

*А. КУДРИН,
заместитель Председателя Правительства,
министр финансов Российской Федерации,*

*О. СЕРГИЕНКО,
заместитель министра финансов Российской Федерации*

ПОСЛЕДСТВИЯ КРИЗИСА И ПЕРСПЕКТИВЫ СОЦИАЛЬНО- ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ РОССИИ

Минувший год стал переходным от кризисного времени к нормальному развитию. По оценкам Росстата, ВВП России в 2010 г. вырос на 4%. К концу 2010 г. ВВП и промышленное производство практически полностью восстановились, достигнув 97—99% значений сентября 2008 г. По этим показателям российская экономика скорее всего превысит докризисный уровень уже в начале 2011 г. Однако некоторые отрасли существенно отстают от докризисных уровней: машиностроение — на 20%, металлургия — на 8, строительство — на 5%. Поэтому полноценного восстановления большинства отраслей можно ожидать лишь во втором полугодии 2011 или в начале 2012 г.

К сожалению, минувший год еще раз подтвердил наличие сильной зависимости российской экономики от внешней конъюнктуры. В течение первых трех кварталов 2010 г. рост ВВП был минимальным. Производство начало динамично расти в IV квартале, когда на мировых рынках стала дорожать нефть. Таким образом, пока не удалось преодолеть сырьевую ориентацию российской экономики и ее зависимость от углеводородного экспорта, и вряд ли это можно изменить за год или два.

Факторы кризисного спада и уроки кризиса

По итогам кризиса Россия оказалась в числе наиболее пострадавших стран. В 2009 г. ВВП упал на 7,8%, в то время как мировой ВВП снизился лишь на 0,6%, а выпуск в развивающихся странах и странах с формирующимся рынком вырос на 2,6%. При этом в них, как и в России, кризисные явления в основном были вызваны финансовыми и торговыми шоками. Относительно более выраженную негативную

динамику российской экономики можно объяснить ее большей уязвимостью к таким шокам. Ниже приведены факторы внешней уязвимости.

Докризисный перегрев экономики. Перегрев экономики приводит к накоплению в ней внутренних дисбалансов, и чем сильнее «раздут» спрос, тем больше при прочих равных условиях последующая коррекция. Среди факторов такого перегрева в первую очередь назовем *рост кредитов*. В 2003–2007 гг. в России объем кредитования увеличился с 16,8 до 37,8% ВВП в основном за счет привлечения банками иностранного капитала. При этом заемные средства зачастую использовались для финансирования высокорискованных проектов и вложений в дорожающие активы. Падение доходности проектов и снижение стоимости активов в дальнейшем обусловили резкую коррекцию этого показателя.

В России быстро росли иностранные обязательства не только банковского, но и нефинансового сектора. В результате *частный внешний долг* на конец 2007 г. превысил 20% ВВП. Такой рост во многом определялся активностью крупных компаний с госучастием, что могло привести к неполному учету рисков из-за наличия неявных госгарантий спасения их от банкротства. Усиление зависимости от внешнего финансирования и наличие макроэкономических проблем *повысили уязвимость экономики к эффекту кризисного разворота потоков капитала*. Проблема заключается в том, что приходящие в страну средства в основном носят неустойчивый характер. И при любом даже незначительном ухудшении экономической ситуации наблюдается резкий отток капитала. Это связано с недостаточной развитостью институтов и высокой зависимостью экономики от сырья.

Динамика кредитного рычага и долга была обусловлена действиями частного сектора. Однако свой вклад внесла и политика регуляторов. В связи с необходимостью стерилизации избыточного объема ликвидности и в условиях чрезмерного наращивания расходов бюджета с точки зрения целей денежно-кредитной политики по инфляции Банк России повышал процентные ставки. А это способствовало дальнейшему росту притока капитала. В этих условиях курсовая политика Банка России должна быть более гибкой. В условиях либерализации потоков капитала поддержание предсказуемого курса обусловило нарастание валютных дисбалансов.

Несмотря на создание и активное наполнение нефтегазовых фондов, досрочное погашение значительной части внешнего долга, Россия оказалась одной из немногих нефтедобывающих стран, где в докризисный период государственные расходы росли относительно ВВП. К 2008 г. нефтефтяной дефицит бюджета достиг 6,5% ВВП. Проведение более жесткой политики позволило бы не только «остудить» спрос, но и ослабить рубль, снизить приток краткосрочного капитала.

