

ОБ ИСПОЛЬЗОВАНИИ РЕСУРСОВ СТАБИЛИЗАЦИОННОГО ФОНДА ДЛЯ СТИМУЛИРОВАНИЯ ЭКОНОМИЧЕСКОГО РОСТА¹

В статье анализируются два варианта использования средств Стабилизационного фонда: инвестирование в реализацию государственных программ и обеспечение снижения налоговой нагрузки на производство (компенсация выпадающих доходов). Рассмотрены макроэкономические результаты и возможные риски при разных вариантах использования ресурсов. Особое внимание уделено возможным институциональным и организационным мерам, обеспечивающим эффективное инвестирование финансовых ресурсов государства.

Оценка ситуации. В последние годы обозначился ряд факторов, снижающих конкурентоспособность продукции отечественных производителей потребительских и инвестиционных товаров. Причем действие этих факторов в ближайшие годы, вероятно, усилится.

К важнейшим из таких факторов можно отнести:

- укрепление рубля, обусловленное необходимостью сдерживать инфляцию в условиях притока нефтедолларов;
- необходимость ускоренного повышения заработной платы занятых на предприятиях, что обуславливается как приближением минимального размера оплаты труда к прожиточному минимуму, так и компенсацией ожидаемого удорожания социальных услуг;
- развитие на потребительском рынке западных торговых сетей, ориентированных на импортную продукцию;
- снижение уровня таможенной защиты рынков.

При условии развития отмеченных тенденций темпы экономического роста в 2006-2008 гг. могут снизиться до 4-5% в год, что неприемлемо для решения насущных задач повышения жизненного уровня населения, борьбы с бедностью, обеспечения национальной безопасности.

В принципе, возможны два альтернативных направления поддержания национальной конкурентоспособности: финансирование реализации национальных проектов, направленных на повышение конкурентоспособности национальной экономики и реализацию конкурентных преимуществ; снижение налоговой нагрузки на производство (прежде всего, обрабатывающую промышленность и высокотехнологичную часть сектора услуг).

В рамках этих вариантов возникает потребность в использовании ресурсов Стабилизационного фонда: в первом случае – для финансирования государственных инвестиционных программ, во втором – для компенсации выпадающих доходов федерального бюджета.

Масштабы ресурсов стабилизационного фонда. Складывающиеся темпы накопления средств в Стабилизационном фонде значительно превышают оценки, принятые в бюджетных расчетах на 2004 г. и на период 2005-2007 гг. Это связано,

¹ Статья подготовлена при финансовой поддержке Российского гуманитарного научного фонда (проект № 03-02-00085а).

В работе использованы результаты сценарных расчетов, проведенных под руководством А.Р. Белоусова с участием К.В. Михайленко.

прежде всего, с мировыми ценами на нефть, существенно более высокими, чем принятые не только в консервативном, но и благоприятном варианте прогноза².

При сохранении высоких цен на нефть базовая величина Стабилизационного фонда – 500 млрд. руб. – может быть достигнута уже к концу 2004 г. (табл. 1). Таким образом, начиная с 2005 г. появляется возможность использовать часть средств Стабилизационного фонда для финансирования государственных расходов³.

Таблица 1

Прогноз поступления средств в Стабилизационный фонд, млрд. руб.

Показатель	2004 г.*	2005 г.	2006 г.	2007 г.
Поступление средств нарастающим итогом	591	1111	1578	2063
Поступление в текущем году	591	519	467	485
в том числе за счет:				
НДПИ (нефть)	170	219	206	219
вывозных пошлин	227	300	261	267
неиспользованных остатков средств федерального бюджета	194**	0	0	0
<i>Справочно: мировые цены на нефть Urals, долл./барр.</i>	34,7	31,0	30,0	30,0

* Расчеты к проекту Федерального Закона «О внесении изменений в Федеральный закон о федеральном бюджете на 2004 г.».

** Включает 106,0 млрд. руб., зачисленные в Стабилизационный фонд 1.02.2004, а также ожидаемое перечисление остатков средств со счетов федерального бюджета по итогам 2004 г. в объеме 87,9 млрд. руб. (в соответствии с расчетами к проекту Федерального закона «О федеральном бюджете на 2005 год»).

