

Российская академия народного хозяйства и
государственной службы при Президенте РФ
Институт экономической политики имени Е.Т.Гайдара
Фонд Егора Гайдара

ГАЙДАРОВСКИЙ ФОРУМ – 2012

РОССИЯ И МИР: 2012–2020

Материалы международной научно-практической
конференции

Москва
Издательство Института Гайдара
2012

УДК 338(470+571)
ББК 65.050.1(2Рос)

- Г14 Гайдаровский форум-2012. Россия и мир: 2012-2020: материалы междунар. науч.-практ. конф. / Российская акад. народ. хозяйства и гос. службы при Президенте РФ, Ин-т экон. политики им. Е. Т. Гайдара, Фонд Егора Гайдара. - М.: Изд-во Ин-та Гайдара, 2012. - 212 с. ISBN 978-5-93255-360-2.
Агентство СІР РГБ

18–21 января 2012 г. в рамках Гайдаровского форума-2012 состоялась международная конференция «Россия и мир: 2012–2020». Ключевая тема Форума – обсуждение результатов работы экспертных групп по обновлению Стратегии социально-экономического развития России до 2020 г. В Форуме приняли участие представители правительств России и иностранных государств, главы российских регионов, руководители крупных компаний и образовательных центров, ведущие российские и зарубежные ученые. Конференция прошла в форме пленарных дискуссий и экспертных «круглых столов», участники которых изложили и обсудили свое понимание ключевых тенденций и вызовов, стоящих перед Россией. В настоящий сборник включены выступления участников конференции на пленарных дискуссиях.

On 18–21 January 2012, the international conference ‘Russia and the World: 2012–2020’ was held in Moscow within the framework of Gaidar Forum-2012. The main theme at the Forum was discussion of the findings of the expert groups engaged in updating the Strategy for Social and Economic Development of Russia until 2020. Forum participants included government officials from Russia and other countries, the heads of some Russian regions, the directors of a number of big companies and educational centers, and leading Russian and foreign scholars. The Conference consisted of plenary discussions and expert roundtables, whose participants expressed and discussed their views on the key trends and challenges facing Russia. This book contains papers that are based on the presentations made at the plenary discussions by conference participants.

ISBN 978-5-93255-360-2

УДК 338(470+571)
ББК 65.050.1(2Рос)

- © Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ.
© Институт экономической политики имени Е.Т.Гайдара.
© Фонд Егора Гайдара.

Содержание

Раздел I. Новая модель роста

Игорь Шувалов, первый заместитель председателя правительства Российской Федерации	8
Эльвира Набиуллина, министр экономического развития России.....	13
Герман Греф, президент, председатель правления ОАО «Сбербанк России»	19
Эско Ахо, исполнительный вице-президент NOKIA, премьер-министр Финляндии в 1992–1996 гг.	23
Джеффри Сакс, профессор Колумбийского университета (США).....	26
Рустам Минниханов, президент Республики Татарстан	32
Андрей Шаронов, заместитель мэра Москвы по вопросам экономической политики	36
Филипп Ле Уэру, вице-президент Всемирного банка по Европе и Центральной Азии.....	39
Кирилл Андросов, управляющий партнер Altera Capital.....	44

Раздел II. Точки роста: критерии эффективности региональных институтов

Виктор Басаргин, министр регионального развития Российской Федерации.....	47
--	----

Сергей Морозов, губернатор Ульяновской области	53
Максим Шерейкин, заместитель губернатора Калужской области	56
Олег Чиркунов, губернатор Пермского края	59
Талия Хабриева, директор Института законодательства и сравнительного правоведения при правительстве РФ	63
Ирина Стародубровская, руководитель научного направления «Политическая экономия и региональное развитие» Института экономической политики им. Е.Т. Гайдара	66
Олег Бетин, губернатор Иркутской области	71
Владислав Наговицын, президент Республики Бурятия	72
Галина Курляндская, генеральный директор Центра фискальной политики	77

Раздел III. Макроэкономика будущего

Антон Силуанов, министр финансов РФ	81
Алексей Улюкаев, первый заместитель председателя ЦБ России	88
Марек Белка, председатель Национального банка Польши	94

Юха Кахонен, заместитель директора Европейского департамента Международного валютного фонда	97
Интермит Гилл, главный экономист Всемирного банка по Европе и Центральной Азии.....	99
Олег Вьюгин, председатель совета директоров МДМ Банка	103
Сергей Алексашенко, директор по макроэкономическим исследованиям НИУ ВШЭ	109
Аркадий Дворкович, помощник Президента Российской Федерации	114
Вильям Буитер, главный экономист CITY Group	119
Роберт Скидельский, почетный профессор политэкономии Университета Уорвик (Великобритания).....	124
Алексей Кудрин, главный научный сотрудник Института экономической политики имени Е.Т. Гайдара.....	127

Раздел IV. Новая социальная политика

Ярослав Кузьминов, ректор НИУ ВШЭ	134
Татьяна Голикова, министр здравоохранения и социального развития Российской Федерации.....	137
Константин Ромодановский, директор ФМС России	142
Андрей Фурсенко, министр образования и науки РФ.....	148

Елена Николаева, депутат Государственной Думы РФ	157
Владимир Яблонский, директор направления социальных проектов Агентства стратегических инициатив	162
Вероника Скворцова, заместитель министра здравоохранения и социального развития Российской Федерации	165
Армин Фидлер, ведущий советник по вопросам здравоохранения и стратегии Всемирного банка	174
Айрат Фаррахов, министр здравоохранения Республики Татарстан	179
Ирина Дорохова, директор по взаимодействию с органами государственной власти глобального офиса Johnson&Johnson	184
Сергей Шишкин, руководитель Института экономики здравоохранения НИУ ВШЭ.....	188
Бен Клементс, начальник отдела политики в области расходов департамента по бюджетным вопросам Международного валютного фонда	198
Джон Поллнер, ведущий специалист по финансовым рынкам Департамента развития частного и финансового сектора в регионе ЕЦА Всемирного банка.....	201
Ксения Юдаева, директор Центра макроэкономических исследований ООО «Сбербанк России»	204

Раздел I. Новая модель роста

Игорь Шувалов,

*первый заместитель председателя
правительства Российской Федерации*

У нашей страны есть реальный шанс уже в ближайшее десятилетие построить развитое в разрезе всех политических институтов государство и развитое общество, ориентированное на максимальное раскрытие потенциала каждого гражданина, а также конкурентоспособную экономику. России удалось за исторически короткий срок достичь совершенно иного качественного состояния. Россия 1998 г. и Россия 2008 г. – это экономически и социально две разные страны. Достигнута макроэкономическая стабильность, накоплены финансовые резервы, удалось добиться резкого сокращения бедности. Нам не удалось искоренить бедность – это правда. Но резко сократить – удалось. У нас короткая историческая память, мы уже не помним, что было всего 20 лет назад, и не всегда осознаем, что состояние, в котором страна находится сегодня, – это достижение. Но мы хотим новых достижений.

В начале 2008 г. руководство страны поставило вопрос о необходимости выработки программы продвижения на новый качественный этап развития России. Задача была поставлена так: добиться такого качественного развития страны, чтобы нашим гражданам было комфортно жить, обеспечить самые лучшие возможности для раскрытия потенциала каждого, обеспечить доступ каждому к экономическим благам. Стратегия-2020 как раз и предполагала решение этих вопросов. То есть уже к 2008 г. пришло понимание, что ключевой ценностью в стране является человек – его способности, всестороннее развитие этих способностей. И это понимание было закреплено на уровне документов, подписанных президентом и правительством.

Работу планировали до 2020 г. с тем, чтобы за ближайшую четырехлетку – до 2012 г. – подготовить плацдарм, платформу, основу для движения. В наши планы вмещался кризис. Ситуация остается сложной, кризисные явления еще продолжаются. Спокойствия нет ни в мире, ни в России. Необходима мобилизация собственных сил. Острая фаза кризиса завершена. Но люди в эти годы теряли заработную плату, рабочие места, не могли оплатить ипотеку, не могли рассчитаться по кредитам банка. Мы столкнулись с резким кредитным сжатием. Основные торговые предприятия остались без кредитов, возникла реальная угроза, что без кредитной поддержки торговли исчезнут продукты в магазинах. Правительство сделало левый крен, за что его и критикуют. Но он был сделан сознательно и обдуманно. Без такого крена мы бы, может быть, не добились вообще никаких позитивных результатов и социального спокойствия, и неизвестно, каким бы был сейчас градус социального напряжения. А тем временем мы все же должны были обеспечить еще и решения для будущего развития.

Специалисты, как правило, не отягощенные обязательствами перед людьми, советовали нам проще относиться к вопросам банкротства предприятий и подталкивали правительство к более смелым решениям в этом направлении. Легко советовать, сидя в кабинете, что хорошо бы трансформировать кризисные явления в структурные преобразования, чтобы добиться оздоровления экономики. Им бы в те дни съездить в город Тольятти, где живут свыше 700 тыс. человек и всё связано с АвтоВАЗом. Мы поддержали АвтоВАЗ, инвестировали, закрывали долги, вели переговоры с иностранными автопроизводителями. Сделали всё, что могли. И такой левый крен в виде дополнительных социальных выплат, дополнительного кредитования предприятий за счет госказны и предоставления соответствующих государственных гарантий был сделан осознанно. Провести в последние

годы серьезную приватизацию не удалось в силу разных причин. Рынки были не самыми лучшими. И лишь там, где менеджмент охотно шел на это, мы осуществили приватизацию, как, например, в банке ВТБ. А там, где проекты приватизации нельзя было провести без нажима, мы процесс не подталкивали.

Да, левому крену в виде дополнительных государственных расходов следовало бы противопоставить хотя бы тренд по сокращению государственного участия в экономике. Этого сделать не удалось. Считаю, что это недостаток. Но сегодня главная задача состоит в том, чтобы высокую степень напряженности в обществе конвертировать в спокойствие. В спокойствие, основанное на понимании того, что страна перешла в качественно новое измерение. Егор Гайдар говорил, что когда ВВП на душу населения достигнет 12–15 тыс. долл., это будет совсем другая страна. Именно так и произошло.

Политически Россия сегодня – и будет теперь уже всегда – живой и подвижный организм. Сегодня Россия – государство, в котором более 40 млн человек живут в крупных городах, а свыше 50 млн человек активно пользуются Интернетом. Невозможно даже предположить, что при таких доходах и при таком уровне информатизации страна будет политически законсервирована.

Так случилось, что недавние выборы в Государственную Думу стали катализатором и проявили все эти тенденции. Хорошо, что люди стали понимать свой гражданский долг именно по поводу выборов, именно в рамках права. Люди проявляют свой протест открыто, и это еще одно новое явление в нашей общественной и политической жизни. И мы должны озаботиться вызовами, которые стоят и будут стоять перед правительством в ближайшие годы в экономической и социальной повестке дня.

Постиндустриальное развитие или новый этап реиндустриализации – это не альтернативные подходы. В той модели, которую изложили экономисты в рамках работы над Стратегией-2020, много развилок. Нужно будет еще определить, как двигаться. Но в ней как раз есть место и для новой индустриальной политики. Одновременно нужно открывать новые возможности для экспорта высокотехнологичной продукции и т.д. Но откуда возьмется эта высокотехнологичная продукция? Или мы будем ее в третьих странах производить?

Мы должны и будем развивать нашу промышленность, но, помимо модернизации собственного производства, необходимо стремиться завоевывать и новые рынки. Хотелось бы увидеть общую программу такого движения. Но в любом случае нужно обеспечить и макроэкономическую стабильность. Необходимо двигаться вперед, финансировать отдельные программы. Придется увеличить государственные расходы по отдельным направлениям – таким, как инфраструктура, образование, здравоохранение. При этом нужно добиться более высоких темпов экономического роста в стране, чтобы не просто бесконечно занимать, грубо говоря, на внутреннем рынке или у Банка России. Нужны более высокие темпы экономического роста страны и вместе с тем не следует тратить деньги на то, на что можно их не тратить.

Необходимо добиться того, чтобы и региональные, и местные рынки, и рынок Российской Федерации в целом стали реально конкурентными. Наши рынки – высокомонопольные, конкуренция на них отсутствует. Наши рынки монополизированы не только там, где действуют естественные монополии, но и во многих других секторах в силу самых разных, в том числе субъективных, причин.

При помощи третьего антимонопольного пакета поправок, благодаря усилиям антимонопольных органов и правительства в целом нужно добиться, чтобы конкурентная среда появилась. У нас недостаточно свободы для бизнеса.

И это мы должны признать. Необходимо последовательно заниматься улучшением деловой среды, делового климата и созданием конкурентной среды на рынках.

Нам надо пересмотреть некоторые подходы к трудовому законодательству. Нормы трудового законодательства должны отвечать современным требованиям.

Следует по-новому посмотреть на вопросы иммиграции. Нужно, чтобы высококвалифицированные, грамотные люди приезжали в Россию на постоянное место жительства, в том числе с целью получения российского гражданства.

У нас впереди огромная интеграционная повестка. Это повестка не просто создания Евразийского экономического союза России, Белоруссии и Казахстана. Это повестка серьезнее. При построении Евразийского союза и зон свободной торговли Евразийского Союза с ЕС у предпринимателей и производителей должны появляться реальные возможности экспортировать свою продукцию. Нам надо научиться как обеспечивать внутренний спрос, так и продвигать российскую продукцию на внешние рынки, чтобы иметь на них гарантированный сбыт. И это отдельная большая работа.

Мы закончили переговоры по ВТО и в ближайшие месяцы ратифицируем протокол. Перед нами открывается совершенно новая задача – модернизировать наше законодательство на принципах и по стандартам ОЭСР. И мы эту работу сейчас начинаем. Предстоит пройти большой путь по ротации российского законодательства по стандартам ОЭСР либо четко понять, когда мы сможем рассчитывать на членство в этой организации.

Мы уже сейчас по основным группам товаров и продуктов питания потребляем значительно больше, чем в 1989–1990 г., когда были достигнуты наилучшие показатели за все время существования Советского Союза. Нам надо выйти к 2020 г. на уровень потребления среднего класса в

наиболее развитых экономиках. Но самое большое достижение – обретение политической и экономической свободы, когда люди будут обладать наиболее конкурентными преимуществами по сравнению с теми, кто живет в странах наших партнеров. Будь то страны СНГ, Евразийский союз, ЕС либо США. Конкуренция внутри страны очень важна, но надо понимать, что нам предстоит научиться побеждать в глобальной конкуренции.

Какие бы планы мы ни обсуждали, каких бы нам изменений ни хотелось, у нас должна быть уверенность, что планы будут реализованы, а необходимые изменения осуществлены и приведут к позитивным результатам для российского общества.

Трудно согласиться с теми, кто ратует за изменения ради изменений: «Всех смести, мы точно сделаем лучше». Или так: «Пусть будет хуже, но только пусть будут во власти другие люди». Поддерживать такие лозунги – значит не думать о своем народе, не ценить достижения, которых удалось добиться в столь сложное время. Двадцать лет прошло с того времени, когда Гайдар и его команда сделали первые экономические шаги по преобразованию России. Сейчас уже нельзя сказать, что мы с вами живем в посткоммунистической стране. Это другая страна, в которой есть свои достоинства и немалое количество проблем. Надо научиться их решать.

Эльвира Набиуллина,

министр экономического развития России

Главный, в том числе и для европейской экономики, вопрос состоит в том, какая модель роста будет выбрана. Очевидно, что Россия зависит прежде всего от того, как развивается мировая экономика, каковы долгосрочные тенденции.

Если отвлечься от краткосрочных тенденций и факторов, то мы видим десятилетие достаточно высоких темпов роста, продолжавшееся в период до кризиса, начавшегося в мировой экономике в 2007 г. Так, в 1990-е гг. мировая экономика развивалась темпами в среднем примерно 3% в год, а в последние докризисные пять лет, в 2002–2007 гг., – 4,4%. А для мировой экономики и один процентный пункт – это, как говорится, большая разница.

Среди основных факторов роста – дешевизна разного рода ресурсов, сырья, возросшее предложение нефти и металла, в том числе из стран СНГ; Россия вышла с продукцией своей металлургии на мировой рынок.

Появилась дешевая рабочая сила за счет нового, расширенного предложения труда мигрантов. В странах Европы – мигрантов из Восточной Европы и из стран СНГ. В Америке – из стран Латинской Америки. Фактор дешевой рабочей силы прослеживается и в ставшем массовым переносе производств в Азию.

Дешевыми были и финансовые ресурсы: относительно низкие процентные ставки, высокий уровень сбережений, политика стимулирования кредитования.

Среди этих факторов – стимулирующие меры фискальной политики. Многие страны, в том числе южноевропейские, специальными методами стимулировали потребление, наращивая социальные выплаты, и во многих странах потребление росло более высокими темпами, чем темпы прироста экономики.

Все эти факторы в совокупности обуславливали высокие темпы роста мировой экономики и формировали механизм ее роста, но они же обеспечили и появление нынешнего дисбаланса и кризиса.

Одновременно с этим в мире происходили существенные изменения, связанные со смещением баланса сил в сторону азиатских стран, экономика которых росла и продолжает

расти ускоренными темпами. Прирост потребления в этом регионе привел к всплеску цен на сырье и ресурсы и в этих странах, и в мировой экономике в целом. Таким образом, долгосрочные факторы мирового экономического роста постепенно были исчерпаны.

Сегодня мир решает проблему дисбалансов в основном через наращивание долгов. Вопрос об источниках мирового экономического роста остается, в принципе, нерешенным. Таких источников пока не найдено. И говорить о том, что нарастает неопределенность в экономике, представляется неправильным.

Системные риски не просто растут – они реализуются. Евросоюз уже вступил в стадию рецессии. По оценке Мюнхенского института экономики, в 2012 г. темпы развития экономики стран Евросоюза будут на уровне 0 – минус 0,6%. Меры госрегулирования не могут предотвратить такое развитие событий, они хронически запаздывают. Напомню, что остро проблема Греции в мировой экономике стоит на повестке дня уже почти два года. И до сих пор она не решена. Причем было бы наивно полагать, что такого рода проблемы могут быть решены одной лишь бюджетной консолидацией.

Перед Евросоюзом, по сути, стоит вопрос о возможности поддержания курса на рост благосостояния и рост потребления в условиях сужения относительной доли европейской экономики. Европейские товары и компании вытесняются товарами и компаниями из азиатских стран. И это не столько проблема утраты конкурентоспособности, сколько сужение возможностей поддержания курса на постоянный рост благосостояния и потребления.

В условиях единой монетарной политики, единого валютного курса для стран с разным уровнем развития и разными национальными бюджетными политиками экономики стран ЕС по-разному реагируют и на внешние силы, и на внутреннюю ситуацию. К примеру, на один и тот же курс

евро по-разному реагируют экономики Германии и Греции. Для дальнейшего развития Евросоюза эти проблемы должны быть преодолены. То есть далеко не все проблемы Евросоюза имеют краткосрочный характер, в основе своей они связаны с исчерпанием прежних источников экономического роста.

В США эксперты также отмечают множество проблем, но у американской экономики гораздо больший запас устойчивости и больше гибкости. Так, в Штатах лучше институты для предотвращения кризисных явлений. США могут себе позволить говорить о политике немедленной бюджетной консолидации, о наращивании заимствований.

Азиатские рынки, по оценке Минэкономразвития, скорее всего, будут расти более медленными темпами. Однако за предыдущий период Китай и Индия настолько динамично наращивали свой вес, что их доля в мировой экономике всего за 20 лет выросла практически в три раза – с 7,5 до 19%. В целом в ближайшее десятилетие рост азиатских экономик продолжится.

А общемировые темпы будут, конечно, ниже. В самом благоприятном случае будет 3,5% роста.

Главный российский вопрос: какую модель роста выбрать? Это насущный вопрос и для европейской экономики. Для нашей страны низкие темпы европейской и мировой экономики – это риски, связанные со снижением спроса на товары нашего экспорта. Главным драйвером роста российской экономики до кризиса была внешнеэкономическая конъюнктура. Именно она, по экспертным оценкам, обеспечила как минимум половину наших темпов прироста. Доходы от внешнеэкономической деятельности у нас трансформировались в спрос. В результате в России в период до кризиса была «двузначная экономика»: двузначными темпами росли инвестиции, росло потребление, рос импорт, был

рост во многих секторах. Эпоха «двузначной экономики» закончилась.

Мы должны ставить перед собой амбициозные задачи выхода на высокие темпы роста. Но и понимать, что этих темпов вряд ли можно легко добиться. Потому что прежний механизм мирового роста больше не работает.

Посткризисное восстановление российской экономики тоже во многом опиралось на мировой спрос, который обеспечил наше восстановление, но действие и этих факторов подходит к концу. Теперь для устойчивого роста нам нужна новая экономика. И если не будут задействованы новые механизмы, новые источники экономического роста, то для России можно прогнозировать инерционный рост в 2–3% ВВП в год.

Но вот вопрос: а нужно ли нашей экономике расти темпом в 5–6% ВВП? Велика ли разница в этих цифрах? Велика. В абсолютном выражении это порядка 1 триллиона 700 млрд рублей. В пересчете на доходы бюджета – это дополнительные 600 млрд рублей бюджетной системы. Это больше, чем расходы бюджета на образование или на здравоохранение. Это в полтора раза больше всех расходов бюджетов всех уровней на дороги. И в два раза больше всех расходов на ЖКХ.

Нам надо обеспечить бездефицитный бюджет, но при этом не повысить налоги. Не увеличить бюджетные заимствования, но увеличить расходы по ключевым направлениям (образование, здравоохранение, дорожная инфраструктура). Многим кажется, что это задача неразрешимая. Но при создании механизма, обеспечивающего более высокие темпы роста, такое увеличение расходов станет реальным. Потому что прирост экономики на 1% – это 150 млрд рублей доходов бюджета. Ровно столько, сколько можно получить, если поднять НДС, например, на 1%.

Так что, как видим, любой дополнительный прирост экономики – это возможность также решать те задачи, которые невозможно решить без дополнительных расходов бюджета (образование, здравоохранение, инфраструктура). Даже при идеальном инвестиционном климате, при приросте частных инвестиций, эти задачи не могут решаться полностью или частично без участия государства. А это ключевые направления для нашей модернизации.

Переход к новой модели роста лежит через кардинальное улучшение делового климата. Об этом давно говорят. Есть некая система мер, реализация которой в России уже началась. Часть мер может дать не только краткосрочный, но долгосрочный результат, например, такая мера как снижение административных барьеров.

Но есть и очень чувствительные вопросы, которые, как представляется, стоят на повестке ближайшего времени. Нужны эффективная судебная система, снижение коррупции. И тут речь не о барьерах и не о регулятивных нормах. Это более трудные вопросы. Но это и два ключевых вызова, предстоящих радикальному улучшению инвестиционного климата.

Инвестиционный климат – ключ к запуску нашего собственного, внутреннего механизма экономического роста, новой модели роста, которая даст приток инвестиций в разные сектора, включая ключевой набор. У России – фундаментальная привлекательность для инвестиций: у нас емкий рынок, относительно дешевая рабочая сила, причем высокообразованная, у нас есть природные ресурсы широкого спектра, т.е. у нас есть все фундаментальные факторы для того, чтобы инвестиции были окупаемы.

Новая модель экономического роста – это модель инвестиционно ориентированная, основанная на частных инвестициях, которая приведет к повышению производительности труда, к обновлению всех наших ключевых секторов, к

улучшению условий для инноваций. Надо сосредоточиться на ключевых вопросах, которые эту модель роста запустят. И это вполне можно сделать. А потому прогноз Минэкономразвития на ближайшую перспективу подчеркнуто много-сценарный. Есть инерционный сценарий – это рост в 2–3% ВВП, и есть сценарий роста – это 5–6% ВВП в год.

Герман Греф,

*президент, председатель правления
ОАО «Сбербанк России»*

Старые драйверы роста экономики себя исчерпали, поэтому надо искать новые источники его финансирования. А для начала необходимо решить серьезную проблему, связанную с плохой инфраструктурой и плохим менеджментом.

Какие модели экономического роста сегодня мне представляются вполне возможными? Для ответа на этот вопрос прежде всего предлагаю проанализировать природу экономического роста, наблюдаемую в России в начале 2000-х годов. Очевидно, что он носил восстановительный характер и в основном сопровождался более высокой загрузкой существующих мощностей. По мере того как в стране прошли очень серьезные реформы, экономический рост постепенно превращался в инвестиционный.

С середины 2000-х годов мы уже видели расцвет России. В 2006 г. приток инвестиций составил 41 млрд долларов, в 2007 г. – 82 млрд долларов, это был апогей плодов верной экономической политики с начала 2000-х годов. Россия тогда была модной страной для инвестиций. Их структура была очень здоровой. В 2007 г. 23% из них были прямыми инвестициями либо долгосрочными финансовыми вложениями. В 2011 г. о таком притоке средств уже никто не мечтал, отток

капитала составил почти 83 млрд долларов. Что бы мы ни делали, ежеквартально теряли по 20 млрд долларов. Надеюсь, что это потолок.

Хотелось бы очертить три главные, на мой взгляд, вопросы. Первый: источники инвестиций. Очевидно, что мы не можем продолжить восстановительный рост. Равно как нам рано говорить о массовой инвестиционной деятельности. Мы не доросли до инновационного роста. У нас на пути стоит модернизация. Второй вопрос: чрезвычайно сложная демографическая ситуация, в которую мы попали. И третье: потенциальные возможности и риски наших ресурсных секторов.

Итак, с точки зрения финансирования ситуация очень сложная. Сегодня страна не может расти темпами в 7–8% (как в середине 2000-х годов – за счет бума потребительского кредитования) только за счет бюджета, при отсутствии потребительского спроса, который мог бы сыграть роль драйвера для экономики. Значит, должны быть другие текущие источники финансирования. Где их взять?

Россия вынуждена начать модернизацию, без нее средств для финансирования не будет. Увеличение налогов губительно. Даже разговоры об этом вызывают неблагоприятные ожидания, отток капитала. Нам нужны модернизация всех государственных институтов, нормальный инвестиционный климат. В последние годы модернизационных стимулов было очень мало. Прогнозные возможности правительства России слабые. Но критиковать собственное правительство за слабую динамику по инвестициям, модернизации я бы не стал. В подобных обстоятельствах власти любой другой страны поступали бы так же.

Надо принимать непопулярные меры. Бенефициаров этих реформ нет, модернизационных стимулов нет. Конечно, бывает, когда модернизация и в таких обстоятельствах прохо-

дит успешно. Но редко. Даже уважаемая Европа дошла до ручки.

Дело в том, что в каждой из реформ есть серьезные развилки, проходить которые нужно филигранно, с мощной командой управленцев. Без них в фазу реформ и входить не стоит. Иначе можно дискредитировать саму идею реформ. Но где эта команда управленцев? Где толковый менеджмент?

Второй вопрос: где взять ресурсы? Что может стать источником модернизации? Мы видим, что происходит с внешним финансовым сектором, с Европой вообще. Надеяться на инвестиции европейских банков больше не приходится. Даже для заемщиков с такой высокой репутацией, как Сбербанк, европейские и даже американские рынки закрыты. Можно говорить лишь о привлечении 2–3 млрд долларов. В масштабах страны это мизер. И эта тенденция сохранится в течение нескольких лет. Внутренние источники длинных денег, пенсионные накопления у нас сегодня составляют 3% ВВП. Даже в восточноевропейских странах, таких как Чехия, Польша, это – 20–30% ВВП. Я не говорю о США, где этот показатель превышает 100%. У нас не создана система генерирования длинных внутренних денег. И эта проблема заслуживает серьезного обсуждения.

Прежде при притоке нефтедолларов ЦБ проводил особый тип политики. Сегодня этих инструментов финансирования недостаточно для того, чтобы обеспечить нормальную, сеньюриitized систему ликвидности для финансового сектора. Поэтому Центральному банку нужно посредством процентной ставки переходить к регулированию ликвидности на финансовом рынке.

Ситуацию усугубляет трансформация демографической структуры РФ, которая вследствие изменения качества рабочей силы ведет за собой изменение типа экономики. Поколение «бэби-бумеров» 50-х годов (людей, родившихся в 50-е годы прошлого столетия) сменяется появившимися на свет в

80-х годах. А это уже совершенно другое качество среднего класса.

Когда мы в Сбербанке поменяли технологии, у нас в учреждении поменялись лица, появились молодые ребята. И они предъявляют новые требования к руководству. Через 6–7 лет такие же перемены следует ждать во всей экономике. Уйдут традиционные слесари, монтажники, придут специалисты с компьютерами, айпэдами, более образованные. Им понадобятся новые стимулы и новые возможности для самореализации. Новое поколение создаст качественно другую экономику. Мир ушел далеко вперед, разработаны хорошие технологии, их нужно внедрять. Но дело не только в этом. Надеюсь, что поколение 80-х придет с гораздо большим потенциалом ответственности, прежде всего перед самим собой.

Третье. Да, мы – самодостаточная страна, имеем уникальные ресурсы. Но как мы к ним относимся? Одно из наших важнейших ресурсов – сельское хозяйство. В советские времена в эту отрасль неэффективно вбухали миллиарды рублей, что, в числе прочих причин, и привело к развалу СССР. Так же нерационален был советский ВПК.

У нас громадную опасность таит энергетический сектор. То, куда мы пошли в энергетике, несет колоссальные риски для этого сектора. То, куда мы движемся в газовом секторе, вызывает у меня не просто озабоченность, а страх. В США идет быстрый процесс перехода транспорта на газ, цены на него снижаются. Эта технология применяется массово. А мы все еще строим трубопроводы. Охраняем монополию на добычу.

Вот что требует нового понимания и конкурентного вмешательства. Главное средство борьбы с этим – свободная рыночная экономика и конкуренция. Не бывает безошибочного способа в макроэкономической политике, но двигаться нужно всегда в намеченном, ясном направлении.

Да, реальность сложнее. Кругом слышны декларации принципа свободной рыночной конкуренции, но в действительности мало кто хочет иметь дело с ней.

Итак, модернизационные стимулы стоят на пороге, на площадях. И я верю в модернизацию, в Россию. В конце концов, где еще предпринимателям можно успешно делать бизнес?

Эско Ахо,

*исполнительный вице-президент NOKIA,
премьер-министр Финляндии в 1992–1996 гг.*

Говоря об экономическом росте, мы вспоминаем об успешных историях. Как создаются такие истории успеха на уровне частного лица, региона, компании, страны?

Как-то Пикассо спросили: «Как создается великое искусство?». Он ответил, что хорошие художники – это копиисты, они крадут друг у друга идеи. Возьмем более близкий вам пример, скажем, из хоккея, поскольку эта игра популярна в России не менее, чем в Финляндии. Когда Уэйна Гретцки спросили, как стать хорошим хоккеистом, он ответил афоризмом, названным позже в его честь: «Я мчусь туда, где шайба будет, а не туда, где она есть или была». Поэтому мы должны концентрировать наши усилия и интересы на тех областях, где будут создаваться финансовые ресурсы.

На этот раз пример из Европы. Почему Европа сегодня разделена на два лагеря? Почему дела в Северной Европе, включая Финляндию, обстоят лучше, чем в других странах? Я не буду их называть, но можно самим догадаться. В чем же основная разница? Мое мнение: в Северной Европе, в наших странах, мы действовали в соответствии со словами Гретцки, а вот на Юге эти слова не восприняли. Я думаю, что

ключевой элемент этой разницы в том, что мы инвестировали значительные средства, финансируя наше будущее – науку, исследования. В 70-е годы был кризис, экономические перспективы роста были ограничены, и необходимо было понять, что делать дальше. Мы поняли, что 1% ВВП надо выделить на развитие науки и новые исследования. Мы отставали от самых высших достижений в развитии науки и организации образования, и мы приняли решение, поставили целевые задачи. В 1980 г. это был 1% ВВП, а к 1990 г. мы хотели достичь цифры в 2% ВВП. Поэтому во времена кризиса в 1991 г. мы уже знали, что делать: мы увеличили инвестиции в науку и образование.

Сегодня Европа, Европейский союз в целом пытаются повторить эту северную модель. В 2000 г. Европейский союз поставил перед собой весьма амбициозные задачи: решил, что к 2010 г. это будет самый конкурентоспособный регион, и хотел выделить 3% ВВП на научные исследования.

Но этим планам не суждено было реализоваться. Мы не достигли своих целей, и я думаю, что это одна из важнейших причин сегодняшнего европейского финансового кризиса. Здесь прослеживается четкая взаимосвязь между реальной экономикой и финансовой системой.

Как же добиться роста и определить те отрасли, где он будет аккумулирован? Исходя из опыта своей работы в компании NOKIA, я думаю, что лучшая возможность для создания успешных проектов – использование потенциала передовых технологических достижений. Сегодня у нас гораздо больший технологический потенциал, чем мы даже можем использовать. Скажем, если взять мобильные устройства, не только смартфоны, но даже самый дешевый сотовый телефон, который стоит около 15 долларов, то в нем сейчас вычислительной мощности больше, чем в модуле «Игл», который произвел посадку на Луну. Как видим, такой мощнейший потенциал доступен даже беднейшим слоям населения.

Проблема не в технологиях, а в том, что мы не можем выжать весь потенциал из имеющихся технологий.

Что же необходимо, чтобы получить выгоду от технологических достижений? Какие нам нужны таланты, чтобы получить максимум из технологических достижений? Нам нужны мультидисциплинарные таланты, и чтобы их создать, необходимо скомбинировать их компетенции. Инновации во все большей степени произрастают из тех точек, где есть люди, которые не только понимают потенциал инженерной науки, но и знают бизнес-модели, имеют соответствующие навыки. Все эти компетенции должны быть в одних руках, в одной голове.

Критически важна также способность правильно оценивать риски. Один из методов здесь – финансовое предпринимательство, готовность рисковать средствами, это важно для инноваций. Я знаю, что в России многое делается для создания системы венчурного финансирования. И я думаю, что инвесторы, люди, которые на этом заработали, могут не только использовать свои деньги по-новому, но и поделиться своими знаниями в создании и открытии новых компаний.

Также общественность должна принять возможность провалов и ошибок, каких-то неудач. На Западе понимают, что иногда действительно надо предпринимать некоторые действия, идти на риск, который может привести к провалу. Вот Джеффри Сакс расскажет об опыте США. Я думаю, перед Америкой стоят такие же проблемы, как и перед Европой, и это критический момент. Поэтому возможность идти на риск включает не только финансовые аспекты, но и понимание со стороны широкой общественности, что могут быть и какие-то ошибки. Должно присутствовать стремление к движению, к изменениям.

И, конечно, очень важно создать должную экосистему. Это не имеет никакого отношения к экологии, это должна быть надлежащая предпринимательская атмосфера для но-

вых видов продукции и сервиса. Я знаю о проекте «Сколково» в России, Nokia вовлечена в этот проект. Я думаю, «Сколково» – это один из примеров, как это делается на практике. Вы можете что-то быстро внедрять и копировать эту модель в будущем и в других регионах России.

И наконец, я хотел бы отметить один аспект роста, который, с моей точки зрения, имеет критическое значение. Какие отношения существуют между компаниями и обществом? Может, именно общество, а вовсе не компания, бывает успешным и конкурентоспособным? Или наоборот? Я считаю, что таких ситуаций не бывает, поэтому есть тесная корреляция между бизнесом и предпринимательским климатом. Компания не может иметь долгосрочный прибыльный бизнес, если местные сообщества нездоровы, и, наоборот, если они хотят быть здоровыми, хотят иметь власть, они должны иметь прямой доступ к наилучшим ресурсам и талантам в стране. Я думаю, что это будет иметь критическое значение для всех государств в мире: для Китая, Евросоюза, США и, конечно, для России. От нашего обмена мнениями, от способности создавать такие ценности зависит развитие взаимоотношений между бизнесом и обществом.

Хотел бы еще раз напомнить афоризм Гретцки, чтобы мы не забывали: рост не обеспечивается простым копированием чего-то. Нужно понимать, какие требования появятся в будущем, и, соответственно, меняться, адаптироваться к этим потребностям.

Джеффри Сакс,

профессор Колумбийского университета (США)

Для меня большая честь участвовать в этом важном форуме, особенно на рубеже 20-й годовщины изменений в вашей

стране, наблюдать, как они происходят. С вашего позволения я суммирую мое видение мира в контексте экономического роста, и, может быть, мы немного поговорим о кризисе в Америке, а затем обратим свой взор на Россию. Хотя, наверное, мне было бы более интересно выслушать ваши мнения и высказывания.

Говоря об экономическом росте в мире, во-первых, следует отметить, что мы находимся в стадии бурного динамического роста и перераспределения трудовых ресурсов. Производственный сектор в США значительно сократился по объему из-за роста этого сектора в Азии. Этот феномен можно наблюдать в каждой стране мира. Также мы наблюдаем подъем Китая и Азии в целом как мирового производителя. Конечно, есть и другие изменения в мировом перераспределении трудовых ресурсов. Некоторые из них имеют и позитивное значение для России, поскольку глобальный экономический рост связан с ростом цен на энергетические ресурсы, минералы и сельскохозяйственную продукцию. Первичные ресурсы, которые есть у ряда стран, включая Россию, создают благоприятные условия для них. И мы, возможно, находимся не в начале, а в середине цифровой революции, которая меняет всю экономику и приносит новые знания о ведении бизнеса, о предоставлении услуг, об образовании. Информационно-технологические перемены, внедрение нанотехнологий, биотехнологий иногда происходят не так быстро главным образом из-за ситуации в мировых финансах, которая может стать дестабилизирующим фактором для мировой экономики. Что касается мирового перераспределения трудовых ресурсов, то мы видим уклонение от налогов, отток капитала, наличие множества лазеек в законодательстве, с помощью которых люди могут укрывать деньги. Скажем так, 20 лет назад этого не было, поэтому перераспределение ресурсов включает как позитивные аспекты, так и те, которые можно назвать обескураживающими. Каждая страна ис-

пытывает на себе это влияние. Во-вторых, как уже упоминал Эско Ахо, очень важна роль венчурного капитала, опыта, навыков. Важны позитивные аспекты различных технологических революций. Нужно проводить грань между квалифицированными и неквалифицированными трудовыми ресурсами. Такой водораздел просто необходим, поскольку эта грань предъявляет новые требования к правительствам. Правительство должно быть убеждено, что в XXI веке у населения есть широкий доступ к знаниям и навыкам.

В-третьих, мы живем в эпоху большого экономического неравенства. Это наблюдается и в США со времен Великой депрессии, и в России. И это разделение продолжает увеличиваться. Сейчас каждый второй американец относится к категории населения с низким уровнем дохода. Эта пропасть между самыми бедными и богатыми означает, что в США не в должной степени удастся предоставить широким слоям населения доступ к таким знаниям и навыкам. Мы все, в любой части мира, входим в новую эру нестабильности, связанную с экологическими катастрофами, потрясениями и глобальным потеплением. В России отмечается сильная засуха, летом горят леса, тают ледники. У нас в США мы наблюдаем рекордные засухи, и это только начало того, что нас ожидает. Это следствие нашей близорукости и неспособности увидеть, какое антропогенное воздействие мы оказываем на природу и как способствуем нестабильности. Конечно же здесь также большую роль играет демографический фактор. Также заметим, что более развитые страны постепенно отходят от общего понятия ВВП к более широким понятиям благосостояния и качества жизни, поэтому показатель ВВП может быть довольно высоким, но в стране низкое качество жизни. Старение населения: 12% российского населения уже сегодня старше 65 лет, и этот показатель вырастет к середине века. И это верное замечание также касается всех стран. Население хочет быть здоровым, но, к сожалению,

средняя продолжительность жизни в России для мужчин на 15 лет меньше, чем в западных странах. Поэтому качество жизни является центральным моментом. Можно отметить и увеличение роли правительства в решении этих проблем. Я думаю, не совсем верно было бы говорить о понятии «экономика свободного рынка». Наиболее правильно говорить о понятии «рыночная экономика», в которой необходимо различать сферы, где государство играет главную роль, и сферы, где главенствует бизнес. Опять же мы наблюдаем кризис правительств в разных странах мира. Правительство не выполняет своих обещаний и функций. На фоне этих замечаний хочу сказать пару слов о кризисе в США, в Европе, а затем в России.