Глубина падения российской экономики была обусловлена и ее *высокой зависимостью от нефтегазовых экспортных доходов*. Хотя физический объем экспорта упал лишь на 4,7%, в стоимостном выражении он снизился на 36%. Для сравнения: в крупнейших мировых экспортерах — Китае и Германии — стоимость экспорта снизилась соответственно на 17 и 23%. В целом доходы экспортеров продукции

более высокой степени переработки пострадали (в стоимостном выражении) меньше, чем экспортеров сырья.

В будущем сглаживание циклов «бум—рецессия» будет способствовать более устойчивому и быстрому росту. Центробанк последовательно повышает гибкость обменного курса, допуская его колебания и расширяя «валютный коридор». Это позволяет экономике лучше адаптироваться к внешним (например, ценовым) шокам, а ее агентам — точнее оценивать валютные риски, стимулирует развитие механизмов хеджирования, снижает стимулы для притока краткосрочного капитала. В области фискальной политики в настоящее время взят курс на консолидацию и эффективное управление нефтегазовыми доходами.

Перспективы мировой экономики и следствия для России

Можно констатировать, что фаза быстрого восстановления мировой экономики после кризиса пройдена. Согласно прогнозу МВФ, рост в 2011 г. снизится до 4,4% против 5,0% в 2010 г. При этом замедление произойдет как в развитых, так и в развивающихся странах. В первом случае подобная динамика, помимо эффекта базы, обусловлена запуском программ фискальной консолидации (например, в Великобритании на фоне старта такой программы в IV квартале 2010 г. ВВП снизился на 0,5%) и слабым ростом инвестиций из-за сохраняющихся рисков в банковской системе, что тормозит кредитование. Снижение роста в развивающихся странах и странах с формирующимся рынком связано с исчерпанием свободных мощностей, поэтому для поддержания высоких темпов роста необходимы новые крупномасштабные инвестиции. Однако приток капитала в эти страны по-прежнему ниже докризисных значений.

Несмотря на некоторое замедление, мировой рост по историческим меркам остается высоким; кроме того, в среднесрочной перспективе международные организации прогнозируют рост выше 4%. Однако *его устойчивость вызывает сомнения*. Хотя непосредственно после самой острой фазы кризиса глобальные дисбалансы уменьшились, теперь они вновь стали нарастать. В странах с дефицитом счета текущих операций, таких как США, основным источником роста по-прежнему остается внутренний спрос. Напротив, в Китае вклад внутреннего спроса в экономическую динамику относительно низкий. Повышение гибкости обменных курсов могло бы снизить остроту этой проблемы. Но, по мнению ряда стран, прогресс в данной области явно недостаточный, что приводит к нарастанию угрозы «валютных войн».

Помимо внешних углубляются и внутренние дисбалансы. Хотя в развитых странах средний уровень госдолга превысил 100% ВВП, в США и Японии до сих пор нет эффективных планов фискальной консолидации. Сохранение в этих странах низких процентных ставок и реализация программ скупки гособлигаций могут привести к увеличению потоков волатильного краткосрочного капитала на формирующиеся рынки. Кроме того, по данным ряда исследований, такая

мягкая монетарная политика вызывает рост спекулятивной активности и волатильности на сырьевых рынках.

Во многих развивающихся странах и странах с формирующимся рынком уже сейчас наблюдаются признаки перегрева экономики. Эксперты, в частности, говорят о перегреве рынка жилья в Китае. Его крах может иметь серьезные последствия, например резкое снижение цен на металлы и ослабление склонности инвесторов к риску. Для предотвращения подобного сценария власти повышают процентные ставки и налоги на недвижимость. Однако данные меры работают не во всех странах. Например, в условиях либерализации операций с капиталом повышение ставок может привести к увеличению его притока и дальнейшему «разогреву» экономики. Выходом может быть введение ограничений на принимаемые валютные риски, например, повышение резервных требований.

