. Если в предыдущие годы цены на нефть были высокими, а они только-только сейчас упали, бюджет этого года должен быть достаточно большим. Может быть, это и хорошо. Вот именно сейчас, на данный конкретный момент. Например, государство Украина считает, что мы с ним воюем. Значит, наша страна воюет. А когда страна воюет, о каком же сокращении расходов бюджета может идти речь?

Буклемишев в чем прав? Безусловно, бюджетное правило не помогает бороться с колебаниями валютного курса и с колебаниями платежного баланса. Государственная монополия на экспорт нефти и газа дала бы гораздо больший эффект с точки зрения стабильности поступления валюты на валютный рынок, а значит и стабильности бюджета нашей страны. Но этого не было.

Таким образом, бюджетное правило как таковое не решало те проблемы, которые оно пыталось решить. Оно не срабатывало, соглашусь тут с Буклемишевым, с точки зрения краткосрочного периода: грубо говоря, 14-15-й, начало 15-го г. Тем паче уже не решает эту проблему на перспективу.

Все будет определяться теми факторами, которые мы не можем прогнозировать: политической ситуацией и ценой на нефть. Поэтому, может быть, стоит забыть об этом ограничении как таковом и просто считать такие вещи: сколько денег Министерство финансов может вбросить в обращение, чтобы не спровоцировать бешеную инфляцию, исходя из этой ситуации. По сути Буклемишев прав, но в некоторых моментах я с ним расхожусь. Не буду более отвлекать внимание собравшихся.

Ведущий. Хорошо. Спасибо. У нас, по-моему, последний комментарий остался, да? Пожалуйста.

Малахов. Малахов Антон, аспирант МГУ. Наверное, немногие знают, что у нас в России еще есть наднациональные бюджетные правила, поскольку Россия является участником Евразийского экономического союза, а там есть тоже бюджетные ограничения по долгу, по дефициту бюджета.

Что касается концепции бюджетных правил и расходования природной ренты, мне кажется, должен быть какой-то баланс между этими двумя позициями. Мы расходует и так 50% природной ренты, что является немалым объемом. Необходимо сохранять некоторую часть, некий объем для того, чтобы проводить контрциклическую политику. Я абсолютно не представляю, каким образом можно проводить бюджетную контрциклическую политику, если мы ежегодно расходует всю природную ренту в зависимости от конъюнктуры. Таким образом, одна рука у правительства является немощной и не может регулировать экономическую стабильность, что нужно делать.

Что я хотел бы сказать по этому поводу, по резервам? Очень важно, что в России есть такие резервы. Несмотря на то, что 2009-й г., может быть, не дал импульс для каких-то структурных реформ, экономика была залита деньгами, многие компании получили деньги, что не позволило им обанкротиться.

Приведу пример Беларуси. Сейчас, по итогам четырех месяцев, есть падение на 2,6%. У Беларуси нет никаких резервов. Поэтому ухудшается и налоговая нагрузка на бизнес в период кризиса, ухудшаются некие экономические условия. У правительства нет

абсолютно никаких рычагов стимулирования экономики в период, когда это действительно нужно.

Бюджетные правила, возможно, работают неэффективно. Это та же самая культура, которую нужно воспитывать. И если она не была на 100% эффективна в последние 5 лет... Но это уже большой задел, большой прогресс тех экономистов, которые предложили это в свое время, начали что-то предлагать. С чего-то надо начинать, как-то надо это развивать. Это является best practice в мировом сообществе. И жизнь без бюджетного правила в принципе невозможна, особенно в сырьевой экономике. А какая цена нефть (80, 100) – конечно, бюджет скорректируется, и мы будем иметь некий более низкий уровень расходов к ВВП. Но скорректируется и бюджетное правило. И мы приспособимся к новому уровню цен на нефть, и будем уже от этого уровня рассчитывать наши долгосрочные уровни доходов и расходов. Спасибо.

Ведущий. Хорошо, коллеги, большое спасибо. У нас остается время для наших докладчиков на финальные комментарии. Я уже запутался, кто у нас последний раз выступал первым.

Буклемишев. Все равно. Давайте я. Из мнений тех, кто выступал, я вижу: мне не удалось убедить людей. Я поделюсь тем, что явилось, скажем так, стимулом для появления этой темы на диспуте, что для меня стало поводом серьезно задуматься на эту тему. Мы с Евсеем Томовичем не так давно присутствовали на одной из дискуссий по бюджетному правилу в Министерстве финансов. И мне показалось (может быть, неправильно показалось), что это очередной пример, когда мы хотим решить реальную, больную и застоявшуюся проблему за счет какого-то симулякра.