США – хороший пример, показывающий, как можно достичь большого благосостояния и затем его растратить впустую. США – чрезвычайно богатая страна, которая раздает направо и налево свои богатства, теряя их. Возможно, это хороший и наглядный урок для всего мира. Конечно, США первыми прочувствуют все изменения на рынке труда. К примеру, зарплаты увеличились в 2 раза, но за последние 10 лет сократилось количество рабочих мест не только из-за изменений в технологиях, но и из-за аутсорсинга производства в Китай и другие «менее дорогие страны». Мы не полностью адекватно адаптировались к этому, потому что правительство не выполняет свои обязательства. Оказалось, что большая часть населения не имеет надлежащего уровня знаний и навыков, чтобы приспособиться к этим изменениям. Это объясняет, почему исчезает средний класс. Государство удовлетворяет интересы только самых богатых, поскольку политика и экономика тесно переплелись в стране. Около 7 млрд долларов тратится только на предвыборные кампании, и самые богатые люди получают от этого выгоду, поскольку у них есть сила и влияние для лоббирования нефтяных интересов, контрактов военно-промышленного комплекса и

сельскохозяйственного сектора экономики в США. Остальная часть населения не получает общественных услуг надлежащего уровня и объема. К примеру, после повышения налогов следует снижение уровня сервиса. По моему мнению, это серьезно угрожает качеству жизни в нашей стране и даже ставит под сомнение легитимность политических институтов. Поэтому США – это пример страны, у которой было всё для всеобщего благосостояния, но она неразумно всё это растрачивает, поскольку это неравное общество, где государство не исполняет свои обязанности и лоббирование интересов доминирует над экономическими процессами.

Если посмотреть на Европу, тут я добавлю пару слов к хоккеевым афоризмам, которые привел Эско. Очень важно отметить, что в Северной Европе деньги вкладывались в знания. Также нужно отметить, что эти страны давали населению. Прежде всего они повышали качество общественного образования. Демократия, которая является основой рыночной экономики, гарантирует всем гражданам социальную поддержку. Поэтому правительства досконально выполняют свои обязательства, чтобы для каждой семьи существовали надлежащая социальная база, соответствующий уровень образования и медицинского обслуживания. Все это направлено на то, чтобы все, кто участвует в этой системе знаний и навыков, «были хорошими хоккеистами». Страны Северной Европы достигли этого, а страны Юга не догнали Север. Они более ориентированы на потребление, нежели, скажем, на научные исследования или развитие системы образования.

Если очень поверхностно упомянуть о России, я могу располагать несколько устаревшими знаниями, но что касается распределения трудовых ресурсов, то в России есть регионы, сосредоточение на которых можно считать логически оправданным. Если страна обладает столь богатыми природными ресурсами, очевидно, что они будут играть

соответствующую роль в росте экономики, но нельзя забывать, что и общество имеет серьезный багаж технических знаний и разработок. Исходя из этого, я думаю, что у России хорошие позиции, и она может использовать два ключевых фактора, а именно цены на сырье и наличие высокообразованного трудоспособного населения. Но для получения всех преимуществ от сильных сторон России существенную роль будет играть отношение правительства к своим прямым обязанностям. Я бы также хотел подчеркнуть следующее: Россия тоже стала обществом неравенства, как США и многие другие страны. Мы не можем допустить такую высокую степень неравенства в мире, когда бедные регионы не могут приблизиться к более развитым. Нельзя допускать, чтобы в стране были люди, которые не имеют доступа к определенным навыкам и знаниям. Такого нельзя допускать в стране, если, конечно, Россия не хочет драматических изменений. Государство должно претерпеть очень серьезные изменения и улучшить качество образования в целях осуществления децентрализации. Местные власти должны иметь возможность определять экономическую политику на местах и создавать достойную инфраструктуру. В XXI веке структура децентрализованной власти является очень важной и в таких странах, как Швеция, Финляндия и Дания. Мне кажется, что относительно организации системы управления это более успешные страны, чем Россия. Низкий уровень коррупции, значительные инвестиции в инфраструктуру и оборудование дают им серьезные преимущества.

Рустам Минниханов,

президент Республики Татарстан

На фоне предыдущих выступлений мой доклад будет о немного более приземленных вещах. Татарстан сегодня производит 1 трлн 250 млрд рублей валового регионального продукта. Инвестиции в основной капитал за прошлый год составили 365 млрд рублей, объем промышленной продукции вырос почти на 6% и достиг 1 трлн 300 млрд рублей. Положительный факт в том, что структура промышленности меняется. Если в 2005 г. в республике доля обрабатывающих производств во всей промышленной продукции составляла только половину, то сейчас ее доля составляет две трети. В сельском хозяйстве в прошлом году произведено продукции на 165 млрд рублей. Мы производим 2 млн тонн молока и 450 тыс. тонн мяса. Благодаря программе развития АПК крупных холдингов за четыре года мы инвестировали в село 75 млрд, и 35 млрд было направлено на животноводческие комплексы. Построено 320 новых комплексов, еще 40 комплексов мы введем в этом году. Однако, кроме поддержки крупных агрохолдингов, мы обратили внимание на малые формы хозяйствования – на фермерство. Полтора года назад была принята программа «Тысяча семейных ферм». Сейчас 400 ферм мы уже построили, они работают, и в этом году, я думаю, все оставшиеся 600 семейных ферм мы достроим. Очень активно работаем с личным подворьем, поскольку важно сохранить сельский уклад жизни и обеспечить сельское население доходами.

Самый главный критерий работы власти – это качество жизни, и одним из индикаторов качества жизни, по моему мнению, является состояние жилья. Я хочу назвать несколько цифр. За четыре года мы реформировали ЖКХ, за счет республиканских средств и средств собственников жилья

отремонтировали 9162 многоквартирных дома. Это 42% всех эксплуатируемых многоквартирных домов. На это направлено 26,3 млрд рублей. Особенно следует отметить то, что в прошлом году в ремонт домов были вложены средства населения на сумму 1 млрд 800 млн рублей. Население поверило и тоже вкладывает деньги в ремонт домов. Эту работу мы продолжаем. Ежегодно вводится не менее 2 млн квадратных метров жилья. В прошлом году было введено 2 млн 400 тыс. квадратных метров жилья. И самое главное – около 10–11 тыс. квартир было реализовано по республиканской социальной ипотеке для бюджетников и молодых семей. Эта программа будет работать у нас и дальше. Положительным я считаю то, что впервые с 1991 г. произошел естественный прирост населения. Это большое достижение. Продолжительность жизни за 10 лет увеличилась на четыре года и составила 71 год.

Если говорить о росте, о потенциале, очень важно обратить внимание на кадровый потенциал. Мы приняли свою программу реформы образования, и одним из больших блоков этой реформы являются электронные школы. Сегодня 650 тыс. учителей, учеников, родителей работают в системе электронного образования. Мы оснастили все школы, всех учителей ноутбуками – это свыше 40 тыс. ноутбуков, обновили компьютерный парк. Каждая школа имеет свой сайт и доступ в Интернет. В этом году все школы, которые имеют более 300 учеников, будут полностью обеспечены оптико-волоконной связью. Сегодня работают 11 точек Wi-Fi. В этом году мы приступили к программе по ремонту школ, поскольку около 800 школ построено более 30 лет. За три года мы должны их отремонтировать. Я не говорю о других вещах, которые связаны с образованием, так как считаю, что школы – это основа. Если в школе не дать ученику надлежащего базового образования, с ним сложно будет работать в вузе.

Однако до школы есть еще детский сад, где ребенок должен получить определенные навыки. Мы внедрили электронный учет очереди в детские сады, что позволило на 32% снизить количество людей, стоящих в очереди, за счет того, что раньше некоторые из них подавали заявки сразу в несколько садов. В прошлом году создано 12 тыс. мест в детских садах, поэтому каждый ребенок старше трех лет обеспечен местом в дошкольном учреждении. Кроме этого, была решена проблема детского питания. Ранее было много молочных кухонь, и качество детского питания сильно различалось. Сейчас обеспечено централизованное снабжение качественного детского питания из одного комбината.

На базе федерального университета, двух исследовательских университетов и других высших учебных заведений республики мы создали 14 кластеров по подготовке специалистов трех уровней – начальное профессиональное образование, среднее профессиональное и университет. Кроме этого, за 5–6 лет за счет средств государства (у нас есть программа «Алгарыш») 2 тыс. человек были направлены на стажировки и учебу в западные образовательные центры, а также в российские образовательные центры.

Наша главная задача: произвести в 2016 г. 2 трлн рублей валового регионального продукта. Как этого достичь? В конце прошлого года мы уже начали перерабатывать нефть на новом комплексе «ТАНЕКО». В течение четырех лет поэтапно будут вводиться комплексы, и глубина переработки нефти будет доведена до 97%. Приступили к строительству нового комплекса по производству аммония, который планируется построить в течение трех лет. В этом году вводится новый комплекс в «Нижекамскнефтехиме» по АБС-пластику, который ранее в России не производился. Но более глобальным является строительство нового комплекса по пиролизу нефти на базе «Нижекамскнефтехима».

Мы считаем, что наш машиностроительный потенциал серьезен, и мы его будем развивать, но прежде всего надо реформировать те предприятия, которые есть. В рамках республиканской программы была принята целевая программа бережливого производства, в которой участвуют 86 предприятий машиностроения. Примером является КамАЗ, который за пять лет, применяя принцип лин-технологий, сэкономил 16 млрд рублей. КамАЗ является центром притяжения ведущих мировых компаний. На днях на базе СП КамАЗа совместно с Case New Holland мы откроем новое крупное производство сельхозмашин.

И, конечно же, большим потенциалом обладает особая экономическая зона промышленно-производственного типа «Алабуга». Уже сегодня там зарегистрировано 26 резидентов, мы ожидаем, что их число возрастет до 60, и в ближайшее время объем производства будет доведен до 200 млрд рублей в год. Будет построен новый завод двигателей, и многие предприятия разных стран по производству автокомпонентов изъявили желание работать на этой площадке. Новая компания «Композит» по производству поликристаллического кремния пришла в особую экономическую зону. Необходимо также использовать потенциал малого и среднего бизнеса. Это задача решается через наши инфраструктурные объекты, индустриальные парки, технопарки. Пример индустриального парка – камский индустриальный парк «Мастер». В прошлом году там присутствовало 178 резидентов, объем их продукции составил 23,5 млрд рублей. Крупный завод «Химград» произвел продукции на 8,2 млрд рублей; IT-парк, который только что начал работать, – 2,7–2,8 млрд рублей. Эта работа продолжается.

Серьезная работа идет по внедрению нанотехнологий. Один из наших парков имеет нанонаправленность. Мы работаем совместно с «РОСНАНО», и уже есть один проект с использованием нанотехнологий по производству упаковоч-

ки. Это новое предприятие «Данафлекс-Нано», которое мы открыли в конце года, и таких предприятий должно быть много. Еще одно предприятие, тоже очень перспективное, на базе авиационного завода – производство композитных материалов. Мы будем делать «черное крыло» для Объединенной авиастроительной корпорации. Из таких же амбициозных задач – строительство инополиса. Мы хотим создать город-спутник и собрать там IT-специалистов. Этот проект уже начат, консультантами являются наши сингапурские коллеги.

Сегодня в рамках форума мы хотим презентовать новый проект Камской экономической зоны. Если будет поддержка федерального правительства, то в ближайшее время эта площадка будет давать вначале минимум 1 трлн промышленной продукции, а дальше – больше. Таким образом, планы у нас большие, работа ведется.

Андрей Шаронов,

*заместитель мэра Москвы
по вопросам экономической политики*

Внедряя новый сценарий развития столицы, надо прежде всего решить старые проблемы: изменить структуру ВРП, пересмотреть основные источники финансирования бюджета. Без этого Москва не станет ни инновационным городом, ни международным финансовым центром.

Бюджет Москвы в 2011 г. составил 1,5 трлн рублей, из них 92% составляют налоговые поступления. Причем 90% из них пришлось на налог на прибыль и подоходный налог, которые крайне восприимчивы к изменению внешней среды. Значит, благосостояние Москвы, как и ее способность выполнять свои социальные обязательства, находится в за-

висимости от экономической конъюнктуры. Это очевидный изъян в нынешней модели роста Москвы. Доля стабильных налогов, не столь зависимых от экономической конъюнктуры, – налога на имущество, на землю и транспорт – невелика.

Следующий фактор роста – структура валового регионального продукта. Сейчас 40% в ней занимают торговля и строительство, в то время как доля сектора финансовых услуг очень мала – в 3 раза ниже, чем в финансовых центрах. При том, что Москва претендует на звание международного финансового центра. Малы и доли промышленного производства, продукции с высокой добавленной стоимостью и экспортируемых услуг. Иными словами, выстраивая новую модель, необходимо менять структуру валового регионального продукта, основных источников бюджетных доходов, пересматривать структуру занятости.

Московское правительство утвердило 16 программ, которые уже заложены в трехлетний городской бюджет на 2012–2014 гг. Одна из них – интегрированная программа стимулирования экономической активности. Она направлена на поощрение деятельности, связанной с производством благ. Это попытка правительства именно поддержать экономических агентов, а не заменить их собой. Программа включает 3 подпрограммы, касающихся рынка труда, поддержки малого и среднего предпринимательства, реструктуризации промышленного производства и промзон, и еще 3 специальные подпрограммы – «Инновационная Москва», подпрограмма развития международного финансового центра и развития сегмента торговли и услуг.

Поддержка малого и среднего бизнеса – это тот инструмент улучшения инвестиционного климата, который в России пока толком не работает. Плохой инвестиционный климат влечет за собой серьезные риски, выливающиеся в уход капитала, сдерживание предпринимательской активности.

И тому виной сложность административных процедур, рейдерство, коррупция, низкое качество правоохранительной системы. Эти вопросы шире, чем просто поддержка малого и среднего бизнеса.

Московское правительство стремится уйти от прямого субсидирования компаний из бюджета города к развитию инфраструктуры поддержки, переходя на почти 100%-ное разделение рисков, и не выступать единственным участником каких-либо экономических проектов.

В столице огромное количество промышленных зон, которые, по самым скромным оценкам, занимают 7 тыс. га, по более реалистичным – 15 тыс. Необходимы ревизия и редевелопмент промышленных зон. Причем не надо застраивать эти земли жильем (вид бизнеса, который очень быстро окупается). Необходимо в разумной и продуманной градостроительной концепции создавать территории смешанного назначения с появлением новых видов производств, созданием комфортной среды.

На сегодняшний день слова «Москва – инновационный город» звучат нескладно. Хотя в Москве, по разным оценкам, сконцентрировано от 30 до 60% всего научного потенциала страны и большая часть ведущих образовательных учреждений. По международному рейтингу инновационных городов Москва занимает 97-е место в мире, в Европе – 57-е. Основная задача города: за четыре года попасть в топ-50 в мире. А в Европе – войти в двадцатку. С этого года вводятся обязательства: в рамках закупок по каждому направлению должно быть не менее 5% закупок инновационной продукции. Общий объем закупок Москвы составляет 600 млрд рублей в год, такие объемы в состоянии сформировать спрос на инновационную продукцию, которая повлияет и на предложение.

Программа «Международный финансовый центр» полезна также с точки зрения влияния на качество жизни в Москве.

Невозможно себе представить международный финансовый центр в городе, в котором неудобно, опасно жить, поэтому международный финансовый центр, помимо наличия благоприятного инвестиционного климата и специализированной финансовой структуры, должен быть комфортным городом. Задача властей Москвы: добиваться повышения качества жизни в городе. Движение в этом направлении приведет к росту доли услуг в валовом региональном продукте, прежде всего финансовых услуг, а также услуг образования, здравоохранения и туризма.

Филипп Ле Уэру,

*вице-президент Всемирного банка
по Европе и Центральной Азии*

Спасибо за возможность выступить на этом форуме. Постараюсь занять ваше внимание на минимально короткое время. Я хотел бы выступить с большим докладом о прошлом, настоящем и перспективах на будущее, но с учетом оставшегося времени остановлюсь только на основных вещах. Прежде всего, необходимо определиться, где мы находимся и откуда мы движемся. В начале 90-х годов я исследовал процессы, происходившие в Российской Федерации, и результаты перехода поистине изумляют.

Действительно, выступавший сегодня вице-премьер говорил о существенных достижениях: ВВП вырос почти в 10 раз, продолжительность жизни увеличилась с 65 до 69 лет, и, что наиболее важно, миллионы людей перестали относиться к категории бедного населения.

Очевидно, что последствия кризиса 2008–2009 гг. успешно преодолены. Правительством были приняты необходимые меры по оказанию неотложной помощи банкам и пред-

приятиям, и это оказалось эффективным шагом. Кроме того, были приняты меры социальной защиты, что предотвратило обвальное снижение спроса. В результате экономика Российской Федерации в 2010 г. восстановила темпы роста, а в 2011 г. вышла на докризисный уровень.

В краткосрочной перспективе встает вопрос: как на экономике России скажется кризис еврозоны? Мы полагаем, что прямого воздействия на экономику России нет, в отличие от Восточной Европы, где имеются 3 мощных канала передачи последствий европейского кризиса. Во-первых, это снижение объемов кредитования со стороны европейских банков вследствие сокращения объемов торговли. Россия в некоторой степени защищена от этого эффекта, но возможно перетекание кризиса из еврозоны в глобальную экономику, что приведет к снижению темпов экономического роста, а это, в свою очередь, может сказаться на цене сырьевых товаров и соответственно повлиять на перспективы экономического роста в России в ближайшие годы.

Есть ряд факторов, которые делают Россию более уязвимой. Я остановлюсь на уязвимости в фискальном смысле. Мы знаем, что в 2011 г. дефицит бюджета относительно невелик, но если его проанализировать чуть подробнее, то увидим, что без учета нефтяных и газовых поступлений дефицит составляет почти 10% ВВП. И это фактор уязвимости. При падении цены на сырьевые товары то, что сейчас выглядит вполне благоприятной и удобной макроэкономической позицией, быстро превратится в неудобное и уязвимое состояние.

Несколько слов о среднесрочной перспективе и об основных вызовах, которые придется решать. Сейчас они существенно отличаются от тех, которые стояли перед страной 20 лет назад – в начале переходного периода. Мы уже слышали в выступлениях о таких проблемах российской экономики, как низкая конкурентоспособность экономики, неблагопри-

ятная среда для ведения бизнеса, но абсолютно такие же задачи стоят и перед европейскими странами. В странах еврозоны эти вопросы сейчас очень актуальны. Это предпосылка для диверсификации, а именно диверсификация может снизить степень уязвимости. Создание соответствующей инфраструктуры – возможность подключения к энергетическим сетям, наличие транспортной инфраструктуры, телекоммуникационной инфраструктуры – чрезвычайно важно.

Джеффри Сакс, я думаю, согласится со мной, если я скажу, что возможность повышения конкурентоспособности российской экономики обусловлена повышением степени энергоэффективности. Россия в 3 раза менее энергоэффективна, чем страны Европы. Это огромное отставание. Повышение энергоэффективности необходимо для развития экономики Российской Федерации. Поэтому я считаю, что следует уделить этому аспекту больше внимания.

Несколько слов хотелось бы сказать о конкуренции в самой экономике. Согласно недавно проведенным исследованиям ОЭСР, концентрация рынка и новых компаний возросла. Это повышает стимулы к большей эффективности и инновациям. Соответственно, конкурентное давление, которое формируется на рынке, стимулирует существующие предприятия и фирмы работать более эффективно и результативно, тем самым заставляя их внедрять инновации.

Что касается нормативной базы и формирования благоприятной бизнес-среды, тут необходимо отметить существующие региональные отличия. Действительно, перед страной стоит непростая задача, а именно координация между субъектами Федерации и федеральным уровнем. Это очень важно, поскольку реформы, в том числе реформа регулирования, в конечном счете идут на региональном уровне. Поэтому необходимо осуществлять работу эффективно именно на этом уровне. Сейчас это очень важно, а в перспективе станет еще важнее.

Я приветствую факт вступления Российской Федерации в ВТО. Безусловно, открытость торговли будет стимулировать повышение конкуренции в российской экономике, предоставлять возможность российским компаниям становиться более конкурентоспособными. Образование экономического блока, в который вошли Россия, Казахстан и Белоруссия, безусловно, поможет укрепить торговые связи, особенно если будут устранены существующие тарифные и нетарифные барьеры.

Еще одна проблема, которая стоит перед Россией и другими европейскими странами, связана с демографической проблемой, или демографическим вызовом. Возникает вопрос: как смягчить воздействие демографической проблемы на экономику? Население России сокращается и, по прогнозам, к 2050 г. оно уменьшится почти на 10 млн человек. Сокращение населения наблюдается в стране уже почти 10 лет. Оно обусловлено снижением уровня рождаемости и ростом смертности. Согласно прогнозам, численность трудоспособного населения к 2050 г. уменьшится почти на 25 млн человек. Такое сокращение окажет очень серьезное влияние как на экономику страны, так и на ее бюджет.

Экономические последствия демографических изменений можно смягчить с помощью эффективных подходов и стратегий, однако важно определить верные стратегии и правильные пути для реализации мероприятий в необходимых секторах и на соответствующих уровнях управления. В России необходимо принять меры, направленные на повышение численности трудоспособного и работающего населения. Сюда можно отнести такие меры, как качество ухода за детьми, особенно в семьях с работающими родителями, повышение пенсионного возраста. На это пошли многие европейские страны для повышения доли населения, занятого на рынке труда. Кроме того, может потребоваться повышение ставок налогов, а также устойчивости пенсионной систе-

мы. Мы считаем, что Россия может решать эти задачи, в том числе посредством увеличения инвестиций в систему как профессионального, так и непрерывного образования. Это позволит устранить дефицит рабочей силы, который уже начинает сказываться в некоторых областях экономики, что негативно отражается на перспективах экономического роста. Кстати говоря, многие компании в России дефицит трудовых ресурсов обозначают в качестве основного препятствия для экономического роста. Кроме того, в числе первоочередных стоит задача оздоровления населения. Плохое здоровье трудоспособного населения влечет за собой рост расходов на лечение, приводит к досрочному выходу на пенсию и к существенным издержкам для государства. Мы полагаем, что Россия способна существенно повысить эффективность расходования средств в сфере образования, здравоохранения и социальной поддержки. Реформы такого рода потребуют рационализации системы стационарной помощи, системы школьного образования. Дело в том, что, несмотря на направление значительных средств в эти секторы в России, эта поддержка не является достаточно адресной, и лишь малая часть этих средств доходит до нуждающихся. Очень важно внедрять адресную систему социальной помощи с тем, чтобы повысить действенность таких программ.

В заключение могу сказать, что Всемирный банк поддерживает стратегию, которая предусматривает диверсификацию экономики посредством повышения конкурентоспособности и развития человеческих ресурсов. Как я уже сказал, реформы эти непросты, они во многом схожи с теми, которые стоят на повестке дня многих европейских стран. Как я говорил в начале своего выступления, за последние 20 лет Российская Федерация проделала огромный путь, и мы полагаем, что ей удастся успешно реализовать эти непростые реформы. Ну, и лично от себя хочу добавить, что эти измене-

ния и реформы станут прекрасным памятником Егору Гайдари.

Кирилл Андросов,

управляющий партнер Altera Capital

У выступающего последним есть замечательная привилегия и право не повторяться. Я, честно говоря, готовил совсем другое выступление, но сейчас отложил его в сторону. Я не возьму на себя смелость резюмировать то, что прозвучало во время дискуссии. Я хочу обратить внимание на три вопроса, которые сегодня либо не поднимались, либо прозвучали не очень акцентированно.

Вопрос первый. Мы сегодня очень много говорили о нашей неэффективности во всех ее проявлениях. Но я считаю, что на эту неэффективность мы можем посмотреть как на одну из наших колоссальных возможностей, как на наше конкурентное преимущество. Низкие производительность труда и энергоэффективность, высокие транспортные издержки, низкий уровень применения информационных технологий, отсутствие практики комплексного применения системы производственных процессов – все это является резервом снижения себестоимости и повышения конкурентоспособности нашей продукции. В работе фонда Private Equity Fund, которым мы управляем, возможность снижения издержек является одной из основных инвестиционных идей, с которой начинается рассмотрение проекта.

Хотел бы также обратить внимание на две отрасли. В свете новой модели роста эти отрасли заслуживают более серьезного внимания и анализа. Первая отрасль – сельское хозяйство, что отметил Герман Греф. Наше географическое расположение плодородных почв, наши ресурсы по ороше-

нию этих почв, собственная богатая база минеральных удобрений и наши исторические традиции и трудовые ресурсы, расположенные в этом секторе, позволяют этой отрасли играть существенно большую роль в национальной экономике и отчасти выступать локомотивом новых направлений. Второй сектор, на который я хочу обратить внимание, – это жилищное строительство. Прежде всего есть огромная потребность в квадратных метрах для нашего населения и желание населения ее удовлетворить. Опыт последних 10–15 лет показал, что избыточные денежные средства, любые накопления населения в первую очередь шли в жилищное строительство, в улучшение жилищных условий. К тому же в этом секторе все, что производится, является продуктом и внутреннего национального производства, и национального потребления. Вклад этого сектора в валовой национальный продукт является, наверное, одним из самых значимых по сравнению с другими секторами экономики. Кроме того, эта область, возможно, после сельского хозяйства, создает наибольшее количество рабочих мест.

В заключение хотел бы высказать одно соображение, возникшее у меня после нашей дискуссии. Мы сегодня много внимания уделили обсуждению двух традиционных исторических российских вопросов: кто виноват и что делать? Мы слышали разные варианты ответа на них. Однако мне кажется, что сейчас мы все стоим перед совсем другим вызовом, который пора принять. Нам нужно ответить на вопрос: как? Пришло время ответа на данный вопрос.

Раздел II. Точки роста: критерии эффективности региональных институтов

Виктор Басаргин,

*министр регионального развития
Российской Федерации*

Уважаемые коллеги, сегодня одной из наиболее актуальных точек роста российской экономики является, безусловно, развитие регионов и критерии эффективности региональных институтов. Неслучайно первый рабочий день после новогодних и рождественских каникул председатель правительства Российской Федерации посвятил обсуждению именно этой темы – совершенствованию методики оценки деятельности органов исполнительной власти по результатам работы и в 2010 г., и в 2011 г.

Построение вертикальной системы органов власти в России предопределило необходимость создания специфического инструмента определения эффективности работы глав регионов. И оценка эффективности стала компонентой системы нового публичного управления, инструментом федеральной региональной политики. Повышение эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Федерации является одной из приоритетных задач правительства Российской Федерации, которая была публично объявлена в рамках основных направлений деятельности правительства до 2012 г. Для обеспечения этой задачи в 2007 г. была утверждена система оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти. Осуществлялась она первоначально администрацией президента и была введена указом президента в июне 2007 г. Введенная оценка в тот момент вызвала неоднозначную реакцию со стороны представителей органов власти регионов, муниципалитетов. Она была воспринята как дальнейшее усиление централизации и так называемой вертикализации управления, инструмент политического давления на региональные и муниципальные

органы власти. Особой критике подверглась идея подсчета неэффективных расходов, которые производились органами региональной власти.

За четыре года с начала этой работы оценка стала важным инструментом федеральной региональной политики ускорения проводимых в регионах реформ. Оценка эффективности стала определенным стимулом для руководителей регионов применять новые системы, новые модели управления.

За четыре года с начала введения оценки возросло ее качество, она стала более достоверной. Поскольку методика оценки в основном опирается на статистические показатели, это позволило проводить анализ на единой базе с учетом объективной динамики происходящих изменений в развитии регионов. От разрозненных, часто дублируемых запросов мы перешли к работе в рамках одной системы сбора и обработки информации, которая с 2009 г. ведется посредством ведомственного сегмента государственной автоматизированной системы управления, что существенно сократило сроки обработки, подготовки и анализа материалов. К настоящему времени создана беспрецедентная по объему база данных, которая доступна любому пользователю. Она используется сегодня и средствами массовой информации, и рейтинговыми агентствами. С 2010 г. функционирует информационный блок – так называемый рабочий стол руководителя, который в презентационном формате показывает сравнительное положение регионов и динамику показателей.

С момента выхода указа мы начали работать над совершенствованием методики. В 2007–2008 гг. рейтинг регионов формировался по достигнутому уровню эффективности деятельности региональных властей. В течение двух лет – в 2007–2008 гг. – первая двадцатка базовых наших регионов практически не менялась. В эту двадцатку вошли наши промышленные центры, нефтегазовые регионы, которые имели серьезную экономическую и социальную базу. Поэтому че-

рез два года работы этой системы мы перешли к другому показателю эффективности – к динамике показателей. В 2009 г. мы подверглись наибольшей критике, поскольку полностью, на 180 градусов, перевернули всю систему, и самый высокий рейтинг был теперь у регионов, которые имели самую низкую базу, но самые высокие результаты по динамике. Вышли на первое место в рейтинге регионы Северного Кавказа, ряд регионов Центральной России. Поэтому следующим шагом по совершенствованию самой методики (с 2010 г. и по текущий год) стал переход к комплексной оценке, которая нивелировала недостатки и первой, и второй систем оценки.

Применение системы оценки эффективности доказало ее действенность. Так, в 2008 г. снизили неэффективные расходы по сравнению с 2007 г. только 13 регионов, в 2009-м – уже 37, а в 2010-м – 65 регионов, т.е. 2/3 регионов показали свою эффективность. Всего за четыре года доля неэффективных расходов в общем объеме расходов консолидированных бюджетов Российской Федерации сократилась до 5,4%. С 2007 по 2010 г. суммарно неэффективные расходы субъектов снизились на 115 млрд рублей. Это реально сэкономленные средства консолидированного бюджета. Регионами много сделано в плане оптимизации объемов оказания медицинской помощи. Так, в 2007 г. объемы оказания стационарной помощи соответствовали нормативным значениям только в 39 регионах, в 2010 г. – уже в 59. По управлению Скорой медицинской помощью в 2007 г. отсутствовали неэффективные расходы в 28 регионах, а в 2010-м – уже в 45. В регионах, перешедших на новую систему оплаты труда как элемент эффективной системы управления, прирост заработной платы бюджетников составил от 8 до 40%. В тех, где эта система не применялась, – от 1 до 5%. В сфере образования было отмечено самое большое снижение неэффективных расходов – на 19%. Многие регионы приняли очень взвешенный вариант решения вопросов оптимизации бюджетной сети так назы-

ваемых малокомплектных школ. С 6 до 12 возросло число регионов, где совсем нет неэффективных расходов в сфере ЖКХ. Но главное в том, что регионы увидели смысл в реальной экономии ресурсов. Все это свидетельствует о том, что оценка эффективности сегодня дает положительный результат.

Сопоставление применяемой комплексной оценки с результатами мониторинга подтверждает правильность тех показателей, о которых я говорил. Сопоставление результатов оценки эффективности с результатами мониторинга социально-экономического развития регионов доказывает объективность ее итогов – совпадение более чем на 80%. В то же время существующая методика требует дальнейшего совершенствования. Пока система оценки не на 100% объективна. Нет прямой зависимости оценки эффективности от реальных ощущений обычных граждан. Приведу слова председателя правительства Владимира Владимировича Путина на совещании 10-го января текущего года: «Нам надо ввести или внести в методику оценки человеческое измерение».

Не в полной мере пока удается отражать системные изменения в региональной экономике и в социальной сфере, в индексе развития человеческого капитала. Критериям оценки недостает прозрачности, а самой системе оценки – комплексности. Над этим мы сейчас работаем, но эффективное решение можно найти только в контакте с экспертами, общественными организациями, с представителями региональных, местных органов власти.

Прежде всего следует отметить, что все предложения по совершенствованию методики, о которых я сегодня говорю, – это позиция Министерства регионального развития. Поскольку система оценки уже сложилась и наработаны массивы данных для отслеживания динамики изменений на федеральном и на региональном уровнях, речь следует вести именно о совершенствовании. А ломать созданную систему,

на наш взгляд, и строить полностью новую было бы сегодня крайне неэффективно. На мой взгляд, в ближайшие годы одним из главных приоритетов федеральной региональной политики станет постепенная децентрализация. И в этой ситуации значение оценки эффективности как инструмента, позволяющего определить правильность управленческих решений, будет только возрастать.

Первое направление совершенствования должно состоять в сокращении количества используемых показателей. До последнего времени мониторинг велся по 329 показателям. Это огромный массив данных, 20% из этих показателей предоставляются региональными органами власти. Остальные формируются из информации, предоставляемой федеральными органами исполнительной власти. И около 30% предоставляется Росстатом. Любой показатель оценивается интегрированно – по 2–4 индикаторам. Должен отметить, что эксперты – некоторые из них находятся в этом зале, – ранее критиковавшие методику за большое количество показателей оценки эффективности, пришли к выводу о необходимости сохранения перечня из 223 показателей. Считаю, что мы существенно продвинулись в совершенствовании методики, но мы должны двигаться дальше по пути оптимизации количества показателей. Хотелось бы дополнительно обсудить с представителями регионов, экспертами, как вести дальнейшую работу по сокращению числа показателей. Отмечу, что комплексных предложений по совершенствованию методики за все четыре года мы не получили ни от одного субъекта Российской Федерации. Мы получали точечные предложения по изменению отдельных показателей, но чтобы в целом, по методике – к сожалению, таких предложений не было.

Вторым важным направлением совершенствования оценки считаем максимально полный учет особенностей регионов. Все наши регионы разные с точки зрения базы, плот-

ности населения, эффективности работы и т.д. Необходимо учитывать эти особенности. При расчете неэффективных расходов сегодня уже используется коэффициент транспортной доступности, расселения, учитывающий как раз плотность населения, региональные особенности субъектов. Кроме этого, нами разработаны предложения по корректировке методики расчета неэффективных расходов в сфере ЖКХ. В этом году в нашей работе уже учитывались особенности северных и приравненных к ним территорий – длительность отопительного сезона, мазутозависимость региона и т.д. Такие же предложения подготовлены в сферах образования и госуправления, в том числе по оптимизации бюджетной сети. Полагаю, что учет региональных особенностей должен быть продолжен.

В-третьих, мы должны более гибко подходить к установлению удельных весов факторов, влияющих на комплексную оценку. Сегодня регионы сосредоточили свое внимание именно на неэффективных расходах. Я с ними согласен, потому что удельный вес этого показателя в общем объеме составлял 50%, поэтому на все остальное внимания обращалось меньше. Считаю, что настало время значительно повысить роль показателей удовлетворенности населения деятельностью органов власти и тем самым усилить роль общества в оценке деятельности публичной власти.

Еще один вопрос для обсуждения: возможность совершенствования способов поощрения регионов. В этом году мы впервые от поощрения 20 регионов перешли к 10 и хотели бы существенно увеличить объем грантов, выдаваемых за высокие показатели в работе.

Начиная с этого года мы рассчитываем значительно повысить роль независимой экспертизы при проведении оценки эффективности деятельности органов власти. Кроме того, эксперты предлагают ввести так называемые дисквалификационные критерии, по которым можно каким-то образом

понижать рейтинги тех субъектов, у которых определенные показатели из числа оцениваемых не соответствуют нормативам.

И последний вопрос связан с сокращением сроков представления доклада об оценке эффективности. В 2007–2008 гг. он предоставлялся в октябре, в 2011 г. – в августе. А вообще, мы считаем, что самое оптимальное – это апрель-май.

В заключение хочу сказать, что Министерство регионального развития полностью поддерживает регионы и готово учитывать все их предложения, совершенствовать методику на основе выдвинутых предложений.

Сергей Морозов,

губернатор Ульяновской области

Виктор Федорович Басаргин затронул очень важную, на мой взгляд, тему, которая сейчас будоражит и общество, и нас, конечно, – руководителей регионов. Я бы хотел остановиться на пяти моментах. Я не выступал на видеоселекторном совещании, которое проводил Владимир Владимирович Путин по этой теме, хотя регион достаточно активно принимал участие в предварительных совещаниях и обсуждениях. Мы внесли достаточно большое количество предложений, и какую-то часть этих предложений я хотел бы еще раз озвучить.

Например, я считаю, что показатель удовлетворенности населения региона не должен превалировать в основе новой методики. Я считаю, что это ошибочное предложение. На мой взгляд, наоборот, в основу новой методики должна быть заложена понятная для всех регионов цель.

Разрабатывая оценку эффективности деятельности, я хотел бы понять, для чего она нужна сегодня. Что мы вообще

хотим сегодня видеть в нашей стране? Какой хотели бы видеть страну и ее регионы? На мой взгляд, сегодня главное – это индустриализация и улучшение инвестиционного и инновационного климата, в том числе и бизнес-климата на каждой территории – начиная от муниципалитета и заканчивая регионом. И именно под эту цель должны быть развернуты все основные показатели. Это, на мой взгляд, означает, что и число основных показателей оценки эффективности должно быть резко сокращено. Вот Виктор Федорович сказал, что, по мнению экспертов, необходимо сохранить количество показателей. Хотел бы я предложить экспертам, предоставив им максимальную широту действий, попробовать отследить почти 300 показателей и повлиять на них. С тем функционалом, который сегодня имеется у губернаторов, далеко не у всех получится, я думаю. На мой взгляд, сегодня показатели неэффективных расходов бюджета, на что была ориентирована предыдущая методика, утратили свою актуальность. Многие из нас уже научились уходить от этих неэффективных расходов.

Главное, на мой взгляд, на сегодняшний день, чтобы не только мы собирали показатели и потом формировали таким образом оценку эффективности деятельности, но и на федеральном уровне собирали и распространяли лучшую региональную практику. Сегодня, к великому сожалению, этого нет. Это первое.

Второе. Если посмотреть на показатели или на результаты последних трех лет, то лучшими субъектами практически всегда становятся одни и те же регионы: Санкт-Петербург, Москва, Тюмень, Республика Татарстан, Краснодарский край, то есть лучший по управлению – можно поставить тире – это самый богатый регион России. И это понятно. Я не хочу умалять достоинства своих коллег – руководителей этих регионов, но что делать таким регионам, как, допустим, Ульяновская область, которых большинство? Мы на протя-

жении уже как минимум последних шести лет достаточно существенно улучшаем и инвестиционный, и бизнес-климат, и управляемость регионом. Но мы при всех наших стараниях не сумеем, учитывая наши стартовые возможности, опередить сегодняшних лидеров. Нам необходимо будет определить некие критерии и разделить субъекты в соответствии с ними на ряд групп со схожими базовыми социально-экономическими условиями. На мой взгляд, таких групп должно быть четыре-пять. Необходимо выделять из них отличившихся, поощрять в каждой группе за определенные достижения. Таким образом, стимулировать регионы к развитию.