Ожидаемые в течение 2005-2007 гг. поступления в Стабилизационный фонд (ежегодно – 470-520 млрд. руб.) существенно – на 230-300 млрд. руб. – превысят предполагаемое использование его средств по следующим основным направлениям (табл. 2):

- финансирование дефицита бюджета Пенсионного фонда России (75-200 млрд. руб. за год);
- погашение внешнего долга (40-170 млрд. руб. за год);
- стерилизация денежной эмиссии за счет аккумулирования денежных средств бюджета в Банке России.

Механическое накопление поступающих в Стабилизационный фонд средств на счетах в Банке России может привести к избыточному стерилизационному эффекту и тем самым вызвать ухудшение макроэкономической ситуации.

Как показывают расчеты, уже с 2005 г. ситуация на денежном рынке может качественно измениться. Объем денежных средств, эмитируемых Банком России при покупке валюты в официальные резервы⁴, станет недостаточным для покрытия растущего спроса экономики на деньги.

В этих условиях отток денежных средств из экономики на счета Стабилизационного фонда способен привести к резкому падению ликвидности банковской системы и спровоцировать банковский кризис.

² В рамках прогноза, использовавшегося при разработке федерального бюджета на 2004 г., предполагалось, что среднегодовая цена на нефть Urals составит 22 долл./барр. При таких ценах остаток средств в Стабилизационном фонде должен был составить к концу года 189 млрд. руб.

³ Согласно Ст. 96.3 Бюджетного кодекса, средства Стабилизационного фонда могут использоваться для финансирования дефицита федерального бюджета при снижении цены на нефть ниже базовой, а также на иные цели в случае, если накопленный объем средств Стабилизационного фонда превышает 500 млрд. руб.

⁴ В 2005-2007 гг. следует ожидать снижения годового прироста валютных резервов (с 22-24 млрд. долл. в 2005 г. до 6-9 в 2007 г.). Это приведет к уменьшению эмиссии.

Таблица 2

**Баланс поступления и расходования средств
Стабилизационного фонда, млрд. руб.**

Показатель	2004 г.	2005 г.	2006 г.	2007 г.
Поступление средств	591	519	467	485
Расходование средств	0	499	467	485
в том числе:				
финансирование дефицита ПФР	0	75	198	110
погашение внешнего долга	0	168	41	75
прочее (инвестиционный ресурс)	0	257	229	301
Прирост денежных остатков в Банке России (стерилизация эмиссии)	591	20	0	0
Стабилизационный фонд, остаток				
на начало периода	0	591	611	611
на конец периода	591	611	611	611

Макроэкономический эффект инвестирования. Один из способов избежать негативных эффектов, связанных с избыточной стерилизацией эмиссии, состоит в направлении части средств Стабилизационного фонда на расширение государственных инвестиций. Как показывают расчеты, учитывающие оценки потенциальной емкости государственных инвестиционных проектов, на инвестиции может быть направлено: в 2005 г. – около 75-80 млрд. руб. (30% избытка ресурсов Стабилизационного фонда), в 2006 г. – 160 млрд. руб. (70%), в 2007 г. – 240 млрд. руб. (80%).

При эффективном использовании этих средств могут быть достигнуты следующие макроэкономические результаты (табл. 3):

– дополнительный прирост ВВП – на 0,2 проц. п. в 2005 г., 0,5 в 2006 г. и на 0,7 в 2007 г.;

– увеличение производства промышленной продукции – на 0,1 проц. п. в 2005 г., 0,6 в 2006 г. и на 0,9 в 2007 г.;

– повышение инвестиций в основной капитал – на 1,9-2,6 проц. п. ежегодно в 2005-2007 гг.

Таким образом, можно обеспечить сохранение траектории экономического роста на уровне 6,6-7,0% в год.