Мне кажется, это довольно существенная мысль. Мы заменяем важные и серьезные вещи, у нас давно отсутствующие, всевозможными симулякрами. Заменить ответственную бюджетную, тем более экономическую политику формулой, к сожалению, невозможно. Мне кажется, что сейчас обсуждается как раз формула.

При всем моем реальном уважении я не могу этого принять. Это я хочу подчеркнуть для тех, кто нас не знает. Мы с Евсеем Томовичем на самом деле не идейные противники. С 97-го года мы...

Гурвич. По жизни-то мы друзья.

Буклемишев. Нет-нет, я в данном случае даже не о дружбе, которая вообще не подвергается сомнению. Я говорю о том, что мы участвовали в минфиновских внутренних и внешних баталиях, начиная с 97-го г. И, наверное, в 95% случаев находились по одну сторону баррикад с Евсеем Томовичем. Поэтому нельзя сказать, что мы с ним такие уж идейные противники.

Поэтому в данном случае я хочу сказать, что наши взгляды разошлись, дойдя до некой предельной точки, когда мне кажется, что попытка подмены симулякром реально отсутствующих вещей не получится. Или то, что получится, вновь будет точно так же отменено, подвергнуто сомнению, разбито. Какие вы там циклы (30-летние, 50-летние, 100-летние) на нефть ни стройте, какие вы эконометрические модели в их основу ни кладите, это правило соблюдаться не будет. И не будет оно соблюдаться ровно по политико-экономическим законам. Не потому, что у нас сегодня так, а завтра будет иначе. Просто этого не будет, потому что это невозможно.

И с этим пафосом я совершенно согласен, что нам нужно выстраивать реальные, а не симулякровые механизмы. К этим реальным механизмам, конечно, надо стремиться. Но я не думаю, что формулическое бюджетное правило является шагом в этом направлении. Скорее, это шаг в противоположном направлении. Спасибо.

Гурвич. Спасибо всем выступавшим за комментарии, за вопросы. По поводу того, какая доходность. Это зависит от того, какой брать период, и как считать. Я сказал совершенно конкретную вещь. Резервный фонд был создан 1-го января 2008-го г. Мы посчитали аккуратно его доходность с 1-го января 2008-го г. по 1-е мая 2015-го г. Мы за все время (как я сказал) получили, что процентный доход – в среднем 1,5% годовых дает. И за

счет курсовой переоценки, за счет курсовой разницы (на официальном языке) – 8,5. Итого 10% годовых.

А Олег Витальевич просто показал, что с начала 2000-х лет до какого-то момента...

Буклемишев. С 2004-го г., когда стабфонд был создан.

Гурвич. Да. Цены на нефть тогда росли. Соответственно, курс укреплялся. Потом, когда цены на нефть перестали расти, курс ослаблялся. На самом деле, все зависит от того, как правильно определять период, за который мы считаем. Если мы возьмем период, когда цены на нефть растут, то действительно невыгодно. Но стабилизационный фонд не создается для того, чтобы хранить, пока цены на нефть растут.

Мы сейчас готовим (в этом участвует и Олег Витальевич) большой доклад по бюджетным рискам, который должен обсуждаться на Общественном совете Минфина. Мы там аргументируем, что доходность может быть даже выше, чем за этот период, при определенных бюджетных правилах. Доходность зависит от бюджетных правил, потому что бюджетные правила определяют, когда вы сберегаете, когда тратите. При тех бюджетных правилах, которые мы считаем оптимальными, доходность еще выше, чем 10% годовых. 10% годовых – это примерно равно темпу инфляции. Это много по российским меркам, больше, чем любые другие известные мне надежные инвестиции. Если сравнивать с тем, как сейчас собирается инвестировать, размещать ФНБ, это инфляция плюс 1%, но, как вы понимаете, по надежности это нельзя назвать безрисковой инвестицией, в отличие от государственных облигаций развитых стран, куда вкладывается резервный фонд.

По общим вопросам. Серьезный вопрос: является ли бюджетное правило симулякр или нет. Я вижу эту ситуацию по-другому. Во всем мире, во всех странах написано, что бюджетная политика определяется группами интересов, группами лоббистов, которым противостоит, как правило, министерство финансов, которое единственное отвечает за выполнение бюджета и за макроэкономическую стабильность.