Третье. Я предлагаю встроить в методику все ключевые стратегические цели федерального уровня, которые должны быть реализованы на уровне регионов (например, качество оказания государственных услуг, электронное правительство, совершенствование инвестиционного климата). Кстати, в ближайшей перспективе нам необходимо будет учесть в методике показатели реализации федеральных полномочий, делегированных субъектам Федерации.

Четвертое. На мой взгляд, то же самое должно быть сделано и в отношении органов местного самоуправления. Указы президента № 825 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации» и № 607 «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов», предполагают несвязанную систему показателей, которые между собой не коррелируют. Считаю, что власти на муниципальном уровне также должны очень серьезно заниматься темой улучшения бизнес-климата, темой привлечения инвестиций. Мы в этом году в своем инвестиционном меморандуме впервые установили для муниципалитетов определенную планку, определенные критерии по реализации инвестпроектов. И уже получили от ряда так называемых независимых экспертов критические отклики:

«Ну, что это такое? Что это за прогнозы и практически плановые показатели для муниципальных образований по привлечению инвестиций?» Я приношу глубочайшие извинения, если кого-то это так обидело, но, на мой взгляд, сегодня такой нелиберальный подход очень-очень необходим, чтобы приучить муниципальные образования к улучшению эффективности своей деятельности.

И последнее. Мы полагаем, что необходимо сокращать сроки подведения итогов работы. Было бы хорошо иметь результаты где-то в июне. Это даст возможность по итогам по крайней мере первого полугодия вносить серьезные коррективы в региональные бюджеты и принимать серьезные управленческие решения.

Максим Шерейкин,

*заместитель губернатора
Калужской области*

При существующей системе управления количество показателей, по которым происходит оценка эффективности органов государственной власти, должно снижаться. Сложившейся системе управления отвечают примерно сто показателей – это, к сожалению, тоже много, но адекватно системе. Если бы мы были абсолютно независимыми в своих решениях и не имели таких тесных связей с федеральным уровнем, то могли бы как, например, штаты в Америке, где выборные главы городов и штатов показывают результативность своей деятельности только по четырем показателям: рост населения, средняя продолжительность жизни, ВРП и объем прямых инвестиций и рассказывают избирателям, каких высоких результатов они достигли по этим показателям. Но у нас, к сожалению, другая ситуация.

Для нас важный показатель – рост ВРП, который в Калужской области за пять лет увеличился в сопоставимых ценах в 1,7 раза. Объем производства вырос в сопоставимых ценах за это время в 2,4 раза, создано 22 тыс. новых высокопроизводительных рабочих мест с производительностью труда более 3 млн рублей. Ну, и самое главное для нас, как для чиновников, потому что зарплаты мы получаем из бюджета Калужской области, – это рост налогового потенциала. Он вырос в области за пять лет на 73% – это второе место по России после ресурсного, нефтяного Сахалина. У нас создано и функционирует Агентство регионального развития, которое занимается поиском и привлечением инвесторов в регион. Есть корпорация «Развитие», которая является девелопером индустриальных парков. Основной критерий ее работы – соотношение наших затрат на инфраструктуру и затрат тех частных инвесторов, которых мы привлекли, которые вложили деньги в строительство новых производств. У нас это соотношение составляет 1 : 11, т.е. на 1 рубль наших инвестиций в инфраструктуру приходится 11 рублей частных инвесторов, которых мы привлекаем в индустриальные парки. Для сравнения: в особых экономических зонах это соотношение заметно ниже: от 4 до 7 рублей привлеченных инвестиций приходится на 1 рубль бюджетных инвестиций. Мы понимаем, что в среднесрочной перспективе для нашего региона потенциал роста за счет индустриализации будет исчерпан. Построение инновационной экономики и поиск новых источников роста, основанных на наших исследованиях и разработках, – это то, на чем мы планируем зарабатывать в долгосрочной перспективе. Под эту задачу был создан в регионе новый институт – Агентство инновационного развития.

Я уже говорил, что у нас налоговый потенциал вырос с 0,46 (индекс, рассчитанный Минфином) до 0,8, т.е. на 73%. Многие регионы не увеличили налоговый потенциал, а не-

которые – снизили его. Но налоговый потенциал является основой для расчета уровня межбюджетных трансфертов, дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности, т.е., по сути, это деньги, которые Российская Федерация отдает субъектам на бедность. Пять лет назад наш межбюджетный трансферт составлял 1 млрд 170 млн, в прошлый год – 570 млн. В 2012 г. хорошо, если 200 млн получим. Например, сопоставимые регионы – наши соседи получали 1 млрд, сейчас получают от 4 до 8 млрд. Мы конечно же благодарны правительству Российской Федерации за то, что оно создало в прошлом году специальный фонд – 10 млрд рублей. И 2 млрд из этого фонда как гранд региону, максимально нарастившему налоговый потенциал, привлекущему инвестиции, нарастившему промышленное производство, мы получили. 2 млрд получили мы, 2 млрд получила Тюменская область. Мы рассчитываем, что эта практика будет расширяться как в масштабе, так и в долгосрочной перспективе.

Бедная Калужская область нашла 10 млрд рублей на программу развития индустриальных парков. Мы влезли в долги, взяли деньги во Внешэкономбанке, потому что нам было проще и быстрее договариваться с банком, чем с федеральными органами государственной власти. Мы сейчас эти деньги отдаем. Мы хотели бы, чтобы практика возврата этих денег в виде грантов, в виде премий, в виде призов тем субъектам, которые стали примером удачной практики, расширялась. Именно это создаст стимул для регионов, повысит эффективность вложений средств в объекты инфраструктуры тех же самых индустриальных парков, поскольку сравнение федеральных инвестиций в особые экономические зоны и наших инвестиций в наши индустриальные парки опять будет не в пользу особых экономических зон. Когда мы брали кредиты у Внешэкономбанка, мы знали, что каждый рубль нам придется возвращать, мы пол-Калужской области заложили под то, чтобы эти деньги получить во

Внешэкономбанке, но это правильный путь. Наша основная идея состоит в том, чтобы не биться за федеральные ресурсы, на начальном этапе обещая золотые горы федеральным органам государственной власти, а реализовывать проекты и по результатам достижения целевых показателей по этим проектам получать бонусы, частично компенсирующие те средства, которые регионы привлекли из разных источников для реализации этих проектов.

Олег Чиркунов,

губернатор Пермского края

Для региона принципиально важно, какое место он занял по результатам подведения итогов оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти. Если регионы заняли места с 1-го по 10-е, федеральный центр премирует субъект Федерации, и чиновники получают премии. Казалось бы, при 100-миллиардном бюджете премии 20–30 млн рублей – это небольшие деньги, но они целенаправленно идут на премирование чиновников. Поэтому к подведению итогов конкурса чиновники относятся очень внимательно. Здесь было озвучено утверждение, что за эти годы увеличилась прозрачность подведения итогов. Попробую это оспорить. Раньше результаты деятельности региона размещались в Интернете до подведения экспертной оценки, а сейчас – только после него. По данным нашего аналитического управления администрации губернатора, мы должны были занять более высокое место.

Прозрачность присутствует в том случае, когда показатели и формулы определения оценки есть на сайте, берешь показатели и формулы и точно получаешь тот самый коэф-

фициент и тот самый результат, который есть. В прошлом никаких вопросов не возникало.

Следующее. Что такое, вообще, показатель «уровень доверия», который предлагается ввести с весовым коэффициентом 30% в перечень показателей оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти? Я, скорее, согласен с его введением. Однако следует понимать, что у чиновников будет меньше желания проводить какие-либо реформы, поскольку реформы – это всегда больно, это всегда недоверие населения, это всегда дополнительные проблемы. Выборность глав исполнительной и законодательной власти различного уровня означает, что уровень доверия будет основным показателем. И в этом существует угроза скатиться в чистый популизм. Надо честно признать: сейчас мы плохо слышим население. Но как бы в другую крайность не впасть.

Еще один важный вопрос – про рейтинг доверия губернатору. Не только от работы власти зависит этот самый рейтинг, но и от многого другого. Я не делаю выводов – просто какие-то наброски из опыта, из собственных ощущений. Мы проводили достаточно жесткие реформы. И я понимаю, кому мы делали больно, – в первую очередь небольшим населенным пунктам, сельской местности. Но у нас там отличный рейтинг. А там, где мы сконцентрировали ресурсы – например, в Перми мы построили объездную дорогу, сделали много другого, – рейтинг у власти самый низкий в крае. Именно в краевом центре он низок. Чем выше зарплата в населенном пункте, тем ниже рейтинг власти. Об этом, по крайней мере, надо задуматься. И между прочим, это риск не только для власти. Это риск в целом для общества, потому что общество голосует не так, как сидящие здесь, и не так оценивает власть.

Теперь про показатели, которые должны использоваться при оценке. На самом деле у нас есть еще одна система оценки. Хороший губернатор – это тот, кто больше денег взял из

федерального бюджета. Даже друг друга мы оцениваем по этому критерию. А с точки зрения общества, должно быть с точностью до наоборот. Несколько лет назад мы начали оценивать муниципалитеты по простой формуле – небезупречной, правда. Она примерно такая: в числителе – доходы в консолидированный бюджет (т.е. не только в муниципальный, но во весь краевой) минус расходы из консолидированного бюджета, в знаменателе – численность населения. Получили показатель, и по его динамике – по тому, как он меняется, – смотрим, хорошо или плохо работает муниципалитет. В этом отношении и слабый, и сильный – в одной позиции. У кого-то было минус 20 тысяч на душу населения – стало минус 19. А у кого-то было плюс 20 – стало минус 19. Мы имеем возможность сравнивать. Я не знаю, как с точки зрения глобальной оценки наш подход хорош или плох. Я знаю, что если мы не создадим стимулы для субъектов прекратить растаскивать деньги федерального центра по поводу и без повода, то в целом все наше общество очень сильно проиграет.

Второй показатель – численность населения, которая, в свою очередь, раскладывается на три показателя второго уровня: рождаемость, смертность, миграция. Если эти показатели правильно формируются, значит, растет численность населения.

А вот относительно показателя уровня инвестиций у меня есть сомнения. Мы применяем другой показатель – фонд оплаты труда как производное от количества рабочих мест и размера средней заработной платы. Растет фонд оплаты труда в крае – хорошо работаем. Растет более быстрыми темпами, чем в других субъектах Федерации, – замечательно.

Следует как-то оценить уровень оказываемых инфраструктурных услуг. Мы используем несколько комплексных показателей, среди них, например, стоимость квадратного метра жилья. Не количество квадратных метров, которые мы

строим, а именно стоимость квадратного метра как производное от спроса и предложения. Стоимость коммунальных услуг и темпы ее изменения по сравнению с другими субъектами Федерации тоже говорит о том, насколько эффективно работает жилищно-коммунальное хозяйство. Думаю, что этими показателями можно ограничиться.

Однако ими можно ограничиться в том случае, если мы не хотим создать какого-то дополнительного мотива на достижение какой-то цели. То есть на каждом этапе развития государства можно поставить себе какую-то цель, и степень достижения этой цели станет одним из показателей оценки.

Мне кажется, сегодня главной бедой нашего государства в целом и субъектов Федерации в частности – это то, что оно огромно. Мы оказываем огромный объем услуг и, как правило, оказываем их собственными ресурсами. То есть мы не покупаем медицинскую услугу на рынке – мы ее оказываем сами. Мы не покупаем услугу образования или детского сада – мы оказываем эту услугу. Если бы государство задумалось над тем, что для того, чтобы стать эффективным, ему надо стать маленьким, мы могли бы в качестве еще одного показателя, который может меняться, например, раз в пять лет, использовать число людей, в прямой или опосредованной форме получающих зарплату из бюджета (чиновники, бюджетники и сотрудники акционерных обществ, собственниками которых является государство). Чем меньше этих людей, тем меньше государственный аппарат и тем меньше роль государства, соответственно тем больше шансов на то, что мы сможем эту работу сделать эффективно. Но это, скорее, вопрос идеологии. Я понимаю: шансов, что в ближайшее время такой показатель появится, почти нет.

Талия Хабриева,

*директор Института законодательства
и сравнительного правоведения
при правительстве РФ*

Я здесь выступаю не только как юрист, но и как человек, который не разделяет пафоса отрицательного отношения к формализованным показателям оценки деятельности региональных институтов. Надо отталкиваться от положительной роли этих показателей, потому что они формировали представление о возможности и необходимости кумулятивной интегральной оценки эффективности региональных институтов.

Каковы же направления совершенствования методики оценки? Процессы децентрализации, которые вновь наметились, все больше будут расширять объем полномочий, который фокусируется в руках губернатора, руководителя региона. Хотя, по моему мнению, возможности для экстенсивного освоения этих полномочий уже практически закончились. Экономистам уже надо думать об экономической целесообразности расширения полномочий, ведь есть же пределы. Некоторые и собственные полномочия не могут освоить. Тем не менее децентрализация ориентирует на то, чтобы такие показатели сохранять и совершенствовать.

Есть и вторая причина использования методики формализованной оценки, которая нигде, ни в каких аудиториях не звучит. Коллеги, мы перед населением обязаны этим заниматься, и просто так отменить или сократить до минимума число показателей оценки не можем. Есть международные обязательства России. Они в основном сосредоточены в документах Организации Объединенных Наций. Часть из них, правда, имеет характер норм мягкого права, тем не менее имидж России предполагает выполнение этих принципов,

стандартов практики хорошего управления, как это называется в международных документах.

Третья причина. Сегодня почему-то только вскользь затронули – а это дело, я так понимаю, решенное – вопрос о переходе к прямым выборам губернаторов. Что это означает? Отказ от показателей? Я уверена, что нет. Я думаю, что прямые выборы только видоизменяют эти показатели и не сколько скорректируют их целевую функцию. Более того, я думаю, что в будущем мы столкнемся с тем, что перейдем к другим показателям – к критериям, которые предъявляются кандидатам в губернаторы, поскольку сейчас формальный перечень требований, который предъявляется кандидатам, очень ограничен, он меньше, чем где бы то ни было. Это при том, что у нас политические традиции только формируются. Неформальные требования тоже еще только формируются. Политические партии этические кодексы в отношении своих выдвиженцев тоже еще не приняли. И это одна из причин, чтобы от такой системы показателей не отказываться. Богатый зарубежный опыт показывает, что подобные критериальные формализованные требования существуют в законодательстве многих зарубежных стран.

Однако методологическая база системы показателей не вполне ясна. И я думаю, что вначале она формировалась все-таки наспех, а потом уже доводилась методом проб и ошибок. Это сейчас она уже воспринимается более-менее целостно. В настоящее время в преддверии перехода к прямым выборам губернаторов важно объяснить, какая методологическая база была заложена в формирование системы показателей оценки деятельности региональных институтов и руководства субъектов Федерации. Совместить две целевые функции этих документов – интегральную оценку социально-экономического состояния в регионе и оценку деятельности самого губернатора – не удалось. Они не совмещены никак. И не только потому, что есть показатели, которые ка-

саются тех сфер, которые никак не зависят от деятельности губернатора, а определяются мировыми социально-экономическими процессами. Не нужно упускать из виду несовместимость этих целевых функций, поскольку задача состоит не в том, чтобы федеральных чиновников работой загрузить и чтобы они как можно больше показателей обрабатывали, а в том, чтобы дать региональным чиновникам – в первую очередь руководителям, главам субъектов – основное направление работы.

По поводу методологии, интерпретации итогов оценки встает вопрос: какой порог оценки дает основание для принятия негативных решений, действий в отношении глав административных образований различных уровней? Необходимо вводить и развывать критериальные требования к деятельности губернаторов, руководителей субъектов в увязке с теми показателями, которые показывают результат их деятельности, т.е. общее социально-экономическое состояние в регионе. Увеличение процентного соотношения в рейтинговой оценке регионов показателей, полученных на основе опросов общественного мнения, – идея, на мой взгляд, правильная. Правда, исследования не только российских, но самых известных зарубежных ученых свидетельствуют о том, что опросы общественного мнения, даже если они проводятся по единой методике независимыми экспертами и имеют, что желательно, единый источник финансирования, стопроцентной гарантии объективности результатов не дают, потому что влияние оказывают такие факторы, как погодные условия, восприятие личностных характеристик губернаторов и т.д.

Ирина Стародубровская,

*руководитель научного направления
«Политическая экономия и региональное развитие»
Института экономической политики им. Е.Т. Гайдара*

Уважаемые коллеги, я попросила, чтобы мое выступление поставили сейчас, поскольку у меня диаметрально противоположное мнение по поводу системы оценки. У меня очень скептическое отношение к возможностям подобной системы и к перспективам ее совершенствования, и, чтобы обосновать этот тезис, я попробую взглянуть на существующую систему оценки с другой точки зрения, чем на нее смотрели коллеги. У меня ощущение, что эта система оценки, как любая уважающая себя система, несет генетический код двух родителей. Один из этих родителей называется ностальгия по плановому хозяйству, а второй – худшие международные практики управления по результатам. Есть лучшие практики управления, есть худшие. Мы используем худшие. Немного подробнее про каждого из родителей. В 1988 г. мы с Владимиром Александровичем Мау написали статью, которая называлась «Плановый фетишизм». Вероятно, к счастью или к сожалению, не все сидящие в этом зале читали «Капитал» Маркса. Напомню, что это перефразирование названия одного из первых параграфов «Капитала», который называется «Товарный фетишизм», где, собственно, показывается, что агенты, втянутые в товарное производство, воспринимают процессы и связанные с ними результаты неадекватно. Мы попытались показать, что ровно то же самое существует в плановом хозяйстве. С вашего позволения, я прочту одну очень короткую цитату из этой статьи 1988 г. «Сложилось мнение, что для решения возникающих проблем достаточно найти наиболее удачные показатели, с помощью которых и оценивалась бы деятельность». При этом создается впе-

чатление, что достаточно включить соответствующий показатель в план – и поставленные задачи будут выполнены. Проблем много, задач много. Если мы пытаемся решать эти проблемы и задачи с помощью показателей, то количество показателей у нас будет расти неизбежно. Это не ошибка, это не недочет – это просто генетический код системы. Что происходило с системой показателей изначально? Например, в социальной сфере внимание в основном концентрировалось на образовании, здравоохранении, ЖКХ. А как же культура? Не включим показатели – не будут обращать внимания. Включаем культуру. А физкультура и спорт – это тоже очень важно. И так далее, и так далее. Система, таким образом, развивается по естественным законам, пока она строится на подобной основе, она будет так развиваться и дальше.

Теперь по поводу худших международных практик. Был период, когда в мире был огромный энтузиазм по поводу идей управления по результатам. Дальше этот энтузиазм сменился разочарованием и достаточно серьезным переосмыслением этих проблем, но вот почему-то энтузиазм мы поддержали, а в процесс разочарования мы не включились, мы его не осмыслили. Хотя были очень интересные работы, и серьезные, фундаментальные, достаточно ехидные, где говорилось о сюрреальных практиках управления. Многие из них переведены на русский язык, тем не менее я позволю себе озвучить основные уроки, которые в мире извлекли из негативного опыта, из худших практик внедрения управления по результатам. Во-первых, хороших показателей результативности нет. Дело не в том, что мы их не придумали. Дело в том, что весь международный опыт демонстрирует, что показатели конечных результатов, которые реально интересуют население, практически не зависят или в очень малой степени зависят от деятельности органов власти. А если они зависят, то не в краткосрочном периоде, а в достаточно долгосрочном. А те показатели, которые зависят от деятель-

ности органов власти, – это показатели непосредственных результатов. Тогда все наше управление по результатам – это в общем-то нормативно-подушевое финансирование, вещь хорошая, но не такая амбициозная, как мы пытаемся представить. Когда мы формируем систему показателей, то помним и понимаем, что она несовершенна. Когда мы начинаем ее использовать, мы об этом забываем. И в общем-то процессы работы на результат и на показатели оказываются существенно разными процессами. Чем большую роль в системе играют показатели, тем в большей мере работа на показатели отличается от работы по результатам.

Честно говоря, в последнее время в большинстве регионов очень сложно разговаривать про какие-то стратегические направления деятельности, поскольку, как только выясняется, что нужно применить какие-то новые механизмы или каким-то образом совершенствовать работу, тут же выясняется, что это плохо повлияет на какие-то показатели. Всё, разговор заканчивается, ничего не делаем. И это серьезная проблема. Вторая вещь, которая выявилась в процессе использования подобных систем. У любой системы государственной власти, в том числе региональной, очень много клиентов. И у этих клиентов разные и часто противоположные критерии оценки эффективности власти. Давайте возьмем для региональной власти наиболее очевидные группы. Федеральный центр, бизнес, население, причем население тоже неоднородно – как сейчас модно называть «партия фейсбука» и «партия футбола и колбасы». Ясно, что у населения разные интересы, соответственно, каждая из этих групп применяет свои критерии оценки. А что у нас происходит сейчас? У нас государство, федеральный центр, пытается играть за всех субъектов, играет как умеет. Но когда дело доходит до дела, то действуют ровно те критерии, которые важны для федерального центра. Я не знаю ни одного случая, когда губернатор ушел в отставку потому, что у него недостаточный

охват населения, занимающегося физической культурой и спортом, или недостаточное обновление фонда библиотек. Губернаторы уходят в отставку, когда у них недостаточное голосование за «Единую Россию», примеры мы все знаем. Совершенно очевидно, что является реальным критерием. Естественно, по серьезным вопросам центр выдвигает на первый план те показатели, которые для него важны.

И наконец, принципиальным пороком является единство системы показателей. Я тут уж совсем покушусь на священную корову – на инвестиционный климат. А во все ли регионы нашей страны надо привлекать инвестиции? У нас значительная часть территории не очень приспособлена для жизни населения и, вообще, была заселена в период ГУЛАГа. Нам надо туда привлекать инвестиции, повышать там численность населения, способствовать его закреплению? Или нам надо стимулировать, чтобы люди все-таки концентрировались в тех местах, которые пригодны для жизни, там, где есть реальные перспективы экономического роста и где они могут действительно составить базу этого роста? Мне кажется, это серьезный вопрос. Но в любом случае мне кажется, что на перспективы инвестиционного климата в очень многих регионах России нормализация таможенного режима повлияла бы гораздо больше, чем введение показателей объема инвестиций и соответствующих стандартов. Какие тенденции наблюдаются в ходе последних дискуссий? Во-первых, продолжается поиск хороших, лучших, правильных показателей, и пока в этой логике продолжается поиск, воспроизводится тот генетический код, о котором я уже говорила. Будет увеличиваться число показателей, будет нарастать различие между формальной системой и реальной системой оценки, и так далее. Во-вторых, судя по всему, усиливаются тенденции к патернализму и популизму, а тем самым усиливается и противоречие между стратегическими целями региона и необходимостью выполнения показателей. Нас это не

приближает к задаче, которую мы ставим, нас это отдаляет от нее. И наконец, в предлагаемых системах оценки начинают имитироваться квазивыборные процедуры – опросы населения по поводу удовлетворенности, предложения по программам губернаторов, которые они должны выполнять, и т.д. Но возникает вопрос: если есть нормальный механизм выборов, где представляются программы не для того, чтобы удовлетворить вышестоящий уровень, а для того, чтобы победить в конкурентной борьбе, и очевидно, что существует огромный стимул к тому, чтобы программы были адекватными, то зачем вводить квазипроцедуры? Должны ли мы полностью отказаться от системы показателей и полностью про нее забыть? Я думаю, что нет. Система показателей – серьезная информационная база. Это информационная база для людей, для избирателей, которые должны принимать решения на основе наличной информации. Это серьезная информационная база для самих региональных команд. Потому что они могут сравнивать себя с другими, и если есть проблемы, начинать эти проблемы обсуждать, а не механически расставлять оценки за хорошие или плохие результаты. Наконец, это важно для экспертного сообщества, которое тоже может делать какие-то выводы на основе системы показателей и давать какие-то рекомендации. Но если мы ставим вопрос о системе показателей как об информационной системе, то тогда ее состав должен определяться потребностями тех субъектов, о которых я сейчас сказала. Тогда федеральный центр вместе с сообществом губернаторов, экспертами, общественными организациями должен определить, какая информация нужна этим стейкхолдерам. И эта задача действительно является очень актуальной.

Олег Бетин,*губернатор Иркутской области*

В последнее время резко стало расти количество критериев и показателей, входящих в систему оценки. Когда много показателей, то всем сразу заниматься невозможно, это топтание на месте. И подчас мы занимаемся не работой для достижения каких-то результатов, а самими показателями: чтобы они были не хуже, чем в предшествующем периоде. И тогда встает вопрос: что мы хотели получить, введя систему оценки? Цель вроде бы была стимулировать и количественно оценить деятельность регионов. Но ведь надо посмотреть, а как в целом выстроены отношения между регионами и федеральным центром – в частности, межбюджетные отношения. Что здесь произошло за время с 2007 г., когда мы ввели критерии оценки. Раньше Совет Федерации принимал решение, что соотношение региональных бюджетов с федеральным должно быть равным. Этот критерий выдерживался. С 2007 г. доля региональных бюджетов значительно сократилась. Возможностей реализовывать самостоятельно свою экономическую политику стало меньше. Да и удельный вес дотаций на сбалансированность межбюджетных отношений тоже снизился. Таким образом, мы сокращаем реальные возможности влиять на экономическую и социальную сферу. Если мы передаем полномочия на муниципальный или на региональный уровень, то должны проанализировать, какие реальные процессы протекают сегодня в целом в межбюджетных отношениях, в сфере экономики и т.д. Можно совершенствовать критерии до бесконечности, как и до бесконечности спорить о том, какие из них нужны. Чем больше критериев, тем больше споров. Ну, например, критерий инвестиционной активности, который оценивался в соответствии с данными Росстата. Казалось, все хорошо,

объективно, но что рассчитывает Росстат сегодня? Он оценивает объем инвестиций крупных предприятий по видам экономической деятельности. А малый бизнес, удельный вес которого в инвестиционной активности достаточно большой, органами Росстата не отслеживается. С одной стороны, мы стимулируем развитие, а с другой – дестимулируем регионы, поскольку этот показатель не влияет на уровень оценки.

Необходимо учитывать стартовые условия, ресурсные возможности. Регионы должны оцениваться по отдельным группам субъектов Российской Федерации в зависимости от бюджетной обеспеченности и по отдельным сферам: по социальной сфере, по уровню благополучия, по уровню развития целевых задач. Хотя надо заметить: если ориентироваться на общественное мнение в период проведения реформы, то лучше не заниматься ни реформами, ни модернизацией, ни национальными проектами.

Владислав Наговицын,

президент Республики Бурятия

Как бы мы ни относились к любым критериям оценки, они нужны и необходимы. Причем они нужны как органам государственной власти федерального уровня, так и республиканским или областным, поскольку критерий оценки очень четко показывает место и проблемы, которые есть сегодня в любом из субъектов. Это, по сути, некая диагностика субъекта. И субъект, и федеральный центр понимают, какие проблемы в этом субъекте Федерации есть и чем стоит заниматься.

Но сегодня я не стал бы относиться к этим показателям, индикаторам как к системе оценки эффективности работы государственных органов, потому что они ничего не оце-

нивают. Они просто ранжируют все субъекты Российской Федерации по определенному принципу, по определенным критериям.

Система оценки необходима, но к ее формированию нужны несколько другие подходы, поскольку система должна стимулировать и ориентировать субъекты на какую-то перспективную работу. Если позволите, я внесу несколько своих предложений и выскажу свое мнение по самой системе оценок. Система не учитывает разное финансовое положение и стартовые условия для каждого субъекта. Все мы хотим иметь примерно такой же уровень социального обслуживания населения, как в Москве. Но, к сожалению, бюджетная обеспеченность у всех разная, и мы не можем себе этого позволить в силу многих обстоятельств. Например, в Республике Бурятия 15% населения живет в экологической зоне вдоль Байкала, где запрещены любые виды деятельности. А еще 75% населения проживает на байкальской природной территории, в которой значительно ограничены все хозяйственные виды деятельности. Поэтому сложно нас как-то сравнивать и по единым показателям выстраивать. Низкое бюджетное обеспечение ограничивает возможности роста расходов на социальную структуру. Мы у себя посчитали: если мы по нормативам хотим построить такие социальные объекты, как детские сады, стадионы, бассейны, то нашего бюджета уже не хватит. Его надо как минимум в два раза увеличивать. Бюджетная обеспеченность вносит некоторые сдерживающие факторы для дальнейшего развития любого из субъектов. Разная бюджетная обеспеченность также не позволяет иметь во всех субъектах единые стандарты для всех субъектов. Вот хорошее, казалось бы, решение – единые нормативы на здравоохранение и поэтапный план перехода к 2015 г. Выполнение этого решения предполагает для нас увеличение в три раза расходов на здравоохранение без изменения общей бюджетной обеспеченности. Если все нор-

мативы внедрить, установить стандарты, то у нас просто не хватит денег на их выполнение. Кроме того, по субъектам существуют разные доходы населения. И если в Москве успешно оказываются услуги на платной основе, такие как спортивные, медицинские и т.д., то, к сожалению, у нас если даже предоставить такие услуги на платной основе, они не будут востребованы. Поэтому вношу предложение: разработать какие-то базовые минимальные стандарты для интегрированной оценки эффективности деятельности органов власти, но дифференцировать их по группам субъектов Российской Федерации в зависимости от бюджетной обеспеченности. Тогда это будет, на мой взгляд, достижимо, и, самое главное – появится стимул их достигать.

Следующий аспект, который хотелось бы отметить: отсутствуют цели и задачи для регионов в разрезе индикаторов оценки эффективности деятельности органов государственной власти. Мы не понимаем, что мы хотим вообще оценивать, потому что нет никаких задач. Каждый субъект самостоятельно определяет свои приоритеты, устанавливает какие-то свои индикаторы, планы и т.д. И вот всех таких разных хотят сравнить. И причем – выставить оценку. Мне не очень понятно, как это можно сделать. Ведь мы сами определяем свои приоритеты. И поэтому, на мой взгляд, если мы хотим выставлять оценку, должны быть какие-то общие приоритеты в масштабе всей страны. Допустим, мы говорим: сегодня важно обеспечить всех детей детскими садами либо спортивными сооружениями. Мы должны определить эти приоритеты. Уже давно в правительстве крутится проект закона о государственном стратегическом планировании, но, к сожалению, он никак не может быть принят. Этот документ фактически определяет порядок планирования в стране и, самое главное, предусматривает выстраивание таких целей для всей страны, чтобы она двигалась в правильном направ-

лении, в одном направлении. В связи с этим я предложил бы рассмотреть вопрос об ускорении принятия этого федерального закона.

Следующий момент. Система оценок не предусматривает механизмов согласования целей и задач между регионами и отраслевыми министерствами. Регионы решают одни задачи, министерство – другие. Причем министерство решает задачи на макроуровне: например, снизить заболеваемость по онкологии. И они решают эту задачу. Однако данные министерства не опираются на регионы. Министерства смотрят, где это сделать эффективно меньшими средствами. Но самое плохое – многие федеральные целевые программы имеют софинансирование. Причем была попытка сделать софинансирование дифференцированным в разрезе субъектов, в зависимости от бюджетной обеспеченности. Вся эта затея провалилась, и теперь софинансирование одинаковое для всех программ. Регион-донор и высокодотационный регион должны одинаково софинансировать программу. Поскольку дотационный не может софинансировать, то получается, что богатый становится еще богаче, а бедный – еще беднее. Я предлагаю использовать единые показатели оценки эффективности работы как для отраслевых министерств, так и для органов исполнительной власти и считать одной из важнейших задач снижение дифференциации социально-экономического развития.

Как я сказал вначале, существующая система оценки не является механизмом управления. Нас всех выстроили по очереди, и мы видим, кто у нас впереди, кто в конце. Но что это дает, не очень-то и понятно. Хотелось бы видеть систему, которая стимулирует регионы на какое-то движение вперед. Мы бы хотели иметь какие-то достижимые показатели для себя. Тогда любой субъект начнет работать более эффективно. Если перед нами ставить такие же задачи, как, скажем, для Москвы, то они для нас недостижимы, мы их просто от-

ложим в сторону и будем заниматься своими делами. Когда показатели будут задаваться субъектам исходя из их финансового состояния, из стартовых условий, должны быть не просто установлены какие-то индикаторы – они должны быть обеспечены финансированием. Когда субъект разрабатывает программу исходя из целей, поставленных федеральным центром, и соотнося их с финансовыми возможностями и ресурсами, тогда эффективность управления можно оценить. Если эти показатели достигнуты – значит, управление эффективно, если не достигнуты – неэффективно. У нас провозглашен принцип: «деньги в обмен на обязательства». К сожалению, данная система оценки не предусматривает выполнения этого принципа, поскольку она даже не оценивает эффективность использования бюджетных средств. Мы должны подтвердить эффективность своей работы умением эффективно управлять этими деньгами. Необходима экспертиза обязательств региона со стороны, вероятно, Минрегиона: те показатели, выполнение которых субъект принимает, обеспечены чем-то, или это опять фикция, которая не будет выполнена, и она только раздражает общество.

Я не могу не остановиться на реакции общества на принимаемые меры. Конечно, мы хотим работать эффективно. И мы зачастую хотим очень быстро добиться результата. Но что такое работать эффективно? Это же не только потратить целевым назначением деньги, потратить все, что необходимо. Это в том числе снизить текущие непроизводительные расходы, а для этого где-то произвести сокращение непроизводительных кадров, где-то снять какие-то неэффективные льготы. И это может наткнуться на сопротивление общества. Поэтому мы не можем не учитывать в своей работе этого фактора. Поэтому мы обязательно должны с обществом обсуждать данные вопросы. Если идет нарастание недовольства общества, мы должны снизить скорость проведения реформ, и увеличить ее, если есть общественная поддержка.

Ни в коем случае в угоду кому-то не пытаться сделать это быстро. Потому что это может больно ударить по авторитету власти любого уровня.

Большое количество показателей оценки затрудняет работу, и самое плохое – многие показатели даже отсутствуют в статистической отчетности. Нам приходится выполнять дополнительную работу, приглашать людей, наращивать аппарат управления. Если уж мы разрабатываем какую-то систему, то давайте вводить эти показатели в статотчетность. Я бы значительно снизил количество показателей. У нас в республике действует система показателей оценки эффективности работы муниципальных образований, включающая 31 показатель.

В заключение хочу сказать о том, что в Республике Бурятия уже пять лет занимаются формированием системы оценки эффективности работы муниципальных образований. Она уже приобрела вполне конкретный облик, и на сегодняшний день учитываются все особенности в развитии наших муниципальных образований.

Галина Курляндская,

генеральный директор Центра фискальной политики

Процесс оптимизации системы оценок очень нелегко. Прежде всего необходимо ответить на вопрос: для какой цели нужна система оценок? Она была введена в связи с отменой выборов губернаторов. Если будет восстановлена выборность губернаторов, то, возможно, действительно, оценка уже не будет нужна, а мониторинг тех самых показателей, индикаторов, на мой взгляд, будет необходим. Для чего сейчас собираются данные? Для чего могут быть полезны такие индикаторы? Для того, чтобы видеть конкретную ситуацию

в регионах. И больше всего такой мониторинг нужен самим губернаторам. Губернаторы жалуются на то, что приходится собирать такой большой объем показателей, но, скорее всего, львиная доля их необходима для самих органов власти субъекта Федерации, для принятия того или иного управленческого решения.

Кстати, слабо верится, что те показатели, которые собираются самими регионами, можно использовать для присвоения рейтингов, для сравнения регионов, что они действительно корректны и сопоставимы. А вот отслеживание показателей одного региона в динамике представляется очень полезным, поскольку позволяет делать выводы о процессе социального или экономического развития региона. В идеале оценка качества управления регионом может происходить при сопоставлении поставленных целей и уровня их достижения. В таком случае будет учтена специфика того или иного региона, но для этого необходимы выборные программы губернаторов, программный бюджет, государственные программы, программы субъектов Российской Федерации и т.д. Затем должен проводиться мониторинг выполнения этих программ. Несмотря на скептическое отношение к переходу на программный бюджет, на мой взгляд, это правильное направление. Иначе мы не будем видеть и понимать, на что расходуются бюджетные средства, каковы результаты эффективности расходования именно бюджетных средств. Наше предложение в плане улучшения оценки: уход от интегрального показателя и переход к использованию показателей хотя бы в рамках отдельных министерств. Каждое министерство не только призвано разрабатывать политику на федеральном уровне, но и сильно влияет на деятельность органов власти и на те полномочия, которые исполняют субнациональные органы власти. Министерство должно выбирать цели и то направление, в каком, по их мнению, должна развиваться та или иная отрасль. В принципе, это совпало

бы с государственной программой этого ведомства, по которой выдаются субсидии на поддержку выполнения полномочий субъектами Российской Федерации. Сейчас субсидии действительно непонятно по каким критериям и в какой пропорции предоставляются и богатым, и бедным. На что они направлены? Скорее всего, они должны быть направлены на поддержку проведения институциональных реформ, а не на прямые расходы в той или иной сфере. И именно в рамках министерства некий интегральный показатель должен контролироваться. Для совокупной интегральной оценки отслеживаемых показателей не должно быть много. Безусловно, надо как-то учитывать то, что у разных регионов разные ресурсные возможности. Но дело в том, что учет соотношения «результат/ресурс» очень сложен, и эта взаимосвязь описывается не линейной регрессией, которую предлагается использовать при оценке.

Раздел III. Макроэкономика будущего

Антон Силуанов,
министр финансов РФ

Главная задача бюджетной и налоговой политики России – добиться в предстоящие 10 лет конкурентоспособности экономики. Для этого надо не только обеспечить годовые темпы экономического роста не менее 5–6%, но и, вообще, переориентироваться с потребительского спроса на инвестиционный.

Минфин с экспертами и специалистами в области бюджета, финансовой политики вырабатывает предложения для правительства, позволяющие совершенствовать бюджетно-финансовую политику на будущее с учетом возможных рисков и развилочек.

Чтобы обеспечить темпы необходимого нам экономического роста более 5–6%, переориентирование с потребительского спроса на инвестиционный, понадобятся средства для вложения в экономику. Где их взять? Разумеется, это средства внутреннего рынка и иностранных инвестиций. Но для того чтобы эти ресурсы к нам пришли, мы должны гарантировать частному капиталу определенные условия на ближайшее десятилетие: ясную налоговую систему, устойчивую бюджетную конструкцию. Владельцы средств должны быть уверены, что финансовая политика в стране не допустит высокой инфляции, не приведет к тому, что вложенные в экономику России средства обесценятся.

Иными словами, речь идет о предсказуемой, ответственной бюджетной политике – об одном из основных показа-

телей, инструментов, позволяющих обеспечить макроэкономическую устойчивость и соответственно конкурентоспособность российской экономики.

И такая возможность, безусловно, есть. Я не говорю о других очевидных мерах – таких, как защита прав собственности, снижение коррупционных рисков для бизнеса, улучшение работы правоохранительной системы и т.д.

Конкурентоспособность – это не только гарантия обеспечения стабильности финансов и налоговой системы. От ее уровня зависят и рейтинги РФ, и доверие инвесторов. Как раз сейчас правительство выработало и зафиксировало налоги на 5–6 лет, практически без каких-либо серьезных изменений.

Ответственная бюджетная политика в первую очередь подразумевает бюджетные правила, чтобы обезопасить нас от влияния изменений внешнеэкономической конъюнктуры. Да, бюджетные правила – это ограничения. Не всем нравится, когда заданы «коридоры», когда снижается возможность маневра финансовыми ресурсами.