Таблица 3

**Макроэкономический эффект инвестиционного использования ресурсов
Стабилизационного фонда (индексы физического объема), %***

Ресурс	2004 г.		2005 г.		2006 г.		2007 г.	
	А	Б	А	Б	А	Б	А	Б
ВВП	$\frac{106,6}{106,6}$	$\frac{106,9}{106,7}$	0,2	$\frac{106,6}{106,1}$	0,5	$\frac{107,0}{106,3}$	0,7	
Продукция промышленности	$\frac{106,4}{106,4}$	$\frac{106,6}{106,5}$	0,1	$\frac{105,8}{105,2}$	0,6	$\frac{106,2}{105,3}$	0,9	
Инвестиции в основной капитал	$\frac{110,9}{110,9}$	$\frac{112,7}{110,1}$	2,6	$\frac{111,5}{109,5}$	2,0	$\frac{111,7}{109,8}$	1,9	
Оборот розничной торговли	$\frac{111,3}{111,3}$	$\frac{108,1}{107,9}$	0,2	$\frac{108,3}{108,0}$	0,3	$\frac{108,8}{108,4}$	0,4	

* А – темпы роста физического объема по сценариям: числитель – сценарий инвестирования ресурсов Стабилизационного фонда, знаменатель – базовый (инерционный) сценарий. Б – разница между показателями двух сценариев.

Организационные механизмы государственных инвестиций. Ключевым ограничением на расширение государственных инвестиций является отсутствие достаточных организационных механизмов и необходимой нормативной правовой базы. В настоящее время к таким механизмам относятся ФЦП и ФАИП (Федеральная адресная инвестиционная программа). Однако возможности для расширения государственных инвестиций при использовании данных механизмов, как показал опыт бюджетного планирования на 2005 г., весьма ограничены.

В связи с этим необходима разработка новых организационно-правовых механизмов государственных инвестиций.

Представляют интерес два альтернативных механизма использования бюджетных ресурсов на инвестиционные цели, применяемых в мировой практике:

- бюджетные стабилизационные фонды, допускающие инвестирование накопленных ресурсов внутри страны (Оман, Кувейт, Венесуэла и др.);

- система институтов развития (Чили, Мексика, Израиль, Корея и др.), ориентированных, главным образом, на стимулирование инновационной активности в экономике, т. е. создание новых инновационных бизнесов, поддержку развития технологий, содействие кооперации между сферой НИОКР и производством и др. К этой же группе примыкают существующие в США технологические агентства (NASA, DARPA), координирующие реализацию проектов в сфере высоких технологий и обеспечивающие коммерциализацию их результатов.

В России с наибольшим эффектом могли бы быть реализованы следующие механизмы инвестиционного использования ресурсов Стабилизационного фонда:

- формирование Фонда инновационного развития (по аналогии с Фондом Чили), ориентированного на поддержку новых инновационных бизнесов и снижение рисков для частных инвесторов, финансирующих инновационные проекты. Подобный фонд может быть создан в результате взаимодействия правительства и частного бизнеса на основе совместного финансирования расходов и управления проектами. Задача фонда – содействие развитию инновационных бизнесов в приоритетных секторах экономики, формирование вокруг таких бизнесов кластеров инновационно-активных производств;

- создание фондов Национальных технологических агентств (по типу NASA). Такие агентства могут быть предназначены для управления реализацией технологических проектов, обеспечивающих достижение прорывных результатов по приоритетным направлениям, определенным Правительством РФ. Одновременно задачей агентств станет коммерциализация технологий, полученных в результате реализации таких проектов;

- финансирование программ развития регионов (с помощью имеющихся организационных механизмов), направленное на содействие развитию в регионах инновационных сетей (по образцу Кореи). Речь идет о стимулировании создания в регионах, обладающих развитым научным и (или) промышленным потенциалом, региональных инновационных систем, объединяющих как существующие, так и вновь создаваемые производственные, исследовательские и финансовые структуры;

- формирование Нефтяного инвестиционного фонда (по модели, близкой, например, к Нефтяному фонду Омана). Средства фонда (на основе софинансирования) могут использоваться для финансирования воспроизводства минерально-сырьевой базы, развития экспортной инфраструктуры, проведения

НИОКР в области поиска и добычи нефти. При этом может обеспечиваться возвратность вложенных денег – за счет конкурсной продажи прав на разработку месторождений, приватизации объектов инфраструктуры в случаях, разрешенных законодательством, коммерциализации созданных технологий.