Текущие прогнозы роста мировой экономики и цен на сырье пока благоприятны для России, но подвержены значительным рискам. При этом даже в случае реализации этих прогнозов внешний спрос вряд ли станет основным источником российского роста. В среднесрочной перспективе темпы роста экспорта составят не более 3–5% в год из-за стагнации поставок нефти и нефтепродуктов. В то же время импорт будет расти на 8–13% в год. Таким образом, *в ближайшие годы ключевой вклад в рост ВВП должен внести внутренний спрос, особенно инвестиции, которые наряду с увеличением основного капитала способствуют повышению производительности труда.*

С одной стороны, для этого необходимы меры по улучшению инвестиционного климата с целью восстановить приток прямых инвестиций (доля России в их притоке в развивающиеся страны и на формирующиеся рынки упала с 13% в 2008 г. до 8% в 2010 г.). Также требуются стимулы для передачи передовых технологий. В 2010 г., несмотря на наметившийся в последние годы прогресс, Россия занимала по этому показателю 120-е место из 139 (по данным Всемирного экономического форума, ВЭФ).

С другой стороны, нужны условия для накопления основного капитала за счет внутренних сбережений. С точки зрения нормы сбережения Россия в докризисный период практически не уступала «азиатским тиграм» — Южной Корее, Гонконгу, Малайзии, поддерживая ее на уровне выше 30%. В 2009 г. норма сбережения снизилась до 23,4% от располагаемого дохода, поэтому актуальна задача ее восстановления. Что касается нормы накопления, то она, за исключением 2007–2008 г., не превышала 22% ВВП, это более чем на 10 п. п. меньше, чем в упомянутых странах.

Для сближения нормы накопления и нормы сбережения надо прежде всего сократить вывоз российского капитала из частного сектора (он составляет от 7 до 13% ВВП, то есть больше половины величины накопления основного капитала). Частично такой отток отражает нормальный процесс интеграции российских компаний в мировую экономику, выстраивание ими цепочек создания добавленной стоимости с участием зарубежных производителей. Вместе с тем значительная часть оттока объясняется неблагоприятным инвестиционным климатом,

сохраняющимися трудностями для ведения бизнеса в нашей стране. Необходимо радикально улучшить соответствующие условия — повысить защищенность прав собственности, уменьшить административное давление на бизнес и т. п.

Модернизационные тренды в экономике в докризисный и кризисный периоды и внешний сектор

Доля «новой» экономики в ВВП в докризисный период была высокой. Например, доля расходов на информационные технологии в ВВП в 2007 г. составляла 3,8% (на уровне Индии и в 1,5–2 раза ниже, чем в Бразилии и Китае). В то же время с 2004–2005 гг. стал формироваться позитивный тренд в динамике финансирования и проведения прикладных исследований. Например, число выданных резидентам патентов за 2006–2008 гг. выросло на 20%, финансирование исследований (в реальном выражении) — более чем на 50%. Конкурентоспособность высокотехнологичной российской продукции подтверждалась ростом ее экспорта: с 3,7 млрд долл. в 2005 г. до 5,1 млрд в 2008 г. Еще активнее развивался сектор услуг в сфере информационных технологий: экспорт в данной области вырос втрое, превысив 3 млрд долл. в 2008 г.

Развитие инновационного сектора, безусловно, было существенным как само по себе, так и с точки зрения повышения производительности в других секторах российской экономики. Однако для стран со средним уровнем доходов не менее важны восприятие и адаптация передовых зарубежных технологий. Большую роль здесь играют прямые иностранные инвестиции и импорт капитальных товаров. За 2006–2008 гг. прямые иностранные инвестиции в обрабатывающие отрасли выросли практически вдвое. Инвестиционный импорт рос в этот период в среднем более чем на 30% в год; в 2008 г. его доля в общем импорте составила 24%, а в абсолютном выражении — почти 70 млрд долл.

В условиях кризиса резко — в 1,5 раза — снизился приток прямых иностранных инвестиций в несырьевой сектор. Еще существеннее упал инвестиционный импорт — на 45%. Однако в посткризисный период эти показатели восстанавливаются: рост инвестиций в 2010 г. составил, по оценке, около 10%, инвестиционного импорта — 25%. Можно заключить, что кризис привел к временному замедлению совершенствования технологий на основе их заимствования. Впрочем, с качественной точки зрения, согласно данным ВЭФ, восприимчивость экономики к зарубежным технологиям в кризисный период даже выросла. Так, индекс технологической готовности, включающий в том числе «использование передовых технологий», «адаптацию фирм к новым технологиям» и «передачу технологий прямыми инвесторами», вырос с 3,45 в 2008 г. до 3,56 в 2009 г. Отметим также, что в инновационном секторе российской экономики влияние кризиса было заметно меньше. Так, товарный экспорт по сектору информационных технологий увеличился на 7%, а экспорт услуг снизился на 15% (экспорт в целом — на 34%).