Но без бюджетных правил, без определения наших возможностей и «коридоров» действия говорить о финансовой устойчивости и работать Минфину нельзя. Поскольку, если таких правил не будет, появятся риски увеличения расходов, сокращения доходов в результате ухудшения внешнеэкономической конъюнктуры.

Как результат – либо секвестр, либо неконтролируемые заимствования, что в нашей практике уже бывало.

Бюджетные правила, которые мы с экспертами обсуждали в Министерстве финансов, – это определенные ценовые параметры нефтяных доходов, исходя из которых должен строиться бюджет. Мне кажется это разумным.

Другое дело, можно ли такие правила реализовать, если можно, то насколько быстро.

В последнее время цена на нефть значительно превышает средние показатели минувшего десятилетия. Бюджет 2012 г., напомним, сбалансирован при цене 117 долларов за баррель. А надо обеспечить его сбалансированность при 70 долларах. Быстро осуществить такой переход, конечно, сложно. Нужен переходный период. Полагаю, к 2016 г. можно было бы перейти к 100%-ному выполнению этого правила, постепенно следуя ему из года в год.

Такой подход необходим, потому что в России большой «нефтегазовый» дефицит. До кризиса этот параметр был в пределах 3–5%. После кризиса – 13%, в прошлом году – 9,7%. Вот что получается в отсутствие бюджетных ограничений, бюджетных правил...

Минфин все время подвергают критике: он постоянно экономит, загоняет всех в какие-то рамки, не дает реализовать программы, противится структурным переменам и т.д. Экономике нужны деньги, а Минфин, как всегда, все складывает «в тумбочку». Но если не будет ограничений, бюджетных правил, мы никогда не избавимся от рисков, порожденных огромным «нефтегазовым» дефицитом.

Доходы федерального бюджета России наполовину состоят из нефтегазовых доходов. Любое негативное изменение внешнеэкономической конъюнктуры приводит к тому, что эта доля доходов резко сжимается... Кто может сказать, какие цены будут завтра на нефть и нефтепродукты? Никто. Можно ли подвергать риску исполнение наших обязательств? Это негосударственный подход.

Бюджетные правила – импульсы для инвесторов: не смотря ни на что, мы будем придерживаться таких-то параметров наших доходов и соответственно расходных обязательств. Конечно, это не просто, но необходимо сокращать нефтегазовый дефицит до безопасного уровня – до 4–5%.

Представители отраслевых ведомств и некоторые эксперты, в частности, рабочая группа, возглавляемая В.А. Мау и

Я.И. Кузьминовым, говорят о необходимости некоего бюджетного маневра: в ближайшие 10 лет они предлагают увеличить расходы бюджета (напомню: сейчас это около 21% ВВП) на 4% ВВП. При этом – уменьшить другие, менее приоритетные расходы на 2% ВВП. Высвободившиеся средства предлагается направить на дополнительные расходы, связанные с образованием, здравоохранением, инфраструктурой и т.д.

Если мы на это пойдем, то увеличим наши расходные обязательства, бюджет из инструмента стабильности превратится в инструмент разбалансированности финансовой системы со всеми вытекающими последствиями.

Министерство экономики не считает нужным увеличивать налоги, а стало быть, в этом случае мы столкнемся с дефицитом. И дефицит бюджета явно превысит триллион рублей.

Это прежде всего увеличит риски исполнения бюджетных обязательств. В случае падения цен на нефть мы рискуем быстро потратить наши резервы. Опять под угрозой будут наши контракты, обязательства.

Это не та политика, которая нам нужна. С одной стороны. С другой – где мы найдем этот триллион рублей? На внутреннем рынке? В прошлом году объем заимствований с рынка составлял 1,4 трлн рублей. В этом году – уже 1,8 трлн. Добавить еще триллион просто нереально. Так можно лишить ликвидности все наши финансовые институты.

Брать эти средства с внешнего рынка? Можно. На 2012 г. у нас предусмотрены заимствования на внешнем рынке в 7 млрд долларов – это 200 с небольшим миллиардов рублей. А тут еще триллион...

Дадут ли нам такие деньги? Может быть, и дадут, но во что они нам обойдутся... Откуда этот ресурс брать? Говорят, что ЦБ может купить наши облигации на вторичном рынке. Но триллион рублей дополнительной ликвидности, которую

предоставит ЦБ, превысит объем денежного предложения, обеспечивающего обусловленные темпы инфляции в 5–6%. В этом мире все связано.

Если в экономике и финансах не соблюдать определенную логику, отходить от правил, то обязательно в какой-то из сфер, областей получишь минус. Вроде бы, увеличивая расходы, хочешь сделать что-то хорошее. Но при этом создаешь риски, риски макроэкономической стабильности в том числе. А без нее никакого инвестиционного климата у нас не будет, никакой инвестор к нам не придет. Соответственно, не будет роста и не будет налогов. В этом замкнутом круге мы, собственно, и находимся.

Да, приоритетные направления – образование, здравоохранение, инфраструктура, дороги, аэропорты и т.д. – у нас явно недофинансированы. Но делать это надо не за счет создания рисков, не за счет увеличения расходов, как это было перед кризисом, когда мы в год по триллиону увеличивали. Сейчас у нас таких возможностей нет. Нельзя создавать риски для макроэкономики. Вот почему мы должны маневрировать в рамках имеющихся ресурсов.

Пусть нас считают скаредными, но мы должны действовать в рамках разумного, в пределах возможностей. Вот здесь и нужны бюджетные правила, ограничения. Проблема в том, чтобы научиться проводить реформы, не увеличивая расходных обязательств. Ресурс есть, и немаленький.

У нас очень большой – не сказать раздутый – бюджетный сектор. Расходы, которые тратятся на услуги, предоставляемые государством в области образования, здравоохранения, социальной политики, очень велики по сравнению с аналогичными показателями в странах Европы, не говоря уже об азиатских государствах. По статистике, в РФ 43 работника бюджетной сферы приходится на 10 тысяч человек. В странах Европы – на десяток меньше, в развивающихся странах – и говорить не приходится.

В этом обстоятельстве я вижу определенные возможности для оптимизации. Чтобы наш бюджетный сектор был конкурентоспособным, там должны быть специалисты, получающие приличную зарплату, предоставляющие качественные услуги. И работать они должны не хуже, чем в коммерческих структурах.

Откуда на это взять деньги? На мой взгляд, нужно остаться в пределах имеющихся средств. Сейчас задача отраслевых министерств и ведомств будет заключаться в том, чтобы, не увеличивая дополнительные бюджетные расходы на свои отрасли, отыскать у себя резервы, позволяющие повысить эффективность уже выделенных средств.

Это очень сложная, ответственная работа, она гораздо сложнее, чем просить деньги из бюджета. Качество менеджеров министерств и ведомств наших правительственных структур, на мой взгляд, и должно заключаться в том, чтобы обеспечить реформы в рамках существующих ресурсов.

Как их найти? В первую очередь – принимая новые инструменты. Когда мы говорим «госпрограмма», это означает некие ограничения, жесткие задачи, которые будут ставиться перед соответствующим министерством или ведомством. Госпрограмма – это цели, индикаторы, показатели. За ее реализацию следует спрашивать с соответствующих министерств. Судя по результатам, оценивать деятельность министра, руководителя отрасли.

Для этого и перевели все федеральные бюджетные учреждения со сметы на госзаказ. Мы должны адаптировать государственные услуги – здравоохранение, образование и т.д. – к рыночным условиям. Вместо того чтобы давать деньги, как сейчас, надо перевести на сметное финансирование те или иные учреждения, заказывать услуги на рынке.

Должна быть конкурентоспособность. Будет конкуренция, будет и снижение стоимости этих услуг.

Говорят, мы мало средств тратим на социальную политику, нужно больше. Давайте лучше будем проводить ее по адресному принципу. Зачем мы преуспевающим бизнесменам даем льготы на оплату жилищно-коммунальных услуг, различные выплаты и пособия? Почему мы должны им помогать за счет средств налогоплательщиков? Это значительный ресурс не только федерального бюджета, но и субъектов РФ.

Следует пересмотреть пенсионное законодательство. Потому что сегодня из 11 трлн рублей расходов федерального бюджета 1 трлн с небольшим идет на дотации Пенсионному фонду.

Страна переходит на страховые принципы, подразумевающие, что каждый гражданин страхует свои права – пенсионные, социальные и т.д. А мы дотируем страховой инструмент за счет бюджета. Здесь тоже большое поле для принятия решений правительством.

Говоря о мерах для маневра, очень важно децентрализовать полномочия, передать больше возможностей из центра субъектам РФ – пусть отвечают за деловой климат. Мы знаем нескольких губернаторов, создавших у себя благоприятные условия для развития предпринимательства. «Наверху» формируются макроэкономические условия, а для реального бизнеса нужны земельные участки, коммуникации, инфраструктура – все это там, на местах. Поэтому передача полномочий в регионы, на мой взгляд, была бы серьезным движением в сторону упрощения развития бизнеса, а соответственно и увеличения конкурентоспособности нашей экономики.

За 2011 г. у нас сложился уровень налоговых изъятий в экономике в пределах 37–38% с учетом высокой цены на нефть. Без учета цен на нефть – около 27%. Это вполне конкурентоспособный уровень по сравнению даже с развивающимися странами.

Под вопросом остается другой маневр налоговой системы, касающийся размера страховых взносов, которые в последнее время у нас увеличились. Эта тема еще будет рассматриваться в правительстве.

Еще одна область увеличения резервов и соответственно налогового потенциала – выход экономики страны из тени. По оценкам того же Росстата, у нас теневой сектор доходит до 30% ВВП. Это огромный ресурс. Чтобы его освоить, нужно прежде всего увеличить расчеты в безналичной форме, хотя бы между субъектами экономики.

В России доля наличных расчетов в денежном обращении составляет четверть общей денежной массы. В развивающихся странах этот показатель равен примерно 15%. В странах с развитой экономикой – 7–10%. Безналичную форму расчетов можно вменить посредством закона.

Итак, хотим мы этого или нет, все дополнительные расходные обязательства нам придется проводить в рамках имеющихся ресурсов. Без макроэкономической стабильности, без этой устойчивости, без конкурентоспособности нашей экономики мы не обеспечим привлекательность страны для инвесторов. Последовательная, понятная бюджетная политика страны на ближайшее время – вот единственное условие нашего дальнейшего развития.

Алексей Улюкаев,

первый заместитель председателя ЦБ России

У России был шанс стать наиболее экономически свободной, либеральной страной и, может быть, даже иметь самую быстрорастущую экономику в мире. Не получилось. Но то, что у нас все-таки есть нормальная экономика, которая живет по нормальным экономическим законам, которая

на инструменты денежной политики реагирует так же, как и любая другая экономика, это в определенном смысле чудо. Как и то, что все это работает, и страна довольно нормально развивается.

Конечно, зачастую мы принимаем за содержательные показатели внешние признаки модернизации, экономического развития, успешности экономики или финансов. А это не совсем так. Внешние признаки успеха/неуспеха и реальное содержательное движение к такому экономическому развитию, которое обеспечит хорошую жизнь наших граждан, это не одно и то же.

Мы хотели бы поставить перед собой более амбициозные задачи, но тогда нам следует измениться, изменить институты. Это еще один урок, который я для себя извлек. Я прежде считал, что макроэкономика, финансы, денежная, бюджетная политика – это самое главное. Последние двадцать лет меня убедили, что это не так. В Средневековье схоласты говорили: «философия – служанка богословия». На мой взгляд, макроэкономика, денежная политика – служанки институциональной экономики.

Формирование качественных институтов, собственности, регулирование гражданских отношений – важнее. Они первичны.

И еще один важный момент: каждое событие нужно оценивать по правильным критериям. То, что было сделано в 90-е годы, это не либеральные реформы. Это была спасательная операция. Реанимировали пациента, находившегося в состоянии клинической смерти. Этим пациентом была российская экономика вкупе с российской социальной системой. Любой ответственный политик, либерал, коммунист, монархист – кто угодно, если он ответственен перед своим народом, перед своими детьми, должен был сделать примерно то же самое.

Мы видели, что в сложном 1999 г. Евгений Примаков и Юрий Маслюков – как к ним ни относишься политически или лично, это ответственные люди – проводили в жизнь вполне нормальные перемены: уход государства и минимизация участия государства в регулятивной жизни, создание нормальной конкурентной среды, ликвидация административных барьеров. По этому критерию надо судить, а не по критерию соответствия или несоответствия каким-то прописям.

С какими макроэкономическими вызовами – и не только Россия (просто мы ощущаем их чуть жестче, чем другие государства) – мы сталкиваемся? Я не первый год выступаю против обсуждения ситуации в терминах «кризис», «рецессия» и т.д. Технически возможно, но не эти слова определяют суть дела. Кризис как неперенный элемент делового цикла – это не то, что мы переживаем. Вторая, третья волна кризиса – об этом нет смысла говорить.

Мне как-то встретился интересный термин: «новая нормальность». И эту новую нормальность можно описать, как мне кажется, тремя мазками.

Первый. Серьезное изменение темпов мирового экономического роста. Резкое, практически вдвое, их снижение как в развитых экономиках, так и на развивающихся рынках. Мировая экономика уже не даст больше 5% среднего роста, *emerging markets* – более 10%, и этот показатель будет уменьшаться. То же самое касается и России.

Второй элемент «новой нормальности» – высокая волатильность на всех товарных и денежных рынках. И ее время от времени будут поражать локальные всплески, которые многие будут называть кризисом, волнами. Но эти явления на центральных рынках совсем необязательно будут следовать за каким-то деловым циклом. Они могут появляться на разных его стадиях.

Третий элемент – исчерпанность инструментов и механизмов традиционной государственной политики: монетарной, фискальной, политики стимулирования спроса. Ситуация становится сложнее, а возможностей влиять на нее – меньше. Стало быть, и не надо предаваться иллюзии, что государство в лице своих институтов способно принципиально вмешаться и менять эту ситуацию.

Лучше трезво оценить свои небольшие возможности. Например, немного скорректировать положение, не допустить катастрофического развития. Мы должны и будем это делать. Но ставить перед собой заведомо невыполнимые цели – «вернуться к прекрасному новому миру, который у нас был в нулевых годах» – не стоит. Да я и не считаю этот мир прекрасным. Кстати, все сегодняшние риски были созданы тогда, в период безудержного консюмеризма, подстегиваемого не очень умной монетарной фискальной политикой во всем мире.

Теперь ситуация более конкретна. У локальных волн ухудшения ситуации всегда бывают какие-то триггеры, т.е. события, провоцирующие резкий рост рисков. Прежде всего это ожидание американской рецессии, которая то ли будет, то ли нет. Во II квартале прошлого года все прогнозировали: рецессия будет. Но в США произошли улучшения. От Америки ждут низких темпов роста, а по-моему, у них будут нормальные темпы роста – 1,5–2% в год. Другой триггер – ситуация в Европе: суверенные долги, регулирование/урегулирование, соответствующие риски и т.д. Опять же консенсус-прогноз: нулевой рост в Европе в 2012 г. Возможно улучшение, но незначительное. И третий – ситуация на emerging markets, прежде всего в Китае, Индии.

Все это не может не повлиять на Россию. Обычно РФ импортирует элементы макроэкономического порядка. По каким каналам? Это товарные цены, они определяют финансы государства, его бюджет и финансы бизнеса, его инвестици-

онные программы, приток или отток капитала. В целом это влияет на ситуацию на фондовом рынке, ликвидность, возможности или невозможности долгового развития.

Так вот сейчас один из этих каналов работает, другой – нет. То есть цены товарные по-прежнему высоки. Это значит, что финансы государства хороши, в 2012 г. ожидается бюджетный профицит, по данным Минфина – 0,5%. Я полагаю, что может быть и 0,8–0,9%. Соответственно финансы бизнеса тоже в неплохом состоянии, что порождает возможность кредитовать. Солидный кредитный рост – 24–25% по итогам 2011 г. – катализатор экономического роста.

Но при этом идет значительный отток капитала. В прошлом году – более 80 млрд долларов против прогнозируемых 70 млрд долларов. Мне не нравится, когда об оттоке капитала говорят в терминах «хорошо-плохо». Я, например, не знаю, хорошо это или плохо. И полагаю, что, скорее всего, речь идет о чистом оттоке частного иностранного капитала, о разнице между притоком и оттоком. При этом могут расти пассивы и активы и банков, и инвестиционных компаний, а сальдо будет немного изменяться. Причем изменяться по разным обстоятельствам. Прямые иностранные инвестиции – это одно дело. А инвестиции в инструменты денежного рынка – совершенно другое. К их величине нужно относиться спокойно. И ни в коем случае не надо стремиться бороться с этим явлением методами административного регулирования или проведением специальной политики по резервным требованиям и т.п.

Спокойное изучение этого обстоятельства показывает, что еще недавно у нас в течение двух лет был приток, сформированный в основном инструментами денежного рынка. А именно – ожиданиями укрепления рубля. Дифференциал процентных ставок – российских и глобальных – и переизбыток глобальной ликвидности и стали двигателями валютного рынка. Вот и все! Возникло высокое денежное пред-

ложение, к которому мы оказались не очень-то готовы. Мы, Минфин и Центробанк, конечно, его стерилизовали, но не всегда успешно.

Чаще бывает обратная ситуация, когда высокое отрицательное сальдо текущего счета компенсируется притоком капитала. Это тоже нормально, должен же быть какой-то баланс. В этом смысле я считаю, что все это вписывается в параметры и координаты «новой нормальности».

Вывод: Центральный банк перестает быть поставщиком ликвидности, эмитирующим рубли для приобретения валюты. Начиная с августа 2011 г. мы, скорее, даже стерилизуем рубли, продавая валюту.

Постепенный переход к режиму инфляционного таргетирования, согласно основным направлениям денежно-кредитной политики на 2011–2013 гг., входит в приоритетные задачи Банка России. Это означает, что резервы не должны меняться, прирастать, уменьшаться. Их прирост поставлен в зависимость от эффективности инвестирования резервов. Они будут прирастать на инвестиционный доход или уменьшаться на инвестиционный убыток либо на переоценку, если составляющие этого баланса будут как-то двигаться. А это значит, что ликвидность будет поступать через другие каналы.

Теперь для Центрального банка важно не только, насколько он сам свою линейку инструментов выстраивает, но и финансовая стабильность, и качество работы кредитных учреждений, которые и должны дать экономике эти деньги.

Вывод: меняется мандат Центрального банка, как, впрочем, и всех мировых центральных банков. То есть само понимание инфляционного таргетирования сдвигается: не только ценовая стабильность, но и финансовая стабильность становится мандатом центральных банков. Они должны, обязаны сидеть на этих двух стульях. И сидеть устойчиво. Вот это следующая задача.

В этом смысле очень важно правильное понимание регулирования. Хорошо, что в последнее время уже не говорят о необходимости отделить банковский надзор ЦБ от функций эмиссионного центра. Даже в начале 2008 г. Госдума нас призывала последовать примеру Великобритании. А Банк Англии возьми и сделай, как мы: вернул в свою сферу банковский надзор.

Хочу подчеркнуть: есть регулирование, а есть надзор. С точки зрения набора параметров, нормативов, правил, требований по капиталу, по ликвидности, по рискам и т.д. у нас дела с регулированием обстоят неплохо. Но у нас есть разрыв между регулятивной нормой и надзорной практикой, т.е. сферой обеспечения исполнения этой нормы. И здесь много чего нужно сделать.

Марек Белка,

председатель Национального банка Польши

Я остановлюсь на вопросах, которые касаются российского бюджета. Все больше и больше стран используют часть доходов от экспорта сырья для снижения бюджетного дефицита и поддержания уровня доходов населения. Это в первую очередь касается России. Очевидно, что эта тенденция делает экономическую политику еще более сложной. Если ваша экономика не производит достаточно товаров, значит, вы позволяете, чтобы кто-то делал это за вас. Увеличение потребительского спроса вследствие роста доходов без достаточного внутреннего производства усиливает [инфляцию](#), которая затрагивает взаимоотношения с торговыми партнерами и создает достаточно сложную ситуацию для остальной части экономики. Например, большой рынок экспорта сырья вызывает экспорт рабочей силы, поскольку в добыче

сырья не создаются дополнительные рабочие места, и люди вынуждены эмигрировать в другие страны. Пример этому можно найти в Северной Африке – это огромный экспортер топлива, газа, но больше всего этот регион известен как экспортер трудовых ресурсов. Конечно, любой стране хотелось бы этого избежать.

Можно использовать средства и активы для того, чтобы диверсифицировать экономику. Это означает, что мы направляем часть доходов на оптимизацию бюджетных расходов, на модернизацию. Насколько мне известно, Россия одновременно идет по обоим путям. Вы используете доходы от экспорта сырья для того, чтобы выравнять доходы населения, и отчасти для модернизации экономики. Почему это представляет такой интерес для Польши? Потому что мы считаем, что для нас эта проблема становится все более актуальной, и мы должны ее решать. Хотелось бы отметить, что в рамках экономической дискуссии, которая сейчас ведется в Польше, вопросы экономических и макроэкономических последствий экспорта сырья пока остаются практически незамеченными, на них пока не обращают внимания. Это приводит меня к выводу, что мы должны изучать опыт таких стран, как, например, Россия, которая является нашим ближайшим соседом, и оценивать как положительный, так и отрицательный ее опыт. Таким образом, мы сможем понять, что можно использовать в нашей стране, а что в нашей стране использовать нельзя, и в дальнейшем это позволит сформировать нашу бюджетную политику. Посмотрим на международный опыт – для примера я решил взять три страны: Норвегию, Чили и Польшу, у которых пока не такой большой доход от экспорта сырья. Я не буду останавливаться на деталях, я также не буду подробно обсуждать российский опыт, однако на основании этих данных я сделал вывод: как я уже сказал вначале, вы тратите часть доходов от экспорта на стабилизацию экономики, на снижение дефицита. Вы также накапливаете

этот доход в двух фондах – в Резервном фонде и Фонде национального благосостояния для того, чтобы обеспечить себе будущее. Собственно говоря, размеры ваших фондов сопоставимы с теми, что есть сейчас в Чили. При этом Чили обычно не рассматривают как крупного экспортера сырья, однако к настоящему времени чилийская экономика сумела накопить ресурсы, которые сопоставимы с ресурсами России, – около 7–8% ВВП.

В Норвегии ситуация другая. Собственно, Норвегия – пример страны, которой не нужны были доходы от нефти и газа. Так что для Норвегии это просто дополнительные неожиданные деньги. Что же касается Польши, то у нас это не 7% ВВП и не 150%, как в Норвегии, а всего 1%. И этот 1% создан в рамках Фонда демографического резерва, и финансируется он из доходов от приватизации. За последние два десятилетия Польша осуществила серьезную программу приватизации, и доходы от этой программы были направлены в Фонд демографического резерва и также частично на выплату пенсий по возрасту. Поэтому можно сказать, что за последние два года мы использовали часть этого маленького фонда для того, чтобы сгладить бюджетный дефицит во время экономического спада. Однако проблемы начинают усугубляться, в этом году мы ввели налог на добычу полезных ископаемых – серебра и меди. Это для нас решительный шаг вперед, ничего подобного раньше не было. Это, конечно, не налог на нефть, но мы впервые ввели налог на добычу полезных ископаемых. Возможно, вы этого не знали, но Польша является второй страной в Европе по добыче серебра. Собственно говоря, Польша является чистым экспортером сырья. У нас есть запасы сланцевого газа, мы оцениваем их размеры около 3,5 млн куб.м, т.е. Польша может стать одним из крупных операторов на этом рынке, и мы ожидаем больших доходов от экспорта сырья. Наша проблема сейчас состоит в том, чтобы изучить опыт таких стран, как Россия

или, может быть, Австралия, а не таких, как Норвегия, чтобы понять, что же делать с этим неожиданным доходом. Лично я считаю: если у нас будет возможность выбора между временным сглаживанием и модернизацией, то мы должны выбрать модернизацию. Мы должны использовать эти доходы на укрепление нашей пенсионной системы, на выплату долгов и, может быть, иногда – на очень жестких условиях – на сглаживание цикла. Именно на этом мы должны сконцентрировать свои усилия. Мы должны избежать переоценки валюты. Это особенно важно, если вспомнить, что мы являемся частью Европейского союза. Если все пойдет именно так, то я считаю, что выбор Польши, с моей точки зрения, будет совершенно однозначным.

Юха Кахонен,

*заместитель директора Европейского департамента
Международного валютного фонда*

Мне хотелось бы начать с краткого обзора того, что мы видим в макроэкономике России, а затем я детально остановлюсь на бюджетной политике. Что же будет представлять собой макроэкономика России в будущем? Собственно говоря, какая будет проводиться политика? Я считаю, что на данный момент в России имеется огромный потенциал, который увеличивается на 3–4% ВВП в год. Именно на это направлена сейчас текущая политика, которая состоит из четырех ключевых элементов, позволяющих достичь в ближайшие годы реального показателя роста ВВП от 5 до 6%. Прежде всего, это бюджетная политика, которая не должна быть изолирована от самой экономики и существующих в ней цен. Второй компонент – денежная политика, где должны быть установлены достаточно низкие показатели инфляции. Сле-

дующий компонент – это наблюдение, контроль над финансовым регулированием в смысле соблюдения законодательства в стране. И четвертый, очень важный, момент – это, конечно, государственное управление.

Позвольте сделать прогноз на будущее. Что же будет происходить в будущем с финансовой политикой России? В настоящее время реальный бюджет России выглядит лучше, чем бюджеты других стран, но на самом деле это не все реализуется. Все то, что написано на бумаге, должно быть реализовано на практике. Остановлюсь на этих моментах более подробно. В таких странах, как Россия, наблюдается волатильность ценообразования, что вызывает нестабильность в экономике и, естественно, не нравится гражданам страны, особенно старшему поколению. Конечно, цель должна быть в том, чтобы Россия не зависела настолько сильно от доходов от добычи нефти и газа. И современная практика показывает, что этого можно добиться. Есть два элемента.

Первое. При верстке бюджета необходимо концентрировать внимание исходя из доходов по газу и нефти, но не полагаться только на них, поскольку нельзя составлять бюджет, ориентируясь только на эти критерии. Также необходимо снижать расходы по различным статьям.

Второе. Бюджетные статьи должны быть устойчивы на протяжении длительного времени, бюджет должен быть стабильным. Россия правильно себя позиционирует в отношении международной практики. Годовой рост ВВП в России составляет 4,8%. Дефицит бюджета в докризисный период составлял 7,2% ВВП. В ситуации глобального кризиса была проведена консолидация расходной части, показатель внутренних расходов в долях ВВП несколько снижен по сравнению с предыдущим показателем. С нашей точки зрения, будет осуществлена попытка увеличить ВВП на 5% к 2015 г. Как уже говорил господин Силуанов, «Стратегия-2020»

действительно предполагает альтернативу для сегодняшней политики, которая зависит от нефтяных доходов.

Я считаю, что эти цели правильно сформулированы, чтобы последующие поколения могли спокойно жить, поскольку сырьевые доходы могут быть дополнительными доходами для страны и ее бюджета. Это будет очень хорошо для того, чтобы вести финансовую работу. Я, конечно, понимаю, что не очень легко будет регулировать эти взаимоотношения в рамках государства, но в конце концов эта политика будет работать очень хорошо.

Итак, что конкретно я хотел бы порекомендовать для России в контексте бюджетной политики на будущее. Необходимо сокращать расходные статьи, в том числе субсидии, касающиеся социальных вопросов, проводить пенсионные реформы. Безусловно, следует сокращать налоговое бремя, и я думаю, что сейчас делается хорошая работа для того, чтобы налоговое бремя действительно снизилось. Также необходимы льготы и гарантии для инвесторов, а бюджетная политика должна складываться таким образом, чтобы не принимались какие-то поправки к бюджету. Необходимы одобрение бюджета, понимание способа его реализации и, по сути говоря, переход к более открытой политике. Основным смыслом моего сообщения заключается в том, что Россия имеет прекрасную бюджетную систему, которая, к сожалению, до конца не реализована. Если довести ее реализацию до логического конца, это помогло бы построить в России эффективную бюджетную политику.

Интермит Гилл,

*главный экономист Всемирного банка
по Европе и Центральной Азии*

Я сегодня буду говорить о макроэкономике и о будущем. Начну с предупреждения: обычно мне не удается говорить точно даже о прошлом, поэтому, когда я начну говорить о будущем, относитесь к моим словам с осторожностью.

Я хотел бы отметить три главных момента. Эти три момента касаются того, что необходимо мировой экономике в ближайшие 10 лет.

Первое. Мы должны быть готовы к тому, чтобы гораздо активнее работать на развивающихся рынках. В прошлом на эти рынки приходилось более половины мирового роста ВВП.

Второе. Необходимо быть готовым к тому, что объем операций в долларах увеличится. Итак, доллар остается основной международной валютой, несмотря на евро, и ситуация останется такой же, как и сейчас.

Третье. Европа останется крупнейшей экономической зоной всего мира. Я говорю это потому, что считаю, что будущее экономики принадлежит той части мира, которая лучше всего знает, что нужно делать со стареющим населением. То, что происходит в Европе сейчас, может дать нам представление о том, что делать в дальнейшем.

Итак, я расскажу, что надо делать.

Первый момент. За последние 10 лет развивающиеся рынки стали играть очень важную роль. Приведу несколько цифр: в 2000 г. мировой ВВП составлял около 1 трлн долларов, и примерно 25% приходилось на развивающиеся рынки. Однако к 2010 г. мировой ВВП вырос до 42 трлн долларов, при этом на развивающиеся рынки приходится уже около трети этой суммы. То есть за последние 10 лет роль развивающихся стран существенно возросла. Если смотреть в будущее, то просчитать все очень просто: если развивающиеся рынки будут расти где-то на 4% в год, т.е. в 2 раза быстрее, чем развитые страны, и если доли развитых стран в 2 раза превышают доли развивающихся стран, то рост будет

оставаться постоянным. Тут большую роль будет играть Китай. Есть вероятность, что роль Китая снизится, но я не стал бы на это полагаться. Итак, вывод из моего первого пункта следующий: хотя доля Китая составляет менее 10% общего ВВП, он сохранит большое влияние в мире.

Второй момент касается мировых валют. В мире сейчас три основные валюты, и как они используются в мировой торговле, так и отражаются в мировом ВВП. Первая валюта – евро, который не имеет государства. Вторая валюта – китайский юань. Китайское правительство хочет сделать его международной валютой к 2020 г. Третья валюта – это, разумеется, доллар. За этой валютой стоит достаточное количество стран. Иногда эти страны работают плохо, однако, если посчитать, увидим, что уровень всегда был примерно таким же. Итак, даже если юань станет международной валютой, не советую вам играть против доллара.

Доля США в мировом ВВП упала до 23% – это меньше, чем 10 лет назад. Сейчас роль США в мировом экспорте составляет около 15%, однако валюта США по-прежнему играет главную роль. Объясню почему. Посмотрим на Южную Корею, 80% всей торговли которой производится в долларах, несмотря на то что не вся продукция производится для торговли с США. 70% торговли Австралии приходится на доллары, при этом только 6% идет в США. Два года назад 54 страны были привязаны к доллару, и только 20 с небольшим стран – к евро. Поэтому мы видим сценарий, когда Китай использует слабость евро и США для того, чтобы сделать юань международной валютой. В настоящее время только несколько стран ведут торговлю в юанях на границах Китая. Итак, доллар все еще сохраняет лидирующую роль.

Можно сказать, что всегда использовалось более одной мировой валюты. Однако всех волнует вопрос: что же будет в дальнейшем, что же случится с долларом? Ответ на этот вопрос зависит от того, что будет происходить в США. Судь-

ба валюты находится в руках страны и тех экономических сообществ, которые эту валюту выпускают. Однако вывод из моего второго пункта заключается в том, что большую роль на рынках будет играть внутренняя политика США.

Мой третий комментарий касается Европы. И третья рекомендация: не надо играть против Европы, против евро. Даже если вы считаете, что евро не будет работать, против Европы играть не стоит. Дело в том, что ее экономическая модель имеет много преимуществ. Их так много, что о них можно написать целую книгу. Собственно, о них уже написали книгу. Я хотел бы процитировать несколько пунктов из нее. Самое большое преимущество европейской экономической модели состоит в торговле. Я с удивлением узнал, что половина общемировой торговли приходится на Европу. Эта торговля помогает более бедным европейским странам догнать более богатые. Второе преимущество – финансы. Европейские финансы помогают Европе гораздо больше, чем кому-либо. Третий момент, о котором я также узнал с удивлением, состоит в том, что происходит с европейскими компаниями. Европейский бизнес процветает практически во всех уголках Европы. Есть несколько стран, которые являются исключениями, но предпринимательский дух – сильная сторона европейской экономической модели. Поэтому Европа остается одним из крупнейших мировых игроков.

Проблема состоит в том, что же делать странам со стареющим населением. Если посмотреть на государственное финансирование, на все эти вопросы, то увидим, что многие европейские страны, да и не только европейские, сталкиваются с этими проблемами. Однако в некоторых странах Европы, например в Швеции, пытались найти способы решения этих вопросов. При этом они пытались снизить расходы на содержание пенсионеров. Им удалось добиться в этом отношении большего, чем даже японцам. Если другие страны тоже смогут решить эти проблемы, то Европа сможет суще-

ственно оторваться от остальных стран в этом отношении. И здесь важно, что количество рабочих рук изменится во всем мире. В ближайшие 50 лет, как известно, численность трудоспособного населения снизится на треть в Японии и в России, в ЕС и Китае падение составит около 20%, в США и Индии – около 25%. Но и это тоже скоро изменится. В настоящий момент мы видим отличные перспективы для США и Индии, поскольку у них хорошая демография.

Однако что же делать со стареющим населением? Вероятно, это серьезнейшая проблема, с которой будут сталкиваться развитые страны в будущем, а в дальнейшем – и развивающиеся страны. Если этот вопрос решать неправильно, это повлияет на государственный бюджет и перспективы дохода. Европа пытается решить этот вопрос, и, возможно, часть нынешних проблем еврозоны вызвана и этим фактором. Если Европа сможет решить эту проблему, она получит новый импульс к развитию. Вывод из этого пункта: все, что происходит в Европе, будет оказывать влияние на экономическую политику во всем мире.

Олег Вьюгин,

председатель совета директоров МДМ Банка

Долговая экономика – основа развития. Всегда в мире кто-то сберегает, а кто-то тратит, инвестирует. Деньги должны перетекать от одних к другим, и в основном они перетекают в форме долга. Есть и другие механизмы, но все-таки главный поток – в форме долга.

Сегодня развитые страны столкнулись с серьезной проблемой долгосрочного характера, но не фатальной ни для них, ни для мира в целом. Возник типичный долговой кри-

зис, т.е. ситуация, когда способность должников обслуживать долги поставлена инвестором под сомнение.

Когда суверенный долг велик, неизбежна так называемая бюджетная консолидация, т.е. сокращение дефицита публичных финансов и сокращение расходов. Или повышение налогов. Любой вариант угнетающе действует на экономику, так что можно ожидать низких темпов ее роста и рецессии. При низких темпах роста или рецессии способность бюджета любой страны обслуживать долги падает. С этой проблемой сталкивалась и Россия, и целый ряд стран, сейчас – прежде всего страны еврозоны. С этой проблемой пришлось столкнуться и США. Как же собираются решать эту проблему развитые страны?

Ничего нового. Низкие процентные ставки – чтобы максимально снизить стоимость обслуживания вообще всех типов долгов. Облегчение доступа к рефинансированию – создание окон рефинансирования со стороны центральных банков для банков, являющихся посредниками и несущих всю тяжесть плохих долгов, чтобы они могли поддерживать ликвидность и оставаться на плаву. И третья, самая существенная, мера – это бюджетная консолидация, приведение дефицита бюджета к разумным уровням.

Две первые составляющие политиками были активно задействованы сразу и сейчас работают. Точных цифр нет, известно лишь приблизительно, насколько увеличился баланс ФРС. Примерно знаем, какие средства предоставляет Европейский центральный банк коммерческим банкам Европы, чтобы они могли рефинансировать суверенные долги. Эти цифры значительные, такая политика неизбежна и в создавшейся ситуации абсолютно правильная.

А вот консолидация бюджета – наиболее сложный процесс, апеллирующий к способности политиков проводить непопулярные решения. Если коротко, то на этом фронте пока серьезно ничего не сделали. Именно это и рождает нео-

пределенность и дает пищу фантазиям на тему о возможных катастрофических сценариях развития событий.

То есть главный риск для мировой экономики – это риск политического застоя, неспособности властей последовательно провести бюджетную консолидацию, их неспособность сдвинуть ситуацию с места.

Политика – это всегда сложный консенсус в достижении договоренности между разными крыльями политических партий. В США эта проблема решается в рамках двухпартийной системы. Сегодня мы являемся свидетелями того, как идет поиск пути, главная цель которого – определить, кто будет платить за бюджетную консолидацию: средний класс, беднейшие слои населения или самые богатые. В США этот процесс не завершен, окончательного решения нет, так что ФРС пока остается главной стабилизирующей силой.

В еврозоне – проблема суверенных долгов, и ситуация, в отличие от США, сложнее. Здесь должно быть достигнуто согласие между суверенами, а любые попытки проводить консолидацию в одиночку грозят синдромом постоянно «убегающего седока», развалом Союза. Следовательно, либо должна быть достигнута общая договоренность, либо произойдет разделение еврозоны на полностью суверенные экономики. Вряд ли произойдет последнее. Европейская экономика – очень сильная диверсифицированная экономика, достаточно сильная с точки зрения ее потенциала и потенциала компаний, которые действуют на территории Европы. Основной риск – это затягивание в принятии решений. Другой риск – это риск неверного выбора будущей конфигурации распределения богатства в этих странах. Важно найти взвешенное решение: как распределить бремя долгового кризиса между разными группами населения. Если в этом вопросе будет допущена политическая ошибка, то последствия будут более сложными. Однако пока этот процесс остается трудно предсказуемым. Ясно лишь одно: долговой кризис рано или

поздно будет преодолен. Понятно, что в процессе выхода из этого кризиса будут очень низкие темпы роста. Трудно предсказуемый спрос резко снижает инвестиции, и все резко замедляется.

Ничего, это надо и можно пережить.

Роль развивающихся экономик, безусловно, в ближайшей перспективе будет продолжаться повышаться, и их доля в мировой экономике будет расти. Это не результат кризиса, а закономерный итог естественного процесса глобализации, предоставления возможности капиталам двигаться по всему миру, искать приложения там, где это наиболее эффективно. Поскольку в развивающихся странах, сумевших поддержать и стабильность финансовой системы, и политическую стабильность, стоимость рабочей силы ниже, то, естественно, в эти зоны началось движение капиталов и трансфер технологий. Это и приводит к резкому росту этих экономик и к повышению их доли в мировой экономике. Этот в целом предсказуемый процесс продолжается.

Но долг будет расти и в развивающихся странах, по всей видимости, в некоторой перспективе возникнет долговой кризис и у них. А пока у них есть очень хорошая возможность увеличить свою долю в мировой экономике. Но финиш этого процесса уже просматривается: по мере повышения требований к качеству рабочей силы, к квалификации, в связи с трансфером технологий в развивающихся странах рабочая сила дорожает.

То есть преимущество дешевой рабочей силы будет исчезать, что приведет к снижению темпов роста и в азиатских экономиках. И в конечном счете – к выравниванию темпов роста в мире в целом. И это в случае, если рисовать крайне благостную картину. Реальные процессы будут сложнее.