Возможны и иные направления и организационные формы использования ресурсов Стабилизационного фонда на инвестиции:

– поддержка экспорта, прежде всего, высокотехнологичной продукции (например, через Росэксимбанк);

– финансирование лизинга инвестиционного оборудования за счет его кредитования специализированными банками со 100-процентным участием государства. Для обеспечения справедливой конкуренции размещение кредитов специализированными банками должно осуществляться на основе открытого конкурса с прозрачными критериями определения победителей;

– расширение инвестиционного кредитования через структуры Российского банка развития.

Возможный эффект снижения налоговой нагрузки. Для предприятий наибольший эффект могло бы принести снижение трех видов налогов – налога на прибыль, единого социального налога (ЕСН) и налога на добавленную стоимость (НДС). В настоящее время обсуждается снижение налоговой нагрузки за счет перехода к ставке НДС в 13% вместо 18% в настоящее время. Такой выбор представляется оправданным.

В реальном секторе в распоряжении предприятий останутся значительные финансовые ресурсы (в 2006 г. – около 290 млрд. руб., в 2007 г. – 320 млрд. руб., в 2008 г. – 360 млрд. руб.).

Одновременно обеспечивается благоприятный структурный эффект – снижение НДС выгодно в основном для конечных отраслей, ориентированных на внутренний рынок (особенно для машиностроения).

Как показывают расчеты, переход к новой ставке в 2006 г. окажет масштабное воздействие на экономический рост. В среднем за 2007-2008 гг. дополнительный прирост ВВП оценивается в 0,3 проц. п., промышленного производства – 0,4-0,5 проц. п. (причем в большей мере, в силу временного лага, рост промышленного производства станет стимулироваться лишь спустя год после возможного принятия решения, т. е. с 2007 г.). Дополнительное расширение инвестиций в основной капитал, с учетом привлеченных средств, может составить в 2006-2008 гг. 1,1-1,3 проц. п. в среднем за год (табл. 4).

Альтернативные варианты снижения налогов менее эффективны с точки зрения стимулирования экономического роста и (или) сопровождаются большими рисками.

Так, дальнейшее снижение ЕСН приведет к увеличению дефицита Пенсионного фонда. Тем более, что в перспективе ожидается повышение нагрузки на пенсионную систему. Оно окажется связано со старением населения, необходимостью нормализации уровня реальных пенсий при одновременном расширении действия налоговой регрессии.

Уменьшение налога на прибыль будет иметь негативный структурный эффект: этот налог собирается, в значительной мере, с высокотрентабельных компаний топливно-сырьевого сектора и организаций торговли. Соответственно, его отмена принесет выгоды главным образом топливно-сырьевым компаниям, а не предприятиям обрабатывающей промышленности.

В среднем за 2006-2008 гг. выпадающие доходы федерального бюджета в результате реализации данной меры оцениваются в 1,3-1,4% ВВП. Однако возможности снижения налоговых доходов бюджета ограничены – практически

исчерпаны возможности дальнейшего уменьшения непроцентных расходов. Более того, существует объективная потребность в их расширении, в частности, по следующим направлениям:

- трансферты субъектам Федерации, увеличение которых необходимо для компенсации потерь населения от реформы социальных льгот;
- финансирование государственных инвестиционных программ (проектов). По расчетам Минэкономразвития России, уровень государственных инвестиций целесообразно увеличить до 5% ВВП (в последние годы они составляли 2-2,5% ВВП);
- нормализация финансирования силовых структур в условиях отмены льгот для военнослужащих и необходимости обновления вооружения и военной техники.

Таблица 4

Оценка воздействия снижения НДС на основные макроэкономические параметры (темпы роста, %)