Поддержка малоэффективных компаний-гигантов

В ходе кризиса продолжилось, а в некоторых случаях — усилилось субсидирование стратегически важных, но не самых эффективных предприятий. С одной стороны, на этих крупных предприятиях работает значительная часть населения городов, где они расположены (в том числе моногородов), поэтому допустить их банкротство неприемлемо с социальной точки зрения. С другой стороны, в мировой экономической истории много примеров, показывающих несостоятельность политики поддержки малоэффективных предприятий.

Классический пример правительственной политики в отношении неэффективных предприятий — опыт Японии 1990-х годов, который породил понятие «компаний-зомби». Когда в Японии лопнул пузырь на рынке недвижимости, экономика этой страны погрузилась в глубокую стагнацию: в течение 1990-х годов темпы роста составили около 0,5% в год (так называемое «потерянное десятилетие роста» в Японии), а в США — примерно 2,6%. Вместе с тем многочисленные неэффективные предприятия продолжали получать кредиты, поскольку японское правительство, проводя антикризисную политику, оказывало давление на банки с целью удержать на плаву определенные фирмы. В результате к концу 1990-х годов около 30% всех японских компаний превратились в «зомби», причем больше всего их было в секторах, защищенных от международной конкуренции: строительстве, розничной торговле, сфере услуг.

По мнению экспертов, главным отрицательным последствием японской политики поддержки неэффективных предприятий было снижение производительности экономики, особенно там, где доминировали «компаний-зомби». Если бы Япония позволила им обанкротиться, это дало бы толчок инвестиционному процессу (в некоторых отраслях рост инвестиций ускорился бы на 36% в год).

Существование неэффективных предприятий искусственно завышает занятость в некоторых отраслях. Кроме того, неэффективные компании отвлекают ресурсы банков и налогоплательщиков, затрудняя развитие финансово здоровых предприятий. Наконец, неэффективные компании удерживают сотрудников необоснованно высокими зарплатами и таким образом снижают предложение квалифицированной рабочей силы в экономике. Очевидно, все эти факторы препятствуют модернизации экономики. В связи с этим необходимо взять курс на постепенное сокращение субсидий, помощь должна предоставляться не на сохранение неэффективных компаний в нынешнем виде, а исключительно на их модернизацию или, если это не возможно, на реструктуризацию (при необходимости надо разработать программу адаптации работников реформируемых производств или жителей соответствующего населенного пункта в случае градообразующих предприятий). Кризис показал, что такие затраты в конечном счете окупаются.

Новые требования к системе управления

Необходимость поиска новых источников роста

Итоги кризиса показали уязвимость модели развития, которая сложилась в России в 2000-е годы. Она могла работать лишь

в исключительно благоприятных внешних условиях: постоянно растущих ценах на нефть и росте потоков капитала на формирующиеся рынки при снижении его стоимости. В ближайшие годы российская экономика будет функционировать в более сложных условиях — стабилизации цен на нефть и умеренных потоков капитала на формирующиеся рынки. С учетом этого в России необходимо выработать и реализовать новую модель развития, предполагающую опору не на расширение спроса за счет внешних источников, а на активизацию инвестиционного процесса, улучшение условий ведения бизнеса, модернизацию экономики и подготовку перехода к инновационному развитию.

В связи с этим отметим, что предложенный МЭР так называемый инновационный вариант прогноза развития российской экономики до 2030 г. предполагает сохранение дефицита бюджета до 2020 г., фактически более сильную зависимость от конъюнктуры мировых цен на нефть, чем до кризиса, высокие риски инфляции и курсовой волатильности. Он основан на стимулировании государственной инвестиционной активности и расширении государственного спроса. Вряд ли такой вариант можно считать инновационным.

Выбор стратегии развития должен опираться на диагностику состояния экономики, то есть выявление главных ограничений развития. Можно выделить три их группы: макроэкономические, связанные с недостатком капитала; микроэкономические, связанные с недостатком рентабельных инвестиционных проектов; институциональные, связанные с неблагоприятной деловой средой.