Россия – часть мировой экономики. Суверенный долг России мал, но если к нему добавить долг корпоративный, то реальная долговая нагрузка на российскую экономику –

более 50% ВВП. Не критично, но существенно. Можно было быть спокойным, если бы способность обслуживать даже такой долг не зависела от внешнеэкономической конъюнктуры.

В России долговой кризис, который уже материализовался в еврозоне и в США, станет реальностью только в том случае, если резко упадет цена на нефть. Если цена на нефть останется высокой, а вместо оттока капитала будет его приток примерно на уровне докризисного – 80–90 млрд долларов в год, то теоретически российская экономика может начать резко расти. Примерно на 10% в год. Но не больше – это потолок.

И наоборот, если к вероятности повторного оттока капитала добавить резкое снижение цены на нефть, например, до уровня 2010 г., тогда российская экономика может вновь резко упасть. Примерно на 9%.

Перечень тем, которые при этом следует обсуждать, довольно большой. Но главными видятся две: правильное макроэкономическое управление и создание в стране приемлемой институциональной среды для деятельности бизнеса.

Безусловно, в условиях, в которых мы сейчас находимся, рентный доход должен направляться не на государственные коммерческие проекты, а на решение наиболее болезненной и долгосрочной проблемы государственных финансов – смягчения перехода к накопительной пенсионной системе. Показательно, что именно такой рецепт для Польши сформулировал в своем выступлении на Гайдаровском форуме председатель Центрального банка Польши Марек Белка. Такое использование ресурсов способно обеспечить мягкий переход к неизбежному – к накопительной пенсионной системе. Причем без повышения налогов. При этом в стране образуются длинные и очень длинные деньги, раз пенсионные накопления не изымаются из экономики. Они могут работать на развитие экономики с меньшим воздействием

на инфляцию, чем единовременные бюджетные траты в каждом конкретном бюджетном году.

Дефицит свободного от ренты бюджета, тот, который мы называем нефтефляным, велик. При падении нефтяных цен финансировать его возможно только за счет средств с рынка капитала, потому что иных источников финансирования при таком сценарии развития событий не окажется.

Второй вопрос – институциональный. Представляется, что он не менее важен, чем бюджетная консолидация. Известно, что в России высокие транзакционные издержки деятельности компаний. Главная их причина – отсутствие надежных правовых институтов защиты собственности на производственные активы.

Слабость институтов правоприменения превращает экономику в договорную. В 1990-е годы по разным причинам мы превратили нашу экономику в договорную, когда договоренность субъектов имеет большее значение, чем закон. И этот принцип, к сожалению, часто исповедуется до сих пор – как по всей вертикали, так и по всей горизонтали.

Законность в стране, как мы, к сожалению, доказали своей короткой историей, соблюдается в той же степени, в какой ее соблюдают власти по отношению к себе и по отношению ко всем контрагентам.

Договорная экономика плоха тем, что при ней очень трудно бороться с коррупцией, с которой можно бороться только законными методами и правилами. Очень трудно в таких условиях поддерживать справедливую конкуренцию, которая является главным двигателем прогресса. Договорная экономика порождает краткосрочные интересы, а следовательно, и неэффективные решения в экономике.

Для исполнительной власти такой подход кажется выгодным. Представляется, что государство как единственный легальный институт насилия в обществе как раз и должно предписывать, как действовать, но в реальности такой под-

ход к управлению постепенно снижает управляемость экономики.

Наконец, бюджетная консолидация, четкие бюджетные правила, их реализация тоже должны жестко основываться на праве. Вопрос: как же это сделать? Как перейти от договорной экономики к экономике, основанной на законности?

В первую очередь следует позаботиться о качестве судебной системы. Убежденность граждан, компаний, бизнесменов в том, что правосудные решения возможны, способна полностью поменять климат взаимоотношений в обществе. Этот вопрос прорабатывался и экспертами в рамках работы над «Стратегией-2020», и отдельными специалистами.

Суть предложений такова. Во-первых, необходима ответственность за неправосудные решения. Судьи должны знать, что за неправосудные решения они будут жестко нести ответственность. Во-вторых, отбор кандидатов для работы в судебной системе должен быть также очень жестким. Ну, и наконец, в-третьих, сама исполнительная власть должна придерживаться этих правил.

Сергей Алексашенко,

*директор по макроэкономическим
исследованиям НИУ ВШЭ*

Главным достижением российской экономической политики посткризисного периода стало существенное снижение инфляции, которое в ближайшие месяцы станет еще более впечатляющим благодаря отказу от индексации регулируемых цен. К сожалению, это не стало честным признанием того, что в стране реально не контролируются издержки естественных монополий. Индексация просто перенесена

на полгода, а значит, она останется генератором инфляции в будущем.

Хотя эксперты отмечают в дезинфляции «примеси» статистического искажения (фактор базы). Даже 5–6%-ный уровень инфляции в современных условиях – это много. Тем более с учетом вялой внутренней экономической конъюнктуры, практически не растущих доходов населения и прошлогоднего снижения интенсивности роста спроса на деньги.

Еще один успех последних лет – переход к плавающему курсу рубля. В мае-июне 2010 г. Банк России резко сократил свое присутствие на валютном рынке, а в августе прошлого года практически прекратил покупать валюту, что обеспечило свободное плавание курса рубля. В значительной мере тому, что этот переход прошел почти незамеченным, способствовало сочетание во втором полугодии 2011 г. сильного положительного сальдо текущих операций и нейтрализовавшего его мощного оттока капитала. Поэтому неудивительно, что при фактически сбалансированном платежном балансе курс рубля вел себя достаточно спокойно. Однако этого нельзя гарантировать в менее тепличных условиях, – не важно из-за переизбытка валюты или ее недостатка в силу колебаний конъюнктуры. А динамика курса рубля в ближайшее десятилетие будет выступать важным фактором, определяющим динамику удельных трудовых издержек, значимость которых усиливается в контексте глобальной конкуренции за приток иностранных инвестиций.

После кризиса 2008–2009 гг. удельные трудовые издержки в России вновь стали расти в валютном выражении, чему в немалой степени способствовал укрепляющийся курс рубля. Я знаю, что руководители Банка России спокойно смотрят на эту угрозу, не считая ее значимой. Но из своего общения с бизнесменами я хорошо вижу, что для значительного их числа, работающих в обрабатывающей промышленности,

этот фактор является весьма важным с точки зрения изменения их внутренней и внешней конкурентоспособности.

Еще одно несомненное достижение денежных властей – наконец заработавшая система рефинансирования банков. Осенью прошлого года она быстро и эффективно отреагировала на начавшийся отток капитала и нарастающий дефицит ликвидности у банковской системы. Исходя из этого, в ближайшие годы можно ожидать роста зависимости банков от ресурсов Центробанка, первые будут не столько размещать там депозиты, сколько брать в долг. Таким образом, банки и экономика станут чувствительными к влиянию процентной ставки. Повышение ставки рефинансирования (вернее, той ставки, по которой Банк России будет предоставлять кредиты) начнет играть классическую роль регулятора спроса на деньги, описанную в учебниках макроэкономики. И это важное достижение двадцатилетних реформ.

Но, говоря о перспективах роста российской экономики на десятилетие или до 2030 г., для нас куда важнее внутренние проблемы. И хотя зависимость российской экономики от динамики внутреннего спроса в перспективе будет усиливаться, нельзя забывать, что внутренний спрос не был локомотивом быстрого роста ни для одной страны.

Для достижения 5–7%-ного роста (а не 3,5–4%-ного, что, по версии МВФ, является сегодня потенциалом роста российской экономики) России следует выходить на внешний рынок не с сырьем, а с готовой продукцией. Это должно стать ключевой задачей для правительства, но до настоящего времени, к сожалению, это не так. Резкое повышение качества и конкурентоспособности российских товаров невозможно без массивного притока иностранных инвестиций, каковыми являются не деньги, а профессиональные знания, умение работать на глобальных рынках, навыки работы с современным оборудованием – всё то, что можно называть «человеческим капиталом».

Наша страна должна привлекать его в колоссальных масштабах, чтобы прорваться вперед в современном мире. Но пока власть все сильнее закрывает российскую экономику от иностранных инвесторов, готовых придти в нашу страну. Один закон об инвестициях в стратегические отрасли чего стоит! В результате те инвесторы, которые имели серьезные планы в отношении перспективных секторов российской промышленности, покидают наш рынок. Siemens в декабре продал свой пакет «Силовых машин» Алексею Мордашову, американская компания Pratt & Whitney планирует продажу своего пакета акций в пермских активах. А про коррупцию, российское понятийное правосудие и рекетирствующих силовиков я даже говорить не буду.

Важнейшей стратегической задачей денежных властей на ближайшие годы является обеспечение устойчивости бюджетной конструкции. Мне кажется, что объем уже розданных расходных обещаний в состоянии перевернуть «бюджетную лодку».

Абсолютно бессмысленным представляется принятое решение о наращивании военных расходов, которое должно быть заложено в конструкцию бюджета до 2020 г. Ресурсы экономики предлагается направить на отражение эфемерных, невнятно сформулированных угроз. Россия занимает шестое место в мире по объему ВВП, уступая США в 10 раз. Пытаться в такой ситуации удерживать военный паритет с Америкой – значит обрекать страну на экономическую катастрофу.

Сегодня единственный резерв для российского бюджета – это резкое сокращение военных расходов, демилитаризация общественного сознания. Наконец, пора перестать твердить, что Россия – великая военная держава. Количество ядерных ракет у нас еще велико, но в сегодняшнем мире этот показатель уже не является критерием величия. Сегодня критерий

величия страны – ее способность к созиданию, а не к разрушению!

Динамику российского экономического роста до 2020 г. будут определять еще две проблемы. Во-первых, в России, как и до кризиса, практически отсутствует банковский надзор. Банкротства крупнейших банков, безответственность госбанков к принятию рисков и реализации инвестиционных решений ведут к тому, что сотни миллиардов рублей налогоплательщиков тратятся на поддержку корыстных интересов. В кризис 2008–2009 гг. Россия заплатила более 5% ВВП за спасение банков, терпевших бедствие, вместо того чтобы дать многим из них возможность прекратить существование и сэкономить деньги налогоплательщиков. Но, похоже, никакие выводы не были сделаны, а уроки не выучены: поддержаны Межпромбанк, АТМ банк, Банк Москвы – и снова сотни миллиардов рублей уходят из бюджета. Если на этом направлении не будет сделан решительный прорыв, то за отсутствие банковского надзора российскому налогоплательщику вскоре вновь придется заплатить.

Во-вторых, серьезной проблемой представляется качество российской макроэкономической статистики и работы Росстата. Качество выдаваемой им информации не выдерживает критики. Любая оценка ВВП вызывает вопросы, на которые никто не может ответить. Переоценка динамики цен в строительстве «сокращает» темпы роста и инвестиций в 2 раза. Хороший урожай в сельском хозяйстве «меняет» сезонность в отрасли. Традиционно высокий для производства август уступает первенство ноябрю и т.д.

Стремление Росстата угождать правительству «приятными» цифрами актуализирует вопрос о его выводе из состава правительства. Возможно, стоит использовать опыт Великобритании, где статистическая служба подчинена парламенту, а ее работа распределена между различными министерствами. Во многих из них есть статистические департаменты, ко-

торые подчиняются специально созданному, независимому от правительства совету.

Статистические данные – это «показания приборов», по которым власти управляют нашей экономической машиной. Если данные на «пульте» не соответствуют действительности, а нарисованы от руки и меняются в произвольном порядке – авария неизбежна.

Аркадий Дворкович,

помощник Президента Российской Федерации

Примерно раз в 10 лет мы вновь оказываемся на перепутье, как это было в начале и в конце 1990-х годов, и снова обсуждаем схожие проблемы. И всякий раз мы находили соответствующий набор решений, который применялся затем в течение десятилетия. Часть из них оказывалась успешной, другие приводили к проблемам, и их корректировки происходили по ходу движения. Теперь экспертам предстоит продуктивно поработать, чтобы выйти на тот набор решений и мер, на ту структуру экономической политики, на которую в последующие несколько лет реально можно опереться. Кто бы ни был во главе государства, кто бы ни возглавлял правительство.

При выборе в пользу того или иного варианта экономической политики в большей мере, чем прежде, следует учитывать то, как взаимодействуют макроуровень и микроуровень. Представляется, что в реализации макроэкономической политики мы часто недостаточно учитываем (нельзя сказать, что не учитываем вообще) то, как поведение людей и компаний приводит к формированию макроэкономических трендов. Нужно отойти от стандартных методов и применять более тонкие инструменты.

Например, мы недооцениваем то, как изменение налогов влияет на политику компаний и затем сказывается на бюджете. Как это было, например, при повышении страховых взносов в социальные фонды некоторое время назад. Фактически оно не привело к повышению взносов в целых секторах экономики, особенно там, где речь идет о малом бизнесе и о части среднего бизнеса. Мы недоучитываем влияние тех или иных мер на движение капитала, и приходится по ходу довольно сильно корректировать кредитно-денежную политику, чтобы прийти к намеченным показателям инфляции.

Так, в имеющихся аналитических материалах относительно того, чем был вызван огромный отток капитала в текущем году, есть макроанализ. Но в нем почти нет анализа тех изменений, которые происходят непосредственно в обществе. Того, к примеру, что некрупные инвесторы, небольшие собственники ликвидируют бизнес, ликвидируют свои инвестиционные позиции и понемногу выводят свои средства за рубеж. Это не макротенденция, это микротенденция, вырастающая, однако, в довольно серьезный макроэкономический тренд.

Российское общество изменилось, сформировался средний класс, за эти годы он вырос количественно и качественно. По разным оценкам, он составляет от 25 до 30% всего трудоспособного населения страны. Средний класс – это совсем другое поведение, другие запросы, другая структура потребления, другие устремления, которых нельзя не учитывать в политике.

Много говорится о том, что в России слишком быстро росла зарплата, и это влияет на нашу конкурентоспособность. Проблема, однако, не в том, что зарплаты растут быстро. Это естественный процесс с учетом того начально низкого уровня, который был. Проблема же в том, что рост зарплаты (а для предприятия – это рост издержек, связанных с выплатой заработной платы) не сопровождался повышени-

ем эффективности институтов. Именно сочетание этих двух процессов создает проблемы в сфере конкурентоспособности.

Средний класс – это класс людей, включая и предпринимателей, ориентированных на добросовестность и добропорядочность. А мы до сих пор при проведении налоговой политики и других составляющих экономической политики продолжаем апеллировать к понятиям недобросовестности, продолжаем ориентироваться, скорее, на максимально негативную реакцию, на то, что будут использоваться схемы ухода от налогов, что предприниматели будут действовать, как в 1990-е годы. Но во все времена были те, кто нарушает закон или злоупотребляет несовершенством законодательства. Сегодня это не большинство, и политика должна строиться исходя из презумпции добросовестности. Значит, само снижение налогов может привести к росту их сбора, значит, можно встраивать систему стимулов, которая не будет использоваться в противоправных целях. Скорее, надо контролировать чиновников, чтобы не использовали различные законодательные дыры в целях собственного незаконного обогащения. Коррупция у нас еще высокая, но предпринимательство уже другое. Однако, к сожалению, Министерство финансов при построении налоговой политики настроено в пользу ограничительных, а не стимулирующих мер.

Опросы общественного мнения показывают, как, по мнению граждан, нужно тратить деньги налогоплательщиков. С затратами на оборону (3% ВВП) как раз большого расхождения планов власти с желаниями налогоплательщиков нет. Гораздо меньше, чем сегодня, люди готовы тратить на правоохранительную деятельность, на пенсии, несмотря на то, что они у нас низкие. И гораздо больше люди хотят тратить на здравоохранение и образование.

Есть риски, что оборонные расходы в ближайшие годы могут оказаться слишком высокими, но мы должны иметь

сильную, профессиональную, хорошо вооруженную армию. Это будет укреплять наше общество и обеспечивать его будущее. Отказ от увеличения оборонных расходов сегодня может стоить российскому бюджету впоследствии намного дороже.

Нет ни одной крупной страны, включая и США, где бы инновации росли без гособоронзаказа, без серьезного спроса со стороны сектора безопасности. На этих заказах выросли Калифорния и Силиконовая долина. Повторять тот же путь не обязательно, но на этих примерах мы видим, что оборонный заказ может быть драйвером инновации и роста. Есть шанс, что нам удастся воспользоваться возросшими расходами на оборону для повышения конкурентоспособности нашей экономики в целом.

Процессы, идущие в стране, во многом зависят от глобальных тенденций, в частности от того, что происходит в Европе и в США. И там, и там, очевидно, требуется резкое сокращение долговой нагрузки. Пока такие решения не приняты. Есть только политические заявления, но никаких реальных действий мы пока не видим. И это нас очень беспокоит. Не только мы, но и страны БРИКС готовы оказать содействие в разрешении долговых кризисов, но необходимо знать, как это будет осуществляться. Пока же мы слышим от Европы: дайте нам деньги, а мы сами решим, что делать с этими деньгами. Если мы даем деньги – мы хотим участвовать в формировании политики, на которую идут эти средства. Другого пути нет. Диалог в рамках G20 идет, но пока ведущие страны не готовы к тому, чтобы не только слушать, но и слышать партнеров.

В ближайшее время, кроме оттока капитала на процессы, идущие в стране, наиболее сильно могут повлиять цены и объем спроса на наши сырьевые товары. У нас есть резервы, но они дают всего лишь время на корректировку политики. На резервы нельзя рассчитывать на длительный период вре-

мени. Поэтому на случай, если падение цен и спроса будет длительным, необходимо иметь подготовленные сценарии экономической политики, и они у правительства и у Центрального банка есть. Пока же ситуация в США и в Китае с точки зрения экономической динамики, скорее, позитивная, в Европе она явно негативная, но катастрофический сценарий пока не реализуется. Тем не менее мы должны быть готовы к любому развитию событий.

Сейчас идет острая дискуссия о моделях экономической политики. Какой путь выбрать – новой индустриализации или постиндустриального общества? Их доводы в дискуссиях, как правило, противопоставляются. Действительно, подходы правительства в том или ином сценарии окажутся разными. А поскольку это разные типы политики – предстоит серьезный выбор.

От типа политики зависит инвестиционный климат. Если речь идет о новой индустриализации страны, нужно создать хорошие условия для крупных компаний, как российских, так и иностранных. Наверное, следует, скорее всего, больше сохранять госсобственность, чем приватизировать, чтобы можно было влиять на новую индустриальную политику. И максимально наращивать мощь институтов развития для целей новой индустриализации.

В этом сценарии, когда речь идет о крупных компаниях, не так важны налоговые инструменты, крупным компаниям не очень важно, какие налоги – высокие или низкие. Важнее, что будет с ценами на энергоносители, вполне определенно, что они должны быть скорее низкими, чем высокими.

Есть другой сценарий, который ближе к постиндустриальной политике и требует других решений: максимальной свободы предпринимательства, конкуренции, существенного акцента на малый и средний бизнес. Это не значит, что мы должны бороться с крупными корпорациями. Они – основа

экономики, та основа, вокруг которой и возникают большие, средние и малые предприятия.

В таком сценарии нужны намного более жесткая и повсеместная борьба с коррупцией, сохранение низкой инфляции (сейчас она на рекордно низком уровне в силу ряда обстоятельств и той политики, которую проводили Центральный банк и правительство, – 4,8% в годовом выражении по состоянию на 16 января 2012 г.). И решающую роль приобретают система защиты прав собственности и качество судебной системы.

Таким образом, это два разных типа развития страны и два разных типа экономической политики. Понятно, что идеальных схем нет, в реальности все это будет сочетаться. И в этом выборе должны активно участвовать все общество, профессионалы, эксперты, предприниматели – все те, кому жить в России. Много будет зависеть от того, насколько открытой будет экономика.

При первом типе политики открытость не так важна, при втором типе политики она определяет успех этой политики. И то, что мы становимся членами ВТО, а также формируем общее экономическое пространство с нашими ближайшими соседями, будет очень сильно влиять на то, как мы будем жить и работать. Представляется, что открытый тип политики, конкурентный, основанный на участии широких предпринимательских масс, на значительных возможностях для каждого человека, более перспективен и более интересен для страны.

Вильям Буитер,

главный экономист CITY Group

В своем выступлении я хотел бы поговорить о проблеме большой задолженности в развитых экономиках. Это не просто некая техническая проблема. Мы говорим о проблеме десятилетнего горизонта, которая уже обсуждалась в США, Европе и Японии и из которой мы можем извлечь уроки для России. Вне всякого сомнения, Россия может испытать все последствия этой проблемы. Сейчас большинство экономически развитых стран имеют огромную задолженность в ипотечном, банковском и бюджетном секторах. Когда долговой пузырь лопается, затраты на уменьшение этой задолженности начинают играть решающую роль. Попытки сократить чистую задолженность предпринимались в различных странах. И надо сказать, что очень повезет тем правительствам, которые смогут найти партнеров, способных помочь им снизить эту задолженность.

Сегодня экономика Соединенных Штатов находится в рецессии, есть даже некоторый рост. Этот рост не очень высокий, сохраняется значительный уровень безработицы. Есть положительные признаки, но в данных условиях можно было бы работать и лучше. 2% – это не выдающийся показатель роста ВВП, но достаточно успешный по сравнению с Европейским союзом. Конечно, в США нет некоторых проблем, с которыми сталкивается Евросоюз, но необходимо находить нужных финансовых партнеров на государственном, федеральном уровне, чтобы сохранить рост ВВП и снизить дефицит бюджета. Рынок облигаций в настоящее время развивается достаточно осторожно, поскольку большая ликвидность при огромной задолженности страны влечет за собой необходимость изменения фискальной политики США, поиска новой конфигурации финансовой модели, возврата к фундаментальным принципам отношения между дефицитом и ростом. Суверенный долг США на протяжении еще нескольких лет не будет представлять угрозы. Но с учетом того что экономика развивающихся стран растет очень бы-

стрыми темпами и необходимо достичь равновесия с докризисным периодом, в таких странах, как США, должны действовать определенные приоритеты, должны существовать налоговые преференции. Каким образом все это должно происходить? США не будут отказываться от использования ценных бумаг на своих рынках, поскольку другого пути у нас нет, и ситуация развивается именно так, как она должна развиваться. Кризис здесь не сыграл определяющей роли, поскольку долг США присутствовал и до кризиса. Даже если учесть весь спектр шагов, которые предпринимаются в настоящее время, восстановление экономики будет недостаточно эффективным. Я считаю, что за следующие несколько десятков лет мы станем свидетелями циклического развития ситуации, которое может привести к еще более глубокому коллапсу спроса, чем на раннем этапе финансового кризиса. Это будет определяться потенциальным спросом на протяжении целого десятилетия. Произойдет замедление роста азиатских рынков. Я не жду особых преимуществ от этого для экономики США, поскольку значение азиатской экономики будет определяться общим стремлением к спасению экономики всего мира.

Локомотивы Евросоюза, в частности Германия, взяли на себя огромные обязательства по реструктуризации растущих суверенных долгов. В рамках Европейского союза мы видим сейчас достаточно сложную ситуацию. Очевидно, что проблема суверенного долга выходит за рамки Евросоюза. В течение двух лет Греция получила существенный объем инвестиций, но в реальности мы видим, что эти два года были фактически потрачены впустую.

Неизменной проблемой является рост суверенного долга Испании, для обслуживания которого требуются высокий уровень ликвидности и фундаментальные гарантии. Помимо этого, европейские банки должны более активно работать в рамках программы реинвестирования и проявлять волю

для поддержания кредитоспособности банков. Я ожидаю, что после окончания кризиса через пару лет западные банки будут реструктуризированы, поскольку финансирование будет осуществляться не через рынки, а непосредственно в банковскую систему. Правительство Греции и правительства других государств должны реинвестировать средства, и это будет наиболее ожидаемым результатом рекапитализации. Я полагаю, что в течение трех лет финансовые операции будут улучшены, если будет предоставлена залоговая часть.

Нам необходимо принимать решения, направленные на сокращение резервов и укрепление рынка облигаций. Мы должны предоставлять непосредственные гарантии банковской системе, чтобы банки могли осуществлять кредитные операции. Можно использовать банковские структуры и другие фискальные средства для того, чтобы регулировать ситуацию.

Рекапитализация банков – достаточно сложный процесс, поскольку на протяжении двух десятилетий действительно наблюдалась рецессия и возникали проблемы с финансированием экономики. Это происходит на самом деле по всей Европе, о чем свидетельствуют долговые проблемы Греции, Ирландии, Испании. Очевидно, что эта проблема непосредственно связана с платежеспособностью. Что касается доходности, мы должны контролировать, чтобы Европа решала проблему рекапитализации. Мы не должны забывать о столь важном вопросе, следует понимать, что в случае Греции речь идет о предоставлении заемного капитала. Что касается проблемы утраты доверия, необходимо найти добровольцев, которые будут систематически заниматься данной проблематикой, а не просто производить кратковременные вливания в экономику Греции или какой-либо другой страны. Необходимо также решить проблемы в Испании и Италии. Если Германия продолжит свою инициативу по выделению 4 млрд евро финансирования, я думаю, что для обслужива-

ния этого долга потребуется не более 2–3 млрд. Очевидно, что этот левередж помогает решить возникшую проблему, и использовать его просто необходимо. Дело в том, что в решении проблем Европы должно участвовать большее количество стран. Для решения европейских проблем необходимо около 3–4 трлн евро.

Россия не слишком активно использует левередж участия в следующем периоде бурного развития. Мы понимаем, что есть ряд долговых обязательств, и вы делаете много полезных шагов, но важно сохранять баланс. При этом вы активно используете природные ресурсы и не инвестируете средства в альтернативные направления, а между тем замедление развития Евросоюза приведет к сокращению спроса на нефть и газ.

И наконец, в завершение я хотел бы сказать об уроке, который мы можем извлечь из конфликта поколений в Европе. Нам уже говорили, что в Европе предлагаются интересные способы для решения этих проблем, однако на самом деле эти решения пока еще не разработаны. Есть проблема государственных пенсий и государственного здравоохранения. В Европе мы тоже сталкиваемся с этими проблемами на рынке труда, особенно в странах Восточной Европы. При этом очевидно, что повышение пенсионного возраста, отмена обязательного возраста выхода на пенсию – это непопулярный ход, однако он позволяет сохранить существующее положение на рынке труда. Вам необходимо сделать так, чтобы политическая система в вашей стране смогла отражать законные интересы всех возрастных групп и не наступать на грабли геронтократии.

Роберт Скидельский,

*почетный профессор политэкономии
Университета Уорвик (Великобритания)*

В отличие от предыдущего оратора, я – пессимист и считаю, что европейская денежная система является несовершенной конструкцией, и не думаю, что кто-нибудь из европейских лидеров имеет волю исправлять эти механизмы. Поэтому в ближайшее время она перестанет работать. Кризис привел к тому, что макроэкономическая политика разрушилась. Мы должны сейчас разрабатывать новые принципы. На это потребуются много времени и огромные усилия.

С 2008 г. весь мир находится в очень глубокой рецессии, в кризисе. Правительства стали спасать экономики своих стран, благодаря чему, вероятно, им удалось остановить падение в еще один кризис. Однако некоторая стабилизация была достигнута за счет существенного роста национально-го долга, который кое-где даже дошел до уровня суверенного дефолта, поэтому с начала 2010 г. правительства стали сокращать бюджетные дефициты. Однако, из-за того что экономики их стран еще не восстановились от кризиса, это привело к тому, что никакого восстановления не состоялось, а дефицит вырос: правительства стали сокращать расходы, и, как следствие, снизился национальный доход. Образовался порочный круг.

Каким образом правительство может стимулировать рост, не заставляя финансовые рынки повышать стоимость заимствования до запредельных высот? Существуют две политики, которые помогают добиваться такого эффекта.

Первая – чисто фискальная, налоговая политика. В этом случае правительство финансирует фискальный дефицит за счет выпуска дополнительных облигаций. Это стимулирует спрос, поскольку правительство либо снижает налоги, либо

повышает расходы. С учетом того что в экономике существуют значительные резервные объемы, есть вероятность, что фискальная политика, политика увеличения дефицита за счет выпуска облигаций может сработать. Однако существуют факторы, которые могут снизить стимулирующий эффект. С политической точки зрения это станет возможным при наличии фактора макроэкономической уверенности.

Второй вариант – это то, что я называю чисто денежной политикой. В этом случае центральный банк закупает облигации за счет собственных средств. Некоторые ЦБ в разных странах это делали в значительных масштабах, особенно в США и Великобритании. Эта мера стимулирует спрос за счет снижения процентных ставок и увеличивает резервы, которые банк получает в свое распоряжение и которые он может предоставлять потребителям и компаниям. При этом высокая степень макроэкономической неуверенности, которую мы сейчас наблюдаем, сделала невозможным достижение существенного стимулирующего эффекта такой политики, потому что предпочтения в отношении ликвидности с точки зрения как кредиторов, так и заемщиков нельзя сделать одинаковыми. Поэтому чисто денежная политика вряд ли повысит номинальный спрос и увеличит дефицит. Это приводит к более сложному решению по монетизации фискального дефицита.

Я хотел бы представить свое решение проблемы, а не просто проанализировать ситуацию как специалист. Итак, монетизированный фискальный дефицит является политикой, которая сочетает фискальные и монетарные инструменты и рычаги управления. Правительство увеличивает дефицит, используя так называемые «деньги с вертолета». Правительство выпускает новый заем, который выкупает центральный банк, но это не только не увеличит задолженность, но, скорее всего, уменьшит ее, что даст возможность увеличить национальный доход. Безусловно, сыр не бывает

бесплатным, тем не менее это один из самых многообещающих вариантов, которые на сегодняшний день могут использовать правительства.

Я бы хотел упомянуть об инструменте, о котором мы почти забыли. Это разница между доходами и расходами от налоговых облигаций. Не все виды расходов влекут за собой увеличение налоговых обязательств. Например, платные дороги и другие виды проектной инфраструктуры, в том числе зеленые проекты, в конечном итоге только порождают доход, поэтому они могут сами себя финансировать. При этом они стимулируют спрос. Такие инвестиции могут проводить сами правительства, но эффективность еще более возрастет, если правительства сделают только небольшой начальный вклад, а затем будут монетизировать дефицит на рынках частного капитала. Это можно проделать, создав национальный инвестиционный банк.

Я выступал за такое решение в Великобритании. Я знаю, что могут подумать, что это зачатки социализма, но это не так. Это всего лишь способ стимулировать экономику в тех случаях, когда государственные финансы не приводят к прямому увеличению правительственных расходов. Но это краткосрочное решение.

Я закончу тем, чем начал. В долгосрочной перспективе фискальная и монетарная политики должны применяться вместе. И та, и другая нужны для того, чтобы стабилизировать экономику. В Великобритании, например, Банк Англии получит новый мандат, который поможет гарантировать стабильность финансовой системы, иными словами, в дальнейшем выдача кредитов банками будет регулироваться гораздо жестче. Кроме того, необходимо внести изменения в фискальную политику. Фискальная политика должна стремиться к созданию профицита и регулированию дефицита во время кризисов. Банки не должны позволять дефициту расти до угрожающих размеров. Условия финансовой ста-

бильности должны влиять на это, и если экономика входит в период рецессии, то у правительства уже гораздо меньше возможностей наращивать крупномасштабный дефицит. В заключение я хотел бы сказать, что те дни, когда единственной задачей макроэкономики было соблюдение уровня цен, прошли. Теперь рынки слишком нестабильны для того, чтобы им было позволено решать все самим.

Алексей Кудрин,

*главный научный сотрудник Института
экономической политики имени Е.Т. Гайдара*

В России в ноябре 2008 г. была утверждена «Стратегия-2020», названная планом Путина. Потом кризис изменил ситуацию и вычел из планов развития как минимум два года. Уменьшились ресурсы и, соответственно, возможности развития экономики. Сегодня – с учетом кризиса и новых решений, прежний план должен быть полностью перестроен. Он перестал быть ориентиром. Следует снова взвесить свои ресурсы, цели, приоритеты.

В России утвержден трехлетний бюджет. Он был сбалансирован по всем программам. Может быть, только расходы несколько высокие. Проблемы в отношении сбалансированности бюджета начинаются где-то при цене на нефть на уровне 110–115 долларов за баррель. При более низкой цене нефти бюджет будет иметь дефицит. За рамками трех лет у нас вообще нет стройных стратегий и распределения ресурсов по основным направлениям.

По заказу правительства над обновлением стратегии развития страны трудились экспертные группы, в них работали сотни человек. И если пока мы не имеем на руках готовой программы, где уже все решения выверены и все развилки

найжены, то мы все же видим различные сценарии по ключевым проблемам развития экономики, социальной и бюджетной политики и финансовых рынков. Это фундаментальный вклад в осмысление реальности и выработку вариантов решения. Однако приходится констатировать, что у нас нет пока сбалансированной стратегии с приоритетами и обеспечением по ресурсам. Этого можно добиться. По-видимому, новое правительство это сделает.

Для разработки вариантов сбалансированности важно уяснить следующее. В 2011 г. мы имели бездефицитный бюджет (даже 8%-ный профицит). Здорово! Но когда в декабре 2010 г. он утверждался как закон, цена на нефть прогнозировалась примерно на уровне 75 долларов за баррель. Реально в прошлом году она составила 109,35 доллара за баррель. То есть дополнительные незапланированные доходы в 2011 г. составили 3,3 трлн. Это более 6% ВВП. Но это не наша заслуга, что мы получили такие доходы. Как только цена на нефть упадет, доходы рухнут. Значит, стратегия должна быть нацелена на выстраивание таких стабилизаторов, институтов и точек опоры, чтобы нашу экономику не болтало так сильно в зависимости от уровня цены нефти.

Проблема дефицита пенсионной системы, вызванная старением населения, будет накапливаться и выстрелит к 2020 г. А в последующее десятилетие, в 2020–2030 гг., нанесет удар в полном объеме.

Так, в 2011 г. дефицит пенсионной системы составил 875 млрд рублей, в 2012 г. он составит 1 трлн 75 млрд рублей, в 2014 г. – примерно 1 трлн 300 млрд рублей. Это более 2% ВВП – такой объем дефицита мы все время погашаем за счет федерального бюджета. Всего 5 лет назад не было дефицита, мы его «наработали» за 5 лет. С 2008 г. в нашей стране количество занятых в экономике стало сокращаться – ежегодно на 300–400 тыс. человек. В ближайшее десятилетие эта тенденция сохранится, даже если рождаемость повысится.

Понадобится иммиграция, несмотря на непростое отношение в обществе к этой проблеме. Поэтому повышение пенсионного возраста и отмена досрочных пенсий – это вопросы, которые нужно решать срочно, чтобы потом не решать их за год. Вопросы сбалансированности этой десятилетки эксперты условно называют «плюс четыре – минус два». Цена вопроса – минус 1–2% ВВП в год.

По одним направлениям надо увеличить расходы на 4%, в том числе на образование – на 1,3%, на здравоохранение – на 1%, на дороги – на 1,6%. По другим – сокращать, в том числе в консолидированном бюджете следует сократить на 2,8% ВВП субсидии экономики. И это не сельское хозяйство, а, как правило, промышленность (прежде всего это неэффективные предприятия). Сократить расходы такого рода трудно. В госсекторе и в госкорпорациях есть зоны «неприкасаемых», или зоны, не поддающиеся реформированию. Так что проблема не в одних расходах.

Относительно военных расходов. Планируется их увеличение за три года на 3% ВВП, а за четыре – на 4% ВВП. В этой сумме – и денежное довольствие, и рост закупок, в том числе техники. Увеличение числа контрактников пока не планируется, эта идея лишь дебатруется.

Сегодня у нас в системе Министерства обороны контрактников чуть меньше трети от миллионной армии. Предполагается довести это число до 2/3 за ближайшие три-четыре года. И эта часть расходов даже еще не заложена. Так что на поверку военные расходы могут оказаться еще выше.

Активно обсуждается, какая армия нам нужна, можем соревноваться или нет. Соревноваться, мягко говоря, сложно, имея ВВП в 10 раз меньше США. Оборонный заказ России в 2012 г. будет примерно 77 млрд долларов по паритету покупательной способности. В США – более 600 млрд долларов.

Однако проблема лежит не только в плоскости расходов. Программа повышения военных расходов неисполнима в целом промышленностью в том ее состоянии, в каком она находится. ВПК фактически не коснулись рыночные реформы. И проводить последние резко и радикально невозможно. Это очень сложная система, со всеми рудиментами наследия Советского Союза. Она как-то держалась на плаву, несмотря на большое количество неэффективных предприятий. Но возлагать на наш ВПК столь масштабные задачи невозможно. Они просто не будут выполнены. Программа перевооружения армии, выдвинутая Министерством обороны, – за 10 лет выйти на новый уровень эффективности, а потом, через 10 лет, существенно сократить оборонный заказ – заслуживает более глубокой оценки. На мой взгляд, эту программу можно растянуть на 15 лет, и тогда она будет выполняться и более эффективно, и без потерь в последующем для обороноспособности.

Считаю, что нам не нужно иметь такую же армию, как у США, воюющую по всему миру. Американская армия выполняет другие задачи. Ежегодно отдельной строкой в бюджете США выделяется 150 млрд долларов только на военные действия в зонах локальных конфликтов во всем мире. И целый ряд других задач исполняет в основном контрактная американская армия. Наше понимание обороноспособности другое. И нам следует взвешенно принимать решения в соответствии с нашим пониманием этих проблем. Но этих решений – во всяком случае, до конца выверенных – еще нет, а деньги на расходы уже запланированы. То есть предполагается строить армию некоего старого образца, выполняющую некоторую старую задачу. Бесспорно, нам нужны и армия, и паритет, и суверенитет. И мы его сможем сохранить. Вопрос только в эффективности использования ресурсов, причем строго на те цели, которые признаны обществом, понятны и достижимы.

Современные налоговые концепции (согласно международной литературе, это уже *mainstream* последних 10 лет) сводятся к тому, что налоговые системы должны быть нейтральны. Налоги не могут создать дополнительную доходность. Капиталы на рынке выравнивают свою доходность в любой отрасли. Налоги должны быть одинаковыми, а капитал сам будет, приходя в отрасль, добиваться большей эффективности за счет технического прогресса, улучшения организации, корпоративного управления, других факторов улучшения конкурентоспособности. Как только где-нибудь снижаем налоги, мы стимулируем слабую эффективность в этой области и слабую работу капитала. Лишь там, где вырабатывается продукт уникальный, где идет экспериментальное производство, там действительно нужны и субсидии, и поддержка, но обычные отрасли, выпускающие типовую продукцию, не должны получать бюджетные инвестиции. У нас сейчас льгот по налогам расписано много – по всему Бюджетному кодексу. Если хотя бы четверть из них используется – и то хорошо. Потому что многие нормы не работают, плюс риски администрирования нависают: а вдруг придут проверять, как использовали льготы!

По вопросу о том, началась или не началась вторая волна кризиса, мнения расходятся в пропорции 50 на 50. Вероятно, вторая волна кризиса еще не началась, однако если в кризис евро еще не подвергался такой опасности самого факта своего существования, то сегодня, еще до второй его волны, мы уже обсуждаем, сохранится ли евро.

Рецессия в еврозоне началась – это надо признать. Сегодня шесть европейских стран уже в рецессии. Однако прогнозы показывают, что в целом в еврозоне рецессия будет неглубокой. Но долговой кризис, скорее всего, будет углубляться и может стать детонатором кризиса в других зонах. Так, помогая решению проблем долгового кризиса в развитых странах Европы, Восточная и Центральная Европа рискует остаться

ся без кредитного финансирования. Соответственно, в этом регионе возможна более глубокая рецессия, чем в развитых странах еврозоны.