Соответственно, как можно добиться того, чтобы не произошла трагедия общин? Обычно, во-первых, министр финансов является наиболее влиятельным после премьер-министра. Он занимает особое место. Министр финансов, когда им был Алексей Кудрин, был вице-премьером. Он имел еще, как мы можем наблюдать, на постоянных линиях какие-то личные отношения с президентом, который, надо понимать, поддерживал ту политику, которую проводил Алексей Кудрин. И с этой точки зрения бюджетное правило – это еще дополнительная поддержка одинокого министерства финансов в его борьбе против всех лоббистов. Нет, я серьезно. Это не абстрактно. Это результат многолетних наблюдений за бюджетным процессом. В его борьбе против многочисленных групп лоббистов.

Взять уважаемое министерство экономики. Действуют законы Паркинсона: кто за что отвечает, тот хочет на это больше потратить. Министерство экономического развития. Там в разные периоды были разные замминистра, ответственные за макроэкономику, у которых были разные взгляды. Но они в любом случае не способствовали макроэкономической стабильности.

Аркадий Дворкович считал, что главный фактор ускорение экономического роста – это сокращение налогов. В программе, которую подготовило тогда Министерство экономики, было написано предложение: «Сокращать налоговую нагрузку на один процентный пункт ВВП в год». Правда, было написано: «И одновременно сокращать расходы». Но в таких случаях налоги сократить легко, а сокращение расходов обычно так и остается на бумаге.

Потом стал Белоусов, потом Андрей Николаевич Клепач. Они считали, что главное – это не снижение налогов, а увеличение инвестиционных расходов, расходов на создание институтов развития. Но в любом случае, опять-таки, это работало в ту же сторону.

Понятно, что Татьяна Алексеевна Голикова в бытность министром труда и социального развития добилась пенсионной реформы, которая привела к однократному увеличению государственных расходов почти на 4% ВВП. Это больше, чем все наши

расходы на здравоохранение или на образование, сопоставимо с нашими расходами на оборону. Однократное увеличение.

И всем этим достойным людям противостоит одно Министерство финансов. И это как такая дополнительная опора для Министерства финансов. А вы хотите и этого его лишить.

И последнее замечание. Действительно, у нас с Олегом Витальевичем в основном всегда были близкие взгляды, дружеские отношения. Но в данном случае я не могу с ним согласиться. Мне жаль, что Олег Витальевич занял такую позицию: что называется, сейчас потратим, а там как-нибудь проживем.

Буклемишев. Неправда.

Гурвич. Это как раз позиция лоббистов. А мы, экономисты, не должны показывать им дурной пример. И с этой точки зрения такая позиция из уст экономиста, на мой взгляд, достойная сожаления. Я просто могу рассказать (да вы и сами всё знаете), как происходит это «как-нибудь». На примере Греции посмотрите. «Как-нибудь» - это значит, что в первую очередь как раз режутся, если нет резервного фонда, или мы не можем занять, то в первую очередь как раз режутся инвестиционные расходы. Олег Витальевич сожалел, что они сдерживаются бюджетным правилом. Естественно, они первые идут под нож – их легче всего сократить.

Потом сокращаются (это труднее сделать) либо зарплаты в частном и государственном секторе, либо сокращаются люди. И то, и то еще сжимает спрос. И снижение госрасходов, и снижение зарплат частного сектора еще усугубляет спад, который и так у нас произошел от снижения цен на нефть. Страна оказывается в воронке ухудшающихся условий. Люди выходят на улицу, проходят демонстрации, наступают беспорядки. Это стоит за словами «как-нибудь можно прожить». Спасибо всем.

Ведущий. Хорошо. Коллеги, большое спасибо! У нас была вполне живая дискуссия. Я хочу просто чуть-чуть в завершение напомнить, что, например, упоминавшийся Аркадий Дворкович достаточно долгое время работал в экономической экспертной группе, а Татьяна Голикова была замминистра финансов до того, как переместилась в Минздрав. В общем, профессиональная позиция человека на самом деле довольно сильно зависит от того, где он работает.

Реплика. Это правда.

Ведущий. В завершение. У нас следующий диспут будет как обычно в третий четверг очередного месяца. Это будет 18-е июня. По поводу темы смотрите информацию на сайте – мы заранее ее вывесим. Еще раз большое спасибо.