В России нет фундаментальных макро- и микроэкономических проблем: в стране высокая норма внутренних сбережений и немало рентабельных проектов. В то же время в нашей стране низкое качество государственных институтов. По оценкам качества госуправления Всемирного банка, по таким показателям, как гласность и общественная подотчетность правительства, степень верховенства закона и уровень коррупции, Россия входит в число стран с самым низким рейтингом. По общему качеству государственных институтов ВЭФ поставил Россию на 118-е место из 139 стран.

Многочратно доказано наличие тесной связи между качеством институтов и экономическим развитием: при низком качестве первых возможность успешно развиваться практически исключена. Исследования показывают, что большинство мер экономической политики (в том числе формирование институтов развития) имеют «пороговый» характер: они дают положительный эффект при достаточно высоком качестве институтов (низкие административные барьеры, квалифицированный и не коррумпированный государственный аппарат, наличие независимых судов, прозрачность действий правительства и т. п.) и не приносят результатов (либо дают отрицательный эффект) при низком. Следовательно, обязательное условие дальнейшего развития экономики — радикальное совершенствование институтов. *Фактически на нынешнем этапе краеугольным камнем экономической политики должна стать модернизация государства, без чего ускорить экономический рост не удастся.*

Особенно важно качество институтов для стран, богатых природными ресурсами. По результатам последних исследований, природное богатство страны способствует ее успешному развитию при сильных институтах и блокирует — при слабых. *Таким образом, страны, имеющие большие запасы полезных ископаемых, но низкое качество общественных институтов, сталкиваются с серьезной угрозой «ресурсного проклятия», то есть консервации экономической и институциональной отсталости. Напротив, сильные институты позволяют превратить природные ресурсы в источник развития.*

Модернизация предполагает множество внешне незаметных, но очень важных шагов. Назовем ряд наиболее актуальных: снижение монополизма на российских рынках; сокращение присутствия государства в экономике; снижение инфляции сначала до 5, а затем до 3%; уменьшение издержек при реализации инвестиционных проектов; сокращение доли госзакупок, проводимых без реального конкурса; уменьшение доли теневого бизнеса.

Необходимо вновь активизировать усилия по созданию комфортных условий для инвестиций и ведения бизнеса. Во-первых, надо создать критическую массу сторонников модернизации экономики — частных собственников. Это можно обеспечить двумя способами: масштабной приватизацией; дальнейшим дерегулированием малого бизнеса.

Во-вторых, для осуществления мер по улучшению инвестиционного климата России нужна некоторая внешняя опора. Например, при проведении институциональных изменений для оздоровления экономики страны Центральной и Восточной Европы опирались на членство в Евросоюзе. Для России такой внешней опорой может стать вступление в ВТО и ОЭСР. Эти организации помогают отстаивать верховенство закона в интересах отечественных и зарубежных инвесторов. Кроме того, внешними опорами для улучшения инвестиционного климата в России будут укрепление рубля и получение им статуса международной резервной валюты, а также создание в Москве современного финансового центра.

Требования к системе государственного управления

Система государственного управления должна способствовать решению задач социально-экономического развития. Между тем, на текущий момент именно ее особенности выступают главным препятствием на этом пути.

Переход к новой модели государственного управления — от основанной на иерархической системе государственной бюрократии к завоевывающей все большую популярность в мире сетевой схеме, когда отдельные ведомства становятся не столько поставщиками, сколько проводниками услуг, объединенными общими задачами экономической политики государства, — позволит создать благоприятную деловую среду, стимулирующую инвестиционную активность, обеспечивающую повышение эффективности работы государственного

сектора и снижение коррупции. Для постепенного перехода к такой системе необходимо совершенствовать государственные институты по следующим направлениям.

Введение системы стратегического планирования. Закон о стратегическом планировании сейчас находится на обсуждении в правительстве. Он создаст правовую основу для разработки, построения и функционирования комплексной системы государственного стратегического планирования социально-экономического развития, учитывающей как объективные предпосылки развития, внешние условия, так и бюджетные и организационные ограничения для достижения поставленных стратегических целей. В рамках общей стратегии долгосрочные решения должны найти отражение в наборе средне- и краткосрочных задач, увязанных между собой и подчиненных общей цели. Однако принятие такого закона станет лишь первым шагом. Необходимо создать взаимосвязанную систему, когда каждый орган государственной власти и каждый регион, муниципалитет формируют приоритеты и действуют в соответствии с намеченными целями и общим планом правительства.