Обратимся, например, к Италии. Она по масштабу экономики похожа на Россию. В Италии 120% ВВП долга. Россия имела такой долг после кризиса 1998 г. Риски для итальянского долга растут. Пока спасает только Европейский центральный банк. По-видимому, ему еще больше придется подключиться к операции по спасению Италии. Пока есть резерв возможной будущей эмиссии ЕЦБ (как вероятного источника запаса). Этот резерв оценивается в 2–3 трлн долларов. Столь масштабная эмиссия не может не иметь последствий, связанных с присутствием этих денег на рынках. При том, что пока не возникает стимула для финансирования реального сектора. Угрозы действительно велики. И как бы ни ругали рейтинговые агентства – что они опаздывают или что инвестиционные рейтинги меняют в самый неподходящий момент и тем самым усиливают нервозность рынков, – думаю, все равно нам этот инструмент нужен. Он дополняет другие инструменты анализа рынка. Когда жесткие оценки выставлялись России, никто не дискутировал. Когда это коснулось развитых стран, сразу отношение к рейтинговым агентствам стало нервным. Заявление, что Европе следует создать свое рейтинговое агентство, выглядит несерьезно.

Раздел IV. Новая социальная политика

Ярослав Кузьминов,

ректор НИУ ВШЭ

Основная проблема социальной политики в России – ориентация на воспроизведение советских стандартов трудового поведения и потребления, которые вовсе не рассчитаны на обеспечение социальных благ среднего класса, потому что такового в Советском Союзе не было. Существующие стандарты не учитывают таких вещей, как включенность жизни в интернет, высокая мобильность людей, новые формы организации семьи – неполные семьи, жизнь молодежи отдельно от родителей.

Другая проблема состоит в том, что заявленный стандарт фактически не обеспечен ресурсами. Наиболее острая ситуация сложилась в здравоохранении, где, по расчетам НИУ ВШЭ, для обеспечения бесплатных медицинских услуг на том уровне, на котором население воспринимает его в качестве должного, необходимо дополнительно привлечь 2,5% ВВП к тем 3,5–4%, которые есть сейчас. В образовании дефицит составляет примерно 1,5% в год. Пенсионная система тоже не полностью удовлетворяет потребности населения. Недофинансирование началось с 1990-х годов, когда образование, здравоохранение, социальная помощь и другие отрасли фактически перестали получать адекватное финансирование и начали развиваться в инерционном режиме.

Учреждения и профессионалы, предоставляющие социальные услуги, пытались «де-факто» перейти на возмездные отношения, получить деньги, которые недоплачивает го-

сударство, от клиента. Что и происходило как в легальном виде, так и в форме бытовой коррупции. Относить подобные соплатежи к коррупционным можно достаточно условно – население рассматривает их как необходимую доплату за качественное оказание услуги. Тем не менее система стихийно сформировавшихся доплат опасна с точки зрения деформации поведения работников. При такой системе страдают наиболее незащищенные слои населения, не получающие социальных сервисов заявленного качества.

Формирующийся средний класс начал искать поставщиков новых и продвинутых социальных сервисов, которых ему не хватало в традиционной системе. В своих поисках порой возвращаясь в стародавние времена, нанимая частных гувернеров и делая накопления на старость в виде дополнительной квартиры, как рантье начала XIX века.

В системе образования появились новые виды негосударственных форм работы с детьми, негосударственных детских садов, которые обеспечивают лучшее обучение, чем традиционные. И семья готова за это платить довольно серьезные деньги.

Интересно, что размеры рынка платного образования, платной медицины резко выросли не в 1990-е годы, когда государство практически не финансировало систему образования и медицины, а в 2000-е. Это демонстрирует, что рынок порождается не дефицитом институтов, а платежеспособностью населения.

Даже с теми ресурсами, которые есть в бюджете, можно обновить институты социального сектора, поднять заработную плату преподавателям, врачам, купить новое оборудование. Для этого надо, к примеру, существенно сократить количество бюджетных мест, за которое несет ответственность государство. В вузы сейчас зачисляются люди, которые в школе являлись глубокими троечниками. Таким студентам нужно получать высшее образование на платной основе. Но

политически реализовать это невозможно. Социальная политика, включающая проблемы социальной и политической реальности, очень сильно зависит от реакции и мнения населения. Проведение либерально-консервативной политики, которую эксперты считают эффективной, практически невозможно в стране, где средний класс составляет всего 25–30% населения. Избиратель не поддержит такого рода политику.

В рамках предложений, разработанных совместно с ректором РАНХиГС Владимиром Мау, также предлагается сокращение менее первоочередных трат и направление дополнительных ресурсов в здравоохранение, образование и пенсионное обеспечение.

Опрос Центра Левады, в котором респонденты распределяли в рамках бюджета 10 тыс. рублей из уплаченных ими налогов, очертил фактические приоритеты бюджетных расходов населения. Эти цифры говорят сами за себя.

На образование готовы перераспределить – 9,2% ВВП (сейчас – 4%), на здравоохранение – 7,11% (сейчас – 3,5%), на пенсии, пособия – 6% (сейчас – 12%), т.е. это те 6%, которые останутся после прекращения субсидирования пенсионной системы. На жилищно-коммунальное хозяйство – 2,2% (практически соответствует), на научные исследования – почти 2% (сейчас выделяется в 2 раза меньше), на создание парков и зон отдыха – 1,75% ВВП в год (такого направления социальной политики сейчас нет), на спорт и физвоспитание – 1,75% (сейчас тратится в 3–4 раза меньше), на поддержку отечественного производителя – 1,27% (против 2,5%), на культуру – 1,22% (соответствует), на транспорт – 1,21% (примерно соответствует), на правоохранение – 1% (против 2,5%). Некоммерческий сектор готов поддерживать своими налогами в размере 1% (сейчас не поддерживается вообще).

По данным опроса, 80% верхнего квантиля (те, кто в состоянии прямо сейчас купить машину) согласны платить дополнительные 5% к нынешним налогам в качестве целевых сборов муниципального и другого рода. Даже половина среднего квантиля, представителям которого денег хватает только на одежду, готова доплачивать. На улучшение качества медобслуживания, качества образования в школах согласен доплачивать почти весь средний класс. При этом на ремонт инфраструктуры готов платить только верхний квантиль, на строительство и ремонт местных дорог и первый, и второй квантили готовы платить. За повышение качества работы общественного транспорта готовы платить только те люди, которые им не пользуются, у которых заведомо есть одна или две машины. Все остальные платить за общественный транспорт не желают. Большинство готово отдавать свои деньги для социальной помощи бедным и одиноким пожилым людям. Необходимо выстраивать адекватную систему с помощью некоммерческих организаций, повышать доверие к некоммерческим организациям, благотворительным организациям. Благодаря этому можно привлечь средств в размере порядка 1% ВВП.

Татьяна Голикова,

*министр здравоохранения и социального
развития Российской Федерации*

Без налаженной системы медицинского обслуживания и социальной поддержки населения России не решить проблемы демографии. Конечно, это требует средств. Но даже массивные финансовые вливания не будут эффективно потрачены, если не провести капитальную модернизацию отрасли.

Когда в 2007 г. президентом была подписана концепция демографической политики до 2025 г., мало кто верил в возможность реализации изложенных в ней амбициозных планов. Тем не менее, сравнивая нынешнюю ситуацию с ситуацией 2005 г. (в 2007 г. документ вступил силу), можно констатировать сокращение в 3,5 раза естественной убыли населения России. Рождаемость увеличилась на 22,8%, а смертность сократилась на 12%, младенческая смертность – в 1,5 раза. Увеличилась также продолжительность жизни.

В 2010 г. в России на свет появилось 1 млн 789 тыс. детей, что стало настоящим прорывом за весь период с 1991 г. И хотя ведущие демографы России и Запада прогнозировали в 2010–2011 гг. начало снижения рождаемости из-за вступления в репродуктивный возраст женщин 20–29 лет, численность которых снижается в силу объективных исторических причин, тревожную статистику 1-го полугодия поправили данные за 11 месяцев года.

Смертность тоже устойчиво снижается. Уменьшается и естественная убыль населения. За 11 месяцев 2011 г. по сравнению с тем же сроком прошлого года она сократилась в 1,8 раза. То есть у нас есть шансы, как минимум, сохранить численность, которую показала всероссийская перепись населения. По состоянию на 1 января 2011 г. это 142,9 млн человек.

Пока стабилизация и прирост численности происходят в том числе за счет мигрантов. Однако в прошлом году впервые в августе и сентябре наблюдался достаточно серьезный естественный прирост – 10,7 и 4,2 тыс. соответственно. В связи с этим надо отметить, что до 2010 г. реализовался небольшой по сроку первый этап демографической политики, основной упор в которой был сделан на поддержку семьи с точки зрения социальных пособий и выплат. Но, как правило, по истечении трех лет эффективность подобного рода мер снижается – надо принимать новые. Вот почему второй этап демографической политики на 2011–2015 гг. с учетом

демографических вызовов, сокращения женщин репродуктивного возраста будет сосредоточен на снижении смертности. Но дальнейшее движение в данном русле было невозможно без преобразования основ законодательства в сфере здравоохранения и закона об обязательном медицинском страховании, что не делалось последние 20 лет.

2011 г. ознаменовался решением о дополнительных двухпроцентных вливаниях в систему обязательного медицинского страхования за счет взносов работодателей. Средства решено было пустить на модернизацию системы здравоохранения, а не на обеспечение государственных гарантий предоставления бесплатной медпомощи. Существующая система просто не смогла бы эффективно «переварить» эти средства – основные фонды серьезно устарели, при отсутствии современного медицинского оборудования и технологий не предъявлялось высоких требований к квалификации персонала. Это сподвигло правительство на планирование серьезных вливаний в 2011–2012 гг., а также на принятие масштабных программ модернизации здравоохранения, прежде всего в субъектах Федерации. Из 460 млрд рублей наибольшая часть – 300 млрд – идет на укрепление материально-технической базы, приобретение оборудования. 24 млрд приходится на информатизацию здравоохранения, поскольку без соответствующей организации, учета и информационных технологий система не будет работать эффективно. 136 млрд расходуется на совершенствование стандартов оказания медицинской помощи.

Рассуждения на тему эффективности нынешних расходов в системе здравоохранения бессмысленны в условиях ее острого многолетнего дефицита. Сегодня на каждого заболевшего россиянина государство может потратить всего 4102,9 рубля в год. Средства имеют два источника: платежи работодателя (пока в объеме 3,1%, с 2013 г. – 5,1%), а также введенные с 1 января 2012 г. страховые взносы субъектов

Федерации за неработающее население. Однако и при новых мерах система не сбалансирована практически на 100 млрд рублей.

С 1 января 2012 г. ответственность за организацию здравоохранения все же будут нести Федерация и ее субъекты, до этого она была размыта между ними и муниципалитетами. Социальные платежи в систему обязательного медицинского страхования сосредоточатся в составе Федерального фонда обязательного медицинского страхования. В переходном 2012 г. объемы, которые регионы собирали у себя в 2011 г., будут сохранены, системное выравнивание начнется с 2013 г. Задача сводится к тому, чтобы все россияне имели одинаковые гарантии оказания медицинской помощи по единым стандартам качества, которые должны быть приняты в 2012 г. Сейчас в рамках модернизации системы, на которую отпущено 460 млрд рублей, отрабатываются стандарты по наиболее значимым с социальной точки зрения заболеваниям – сердечно-сосудистым, онкологическим и т.д.

Регионам будет нелегко реализовать поставленные задачи из-за того, что система инертна настолько, что болезненно реагирует даже на позитивные изменения – обновление парка медицинского оборудования, улучшение качества обслуживания, рост заработных плат и т.д. А впереди еще много изменений: с 1 января 2013 г. стартует одноканальное финансирование системы здравоохранения в рамках ОМС. Однако приобретение дорогостоящего оборудования и инвестиционные расходы по-прежнему остаются обязательствами соответствующих бюджетов. В 2015 г. в ОМС войдет ряд видов высокотехнологичной медицинской помощи. И снова на повестке дня – финансовый вопрос. Если не в следующем году, то в 2014 г. придется пересмотреть бюджетные приоритеты, оценить эффективность разных вложений в здравоохранение, наполнять систему деньгами.

Кроме того, знаковые преобразования в системе здравоохранения невозможны без трансформации медицинского образования. Вот почему в рамках реформы нашего законодательства отдельные изменения, которые присущи только медицинскому образованию, были включены в законы об образовании, о высшем и послевузовском образовании. Студенты, которые были зачислены в 2011 г. на первый курс, уже обучаются по новому образовательному стандарту, предусматривающему более высокий уровень профессиональной практической подготовки, чем раньше. Выпускники без учебы в интернатуре смогут заниматься общей практикой. Для будущих специалистов предлагается ординатура. Особенно важен запланированный с 2017 г. переход к лицензированию специалистов, а не медучреждений.

Еще одной болевой точкой нашего здравоохранения является лекарственное обеспечение. За счет государства его получают сегодня только льготные категории населения. Все остальные – с хроническими заболеваниями, дорогостоящими терапиями – приобретают лекарства за свой счет. Наброском решения этой проблемы, которое надо будет принять в 2014–2015 гг., является лекарственное страхование. Финансовые власти относятся к этому боязливо: это сулит дополнительные ресурсы. Что должно стать их источником – еще предстоит обсуждать. Однако, согласно нашим опросам, россияне, в принципе, готовы платить за эту часть оказания медицинской помощи.

Впрочем, болезнь, как известно, лучше предупредить, чем излечить. Сегодня парадигма здравоохранения смещается в сторону профилактики, здорового образа жизни, улучшения экологической обстановки. В этом ключе развитие соответствующих инфраструктур становится ключевым с точки зрения здоровья нации. Не менее важным звеном в череде реформ здравоохранения является развитие новых медицинских технологий и медицинской науки. Безусловно, Россия

серьезно отстала в этом вопросе, сейчас важно определить важнейшие приоритеты и достижения, которые могут иметь значение для развития как нации, так и всей медицинской науки. На это в бюджете 2012 г. заложены соответствующие ассигнования и продвигаются такие направления, как лечение онкологии, сердечно-сосудистых заболеваний, инфекций, совершенствование среды обитания. Есть основания полагать, что в самое ближайшее время эти четыре сферы могут дать существенную отдачу для развития не только российской науки, но и российского здравоохранения.

Константин Ромодановский,

директор ФМС России

В последнее время внимание в обществе к миграционным вопросам традиционно велико, что вызывает много дискуссий, споров, разных оценок.

По данным Международной организации по миграции, миграционные процессы в мире достигли исторического максимума. Сейчас фиксируется 215 млн внешних мигрантов и 740 млн внутригосударственных мигрантов, т.е. каждый седьмой житель Земли является мигрантом. Объемы денежных средств, перечисляемых мигрантами в государства исхода из государств приема, достигают, по данным Всемирного банка, 350 млрд долларов. Это сопоставимо с бюджетами Финляндии и Кувейта. Эти факторы в совокупности с положительным вкладом мигрантов в экономику принимающих государств определяют миграцию как один из ключевых феноменов XXI в. Это обуславливает государственную важность регулирования миграции как в странах исхода, так и в странах приема.

Одновременно с этим в условиях экономического кризиса в большинстве развитых стран, принимающих мигрантов, возрастает отрицательное отношение местного населения к мигрантам. Стало значительно больше внимания уделяться усилению борьбы с незаконной миграцией. Важное значение придается развитию диверсифицированных миграционных процедур для мигрантов отдельных категорий и квалификаций в целях снижения миграционных потоков и защиты национальных рынков труда. Во многих странах достигнут значительный прогресс в изменении баланса миграционных потоков: от количества мигрантов к качеству, т.е. происходит стимуляция квалифицированной миграции.

Крайне важно отметить, что как представителями научного сообщества, так и правительственными структурами развитых государств в большинстве своем признается, что миграция является одним из факторов успешного преодоления последствий мирового экономического кризиса.

Отрицательное отношение местных сообществ к мигрантам является глобальным трендом в большинстве развитых государств и требует очень внимательной работы правительственных и общественных организаций. Необходим диалог между государством, мигрантами, диаспорами и другими заинтересованными кругами в целях создания в обществе реального и в целом положительного имиджа миграции, вклада мигрантов в экономическое, научное и культурное развитие принимающего государства.

Экспертами отмечается возможность усиления в обозримой перспективе не только экономической детерминанты международной миграции, но и социальной. Квалифицированные и высококвалифицированные мигранты при принятии соответствующих решений будут руководствоваться в основном социальными мотивами в странах назначения. В этом смысле Россия не изолирована от глобальных тенденций, во многом именно они определяют подходы, заклады-

ваемые в проекте концепции миграционной политики, которую мы отчасти уже представили на суд нашего населения. С начала реализации нового законодательства мы, как специалисты, оформили на определенное временное оседание в Российской Федерации более 14,5 тыс. высококвалифицированных специалистов и, что более важно, еще и 4 тыс. членов их семей.

Прежде чем назвать несколько важных, на мой взгляд, показателей, я хотел бы обратить ваше внимание на прозвучавшие вчера в этом зале слова Алексея Леонидовича Кудрина, который сказал, что с 2008 г. мы ежегодно теряем 300–400 тыс. единиц трудоспособного населения. Это свидетельствует о том, что без притока внешней рабочей силы в ближайшие 20 лет нам не обойтись. По данным миграционной информационной системы, всего за год в Россию въезжает около 14 млн иностранных граждан, 77% из них – граждане стран СНГ, 10% – граждане стран Евросоюза. Примерно треть въезжающих – это граждане, которые прибывают на территорию Российской Федерации на период до 7 суток. Постоянно проживающих в России 660 тыс. человек, т.е. менее 0,5% численности населения России, в Евросоюзе число постоянно проживающих достигает 4%. То есть в России эта категория в 10 раз меньше. В настоящий момент в России находится 9,2 млн мигрантов. Из них 1,2 млн – это те, кто законно работает, 3,7 млн прибывают с целью, включающей трудовую деятельность, и 4,3 млн – это, как мы называем, группа риска, т.е. люди, которые указали целью приезда работу, но не имеют разрешение на нее. Последняя категория – это те, кто потенциально может работать, но налогов не платит. Введя механизм патентов в 2010 г., мы сумели в определенной мере легализовать миллион иностранных граждан, работающих у физических лиц. Бюджет пополнился за счет реализации этого механизма почти на 3,8 млрд

рублей. В основном эта категория граждан «обслуживает средний класс».

Мы предполагаем и дальше диверсифицировать миграционные потоки, акцентируя внимание на привлечение на постоянное жительство высококвалифицированных трудящихся. Чем выше будет для этой категории степень миграционной свободы, тем больше будет экономическая отдача.

Отдельная проблема – социальное обеспечение работающих в России иностранцев, при этом не только их самих, но и членов их семей. Это наболевшая и сложная проблема. В первую очередь она касается медицинского обслуживания, пенсионного обеспечения, обучения. Приезд трудового мигранта с семьей требует и решения вопроса о социальном обеспечении неработающих родственников, в том числе детей. Мы дифференцируем льготы в зависимости от категорий мигрантов: чем выше их профессиональный уровень, чем выше квалификация, тем преференции больше.

Еще один крайне важный момент – создание инфраструктуры для трудовой миграции. Я имею в виду центры содействия миграции, фонд временного жилья как для внутренних, так и для внешних мигрантов. Сегодня у нас отсутствует нормальное временное жилье и для россиян, переезжающих на работу в другой регион, и для иностранных работников. Проживание мигрантов в переполненных квартирах, а нередко в подвалах и сараях делает их людьми второго сорта, не говоря уже об элементарном нарушении санитарных норм. Социальная защищенность иностранных рабочих и усиление ответственности работодателей по отношению к мигрантам сделают их труд в России более цивилизованным и квалифицированным, а значит, более дорогим. Это, в свою очередь, должно оказать положительное влияние на решение проблемы демпинга на рынке труда.

Миграция создает еще одну очень ощутимую социальную проблему. Приведенные мною цифры говорят о без-

условном преобладании временной трудовой миграции. Конечно, приток значительного количества мигрантов, отличающихся и внешне, и в социокультурном плане, нередко вызывает у российских граждан отторжение и раздражение. Это дает повод некоторым средствам массовой информации и отдельным политикам, преследующим свои узкокорыстные интересы, спекулировать на негативных настроениях граждан, подогревая национальную неприязнь некорректной или неверно интерпретированной статистикой. В результате возникает мифологема о миграции: что мигранты отбирают рабочие места у россиян, они криминальны, они вывозят наши деньги. И представители ФМС, и эксперты в области миграции неоднократно разъясняли объективную и непредвзятую картину в этой области, приводили цифры и факты. Однако эффект от этих разъяснений, судя по социологическим опросам, весьма небольшой. По данным исследований правительства Москвы 30% москвичей отрицательно относятся к приезжим из других стран и регионов. Причем половина респондентов не смогли объяснить причины своего нетолерантного отношения к миграции. При этом только 4% респондентов высказали негативное отношение к трудящимся иностранцам из-за опасений потерять работу. Более значительное количество опрошенных в качестве причины неприятия мигрантов указали нежелание приезжих считаться с нормами и обычаями, принятыми в российском обществе.

В связи с этим особую актуальность приобретает работа по содействию интеграции и социокультурной адаптации иностранных мигрантов в российское общество, продвижение идей толерантности во взаимоотношениях местного населения и приезжих. В ФМС в 2010 г. возникло соответствующее направление работы, налажено тесное взаимодействие подразделений службы с более 800 национальными объединениями, диаспорами и землячествами. К работе активно

привлекаются общественные и религиозные объединения. Совместно с фондом «Русский мир» реализуется пилотный проект по адаптации и интеграции в России квалифицированных рабочих из Киргизии и Таджикистана. Большое внимание уделяется популяризации изучения иностранными гражданами русского языка, а также стимулированию его изучения, в том числе на законодательном уровне. В первом чтении принят закон об обязательном знании на базовом уровне русского языка для работы в ЖКХ и сфере услуг. Очевидно, что, если иностранный гражданин работает и контактирует с российским населением, он должен владеть хотя бы минимальным знанием русского языка. Если в 2010 г. граждан Киргизии, Узбекистана и Таджикистана, родившихся после 1986 г., было 22,2%, то в 2011 г. эта категория составляла уже 24,2%, т.е. растет число граждан, которые не обучались в школах русскому языку.

Защищая права мигрантов, не следует забывать, что у них есть и обязанности в стране приема. Этот подход разделяют и наши коллеги в других странах, с которыми мы работаем над организацией домиграционной подготовки, созданием центров содействия миграции в России. Важнейшее условие снижения правонарушений среди мигрантов и предупреждения демпинга на рынке труда – противодействие незаконной миграции, в первую очередь незаконному осуществлению трудовой деятельности. В этой связи экспертами отмечается всевозрастающая важность развития информационных систем по учету и контролю миграционных процессов. Необходимо отметить, что возможности информационно-аналитического инструментария ФМС были высоко оценены нашими зарубежными партнерами.

Еще один аспект – вопрос эмиграции из России. Это серьезная проблема, которая не может быть решена только усилиями миграционной службы. Я уже говорил, что условиями привлечения квалифицированных специалистов из-за

рубежа должны быть широкий социальный пакет и достойная заработная плата. Из этого же принципа необходимо исходить и в отношении наших специалистов, стремящихся найти работу за рубежом, особенно образованной и перспективной молодежи, чтобы предупредить их отъезд и вернуть тех, кто уехал. Кстати, разговоры о том, что от нас уезжают миллионы, я комментировать не буду, поскольку официальные данные о выезжающих на постоянное место жительства за рубеж, которые фиксируются в миграционной службе, – это от 40 до 60 тыс. человек в год. Это официальные данные, а не домыслы.

Еще одно важное условие – хорошие работа и жилье должны быть доступны не только в Москве и других мегаполисах, но и в других регионах России. Это более сложная социальная задача, безусловно, связанная с миграцией, и решать ее только с помощью механизмов регулирования миграционных процессов невозможно.

В заключение хочу сказать, что правильно регулируемая миграция может стать одним из важнейших источников экономического развития России и повышения благосостояния нашего народа. Решать эту задачу необходимо всем обществом в тесной взаимосвязи с другими направлениями развития нашей страны.

Андрей Фурсенко,

министр образования и науки РФ

Говоря о вопросах социальной политики, прежде всего нужно определиться с системой ценностей, которая превазирует в обществе сегодня и будет доминировать завтра. Надеюсь, согласитесь с тем, что главные ценности на сегодняшний день для каждого человека – это проблема здо-

ровья, безопасности и востребованности. Конечно, каждый человек заинтересован и имеет право на то, чтобы получать качественные медицинские услуги, лекарства, нормальное питание и нормальное жилье и отдых. Я бы добавил к этому списку еще проблемы экологии, на которые сегодня, к сожалению, меньше обращают внимания, чем следовало бы. Но сохранение природы, среды обитания человека, создание «зеленой» энергетики, «зеленой» агропромышленности – это вопрос, который сегодня волнует не очень многих. Однако завтра он будет волновать всех. Безусловной ценностью является безопасность граждан, причем не только защищенность от терроризма и техногенных катастроф, но и безопасность и страны, и мира. Только тогда, когда люди чувствуют, что ситуация более-менее спокойна, они могут стратегически планировать свою жизнь. Я напомним расхожую фразу советских времен: «Только бы не было войны». На самом деле пока опасность сохранялась, у людей очень многие проблемы уходили на второй план. Но поскольку сегодня все-таки эта проблема стоит менее остро и вопросы здравоохранения шаг за шагом решаются, я думаю, что по мере улучшения качества жизни людей проблема востребованности человека будет возрастать, и возрастать существенно.

Говоря о востребованности, я хотел бы остановиться на трех моментах. Первое – востребованность экономики, т.е. соответствие способности, компетенции, возможности человека тем требованиям, тем запросам, которые предъявляет ему экономика. Сегодняшняя реальность – это практически всеобщее высшее образование. По мнению людей, это в каком-то смысле ключ к успеху, ну а в каком-то смысле – мода. При этом надо понимать, что, с одной стороны, высшее образование – это благо (в том числе больше продолжительность жизни, меньше уровень преступности и асоциального поведения), а с другой – оно порождает повышенные запросы к уровню благосостояния, к качеству жизни. Люди

ждут от государства квалифицированных рабочих мест, хотят иметь не только высокий уровень зарплаты, но и интересную работу. Если таких перспектив не видно, возникают проблемы – в частности проблемы социальные, потому что образование, не обеспечивая нормальную, интересную работу, превращается в некую камеру хранения. Человек какое-то время в этой камере хранения находится, потом выходит из нее с чувством дискомфорта, с претензиями и обидой к государству, которое, с одной стороны, обеспечило получение образования, а с другой – выстроило стену, тупик после того, как он этого образования добился. Когда мы говорим о создании 25 млн новых рабочих мест, то, конечно, речь идет о том, что не только должны быть места, но и люди должны соответствовать этим рабочим местам. Уровень квалификации должен в полной мере соответствовать тем требованиям, которые эти места предъявляют, что означает не только получение молодыми людьми профессии, но и переподготовку специалистов.

В этом смысле эффективная социальная политика предполагает ответственность государства не только в части определения целей и приоритетов развития (это очень важно), но и информирования граждан о том, какие массовые профессии будут востребованы с точки зрения перспектив развития экономики завтрашнего дня. Причем не только российской, но и мировой экономики. Очень важно, чтобы сигналы по поводу того, какая будет экономика, кто будет востребован, были материализованы. Одним словом никто не поверит. Поэтому поддержка не только приоритетных отраслей, но и приоритетных направлений образования и является этим сигналом. В этом смысле программные документы о перспективах развития экономики тоже являются таким сигналом.

Ответы на эти вопросы можно получить только в тесном сотрудничестве с реальным сектором экономики и с публич-

ным сектором. Хотим мы того или не хотим, но государство в настоящее время является главным, самым весомым работодателем. И то, какими будут образование, здравоохранение, публичная сфера услуг, определит, куда пойдут люди учиться и как они будут учиться.

Конечно, существуют определенные риски в том, что работодатель формирует представление о квалифицированных кадрах на основе экономики не завтрашнего, а сегодняшнего – иногда вчерашнего – дня. Содержание образования должно соответствовать реально востребованным компетенциям, профессиональным требованиям.

Я напомним, что в 2006 г. министерство инициировало закон, который был принят, об участии работодателя в разработке образовательных и профессиональных стандартов. Сегодня это воспринимается абсолютно естественно, а тогда казалось, что система образования своими силами вполне сможет определить учебные программы. На сегодняшний день определенные шаги по организации реальных связей между профессиональным образованием и бизнесом, производством сделаны и работают.

Изменился ландшафт системы образования. Мы поддержали группу ведущих вузов, к управлению которых активно привлекаются представители реального сектора экономики. Представители бизнеса в наблюдательных советах перестали быть «свадебными генералами», они участвуют в формировании политики. Ранее образовательное сообщество не охотно туда пускало, но сегодня ситуация меняется, налаживается, в том числе с участием нашего министерства. Принципиальным шагом вперед был запуск комплексных мероприятий, направленных на кооперацию вузов с промышленностью и бизнесом. Я считаю, что важным стало принятие постановления правительства № 218, в соответствии с которым деньги на проведение вузами инновационных про-

ектов мы передали не напрямую в вузы, а промышленным предприятиям, в бизнес, который уже, добавляя свои деньги, заказывал эти работы вузам. Проект идет очень непросто. На сегодняшний день среди почти сотни проектов, на мой взгляд, примерно 30% весьма успешных проектов.

Я отнес к инструментам сотрудничества программы инновационного развития компаний, техплатформы, систему базовых кафедр, это и результаты Фонда Бортника, это и создание малых предприятий. Сегодня почти полторы тысячи малых предприятий созданы университетами. Это немало, они развиваются, они зарабатывают реальные деньги. Там работают не только преподаватели вузов, туда приходят выпускники вузов, студенты, они создают свой инновационный бизнес.

Второй момент востребованности связан с позицией человека социального, с позиции его в обществе. Востребованный человек – это человек, активно участвующий в развитии общества. И здесь мне хотелось бы сказать о значении образования вообще и гуманитарного образования в частности. Мы часто противопоставляем техническое и гуманитарное образование. Но ставка на технический прогресс как единственную основу общественного прогресса иллюзорна. Кстати говоря, как это ни странно, несмотря на разговоры об общественной значимости различных процессов, технократией грешил весь Советский Союз. И руководство страны, говоря о важности общественных процессов, на самом деле было весьма технократичным и верило именно в технократические шаги и решения, отказываясь от гуманитарного. В Советском Союзе техническое образование было вполне достойным, а гуманитарное образование испытывало большие проблемы по целому ряду причин. Когда мы говорим о структуре научного знания, должны помнить еще одну вещь. Если сравнивать структуру расходов на исследования и разработки гражданского назначения в России

и в Европе, то доля финансирования технических наук в области фундаментальной науки в России составляет 45%, что более чем в 2 раза превышает европейские показатели. В научные разработки денег вкладывается много, причем эти деньги вкладываются не по решению чиновников Минобрнауки. Есть команды, есть рабочая группа, возглавляемая известными учеными, которые отбирают проекты. Не все проекты являются хорошими и действительно интересными с точки зрения экспертов. Я не хотел бы, чтобы на министерство возлагали обязанность принимать решение о том, какую научную работу поддерживать. Я думаю, правильно, когда эти решения принимают эксперты и когда именно эксперты решают, какая работа более интересна, а какая менее интересна. В сфере развития образования и науки нам необходимо последовательно уходить за пределы технократического сценария, от отраслевого разделения, конвергенции знаний. Самые интересные исследования сегодня не разделяются по направлениям. Например, известные направления нано-, био-, информационной и когнитивной технологии невозможно однозначно отнести к естественно-научной или гуманитарной сфере. Мы должны приучать людей с детства к тому, что мир един и знание едино, это знание нельзя разделить на делянки, на узкие отраслевые направления. Умение рассуждать, формулировать свои мысли за пределами устоявшихся взглядов – вот главные результаты современного конвергентного образования. Когда мы говорим о новых стандартах – и школьных, и профессиональных, – наша цель заключается в том, чтобы уйти от общепринятых подходов, когда есть отдельно физика, отдельно химия, отдельно биология. Коллеги, мы действительно потихонечку движемся в сторону нового витка натурфилософии.

Наконец, третий момент востребованности, очень важный: человек должен жить в мире с самим собой. Он должен быть удовлетворен тем, как он развивается. Это самая

трудная тема, потому что мир у каждого свой. И мир с самим собой наступает не только когда человек, скажем, удовлетворен своим нынешним положением, но и когда он понимает, что те усилия, которые он затрачивает на достижение определенной цели, не потрачены впустую. Когда он понимает, что его усилия находят определенный отклик. Вообще, человек живет в мире с самим собой, когда у него есть потребность в саморазвитии и потенциал саморазвития. Тут необходимо признать самоценность образования, когда люди идут учиться потому, что им это интересно, им нравится прилагать усилия, чтобы узнавать, осваивать что-то новое. Это, кстати говоря, важнейший не только социальный, но и экономический аспект, потому что обеспечить базовое образование на всю оставшуюся жизнь невозможно, мы должны все время учиться. Если мы будем учиться через силу, потому что это необходимо – это тупик. Без потенциала самообразования невозможно говорить о росте креативных профессионалов, потому что креатив по приказу невозможен, креатив возможен только по собственному желанию. Желание самореализации сегодня в мире актуально как никогда. Кстати, я думаю, что именно поэтому так популярны социальные сети. Кажется, что ты легко можешь быть услышан, ты можешь оказаться в центре внимания. При этом, однако, есть огромная опасность, что реальная жизнь начинает подменяться виртуальной. И ты, попав в это пространство, уже остаешься в нем, не считая, что в реальной жизни надо добиваться того же самого.

В современной жизни ситуация коренным образом отличается от того, что было еще недавно. У нас государство почти полностью определяло вектор развития личности, социальную сферу. В советское время такой подход был предопределен. Что касается начала нулевых годов, то там ситуация была немного другая, на мой взгляд. Там граждане делегировали социальную ответственность, социальную

политику государству, потому что это был ответ, с одной стороны, на очень тяжелое положение в экономике, а с другой – на то, что государство взяло на себя ответственность за реализацию огромного количества социальных проблем. И люди, учитывая это совпадение – очень плохой ситуации и ответственности государства, – делегировали свои полномочия государству.

Сегодня ситуация совсем другая. Сегодня вопрос выживания не стоит. Мы прошли этот очень опасный период. Более того, молодые люди о проблеме выживания особо не знают, а те, кто постарше, об этом как бы забыли. Слава богу, плохое забывается очень быстро. И в новой социальной политике человек в качестве приоритета ставит свое личное участие. То есть государство, на мой взгляд, должно перейти от патерналистской политики к предоставлению человеку права максимально активно участвовать в создании условий для реализации своих решений. Не в реализации готовых решений, которые кем-то предложены, а в предложении своих решений. Причем оптимальная социальная политика должна быть такова, чтобы человек мог в ней деятельно функционировать.

Одна из задач образования состоит в том, чтобы на самых ранних стадиях добиться максимального участия студентов и в научной работе, и в развитии социальной политики высших учебных заведений, и в решении важных для студенчества задач. Только в этом случае мы действительно начнем реализовывать нормальную социальную политику. Если мы хотим, чтобы такая политика работала в обществе, чтобы в обществе было не потребительское, а активное отношение, мы должны эту модель не просто построить, а реализовать именно на уровне образования. Если мы говорим, что сегодня в системе образования занята большая часть молодежи, то именно там они и могут приобрести необходимый опыт. Такая работа невозможна без воспитания принципиально

другой системы ответственности – взаимной ответственности всех субъектов социальной политики. Это и государство, и общество, и отдельные граждане. Причем каждый должен не только выставлять требования, но и нести определенную ответственность за свои действия.

Каждое изменение, даже абсолютно позитивное, встречается в лучшем случае настороженно, а в худшем – враждебно. Мы боимся изменений. Мы готовы к таким изменениям, при которых ничего не меняется. Но единственная реформа, которая могла бы быть одобрена на протяжении, я думаю, короткого времени, – это просто поднять, например, в отрасли зарплаты в 1,5–2,5 раза. Но я уверяю вас, что это удовлетворение было бы недолгим. Я уже не говорю о том, что это экономически, в принципе, невозможно. Недовольство продолжалось бы. Более того, люди, которые считают, что они больше заслуживают поддержки, чем их, например, коллеги, были бы недовольны с самого начала, потому что, конечно, оценка правильности или неправильности шагов происходит в качестве не только абсолютных благ, но и относительных благ. Это естественно. Поэтому я думаю, что одной из задач социальной политики является не просто что-то делать, а максимально разъяснять, почему осуществляются те или иные шаги, и разъяснять это даже тогда, когда слушать тебя особо не хотят.

Сегодня у нас есть необходимость, абсолютный императив огромных изменений в системе образований. Этот императив характерен для всего мира. Сегодня система образования, вместо того чтобы создавать тренд, опережать развитие, задавать темп развития человечества, с большим трудом пытается вскочить в последний вагон поезда, который олицетворяет развитие экономики, развитие социальной жизни. Это не годится. У нас сегодня нет проблемы скопировать какие-то чужие модели или реанимировать свои. У нас такой проблемы нет, потому что эта проблема во всем мире. В мире

существует огромный дефицит в идеях в системе образования. В разговоре с моими друзьями и коллегами из разных стран я убеждаюсь в том, что проблемы везде одни и те же. Система образования должна стать другой. Мы столкнулись с этим, может, чуть пораньше, потому что у нас были очень острые проблемы. И мы начали решать эти проблемы чуть пораньше. На мой взгляд, то, что мы делаем, это правильно. Я говорю не о конкретных шагах, а о том, что мы, не боясь, движемся вперед и систему образования меняем. Это касается и системы здравоохранения. Старые системы сегодня не работают, а изменение и внедрение новых систем будут болезненными, но это императив. И мы должны понимать, что с каждым шагом мы продвигаемся вперед. Это болезненно, это непросто, но это абсолютно необходимо, может быть, даже в первую очередь не для нас самих, а для наших детей.

Елена Николаева,

депутат Государственной Думы РФ

Основные тезисы новой социальной политики уже были высказаны и сформулированы председателем правительства Российской Федерации. Хотелось бы только акцентировать внимание на том, что в одной из последних своих статей он высказал очень важную мысль, которая, на мой взгляд, должна стать лейтмотивом нашей с вами работы: «Россия не та страна, которая отстает перед вызовами. Россия сосредоточивается, собирается с силами и достойно отвечает на любые вызовы, преодолевает испытания и всегда побеждает». Почему это сейчас особенно актуально для социальной политики? Потому что сегодня выступающие уже говорили о том, что нет стандартных решений в социальной политике, нет такой модели социальной политики, которую можно

взять и скопировать, например, из другой страны, перенести безболезненно ее опыт на Россию. Поэтому нам придется вырабатывать свои подходы.

Патерналистская система социальной политики себя практически изжила. Она стала уже неэффективной ни с точки зрения экономической эффективности и, вообще, эффективности тех средств, которые вкладываются в социальную сферу, ни с точки зрения удовлетворенности теми услугами и той социальной сферой, которая сложилась в Российской Федерации. Причем все это, я напоминаю, происходит на фоне роста национального богатства, роста цен на энергоносители и тотальной бедности населения. Наличие таких социальных ножниц, собственно говоря, и призывает к формулированию новой стратегии социальной политики и новых подходов. При этом мы должны понимать, что те технологии, которые сейчас используются, – причем технологии в самом широком смысле слова: управленческие технологии, технологии социальных коммуникаций, технологии решения тех или иных социальных проблем, – на самом деле настолько опередили наши подходы, что уже вызывают исключительно недоумение потребителей этих социальных услуг.