Показатель	2003 г.	2004 г.	2005 г.	2006 г.	2007 г.	2008 г.	2006-2008 гг.
Индекс потребительских цен							
целевой уровень	112,0	110,0	108,5	107,5	106,5	105,0	120,2
при сохранении действующих условий	112,0	111,7	109,6	108,2	107,2	105,6	122,5
при проведении реформы	112,0	111,7	109,6	108,6	107,7	106,3	124,4
изменение	-	-	-	0,5	0,5	0,7	1,9
Валовой внутренний продукт							
при сохранении действующих условий	107,3	106,8	106,4	105,8	105,6	105,6	117,9
при проведении реформы	107,3	106,8	106,4	106,1	105,8	105,8	118,8
изменение	-	-	-	0,4	0,2	0,2	0,9
Продукция промышленности							
при сохранении действующих условий	107,0	106,0	105,2	104,9	104,3	103,9	113,7
при проведении реформы	107,0	106,0	105,2	105,1	104,8	104,5	115,0
изменение	-	-	-	0,3	0,5	0,5	1,4
Инвестиции в основной капитал							
при сохранении действующих условий	112,4	110,9	110,0	109,8	109,6	109,5	131,7
при проведении реформы	112,4	110,9	110,0	112,5	110,0	109,8	135,9
изменение	-	-	-	2,7	0,5	0,3	4,2
Доходы консолидированного бюджета (% к ВВП)							
при сохранении действующих условий	31,4	32,2	29,2	28,4	28,1	28,1	-
при проведении реформы	31,4	32,2	29,2	27,1	26,7	26,7	-
изменение	-	-	-	-1,3	-1,3	-1,4	-
Бюджетный профицит (% к ВВП)							
при сохранении действующих условий	1,3	5,2	3,5	2,0	1,6	1,3	-
при проведении реформы	1,3	5,2	3,5	0,8	0,5	0,2	-
изменение	-	-	-	-1,2	-1,1	-1,1	-

Таким образом, сокращение налоговых поступлений в бюджет целесообразно скоординировать с замедлением накопления Стабилизационного фонда – увеличением базовой цены на нефть, при которой происходят отчисления в Стабилизационный фонд части экспортных пошлин и НДСП.

Кроме поддержания непроцентных расходов, снижение отчислений в Стабилизационный Фонд позволит поддержать денежное предложение в 2007-2008 гг., когда в результате уменьшения сальдо торгового баланса ожидается возникновение монетарного дефицита.

По имеющимся оценкам, компенсация выпадающих доходов потребует повышения базовой цены на нефть до 28 долл./барр. при выполнении ранее принятого решения о выделении 60 млрд. руб. для финансирования государственных инвестиционных проектов (27 долл./барр. при отказе от расширения инвестиций).

Принятие решения о переходе к единой ставке НДС в 13% за счет замедления формирования Стабилизационного фонда ведет к возникновению следующих *рисков*:

– рост зависимости бюджета от цен на нефть, возникновение риска неустойчивости бюджетной системы при снижении мировых цен. Учитывая необходимое повышение «цены отсечения», бюджетная система окажется устойчивой при цене на нефть не ниже 28-29 долл./барр. В случае, если цены на нефть окажутся ниже

25 долл./барр., это приведет к необходимости расширения государственных заимствований (переход к бюджетному дефициту порядка 2% ВВП);

– повышение инфляции вследствие снижения стерилизации денежной эмиссии. В среднем за 2006-2008 гг., дополнительный прирост потребительских цен может составить 0,5-0,6 проц. п. Уменьшить инфляционные последствия можно за счет более жесткого подхода к формированию цен (тарифов) естественных монополий, а также мер по снижению инфляции издержек на рынках сельскохозяйственной продукции;

– сужение возможностей одновременного досрочного погашения долга Парижскому клубу и расширения государственных инвестиций. Это можно будет реализовывать лишь при условии сохранения стабильно высоких мировых цен на нефть (33-34 долл. за баррель в 2006-2008 гг.). В этом случае объем Стабилизационного фонда в конце 2007 г. составит 960-970 млрд. руб. и сохранится возможность использовать на дополнительную поддержку государственных программ порядка 50-80 млрд. руб. в год. При падении цен до 30 долл. за баррель возникнет необходимость жестко выбирать между выплатами по долгам и финансированием из Стабилизационного фонда государственных проектов;

– повышение ценовой конкурентоспособности импорта. Одновременно со снижением ставки НДС на внутреннем рынке автоматически снизится и ставка НДС на импортные товары. Соответственно, повысится ценовая конкурентоспособность импортных товаров. Компенсировать это можно за счет повышения ввозных пошлин на потребительские товары, а также на конкурирующий инвестиционный импорт;

– в случае принятия решения о переходе к единой ставке НДС в 13% (т. е. отмене льготной ставки) произойдет автоматическое удорожание социально значимых потребительских товаров, которые сегодня облагаются по ставке в 10%, что способно вызвать негативные социальные последствия.