Я приведу примеры совершенно банальные. Мы до сих пор еще предоставляем услуги по доставке продуктов питания определенным категориям граждан, которым это положено по законодательству, при помощи сферы социального облуживания за мизерные деньги. Женщины, получая 5 тыс. рублей в месяц (я акцентирую внимание на этой цифре, я проверяла ее), ходят с тяжелыми сумками, разносят продукты. Организовать этот процесс можно гораздо удобнее и эффективнее, но самое главное, то количество бумаг, которое они заполняют при раздаче этих продуктов, превышает все возможные нормативы. И в результате эти женщины занимаются не оказанием услуг, а отчетом о проделанной работе. Я привела такой утрированный пример с одной простой це-

лю. Мы можем уже даже существующую систему настроить более эффективно, поставив более современные задачи, предоставив более современные технологии, как это делается в передовых странах.

Самое главное сейчас в социальной политике – создать конкуренцию. Чего у нас совершенно нет в социальной сфере, так это конкуренции. Мы все время находимся в парадигме «а как же быть иначе, по-другому быть не может». Мне кажется, пора уже перейти к социальным стандартам, к стандартам оказания социальных услуг и уже в рамках этих стандартов, монетизируя их определенным образом, дать возможность создать конкуренцию, дать возможность работать новым институтам, уже образовавшимся в гражданском обществе, социально ориентированным некоммерческим организациям, организациям самих людей, которые нуждаются в этой социальной помощи.

Вот выступал коллега, который решает проблемы детей с болезнью Дауна. Я прекрасно знаю эти организации. Там родители сами объединились для того, чтобы решать свои проблемы. Может быть, есть смысл поддержать эти организации, объединения, которые пошли от проблемы, а не от «указиловки» сверху, не от освоения бюджетов. Поддержка этих инноваций, этих гражданских инициатив может дать больший социальный эффект с меньшим экономическим вложением со стороны государства. Именно поэтому мы поддерживаем новый закон о социальном обслуживании как один из элементов модернизации нашего общества. Я не буду приводить цифры, говорящие о том, что вложения в социальную сферу в последнее время беспрецедентны, причем в сферу и здравоохранения, и образования, и жилищного строительства, а также в модернизацию сферы ЖКХ. Я еще раз повторю: беспрецедентные средства вкладываются сегодня государством. Можем ли мы сказать, что удовлетворены вложением этих средств? Отвечаю: нет, не удовлет-

ворены, потому что все эти вложения идут большей частью по стандартным канонам, которые много лет были когда-то приняты, и считается, что эта парадигма не может меняться.

В выступлениях и министра образования, и министра здравоохранения прослеживаются новые тенденции, которые вызывают осторожный оптимизм, что все-таки будут меняться целевые показатели, а значит, и методики модернизации этих сфер с ориентированием на то, что же получает потребитель в итоге. Ведь мы забываем, что целью всех социальных реформ должно быть благополучие семьи. Может быть, с этой позиции посмотреть на ситуацию и на те модернизационные процессы, которые происходят? Может быть, решение вопросов преодоления бедности, создания качественных рабочих мест с одновременным улучшением и социального обслуживания, и новых стандартов в образовании и здравоохранении должно создать новое качество удовлетворенности жизнью и те самые новые социальные стандарты. Мне кажется, сегодня мы стали понимать это, и меня это радует. Нам предстоит огромная работа по балансировке между возможностями и потребностями. Это, конечно, нелегко. Мы всегда хотим чуть больше, чем можем, но сейчас очень важно посмотреть на ситуацию с точки зрения новых возможностей внутри самого гражданского общества. Мы об этом забываем, а здесь кроется очень серьезный резерв для роста и изменений всех социальных ориентиров.

Конечно же мы должны сказать о том, что необходимо ориентировать социальную политику более точно, более адресно – для тех категорий граждан, которые действительно в ней нуждаются. Одна социальная политика должна быть для незащищенных категорий граждан, для тех, кто не может сам себя обслуживать. Это достаточно значительная доля нашего населения, и она требует особого подхода. А среднему классу, который сам может решать эти проблемы, надо дать инструменты и возможности для их решения

при соответствующем наборе видов сервиса. Именно эта парадигма, на мой взгляд, является сейчас стратегической инициативой. Мы анализируем много новых предложений со стороны бизнеса в социальной сфере, социально ориентированного бизнеса (причем это разные категории – хочу обратить ваше внимание, чтобы не смешивать эти понятия), которые готовы инвестировать средства в социальную сферу. Ведь мы забыли, что социальная сфера сама может быть очень серьезным драйвером экономического и социального развития, драйвером роста. Мы рассматриваем социальную сферу только как обременение бюджета на сегодняшний момент, а это не так. Это в первую очередь вложение в человеческий капитал. Социальная сфера настолько устарела, что есть возможность по-новому взглянуть на нее, в том числе применить в социальной сфере новые финансовые механизмы. Здесь есть возможность развития малого, среднего бизнеса, а может быть, даже крупного бизнеса. Есть целые сектора в социальной сфере, которые требуют серьезных инвестиций, и частные инвестиции уже готовы туда идти.

Мы сформулировали новые механизмы государственно-частного партнерства, и я думаю, что в марте мы презентуем первый проект, который уже реализуется на территории Ханты-Мансийского автономного округа, где по принципу государственно-частного партнерства строятся социальные объекты, социальная инфраструктура. На сегодняшний момент это школы, детские сады, но могут быть и объекты здравоохранения, социального обслуживания, физкультуры и спорта. Мы отработали такой механизм, который привлек частные инвестиции в данную сферу. Да, это первый этап, но это абсолютно новая парадигма, которая позволяет разделить вопросы, связанные с обслуживанием и строительством зданий, сооружений, с вопросами, связанными с оказанием социальных, образовательных услуг, услуг здравоохранения. Мне кажется, эти новые подходы могут дать серьезный

толчок для роста и развития социальной сферы. Все это мы собрали на портале «Социальная карта России». Я вас туда приглашаю, кстати, портал пользуется достаточно большой популярностью. У нас уже несколько тысяч обращений ежедневно, интерактивное общение развивается очень активно. Особенно активны некоммерческие организации, и я в очередной раз хочу сказать, что мы должны поддержать тех, кто уже идет, тех, кто уже решает эти вопросы. Именно они помогут нам по-новому взглянуть на развитие социальной сферы в Российской Федерации. Я в этом смысле оптимистка. У нас так много людей, которые душу вкладывают в эту сферу, поскольку нельзя быть благотворителем или социальным работником по необходимости или по указке. Это можно делать только от души и от сердца. Таких людей у нас много.

Владимир Яблонский,

*директор направления социальных
проектов Агентства стратегических инициатив*

Я хотел бы сказать несколько слов о потребностях растущего среднего класса в современной социальной среде, в современных социальных услугах. В некотором смысле я сам представитель этой среды и по жизни, и по должности в настоящий момент. Потому что агентство, собственно, и создано для того, чтобы поддержать активную часть среднего бизнеса, активных людей, которые работают сегодня в социальной сфере, во всех ее отраслях, создать новые механизмы социальных лифтов для них и поддержать проекты, которые они хотят реализовать.

Сегодня государственная система, действительно, много делает для поддержки и развития социальных услуг, для

поддержки учреждений. Но, честно говоря, после выступлений уважаемых коллег из министерств у меня не сложилось четкого понимания, что будет происходить дальше. С одной стороны, мы планируем наращивать ассигнование, осуществлять бюджетный маневр, увеличивать количество этих услуг, учреждений, возможно, закупать дополнительное оборудование. Есть ощущение, что эти вложения усиливают неэффективность, мы тиражируем услуги, которые устарели по формам, методам, инфраструктуре. Мы строим сегодня десятки и сотни детских садов по стране по типовым проектам, которым 20–25 лет. У нас в стране детские сады – это самые неэнергоэффективные типы зданий. Возможно, многие люди, которые хотят получать современные социальные услуги, готовы параллельно сами реализовывать проекты по созданию таких учреждений, по созданию новых форм этих услуг, бизнесов, технологий и т.д. Они готовы вложить свою энергию в конкретные дела, и мы считаем, что на этой основе возможен социальный прорыв как раз силами этого среднего класса. Надо просто дать ему возможность и механизмы. Механизмов поддержки таких проектов катастрофически не хватает.

Мне кажется, что и задачей агентства как такового для реализации целей, обозначенных в рамках «Стратегии-2020», должно стать создание такой альтернативы и поддержка инициативы людей как дополнение государственной социальной политики. Если эта инициатива будет реализовываться, не будет повода уезжать из России. Сегодня, создав бизнес, придумав новый проект работы, скажем, в учреждении социальной сферы, бюджетном учреждении, у человека не так много возможностей и шансов их реализовать и стать в нашей стране успешным.

Второй момент, на который хотелось бы обратить внимание. В выступлениях уже упомянули про необходимость создания благоприятной среды, жизненного пространства.

Действительно, в существующее понятие социальной политики мы не включаем, например, благоустройство парков. В Парке Горького, в Москве, появился бесплатный wi-fi и были выполнены минимальные улучшения. После этого кардинально изменился состав людей, которые приходят в парк, совершенно поменялась среда. Это очень важный момент для представителей среднего класса. Пусть даже сегодня в стране процент таких людей небольшой, но они более активны, они определяют тренды поведения для других – для членов семей, для тех сотрудников, которые работают с ними. Поэтому мы планируем поддержать целый ряд проектов, которые связаны с модернизацией общественных пространств, среды, с новыми современными зданиями (например, для детских садов).

Параллельно с нашей дискуссией шло мероприятие по поддержке создания центров научно-технического творчества молодежи. У нас эта система фактически развалилась с советского времени. Молодежь ходит по улице, во Дворцах пионеров занимаются в основном макраме. Необходимо создавать организации, центры, куда можно было бы отвести своего ребенка. Вот открыли в Москве центр «Экспериментариум». В планетарий – очередь, невозможно попасть с ребенком, гигантский нереализованный спрос. Эти моменты мы должны обязательно учитывать при дальнейшем планировании действий в рамках реализации тех или иных социальных проектов и общей политики.

Последнее, о чем хотелось бы сказать, – это развитие конкуренции в социальной сфере. Мы сегодня опять говорили в основном о том, что будут дополнительные средства – будут построены еще поликлиники, детские сады и больницы. В этом плане интересен опыт Франции, где за несколько лет существенно выросли демографические показатели, в том числе в семьях с коренным населением, в частности, потому, что кардинально упростили оформление семейных,

надомных детских садов, любых форм поддержки. В рамках реализации этого направления агентством разработана модельная программа для регионов по поддержке развития негосударственного дошкольного образования. Мы планируем в этом году примерно в 5–10 регионах запустить эту программу, в которую входят механизмы концессии, механизмы лизинга, т.е. ускоренного строительства объектов, поддержка упрощенного режима открытия семейных садов любых форм поддержки, которые опираются на инициативу бизнесменов либо социальных предпринимателей. Мне кажется более эффективным и перспективным именно этот путь, в частности, закупка услуг у бизнеса или у социального предпринимательства либо у некоммерческих организаций, а не бесконечное вложение новых средств в создание инфраструктур, принадлежащих государству. Мы воссоздаем инфраструктуру, доставшуюся нам с советских времен, вынуждены оплачивать ее эксплуатацию и разбираться с ее менеджментом.

Хочу закончить тем, что Агентство стратегических инициатив видит свою основную задачу и результат своей деятельности в отработке типовых механизмов, которые смогут тиражироваться массово для поддержки конкретных проектов и в социальной сфере в том числе.

Вероника Скворцова,

*заместитель министра здравоохранения
и социального развития Российской Федерации*

Я хотела бы рассказать об основных трендах развития российского здравоохранения с учетом общих закономерностей и принципов, сформулированных Всемирной организацией здравоохранения. Здоровье населения является тем рыча-

гом, который позволяет существенно улучшить социально-экономическое развитие любого общества, но существует и обратная зависимость: уровень здоровья населения зависит от финансово-экономической поддержки отрасли здравоохранения. Вся история развития систем здравоохранения рассматривается как история все большего государственного регулирования системы здравоохранения, поскольку основной конфликт, который существует в нашей отрасли, связан, с одной стороны, с достаточно быстрым технологическим и экономическим развитием стран, с появлением инновационных продуктов, а с другой – с необходимостью социально справедливого и равного деления этого продукта между всеми группами населения. И это самая сложная проблема как для развитых, так и для развивающихся стран.

Существуют лишь две системы, которые позволяют обеспечить это, – социальная справедливость и равный доступ населения к медицинской помощи. Первая система впервые была фактически создана из крупиц в Советском Союзе в 1930-е годы, ее создал нарком Семашко. Основным принципом была равная доступность здравоохранения для всех граждан и бесплатная медицинская помощь для всех граждан. И основным ядром этой системы являлась монопольная государственная система здравоохранения со стопроцентным охватом населения бесплатной помощью. Источником средств был государственный бюджет, заказчиком – государство и исполнителями – государственные медицинские организации. Осуществлялось прямое управление всеми структурами с полным обеспечением всех потребностей отрасли. Безусловно, эта система имела существенные плюсы для нашей страны, связанные прежде всего с тем, что позволяло при достаточно скромном финансировании обеспечить неплохой результат на выходе с учетом фактически неограниченных возможностей распределения финансов внутри этой системы. Второй момент – проведение обширных ши-

рокомасштабных массовых мероприятий по профилактики населения.

В настоящее время такая система для нашей страны невозможна в связи с тем, что сам социальный, экономический и организационный строй в стране изменился за 20 лет, появилась рыночная экономика. Созданы частные организации здравоохранения, прежде всего изменилось устройство государства, появилось разделение полномочий между разными уровнями исполнительной власти. Кроме того, в советское время те стандарты, которые составлялись государством при государственном планировании, не сопоставлялись со стандартами, существующими в Западной Европе, в Америке и в других странах, и система была закрыта информационно. Население не могло сопоставить эти стандарты и следить за введением каких-то новшеств в мире. В настоящее время есть возможность свободного доступа к разным информационным базам, поэтому закрыть систему здравоохранения и перераспределять ее внутри государства только с учетом его финансовых возможностей сегодня уже невозможно. Таким образом, проблема, которая стоит перед российским современным здравоохранением, связана с сохранением старого уровня ожиданий, социальных ожиданий нашего населения, прежде всего ожидания всеобщей бесплатности медицинской помощи, поскольку большая часть населения произошла из Советского Союза и, соответственно, привыкла к этому, это наша ментальность. Именно поэтому даже с учетом изменившихся исторических обстоятельств мы не можем сделать шаги в обратную сторону, мы обязаны удерживать те социальные обязательства, которые были всегда присущи нашей стране, но при этом изменить, переформатировать их организационную основу. И в этом основная сложность.

2011 г. завершился тем, что был принят новый системный основополагающий закон для отрасли – «Основы охраны

здоровья граждан в Российской Федерации». Он закрепил основные принципы функционирования системы здравоохранения, к которым относится равная доступность качественной медицинской помощи согласно единым порядкам и стандартам. Объем предоставляемой медицинской помощи закреплен в стандартах. Именно этот объем гарантируется государством за счет бесплатного оказания основных видов медицинской помощи, финансового покрытия гарантий за счет государственных средств. Среди приоритетов – профилактика, охрана материнства и детства. Важнейшим принципом является инновационное развитие здравоохранения.

Первое направление, являющееся основой формирования программы государственных гарантий, – стандартизация качества медицинской помощи. Следует напомнить, что всего лишь три года назад подушевое финансирование населения страны в разных регионах различалось более чем в 25 раз. И уровень здравоохранения даже внутри одного региона также различался очень существенно между социальными группами населения. В последние годы мы начали бороться с этим очень активно и уже кое-чего достигли. 1 января 2013 г. на всей территории страны вводятся обязательные алгоритмы оказания медицинской помощи по всем основным диагностически родственным группам заболеваний. Они включают следующий порядок: поэтапность оказания медицинской помощи, временные окна оказания медицинской помощи, стандарты оснащения каждого учреждения, принимающего участие в оказании медицинской помощи, требования к медицинскому персоналу. Таким образом, порядок – это квинтэссенция лицензионных требований к учреждениям разного этапа, оказывающих медицинскую помощь при разных группах заболеваний.

Второе направление – формирование стандартов медицинской помощи. Стандарты в нашем изложении представляют собой документ, который является государственным че-

ком на оплату по каждой нозологической форме. Стандарты заполняются на те нозологические формы, которые обуславливают более 90% заболеваемости населения нашей страны. Для того чтобы их разработать, была проанализирована за 5 лет вся медицинская статистика, ранжирован вклад каждого заболевания в общую заболеваемость населения, отобраны те заболевания, которые обеспечивают более 90% заболеваемости, и именно эти нозологические формы и подходы к ним были соответственно стандартизованы по модели пациента. Чтобы можно было автоматически просчитывать и оптимизировать стандарты, был разработан электронный классификатор, который включал номенклатуру медицинских услуг, все лекарственные препараты из перечня жизненно важных и необходимых лекарственных препаратов, расходные материалы и т.д. Суть документа заключается в том, что это не клинический протокол, по нему нельзя лечить конкретного больного. Это фактически перечень всех потенциально возможных манипуляций и услуг для пациентов из однородной группы некоего заболевания с частотой представленности внутри этой взвешенной группы того или иного вида вмешательства, что позволяет просчитать стоимость одного усредненного случая каждого заболевания. Таким образом, зная медицинскую статистику, мы просчитываем стоимость всего заболевания, а также можем просчитать по всем нозологическим формам тотальную стоимость медицинской помощи в нашей стране. Затем, сравнив ее с нашими реальными возможностями, мы снижаем ряд стандартов с учетом их медицинской и социальной значимости. Данный стандарт – это фактически государственный чек на оплату стандарта, который становится обязательным с 1 января 2013 г., но обязательным не для практикующих врачей, а для организаторов здравоохранения, которые занимаются финансово-экономическими расчетами. Важно, что стандарт закрепляет определенные закономерности формирования медицинской

части тарифа и фактически является переходным мостиком к следующему этапу – к системе нормативного ценообразования по диагностически родственным группам заболеваний. Данная работа находится на стадии формирования. На базе перечня и стандартов формируется система критериев качества, которая напоминает систему бенчмаркинга и включает процессуальные, временные критерии и некоторые критерии по негативному исходу, который можно было предотвратить. Электронная история болезни и электронная медицинская карта включают засекреченные, скрытые критерии, что позволяет по каждому законченному случаю просчитывать интегральный показатель качества ведения каждого конкретного больного, а также в каждом клиническом подразделении просчитывать усредненное качество его работы. Идеология фактически направлена на формирование управления качеством медицинской помощи с предоставлением информации о качестве лечения больного в подразделении территориального фонда обязательного медицинского страхования и в страховую компанию, что позволяет ранжировать уровень заработной платы в зависимости от качества оказанной медицинской помощи.

Третье направление – обеспечение доступности качественной медицинской помощи. Доступность включает достаточно широкий спектр разных понятий: это и территориально-географическая доступность, и доступность соответствующе подготовленных медицинских кадров, и финансовое обеспечение. Важнейший аспект для нашей страны с учетом ее огромных размеров, очень разной плотности населения – выстраивание многоуровневой системы оказания медицинской помощи. Первый уровень – тотальная первичная медико-санитарная помощь, которая должна быть максимально приближена к населению, к месту жительства или работы. Второй уровень – специализированная медицинская помощь, в том числе экстренная, которая включает

систему межрайонных, межмуниципальных медицинских центров. Третий уровень – региональные медицинские центры. Четвертый уровень – федеральный. В связи с тем что наиболее значимой проблемой для нашей страны являются неинфекционные и сосудистые заболевания (первая причина и смертности, и инвалидности российского населения), модель четырехуровневой системы здравоохранения была внедрена как пилотный проект на основе так называемой сосудистой программы, являющейся частью национального проекта «Здоровье». В каждом регионе (в настоящее время это уже 54 региона, а на следующий год, мы надеемся, войдут все оставшиеся регионы нашей страны) формируется сеть из сосудистых межмуниципальных центров. Каждый центр обслуживает в среднем от 200 до 500 тыс. человек в зависимости от плотности населения, от коечного фонда. Формируется сеть, когда на один региональный сосудистый центр фактически выводится несколько первичных сосудистых отделений, связанных единой информационной базой данных и возможностью передачи не только текстовых файлов, но и изображений с приборов. Эта система заработала, я уже сказала, в 54 регионах. В настоящее время создано более 150 первичных отделений и более 50 региональных сосудистых центров. Система уже доказала свою эффективность. Даже за первый год внедрения смертность от инсульта во всей стране снизилась на 7,6%, а от инфаркта миокарда – на 4,5%. Очень много качественных изменений произошло в связи с тем, что все центры были единообразно структурированы, оснащены, и специально для них по единой программе обучался медицинский персонал, причем это были мультидисциплинарные бригады, что позволило нам дополнительно решить некоторые кадровые проблемы.

Еще один важнейший момент – изменение кадровой политики. В конце второго десятилетия постсоветского периода мы столкнулись с тем, что в стране перестала су-

ществовать единая кадровая идеология в здравоохранении. Это огромный дисбаланс в системе при достаточно высоком количестве формально подготовленных врачей, недостаточное количество среднего медицинского персонала, измененная пропорция между медсестринским персоналом и средними медицинскими врачами (в некоторых регионах 1 : 1), дисбаланс между количеством врачей в первичном звене и концентрацией их в университетских клиниках и в региональных центрах, дисбаланс между определенными медицинскими специальностями и т.д. В стране в течение нескольких последних лет был дефицит – до 40% – общих хирургов и реаниматологов, в то время как некоторые медицинские специальности были увеличены в соответствии с потребностью в несколько раз. Пришлось полностью перестроить стратегию поддержки и развития кадровой политики. Во-первых, разрабатываются новые образовательные стандарты, которые позволят, с нашей точки зрения, лучше готовить наши кадры как в теоретической подготовке, так и для выработки конкретных практических навыков. Во-вторых, вводятся аккредитация медицинского персонала и индивидуальные листы допуска к конкретным видам медицинской помощи. Аккредитационные листы могут расширяться и составить, таким образом, одну из важнейших основ непрерывного медицинского образования. В 2010 г. был создан единый федеральный кадровый регистр, в котором собрана информация о всех врачах и медсестрах независимо от того, в каком учреждении они работают – в государственном, частном или ведомственном. Эта единая база позволяет не только анализировать работу персонала по регионам, по уровню оказания медицинской помощи, но самое главное – позволяет правильно планировать рабочие места в здравоохранении в соответствии с порядком медицинской помощи, обязательным к исполнению. База позволяет также прогнозировать кадровые проблемы и превентивно проводить ряд

мероприятий: прежде всего переформировывать рабочие места с учетом преимущественно государственной системы здравоохранения и формировать государственные заказы на подготовку новых кадров – как вузовскую, так и послевузовскую. В настоящее время вместе с Министерством образования и науки нами подготовлен законопроект по введению новой формы целевого приема в наши вузы, чтобы ответственность за решение кадровой ситуации с медицинскими работниками в каждом регионе разделили ректор прикрепленного вуза, который будет курировать 2–3 региона, губернаторы и министры здравоохранения соответствующих регионов. Такая система позволяет правильно отбирать кадры, их профилировать и закреплять на месте с необходимостью отработки в течение 3 лет после окончания вуза.

Третий важнейший блок – это, безусловно, финансово-экономическое обеспечение потребностей здравоохранения. Новое, что привнес закон, прежде всего связано с тем, что средства, которые будут направляться государством на программу государственных гарантий бесплатной медицинской помощи, будут рассчитываться на основе стандартов медицинской помощи с учетом статистики населения, плюс определенный финансовый люфт на массовые профилактические мероприятия, которые являются приоритетом для системы, и на редкие формы заболеваний, которые не входят в стандарты. Это первое направление. Второе направление – переход на одноканальное финансирование через систему обязательного медицинского страхования и фактически сосредоточение более 75% ресурсов на здравоохранение в системе обязательного медицинского страхования, развитие распределительных механизмов – и здесь 2011 г. был ознаменован тем, что мы фактически централизовали систему обязательного медицинского страхования. Фактически мы воссоздаем систему финансового «кармана» на здравоохранение с возможностями перераспределения в зависимости

от экстренных задач, стоящих перед государством, от приоритетов и от региональных особенностей. С 2012 г. мы переходим к единой форме полиса обязательного медицинского страхования, что позволит пациенту перемещаться из региона в регион, и вслед за ним будут перемещаться межбюджетные трансферты. Вводятся и обозначаются более конкретно механизмы выбора врача и медицинской организации.

Армин Фидлер,

*ведущий советник по вопросам
здравоохранения и стратегии Всемирного банка*

Мое выступление будет попыткой осмыслить, какие же вызовы ставит перед нами жизнь в глобальном аспекте. Мы задаем себе вопрос: почему сейчас такой повышенный интерес во всем мире к системе здравоохранения – в странах как с высокими доходами, так и со средними и низкими доходами? И почему мы так много ресурсов (в долях ВВП) тратим на здравоохранение, на преодоление бедности, на личную безопасность людей? И какова роль здравоохранения в совокупности этих проблем? В какой мере здравоохранение ответственно за экономический рост? Можно ли его рассматривать как еще один товарно-сырьевой ресурс, который покупается, или это что-то принципиально другое? Эти вопросы ежедневно задают себе те, кто определяет политику в самых разных странах.

Если сравнить Российскую Федерацию со странами Европейского союза в таком аспекте, то увидим, что в России дела пока обстоят не самым лучшим образом. Частично это может быть связано с проблемами в здравоохранении. Система здравоохранения состоит из элементов, из своего рода кирпичиков – есть ресурсы, есть финансирование. Здраво-

охранение любой страны включает одни и те же структурные элементы, одни и те же кирпичики. Говоря о реформировании сферы здравоохранения, мы должны думать не о том, как нам наиболее оптимальным образом передвинуть, переорганизовать эти строительные блоки, а о том, к каким реальным преимуществам приведет такое реформирование. И здесь встает один очень серьезный вызов – это вопрос о роли государства, ключевых институтов государства в этом реформировании.

Сегодня заместитель министра говорила о четкой позиции, которую заняло в этом контексте правительство Российской Федерации. Наша задача – убедиться в том, что, когда мы реформируем систему, мы действительно повышаем ее качество и ее возможности. И это уже вопрос надлежащего управления, о котором следует помнить. Когда мы говорим об управлении, очень важно признавать, что речь идет о взаимоотношениях не только между правительственными институтами и не только между правительством и остальными стейкхолдерами. Речь идет о взаимодействии всех стейкхолдеров в отрасли, поскольку все участники данного процесса должны придерживаться одних и тех же правил игры. Только в этом случае инвестиции в отрасль здравоохранения могут принести реальную пользу.

Финансовое пространство – еще один момент, о котором говорили сегодня неоднократно. Это очень специфическая область, и здесь Россия оказалась в очень удачном положении. Россия фактически инвестирует в реальное здравоохранение, что позволяет действительно грамотно размещать значительные общественные средства для поддержки сектора здравоохранения.

Я хотел бы сделать упор на нашем опыте, на 6 ключевых вызовах, задачах, которые должна решить каждая страна, которую интересует уровень здоровья населения.

Первое – это достигать результата. Бесполезно, как я уже упомянул, просто бездумно передвигать строительные блоки, надо, чтобы обязательно достигались измеряемые результаты, действительно повышалось качество и уровень удовлетворенности населения.

Второй вопрос: как же обеспечить такое кросс-секторальное сотрудничество, чтобы обеспечить лучшие результаты в области здравоохранения? Для этого требуется синхронизация действий самых разных институтов.

Третий вопрос. На решение некоторых задач, о которых мы сегодня говорили, огромное воздействие оказывает демографический фактор. Население стареет, поэтому увеличивается число больных с хроническими заболеваниями, и все это требует внимания.

Четвертое. Значительной проблемой являются технологии. Сюда относятся и оборудование, и фармакология, и многие другие моменты, которые так важны в нашем секторе.

Пятое. Поддержка инноваций означает обеспечение качества, но это также требует очень строгого контроля за расходованием средств.

И последний вопрос. Население – т.е. потребители – само является творцом своего здоровья, и тот вред, который оно себе наносит, впоследствии здравоохранению придется исправлять. Поэтому очень важно повысить качество информирования, образования населения.

Затраты семей на фармацевтические продукты в России составляют существенную статью расходов. Цены на эти товары растут, и это, собственно, добавляет проблем отдельным лицам и семьям. Я уже говорил, что здоровье населения зависит не только от сектора здравоохранения, есть целый комплекс разных проблем и вопросов, которые влияют на результат и определяют уровень здоровья нации. В первую очередь – социальные проблемы. Как уже упомянула госпожа заместитель министра, необходимо создать единую

программу здравоохранения, которая не будет ограничена только рамками министерства здравоохранения, а будет касаться также других социальных проблем, и даже проблем транспорта и индивидуальных рисков, тех рычагов, которые позволяют влиять на выбор индивидуума, на его привычку пить, курить, на его диету и т.д. Но эти проблемы относятся не к сектору здравоохранения, и он не может повлиять на результаты в этой области.

Если мы хотим предотвратить возникновение каких-то заболеваний, то усилий одного министерства здравоохранения недостаточно, на распространение заболевания могут оказывать влияние и макроэкономические факторы, в том числе системы налогообложения, и многое-многое другое.

Еще один момент – демографическая ситуация. Что здесь имеется в виду? Прежде всего средний возраст населения. Мы должны оценить ситуацию и ее перспективы с учетом того, что население наших стран стремительно стареет. Со стороны министерства здравоохранения требуются новые подходы, оказание новых услуг населению с учетом предлагаемых нами лекарств и других форм помощи (помощи на дому).

Вопрос о хронических заболеваниях выходит далеко за рамки проблем только здравоохранения. Общество находится под бременем хронических заболеваний, которые охватывают буквально целые регионы. Эти заболевания перестают быть индивидуальной проблемой и становятся уже проблемой сообщества в целом.

Важнейший вопрос – финансирование. Как можно решить проблему доступа к высокотехнологичным технологиям? Как можно предвосхитить все эти проблемы не только на федеральном, но и на муниципальных уровнях? Какова роль софинансирования и коллективного страхования? Конечно же наша отрасль – и врачи, и те, у кого есть коммерческий интерес в этом секторе, – сможет убедить население заказыв-

вать все более и более дорогие услуги. Насколько допустима с юридической точки зрения прямая реклама частными компаниями дорогостоящих медицинских услуг? Безусловно, это вопрос, который заслуживает отдельного обсуждения, и на него нет однозначного ответа. Я не буду сейчас вдаваться в детали, но если в стране есть независимые институты и независимые эксперты, то возможно производить расчеты индикаторов качества, расчеты соотношения цена/качество, на основе которых можно было бы судить об эффективности лекарства, подхода, о том, что лечение действительно стоит тех денег, которые за него требуют. И именно такой подход следует пропагандировать и продвигать в Российской Федерации. Необходимо также представлять все проблемы в определенном контексте, в определенной политической и социальной ситуации, поскольку прямые результаты научных исследований зависят от того, в каких условиях они будут использоваться, какие технические и человеческие ресурсы будут задействованы для их воплощения.

Теперь перейдем к потребителям. Очень важно, чтобы человек понимал, какое значение для здоровья имеет его образ жизни. Главное – чтобы люди были образованы в этой области, чтобы они могли найти соответствующую информацию в Интернете и понимали, что их предпочтения напрямую влияют на состояние их здоровья.

И наконец, перехожу к определенным юридическим моментам. Я не буду подробно останавливаться на законодательстве, но если у вас, как это сложилось в России, богатая история стационарного лечения больных, если очень активно используется именно стационарная форма, и эта система достаточно устарела, а квалификация врачей и сестер уже не соответствует мировым стандартам, очень непросто соответствовать лучшим мировым практикам. Это наследие необходимо учитывать, когда мы готовим новые программы. Мы должны изменить калибр наших программ, изме-

нить систему оплаты. Мы должны убедиться прежде всего в том, что действительно делаем что-то серьезное, а не просто переставляем коробки, беспорядочно передвигаем какие-то предметы и делаем массаж умирающим. Следует понимать: то, что мы делаем, действительно эффективно, и помнить, что система достаточно сложна. Учреждения здравоохранения и государственные программы должны развиваться в соответствии с определенным планом и представлением. Недавно в еженедельнике «Weekly» были опубликованы данные, которые свидетельствуют о том, что все согласны с тем, что доступная каждому единая система медицинских услуг – это одна из самых очевидных необходимостей, обеспечивающая устойчивость системы. Европейская система здравоохранения, может быть, и имеет свои недостатки и финансово очень нестабильна, но она гарантирует своим гражданам очень широкий набор услуг.

Айрат Фаррахов,

министр здравоохранения Республики Татарстан

Разрешите представить вам результаты внедрения проекта, разработанного совместно с компанией «Эрнст энд Янг», а также с Российской академией народного хозяйства.

Кратко о Республике Татарстан. Наша республика находится в центре Российской Федерации, в ней проживают 3,8 млн человек. Городское население составляет 75%, сельское – 25%. Мы имеем хорошие демографические показатели. Впервые за последние 20 лет в республике отмечается устойчивый естественный прирост населения. Мы имеем самую низкую младенческую смертность за всю историю наблюдений в республике, самую низкую смертность и самую высокую рождаемость за последние 11 лет. Это стало результатом

того, что в течение последних 6 лет мы существенно меняем структуру здравоохранения. В первую очередь это касается оценки возможностей, перегруппировки всех ресурсов. Для себя мы определили следующие приоритеты: инновационное и эффективное управление с учетом мнения экспертов, что помогло эффективно проводить федеральные программы, в том числе программы по снижению количества инсультов и травм, а также по эффективному лечению травм. На всей территории республики в круглосуточном режиме действует рентгено-эндоваскулярная помощь, которая доступна для всех при любых экстренных ситуациях. Мы смогли добиться максимально эффективной работы в сегодняшних условиях, вместе с тем задачи, которые необходимо решить в дальнейшем, диктуют поиск новых подходов для снижения смертности. Мы пришли к пониманию, что никаких средств и никаких источников будет недостаточно, если не будем заниматься проблемой, которую мы назвали здравоохранительством. Мы не можем радикально изменить неблагоприятные тенденции в демографии в рамках одной системы здравоохранения. Мы должны изменить ментальные установки населения и убедить его и все государственные структуры в том, что здоровье – продукт совместных усилий: общества в целом и каждого человека. Сегодня Россия занимает 18-е место в мире по уровню смертности. Безусловно, ключевыми факторами низкой продолжительности жизни являются злоупотребление алкоголем, курение, неправильное питание, низкая физическая активность. Вместе с тем в самой России есть субъекты, где продолжительность жизни мужчин, а также их трудовой жизни достаточно высокая, и это субъекты, в которых не самая высокоэффективная экономика и не самое высокоэффективное развитие здравоохранения.

На протяжении продолжительного времени в России сформировался иждивенческий подход к здоровью: государство делало все, а человек надеялся на государство и не

предпринимал ничего, чтобы максимально сохранить свое здоровье. И, мне кажется, сегодня очень большой процент населения Российской Федерации продолжает ожидать определенного чуда и не предпринимает достаточных усилий, чтобы максимально сохранить свое здоровье.

Многие европейские страны, имеющие более старое население, достигли очень больших успехов и по показателю продолжительности жизни, и по уровню здоровья населения. Россия же, имея более молодое население, сегодня должна предпринять комплексные, системные шаги, чтобы тоже добиться позитивных результатов.

Одна из важнейших причин и важнейших направлений этой работы – конечно же, работающее население. В России катастрофически не хватает работающего населения, а то, которое есть, подвержено многим заболеваниям. Сложившаяся система стимулирует людей к получению инвалидности, при наличии которой человек получает определенные льготы. Однако основные усилия должны быть направлены все-таки на сохранение здоровья здоровых.

Исследование по Татарстану показывает, что для республики характерны такие же тенденции, как и в целом по России: уменьшается численность работающего населения, по крайней мере, тенденция к росту очень небольшая, население прогрессивно стареет, доля неработающего населения достаточна высока. Если в республике проживает примерно 3,8 млн человек, то практически 50% населения на сегодняшний день не работает. Это население не создает добавленную стоимость и является дополнительным ресурсом для изменения ситуации. Призывы к повышению пенсионного возраста с такой структурой смертности нереальны. Увеличение возраста выхода на пенсию приведет к дополнительному истощению ресурсов, что лишний раз подчеркивает необходимость создавать какие-то инновационные проекты. Следует увеличить ресурсную базу путем повышения про-

должительности жизни, обеспечения посильного трудового участия людей в любом возрасте и физическом состоянии. Самое главное – внедрение системы поддержки физического, эмоционального здоровья для всех, в особенности для населения, которое по уровню доходов относится к категории ниже средних.

Таким образом, не только перед системой здравоохранения, но и перед государством в целом стоят три основные задачи: продление здорового периода жизни, обеспечение раннего выявления заболеваний и мотивация населения быть здоровым. На наш взгляд, самым уязвимым является время, когда человек работает. Работающий человек крайне редко обращается в медицинские учреждения, поэтому главное внимание при создании системы здравоохранения должно быть уделено именно человеку труда, т.е. человеку, который постоянно работает. Система же здравоохранения будет подключаться тогда, когда человек уже заболел и обратился за медицинской помощью. Основная задача системных мероприятий состоит в достижении того, чтобы школа, детский сад, семья, рабочее место способствовали тому, чтобы человек как можно позже обратился за медицинской помощью. А это, в свою очередь, означает и экономию средств, и конечно же большую продолжительность жизни, и более высокую трудоспособность человека. Мы понимаем, что система здравоохранения здесь играет очень небольшую роль, при этом она должна стать неким катализатором этой работы. Вместе с тем на уровне государства должны быть приняты решения, которые будут стимулировать создание системы межведомственного партнерства государственных, негосударственных структур с целью предоставления услуг с высокими потребительскими свойствами.

Как вариант развития этих услуг – создание оздоровительного досугового центра, т.е. некоего гипермаркета, многофункционального центра здравоохранения. Струк-

тура центра должна обеспечивать максимальную совместимость физиологических и духовных потребностей человека, причем любого возраста. Центр может быть построен по принципу бизнес-инкубатора для функционирования государственных, негосударственных организаций с общими инфраструктурными службами, что позволит уменьшить затраты на содержание центра. В основе работы центра лежат принципы самокупаемости, саморегулируемости, что обеспечивает право на получение государственных дотаций при соблюдении основных правил работы, исключающих использование средств, которые противоречат здоровому образу жизни. Принципы организации данных центров, безусловно, имеют государственно-частный характер. Государство берет на себя обязательство по созданию благоприятных условий для ведения бизнеса в области здравоохранения. Бизнес не ставит своей целью получение сверхдоходов, он в равной степени с государством разделяет идею здорового образа жизни и исполняет принятые правила работы в оздоровительном центре, получая дополнительные преференции от государства. И конечно же очень важны информатизация и аналитика этой работы, поскольку необходимо собирать всю информацию, проводить сравнение и определять динамику этих процессов.

Эта идея реализована уже во многих муниципальных образованиях Республики Татарстан. Активный подход к развитию спорта, строительство многочисленных оздоровительных объектов и постановка работы именно в таком качестве на сегодняшний день позволили привлечь к активному занятию физкультурой и спортом более трети населения Республики Татарстан. На сегодняшний день ожидаемая продолжительность жизни в Республике Татарстан – более 71 года. Мы полагаем, что снижение смертности связано и с реализацией именно такого проекта.

Ирина Дорохова,

*директор по взаимодействию
с органами государственной власти
глобального офиса Johnson&Johnson*

Сегодня каждый выступавший до меня говорил о важности исследования вопросов заболеваемости неинфекционными хроническими заболеваниями, о факторах риска, об огромном бремени, которое неинфекционные заболевания и факторы риска возлагают на экономику здравоохранения. Эти вопросы, на мой взгляд, должны быть в сфере внимания не только здравоохранения, врачей и фармацевтической индустрией, но и всего населения. По данным исследования, которое было выполнено фармацевтической ассоциацией иностранных производителей, я постараюсь показать вам, что же думает население о своем собственном здоровье, как оно к нему относится, понимает ли важность факторов риска и связь факторов риска с продолжительностью жизни и развитием заболеваний. 60% смертности в мире обусловлено неинфекционными хроническими заболеваниями, к которым относятся сердечно-сосудистые, хронические заболевания легких, бронхиальная астма, сахарный диабет и рак, причем эта цифра существенно выше в развитых странах. В России она тоже очень высока – достигает 80%. Заболеваемость неинфекционными хроническими болезнями обусловлена во многом наличием четырех факторов риска – это курение, избыточное потребление алкоголя, нездоровая еда и низкая физическая активность. Максимально эти факторы влияют на развитие сердечно-сосудистых болезней, прослеживается прямая зависимость между смертностью от рака легкого и курением, между курением и смертностью от сердечно-сосудистых заболеваний, между потреблением алкоголя и смертностью от цирроза печени, между избыточным весом

и развитием сахарного диабета. Огромное количество смертей может быть предотвращено, наше собственное отношение к своему здоровью определяет во многом нашу продолжительность жизни. Безусловно, правительства в развитых странах предпринимают огромные усилия для того, чтобы помочь людям жить здоровее и дольше. Например, меры по ограничению потребления табака и алкоголя включают и законодательное регулирование, и ограничение рекламы, и штрафы, и повышение цен на эти товары. В странах Евросоюза эти меры включают еще и помощь населению с лечением, что принципиально важно. Несмотря на такое количество, казалось бы, высокоэффективных мер, которые так активно применяются в странах Евросоюза, существенного улучшения ситуации не происходит. Единственная категория, где есть ощутимый эффект, – это снижение потребления табака в странах со средним и высоким уровнями дохода. В странах с низким уровнем дохода потребление табака растет. Потребление алкоголя и избыточный вес, несмотря на все принимаемые меры, продолжают нарастать.

А что же думает население по поводу факторов риска? Чтобы понять и ответить на этот вопрос, было проведен опрос, в котором приняли участие 2000 человек, равно распределенных по полу, возрасту, уровню дохода и месту проживания (в сельской или городской местности). Исследование проводилось на территории 7 федеральных округов, 29 регионов и 186 мест проживания населения, т.е. это достаточно репрезентативная выборка. Население декларирует, что оценивает показатель здоровья как исключительно важную ценность для себя и осознает наличие прямой связи между факторами риска и развитием заболеваний, а именно рака, сердечно-сосудистых болезней и сахарного диабета. Я не оговорила и сознательно сказала, что население декларирует здоровье как ценность и «осознает» (я тоже сказала это совершенно сознательно), наличие связи, потому что на

самом деле ситуация совершенно другая. В реальной жизни люди продолжают и курить, и потреблять избыточно алкоголь, не следят за своей диетой. Изумительный оптимизм демонстрирует население нашей страны в оценке своего здоровья. Только 5% населения Российской Федерации оценивает свое состояние здоровья как плохое. При этом средняя продолжительность жизни в нашей стране большинством опрошенных была заявлена в промежутке между 60 и 65 годами, что очень близко к реальной действительности. При этом все опрошенные позиционируют себя вне популяции нашей страны, т.е., видимо, они живут в каком-то другом месте. Результат закономерен: никто не ходит к врачу – все же здоровы. Только 44% опрошенных за предшествующий год посетили врача, и только 21% прошли врачебный осмотр.

Безусловно, результатом такого положения является низкий уровень диагностики заболеваемости в нашей стране. Например, по официальным данным Минздрава, распространенность сердечно-сосудистых заболеваний среди опрошенных составляет 13,1%, и только 7% сказали: «У меня есть заболевание». Что оказалось интересным в результате этого исследования? На вопрос «Что вы считаете здоровым образом жизни?» половина опрошенных ответили: регулярные занятия спортом и высокую физическую активность, что в общем-то правильно. А неправильно – избыточное потребление алкоголя и курение (40% опрошенных). Рациональное питание в числе факторов здорового образа жизни назвали 21% опрошенных. При этом все респонденты считают факторы риска атрибутами социального образа жизни. При подвопросах и скрытых вопросах выяснялось, что использование сигарет и алкоголя оценивается респондентами как образ жизни и элемент определенного социального поведения. Они осознают, что это является фактором риска только в том случае, если задается прямой вопрос: «А знаете ли вы, что курение приводит к развитию рака легкого?» Во всех

остальных случаях мы получали ответы, что ведение здорового образа жизни отнимает много времени, это очень дорого, и заниматься этим очень трудно, потому что здоровый образ жизни – это посещение спортивных залов, фитнес, а здоровая диета – употребление продуктов из соответствующих магазинов.

Следует как-то менять месседж, пропагандировать шире здоровый образ жизни.

Результаты, озвученные мною, в равной мере относятся ко всем респондентам. Все население страны с одинаковым удовольствием примерно в 30% потребляет алкоголь, также примерно в 30% курит. Исключение составляет небольшая разница по полу – мужчины курят все-таки больше.

Несколько слов о том, что думает население в странах Евросоюза и в России о мерах, которые проводятся в этих государствах по ограничению потребления табака и алкоголя. Оказывается, что ограничение рекламы поддерживается в равной мере в странах Евросоюза и в Российской Федерации. Большая часть населения Евросоюза и России считает, что именно государство должно защитить их от того, что они сами потребляют алкоголь и курят. Это заявление переключается с выступлениями ряда предшествующих ораторов, что, может быть, связано с тем, что мы очень долго жили в стране, которая брала на себя обязательство по защите граждан и охране их здоровья. И, видимо, это каким-то образом сохраняется до сих пор.

Каковы же выводы? Хочу обратить ваше внимание на несколько моментов. В нашей стране существует значительный разрыв между декларированным отношением к своему здоровью как к исключительной ценности и реальным поведением населения. Совершенно четко видим низкий уровень ответственности населения за свое собственное здоровье. Очень важно то, что знание о связи факторов риска с развитием неинфекционных хронических заболеваний подменя-

ется представлением о том, что факторы риска являются образом жизни, а не факторами развития болезней. Население в Евросоюзе и в России одинаково относится к мерам, проводимым государством. Следует повышать ответственность населения за собственное здоровье. Видимо, надо что-то менять в наших образовательных кампаниях. Больше следует говорить не о здоровом образе жизни, если эти слова наше население не слышит, а о том, что факторы риска укорачивают жизнь и приводят к развитию заболеваний, обращать большее внимание на то, что именно врач может помочь населению в борьбе с факторами риска.

Сергей Шишкин,

*руководитель Института экономики
здравоохранения НИУ ВШЭ*

Я хочу попытаться синтезировать те вызовы, которые стоят перед российским здравоохранением, в том числе как отражение мировых вызовов, и постараюсь обозначить ответы, которые на эти вызовы можно предложить.

Сегодня много говорилось о высокой смертности населения. Это действительно главный вызов для нашей страны, особенно смертность населения в трудоспособном возрасте, где наши показатели гораздо хуже по сравнению с показателями развитых стран. Но следовало бы еще привлечь внимание к тому, что наша система здравоохранения работает по принципу лечения заболевших. А кто чаще болеет? Дети и люди старше трудоспособного возраста. Понятно, что и внимание наше больше всего уделяется им, и они больше потребляют медицинскую помощь.

Люди в трудоспособном возрасте обращаются за медицинской помощью меньше, потребляют ее меньше. Данные

социологических исследований показывают, что чаще это происходит на платной основе, т.е. они потребляют меньше бесплатной медицинской помощи, а умирают чаще. И это явный, очень серьезный вызов нашей системе здравоохранения, который требует изменения приоритетов. Конечно, очевидны вызовы, о которых сегодня говорилось много, – это и технологические вызовы, и вызовы, связанные с факторами, влияющими на образ жизни, с ведением здорового образа жизни.

Это все абсолютно справедливо для нашей страны, но сейчас – буквально в последние год, два, три – мы все сильнее ощущаем, что очень серьезным и, может быть, главным вызовом становится оценка населением состояния здравоохранения. 53% населения считают, что здравоохранение в плохом состоянии, хуже лишь социальное обеспечение (56% населения считают, что там дела совсем плохи). По самым последним данным, опубликованным Левада-Центром, который в конце декабря 2011 г. провел опрос населения по вопросам здравоохранения, 91% опрошенных считают, что здравоохранение требует изменений, причем серьезных. Что же больше всего беспокоит население? Прежде всего, конечно, вопрос бесплатности и платности в получении медицинской помощи. В последние три года право на бесплатную медицинскую помощь в оценках населения стало самым значимым по сравнению со всеми другими правами (право на труд, на жизнь, на образование и т.п.). Это говорит о многом.

Понятно, что право на бесплатную медицинскую помощь обеспечивается прежде всего размером финансирования здравоохранения. Хотя в последние десятилетия объем государственного финансирования здравоохранения увеличился более чем на 45% в реальном выражении, но по сравнению со странами с развитой рыночной экономикой мы тратим на здравоохранение и в абсолютном, и в относительном выра-

жении гораздо меньше. В абсолютном выражении – меньше в 4 раза на душу населения, по паритету покупательной способности, по доле в валовом внутреннем продукте – в 2,5 раза меньше, по доле расходов на здравоохранение в общегосударственных расходах отстаем даже от таких стран, как Китай, Мали, Киргизия и т.д.

Беспорно, чтобы ответить на вызовы состояния здоровья нации, необходимо увеличивать размер финансирования здравоохранения к 2020 г. на 1% ВВП. А чтобы добиться каких-то существенных сдвигов, надо дополнительно 3% ВВП на здравоохранение.

Теперь о проблеме платной медицинской помощи. Несмотря на то что расходы государства растут в реальном выражении, более быстрыми темпами росли расходы населения на лекарственные средства и на платные медицинские услуги. И доля граждан, которые платят за получение медицинской помощи в случае обращения к врачу и получения диагностических услуг медленно, но верно растет. В случае стационарной помощи очень интересная динамика: эта доля росла до 2000 г., потом она стала падать в основном за счет того, что стала уменьшаться доля пациентов, которые в стационарах платят за лекарства.

Рост государственного финансирования здравоохранения положительно сказался (и это действительно реальное положительное достижение) на том, что доля пациентов, приносящих свои лекарства, резко уменьшилась, но доля платящих за услуги врачам в стационарах не снизилась. Доля лиц, которые платят официально, в общем числе плативших достаточно высока (по разным видам медицинской помощи), и из абсолютных значений видно, что оплата медицинской помощи происходит у нас преимущественно через кассу.

Можно много спорить, соответствует это закону или не соответствует, но так или иначе в легальных или в квазилегальных формах это происходит. По факту в значительной

мере наше здравоохранение уже стало легально платным, тем не менее значимую долю составляют неформальные платежи. Доля людей, платящих неформально, сокращается. Применительно к амбулаторной помощи – здесь платежи уходят из тени, а что касается стационарной помощи, то, скорее всего, динамика все-таки к повышению доли лиц, которые платят не через кассу. Скорее, тенденция к тому, что эта помощь уходит в тень.

Следующая ключевая проблема восприятия населением услуг здравоохранения – это проблема качества медицинской помощи. В опросе, который был проведен нами в ноябре, был задан несколько провоцирующий вопрос: «Вспомните те поликлиники, больницы, в которые вы обращались в последнее время. Что бы вы сделали в первую очередь, чтобы повысить качество медицинского обслуживания в них?» На первом месте оказался ответ: «Заменял бы врачей на более квалифицированных», затем: «Заменял бы медсестер на более внимательных» и «Оснастил бы необходимым медицинским оборудованием». Здесь очень важно, что, в отличие от врачей, которые на первое место выдвигают оснащение медицинским оборудованием, население на первое место (или на два первых места, поскольку различия не очень высоки между этими факторами) поставило квалификацию врачей и отношение медицинских сестер. Это тоже ключевой вызов для нашей системы здравоохранения.

Какими могут быть ответы? То, о чем я буду говорить дальше, – это результаты коллективной работы экспертной группы, которая была создана правительством Российской Федерации, работала в течение года и готовила продолжение к «Стратегии социально-экономического развития страны до 2020 года» (здесь в зале я вижу участников этой группы и тех, кто принимал участие в обсуждениях, которые мы в течение года проводили по разным вопросам, а также зарубежных экспертов, которые в этих обсуждениях принимали

участие, за что им большое спасибо). Если в целом (несколько лозунгово) говорить о том, какую модель здравоохранения мы видим в будущем, чтобы она ответила на стоящие вызовы, то можно обозначить три ключевых признака: здравоохранение должно быть интегрированным, прозрачным и эффективным.

Что значит интегрированное здравоохранение? Это комплексный, межсекторальный подход к охране здоровья, координация деятельности организаций, врачей, оказывающих разные виды медицинской помощи. Такой подход полностью соответствует международному тренду на развитие интегрированных систем и систем координированной медицинской помощи (они по-разному в мире называются, но тренд этот – мировой), что предполагает включение населения в качестве активного партнера организации здравоохранения в предотвращение, выявление и лечение заболеваний. Это и мотивирование населения к здоровому образу жизни и к большей заботе о собственном здоровье.

Под прозрачным здравоохранением подразумевается прежде всего ясная и реалистичная гарантия оказания бесплатной медицинской помощи, легальные, понятные и справедливые условия получения медицинской помощи за плату и доступные для всего профессионального сообщества и для пациентов информационные медицинские системы. В прозрачном здравоохранении должна быть усилена роль пациентов в решении вопросов организации управления здравоохранением.

Эффективное здравоохранение не требует особых комментариев: ресурсы должны распределяться в соответствии с эффектом, а не с интересами извлечения ренты, и все субъекты системы здравоохранения должны быть заинтересованы в обеспечении максимального социального и медицинского эффекта на единицу затрат.

К сожалению, ни по одному из пунктов нашему здравоохранению похвастаться пока нечем.

Я попытаюсь кратко обозначить те направления действий, которые необходимы, чтобы интегрированное, прозрачное и эффективное здравоохранение сформировать.

Какие изменения нужны в организации здравоохранения, по мнению членов нашей экспертной группы? Прежде всего – развитие профилактической деятельности, а в организационном плане – изменение, расширение функций существующих центров здоровья. В течение последних нескольких лет по всей стране такие центры созданы, но работают они малоэффективно – в день в среднем приходит по восемь посетителей. Необходимо скрининг, который они сейчас делают на выявление факторов риска (курит – не курит, употребляет алкоголь – не употребляет, рассказ страшилок о том, чем это грозит), дополнить широкой профилактической работой, в том числе с больными, которые страдают хроническими неинфекционными заболеваниями. Вот этим должны заниматься уже созданные центры здоровья.

Необходимо качественное изменение функций участковых врачей, терапевтов и педиатров. Мы давно говорим о внедрении модели врача общей практики – по целому ряду причин внедряется она медленно. Но есть и другой путь: постепенное градуалистическое расширение функций, компетенций существующих участковых врачей – терапевтов и педиатров с тем, чтобы они постепенно осваивали новые компетенции и двигались в сторону модели общей врачебной практики. Конечно, необходимо уменьшение рутинных операций. Сегодня кто-то из выступающих очень хороший лозунг сформулировал: модель «врач первичного звена – больной» должна быть заменена на модель взаимодействия «врач первичного звена – здоровый человек». Это очень правильно, но, для того чтобы наши участковые врачи могли заниматься здоровыми людьми, им надо физически больше

времени, и таких врачей должно быть больше. Следует значительно снизить количество тех рутинных операций, которые занимают 30–40% рабочего времени и больше, за счет автоматизации и расширения функций медицинских сестер, которые должны в этом смысле заместить в значительной мере врачей.

Следующее важное направление действий, которое опять-таки соответствует современному передовому медицинскому опыту, – это реализация программ управления наиболее значимыми хроническими заболеваниями. Речь идет о том, что создаются специальные функциональные группы врачей и медсестер в поликлиниках, которые разрабатывают для каждого пациента, больного хроническим заболеванием, индивидуальную программу лечения; организуются школы пациентов, где обучают людей, больных прежде всего диабетом, астмой, ишемическими болезнями сердца, как надо себя вести. Это практика, которая сейчас активно развивается в Нидерландах, в Германии (страны – лидеры внедрения программ управления хроническими заболеваниями).

Конечно, необходима реструктуризация специализированной медицинской помощи. У нас в городских больницах, как правило, не ведется амбулаторного приема, а там есть и специалисты, и оборудование. В Москве сейчас пытаются расширять консультативно-диагностический прием в больницах – амбулаторный прием. Это можно рекомендовать для ряда других регионов страны. Концентрация специализированной медицинской помощи в крупных больничных учреждениях, формирование межрайонных центров специализированной медицинской помощи в ряде регионов уже осуществляются, не только в Москве, но и в Башкирии, в Чувашии и т.д.

Такая реструктуризация повышает качество специализированной медицинской помощи за счет сосредоточения

оборудования и специалистов в межрайонных центрах и в крупных клиниках.

О развитии кадрового потенциала здравоохранения. Мы стали понимать, что квалификация наших кадров становится ключевым фактором улучшения качества медицинской помощи – это самое узкое место в настоящее время. Мы предлагаем реформировать профессиональное медицинское образование. Сегодня уже говорили, что разрабатываются новые образовательные стандарты в здравоохранении, в подготовке кадров, но прежде чем разрабатывать новые образовательные стандарты, было бы правильнее ввести профессиональные стандарты деятельности работников здравоохранения, которые сейчас отсутствуют. Сначала необходимо сформировать профессиональные стандарты, потом на их основе уже вносить изменения в стандарты образовательные. Необходимо создать принципиально новую модель послевузовского образования. В министерстве пока даже не ставился такой вопрос. Мы предлагаем ввести послевузовское профессиональное образование в форме непрерывного образования с использованием системы кредитов, выбора врачами тех курсов, которые они хотят прослушать. Необходимо превратить медицинские учреждения в самостоятельных субъектов послевузовского образования. Что это означает? Деньги на оплату повышения квалификации врачей дать самим медицинским учреждениям. Сейчас на эти деньги повышение квалификации заказывают органы управления здравоохранения. Следует отдать эти деньги учреждениям, чтобы они заказывали повышение квалификации для своих врачей. И надо разрешить крупным клиникам, оснащенным наиболее современным оборудованием, имеющим квалифицированные кадры, самим проводить такие программы повышения квалификации, т.е. выдавать им лицензии на образовательную деятельность, чего тоже сейчас нет. Необходимо введение аттестации медицинских ра-

ботников. Нужна совершенно новая система аттестации, где ее предметом было бы не формальное прохождение курсов повышения квалификации, а освоение стандартов медицинской помощи, освоение новых знаний и новых компетенций. В принципе, мы считаем, что нужны долгосрочная программа повышения социального статуса врача, создание этических стандартов врачебной деятельности.

За недостатком времени не буду подробно останавливаться на развитии медицинского страхования и рынка медицинских услуг. Здесь мы должны двигаться в сторону формирования конкурентной рискованной модели и развития конкуренции.

Два слова скажу о государственных гарантиях и о подходах к возможному изменению государственной гарантии оказания бесплатной медицинской помощи. Мы считаем, что необходима конкретизация государственных гарантий бесплатного лечения через утверждение стандартов оказания медицинской помощи. Однако мы должны констатировать, что задачу четкого разграничения бесплатной и платной медицинской помощи в ближайшие годы решить не удастся. Стандарты в этом смысле помогут немного сдержать рост платности, они помогут провести рыхлую, нечеткую границу между платностью и бесплатностью. Четко провести границу просто невозможно, это требует очень больших экономических ресурсов. Поэтому останутся и платность, и неформальные платежи – вопрос в их масштабах. Что касается будущего, то мы считаем, что все-таки без формализации и легализации в оплате медицинской помощи нам не обойтись. По политическим причинам ни сейчас, ни в обозримой перспективе никто никогда не пойдет на обсуждение вопроса о том, чтобы легально вводить соплатежи за оказанную медицинскую помощь, – это невозможно. Но вот что, на наш взгляд, возможно и целесообразно – это введение соплатежей за медицинскую помощь, оказываемую на

основе принципиально новых медицинских технологий – тех технологий, которых нет сейчас, но которые появятся в будущем. Наиболее яркий пример – выращивание новых искусственных органов, которые в ближайшем будущем уже появятся. Вот такие очень дорогостоящие технологии будут, естественно, востребованы, и ожидать, что государство сможет за счет бюджета обеспечить всем желающим доступность таких технологий, нереально. Расширить объем применения такой помощи можно за счет легальных соплатежей населения (состоятельного, естественно, населения – не бедных). Интересно, что при опросе населения мы протестировали разные варианты введения платности или легализации соучастия населения в оплате медицинской помощи. И вариант, при котором вводятся соплатежи за лечение по принципиально новым медицинским технологиям, оказался единственным, получившим одобрение более половины населения. Все остальные варианты были одобрены только 20–30% опрошенных.

У нас проработан комплекс предложений по формированию здорового образа жизни. В телеграфном порядке добавлю к тем мерам, которые сегодня назывались: это повышение акцизов, внедрение запрета на рекламу табачной продукции и на курение в общественных местах, повышение НДС на отдельные продукты питания, которые наносят наибольший вред здоровью (на тот же фастфуд). А также обеспечение доступа населения к объектам спортивной инфраструктуры, уже существующим в образовательных учреждениях, субсидирование абонементов в спортивные сооружения, в бассейны, строительство новых спортивных объектов и т.д. Все эти меры помогут существенно улучшить состояние здоровья населения. Весь комплекс мер был нами проработан и представлен правительству Российской Федерации.

Бен Клементс,

*начальник отдела политики в области
расходов департамента
по бюджетным вопросам
Международного валютного фонда*

Последствия финансового кризиса, рост суверенных долгов актуализируют для многих стран корректировку краткой и долгосрочной бюджетной политики. Это важно, в частности, для адекватной оценки меняющегося соотношения суверенного долга и ВВП.

С учетом существующего высокого уровня налогообложения в большинстве стран Европы бюджетную консолидацию, скорее всего, придется проводить за счет снижения расходов. И, конечно, пенсионные выплаты как поглотители большой доли бюджета приковывают к себе внимание. И для развивающихся, и для развитых стран тенденция роста пенсионных расходов продолжится. Результаты пенсионных реформ, проводимых с 1970 до 2010 г. примерно в 30 развитых странах, уже свидетельствуют о повышении за этот срок расходов на 4% ВВП.

Кривая резко пошла вверх в 1970–1990 гг., что соответствовало увеличению различных выплат. В этот период они повысились на 3% ВВП, из них 2% можно объяснить увеличением коэффициента замещения (размер средней пенсии, деленный на среднюю зарплату в экономике страны). Пенсии стали более щедрыми, что помогло странам снизить уровень бедности среди пожилых людей. Однако старение населения продолжается – доля пожилых людей старше 60 лет, имеющих право на пенсии, в последние годы увеличивается. Неудивительно, что с начала 90-х давление на систему возросло. И только фактическое повышение пенсионного порога позволило немного сократить растущие расходы.

В формирующихся экономиках Европы с 1990 по 2010 г. пенсионные расходы растут примерно на 2,5% ВВП – там тоже стареет население и увеличивается коэффициент замещения. По прогнозам МВФ, в ближайшие 20 лет в среднем в развитых странах пенсионное обеспечение с учетом компенсирующего эффекта пенсионной реформы вырастет на 1% ВВП. Большею частью это связано со старением населения – именно этот фактор на 4% ВВП повысит расходы на пенсионное обеспечение. Причем прогноз дается с учетом потенциального воздействия уже стартовавших или постепенно запускаемых во многих странах реформ. Скорее всего, расходы в разных странах будут меняться неравномерно: например, в Италии, Дании, Швеции они снизятся, а где-то – заметно возрастут. Речь идет о Турции, Египте, Иордании, Китае, России. В ряде новых государств – членов ЕС пенсионные расходы имеют тенденцию к сокращению, как это происходит в Болгарии, Эстонии, Венгрии. Во многом это стало следствием проведения реформ.

Точная картина будущего вряд ли может быть обрисована детально, тем более в отношении пенсионной реформы. Необходимо учитывать и повышение уровня жизни: люди живут дольше – замечательно, однако это становится вызовом для пенсионной системы. Если предположить, что продолжительность жизни станет чуть выше прогнозируемой, то в некоторых странах, включая Россию, расходы могут быть выше ожидаемых на 1% ВВП, что связано и с макроэкономическими предположениями эволюции производительности труда. Оправданием вероятной погрешности перспективных оценок является и порой излишняя пессимистичность внутригосударственных официальных прогнозов. Продолжительность жизни в таких стран, как Италия, Португалия, Испания, дает повод ожидать там в будущем очень высокие пенсионные расходы. Есть страны, где ожидается большой объем трудовой силы, но если предположения эти

не оправдаются, перспектива динамики пенсионных расходов там удручающая. Есть и прочие риски. В первых рядах стоит сворачивание реформ. Там, где удалось провести решительные изменения, расходы на пенсионное обеспечение сократились примерно на 5%. Другие страны осуществляют трансформацию постепенно, разумеется, на основе прогнозов, иногда это предусматривает повышение пенсионного возраста, сокращение коэффициента замещения и т.д. В большинстве случаев реакция населения на эти действия негативна, что приводит к попыткам сворачивания реформ. Сегодня трудно просчитать экономический эффект подобного поворота событий, однако необходимо иметь в виду и такой сценарий.

Еще один риск связан с неопределенностью установленных выплат по частным пенсионным программам, которые в некоторых странах уже в 2009 г. были недофинансированы ориентировочно на 30%. От этого не защищены такие страны, как Бельгия, а также ряд молодых развивающихся стран с высокой долей частных пенсионных программ с фиксированными взносами. В 1990-е годы многие европейские страны стали применять концепцию частной пенсионной системы, что усугубило риск обвала рынков капитала, пропажи денег в фондах. Все это может привести к давлению на госсектор, который считается гарантом стабильности доходов.

Все сеговования по поводу роста пенсионных расходов сводятся, в общем, к мысли о повышении пенсионного возраста. Это избавляет от необходимости дальнейшего сокращения степени замещения, способного ударить по доходам населения, повысить уровень бедности, препятствовать экономическому росту. Однако средний пенсионный возраст пока не выравнивается с другим показателем – уровнем жизни, который растет быстрее.

К тому же, повышая пенсионный возраст, надо учитывать физические возможности людей функционировать в профессии. В этом случае необходимы специальные компенсации.

Коэффициент замещения – еще один ресурс реформирования пенсионной системы. В странах, где он высок, остается возможность его сокращения. Можно рассмотреть еще один вариант – например, повышение ставки пенсионного налогообложения фонда оплаты труда, что и делается во многих странах.

Что касается России, то старение населения (граждан от 65 лет и старше) может стать для нее в ближайшие годы тяжелым бременем, поскольку спровоцирует повышение расходов на пенсионное обеспечение на 4,7 % ВВП. Чтобы сократить пенсионные расходы на 1% ВВП при сохранении неизменными налогов на доход, достаточно повысить пенсионный возраст на 2,5 года.

А вообще, приоритетом в процессе реформирования должно стать усовершенствование госсистемы. Только после наведения порядка в этой области можно приступить к структурированию частной пенсионной системы.

Джон Поллнер,

*ведущий специалист по финансовым рынкам
Департамента развития частного
и финансового сектора в регионе
ЕЦА Всемирного банка*

Кризис 2008–2009 гг. не только спровоцировал снижение стоимости ценных бумаг и облигаций фондов обязательного страхования, но и ослабил доверие к накопительному компоненту пенсионной системы. А ведь очень важно, чтобы каждая ее составляющая работала стабильно и естественно.

Хорошо, когда у граждан есть собственные сбережения или возможность вкладывать средства в частные фонды. Но есть и фонды обязательные, к тому же подверженные волатильности. Что делать с ними? Тем более что проблемы в этом секторе способны привести к социальным проблемам в будущем. Реформы, гарантирующие стабильные результаты, необходимы и для защиты от стихийных рыночных сил.

Сегодня средства Пенсионного фонда России (ПФР) инвестируются в ценные бумаги с фиксированным доходом, которые тоже подверглись влиянию кризиса 2008–2009 гг. (капитальные убытки). Однако снижение их стоимости было не столь значительным по сравнению с фондами акций. Это, впрочем, не дает гарантий стабильности в долгосрочной перспективе – если пенсионер получает аннуитет в условиях низкой активности на рынке, его выплаты будут ниже. Если пенсия стартует с низкого базового уровня, это становится серьезным испытанием для второго компонента пенсионной системы. Увеличение отчислений на финансирование первого компонента будет нецелесообразно, ведь выразится оно, по всей вероятности, в краткосрочной бюджетной помощи, что приведет к структурному дефициту, тем более опасному при снижении цен на нефть. Приоритетной задачей, таким образом, становятся продуманное размещение активов, доходность и безопасность накопительной системы.

Одно из решений – многообразие фондов (высокорисковые, смешанные, низкорисковые), а также фондов, учитывающих жизненные циклы граждан. Подразумевается, что активы автоматически корректируются, например, каждые 5 лет жизни работника. Это помогает инвестиционно стабилизировать последние 5–10 лет трудовой жизни. Фонды, учитывающие жизненные циклы, их многообразие способствуют снижению волатильности портфеля. Но данный подход должен базироваться на стратегии диверсифицированного

размещения активов – это основа. Как минимум половину из них необходимо распределять в глобальной экономике.

Даже в условиях кризиса вложение в акционерные фонды разных стран позволит компенсировать снижение стоимости отдельных инструментов. Так, в период отступления рецессии в Бразилии, Китае, Индии, Южной Корее, России, Турции, Австралии и ЮАР наблюдалась почти трехзначная доходность (в %) – с 69 до 145% в 2009 г. Конечно, среднегодовая доходность российского рынка ценных бумаг составляла 20% в последние 10 лет, но в ноябре 2011 г. она была равна 21%. Таким образом, вложение средств в индексные фонды, состоящие целиком из российских акций, способно спровоцировать чрезмерную волатильность. Поэтому российское правительство предписывает инвестировать средства ПФР в рамках накопительного компонента в более стабильные портфели ценных бумаг с фиксированным доходом. Однако стоит предостеречь от установки минимальных гарантий доходности портфеля активов, поскольку это может ослабить стимулы к работе управляющих фондами. Гарантии должны предоставляться (только в том случае, если это необходимо, и государством) после выхода на пенсию и предусматривать аннуитетные пенсионные выплаты на основе ставки доходности не ниже 0%, а также доначисление пенсионных выплат до уровня «минимальной пенсии». Так это делается в Чили: если аннуитетные выплаты ниже законодательно установленного минимального размера пенсий, государство покрывает разницу.

Фиксированные аннуитетные платежи хороши своей предсказуемостью, но для защиты от инфляции должны быть привязаны к рынку индексированных по темпам инфляции облигаций в качестве базового актива. Рынок переменных аннуитетов есть только в Дании, там же аннуитеты выплачиваются централизованно, а риск долголетия, при котором участники пенсионной системы вынуждены пла-

тить более высокую премию, чтобы компенсировать риски компании, диверсифицирован и распределен. У нас эту роль мог бы играть ПФР.

Еще одна проблема сводится к тому, что большинство работников, не имея соответствующих знаний и опыта принятия инвестиционных решений, отдают этот вопрос на откуп государству, выбирая так называемый вариант «по умолчанию». Если застрахованное лицо не предпринимает никаких действий по изменению схемы управления своей пенсией, то накопительная часть трудовой пенсии формируется в ПФР, который передает ее для инвестирования **государственной управляющей компании** (ГУК), которой на текущий момент является Внешэкономбанк (ВЭБ). В рамках накопительной системы ПФР, как и в шведской, и в датской системах, вариантами «по умолчанию» пользуются 85–90% участников. Однако такой портфель не должен быть безрисковым, с низкой ставкой доходности, что было бы невыгодно клиентам. Он должен быть глобально диверсифицирован для поддержания стабильной стоимости активов.

Ксения Юдаева,

*директор Центра макроэкономических исследований ООО
«Сбербанк России»*

Российская пенсионная система неустойчива к колебаниям демографического тренда. В 2000-е годы, когда на пенсию выходило малочисленное поколение 1940-х годов и вступала в трудовой возраст большая когорта рожденных в 1980-х, в пенсионной системе был зафиксирован профицит. Сейчас, напротив, демографическое положение неблагоприятно, а дефицит пенсионной системы достигает 2% ВВП.

Несмотря на то что в России суммы расходов на пенсионную систему достигли уровня развитых стран ОЭСР, размер пенсий остается в 1,5–2 раза ниже. Российская пенсионная система, согласно правоустанавливающим документам, занимается страхованием заработка, а по факту лишь борется с бедностью.

В системе пенсионного обеспечения очень остро стоит вопрос краткосрочных и долгосрочных приоритетов, их сочетания, а также существуют проблемы временного разрыва, поскольку нынешние реформы смогут оказывать полноценное влияние на пенсионную систему лишь через 10–15–20 лет. Возникает вопрос: насколько российская пенсионная система удовлетворяет разным потребностям социальных групп общества сейчас, и как она должна реформироваться, чтобы в большей степени удовлетворять меняющиеся потребности в будущем?

Российский средний класс, сегодня на площадях заявляющий о своих требованиях и требованиях политических реформ, упоминался еще в 2008 г. в первом издании «Стратегии-2020» – там было много написано о среднем классе, но как о теоретически абстрактном субъекте. По данным Минэкономразвития, сейчас к среднему классу относится уже 20% россиян, и их интересы придется учитывать в системе пенсионного обеспечения. Унаследовав советскую систему, пусть в некоторой степени и модифицированную, российское пенсионное обеспечение остается приспособленным к потребностям общества с небольшим социальным расслоением и дает совершенно не тот эффект, на который оно изначально было рассчитано, при нынешней большой социальной дифференциации. Поскольку этот разрыв со временем будет только нарастать, пенсионная система будет все меньше соответствовать потребностям общества. По данным директора Независимого института социальной политики Татьяны Малевой, коэффициент замещения для среднего

класса составляет всего 7–8%. Значит, пенсии представителей среднего класса почти в 14 раз будут меньше их зарплат. Это дестимулирует экономическую активность, вынуждает средний класс выходить из действующей пенсионной системы как неэффективной и не удовлетворяющей его потребностям.

Существующий в настоящее время потолок социального налогообложения с зарплат свыше 512 тыс. руб. в год – это нижняя граница среднего класса. И если мы хотим вовлечь в систему средний класс, то эта граница должна быть повышена. Кроме того, начиная с этой группы и для людей с более высокими доходами мы считаем необходимым создать квазидобровольную пенсионную систему, когда человек автоматически участвует в накопительных системах, но если хочет, может от них отказаться. Таким образом, можно стимулировать людей с более высоким доходом к более высоким накоплениям.

Мы переходим к осознанию того, что человек сам должен зарабатывать себе пенсию, а не государство должно платить ему некое пособие по возрасту, что для среднего класса необходимо вернуть бремя выплаты платежей с работодателя на работника. Для этого в первую очередь надо обеспечить прозрачность пенсионных институтов и накопительных фондов, повысить конкуренцию в этом секторе, в том числе за счет доступа к пенсионным программам финансовых институтов с большим уровнем доверия, например банков.

Кроме проблем среднего класса, ухудшается состояние с формальной занятостью. Неформальный сектор в России продолжает расти, а сокращающийся формальный финансирует в распределительной системе увеличивающееся число пенсионеров. Стимулы для формализации рабочих мест отсутствуют – для получения пенсии достаточно пяти лет стажа. Пенсионная дифференциация крайне низка – размер пенсии практически не зависит от того, сколько человек ра-

ботал и где. Одно из возможных решений – доведение минимального трудового стажа, необходимого для начисления трудовой пенсии, до 15–20 лет.

Хотя в последнее время условия труда существенно улучшились, пенсионное обеспечение не претерпело весомых изменений. Так, существенной проблемой как российского, так и мирового сообщества является досрочное пенсионирование, которое назначается для людей, работающих в тяжелых условиях, а также в особых секторах, где низкая заработная плата компенсируется государством возможностью раннего выхода на пенсию. Многократные попытки избавиться административными методами от досрочных пенсий предпринимались с 1970-х годов, но заканчивались противоположным исходом – лишь увеличением списка «досрочников». Предпринимавшиеся экономические методы – повышение налогов для работодателей с 9 до 14% для компенсации недоплат пенсионных отчислений досрочно вышедших на пенсию – были блокированы работодателями.

Эксперты группы по обновлению «Стратегии-2020» выдвинули предложение ввести небольшие дополнительные социальные платежи на группы работников, получающих досрочные пенсии, и создать стимулы у работодателя для переаттестации таких рабочих мест в места с нормальными условиями труда. Еще одно предложение экспертов – начать реализовывать в госсекторе новый социальный контракт, т.е. отказываться для вновь принятых на работу от старого социального контракта: «Мы платим вам маленькую зарплату, зато вы раньше выходите на пенсию, однако в какой-то момент начинаете получать двойной платеж в виде зарплаты и пенсии». И переходить к более высоким зарплатам, но с нормальным возрастом выхода на пенсию.

Основная мера, которая может существенно изменить в средней и в долгосрочной перспективе ситуацию в пенсионной системе, – это повышение пенсионного возраста, хотя

эта тема тщательно табуируется под воздействием политических сил. Потому что единственное, что население понимает во всей запутанной пенсионной системе, – это возраст выхода на пенсию. Когда пенсии вводились, пенсионный возраст составлял 70 лет, а продолжительность жизни была гораздо ниже, чем сейчас. Однако, из-за того что сейчас люди гораздо позже вступают в трудовую жизнь, а пенсионный возраст остался неизменным, образовался значительный дисбаланс.

На наш взгляд, повышение пенсионного возраста должно быть медленным и постепенным – полгода в год для женщин, три месяца в год для мужчин, таким образом, к 2030 г. достичь до 63 лет для обоих полов. Как отмечал и бывший министр финансов Алексей Кудрин, цена вопроса – 1–2% ВВП через 5–10 лет.

Все меры должны применяться пакетно. Реформу надо проводить уже сейчас, хотя результаты увидим за пределами 2020 г.

Для заметок

Для заметок

Для заметок

Гайдаровский форум – 2012

Россия и мир: 2012–2020

(Материалы международной научно-практической
конференции)

Редакторы: Н. Главацкая, К. Мезенцева, А. Шанская

Корректор: Н. Андрианова

Компьютерный дизайн: В. Юдичев

Подписано в печать 5.11.2012

Тираж 500 экз.

125993, г. Москва, Газетный переулок, д. 3–5, стр. 1.

Тел. (495) 629–6736

Факс (495) 697–8816

www.iep.ru

E-mail: wwwiet@iet.ru