Соблюдение принципа гласности. Важно обеспечить максимальную открытость государственных институтов, широкое обсуждение деятельности госорганов — от планирования до оценки результатов, от представления новых законопроектов до их исполнения. Следует *развивать партнерские отношения между государством, обществом и бизнесом.* Современные подходы к проведению промышленной политики ставят во главу угла не поддержку государством определенных «перспективных» отраслей (поскольку в современном мире все труднее точно их выявить), а формирование продуктивных отношений с бизнесом, получение от него сигналов о препятствиях для развития производства и устранение их.

Сокращение участия государства в экономике. В последние годы роль государственного сектора в российской экономике возросла. По оценкам Минэкономразвития, доля государственных и контролируемых государством компаний достигает 45—50%. Удельный вес таких компаний в инвестициях составляет около 40%. В то же время проведенные в ряде стран исследования подтверждают тезис о большей эффективности негосударственных компаний, поскольку они действуют в рыночной среде, механизмы которой обеспечивают более высокую производительность труда, отбор лучших инвестиционных проектов, активизацию инновационных процессов. Таким образом, необходимо сделать акцент на *частные компании как основной источник развития*, по возможности, быстрее сократить (в идеале — ликвидировать) область нерыночных отношений в российской экономике.

Важное направление в рамках перехода к новой модели системы государственного управления — *аутсорсинг государственных услуг.* При этом органы госуправления лишь определяют свои задачи и цели в рамках единой политики, а выполнение необходимых мероприятий возлагают на внешние коммерческие организации на тендерной основе или с использованием механизмов государственно-частного партнерства.

Переход к *объединенному предоставлению государственных услуг* позволит упростить и ускорить этот процесс на основе большей интеграции органов государственной власти, *повышения качества информационного взаимодействия*. Необходимо создать единую среду электронного обмена документами и сведениями между ведомствами, включив частный сектор в общую систему обмена информацией. Важно упростить и сделать максимально прозрачными процедуры предоставления госуслуг, что снизит и коррупционную составляющую.

Новый подход к способам предоставления государственных услуг сформирует новые требования к органам государственной власти, позволит выстроить адекватную систему мотивации госслужащих. Сейчас госаппарат не мотивирован к изменениям. Повышению качества работы госслужащих будут способствовать: переход на принципы бюджетирования, ориентированного на результат; ужесточение квалификационных требований; формирование системы мониторинга качества государственных услуг. Крайне важны как жесткий контроль со стороны вышестоящих органов, так и участие общественных организаций в оценке такой деятельности. Без одновременного развития институтов гражданского общества громоздкий бюрократический аппарат сам себя изменить не сможет.

Преобразования, направленные на повышение качества оказываемых государством услуг и эффективности расходования средств, должны включать:

— *комплекс мер по обеспечению полного финансирования обязательств, принятых органами государственной власти федерального и регионального уровней, а также органами государственного самоуправления*. Здесь требуется планомерная работа по инвентаризации бюджетных обязательств, особенно в социальной сфере. Ее итогом должна стать выработка предложений об отмене нормативных актов, финансирование которых не способствует устойчивому экономическому росту и развитию социальной сферы, но ложится тяжелым бременем на бюджетную систему;

— *внедрение программно-целевого принципа в бюджетный процесс*. В рамках этого направления необходимо разработать и внедрить систему распределения бюджетных средств по подведомственным программам, нацеленным на решение острых социальных и экономических проблем. При этом для исключения отраслевого лоббирования нужно установить конкурентные принципы отбора программ для бюджетного финансирования, внедрить институт индивидуальных контрактов для сотрудников органов государственной власти и создать систему оценки эффективности осуществления программ. Здесь важен приоритет среднесрочного планирования;

— *совершенствование методов закупок для государственных и муниципальных нужд*. Необходимо полностью перевести финансирование закупок и подрядов для государственных и муниципальных нужд на открытую конкурсную основу и одновременно создать условия для честной конкуренции в рамках таких конкурсов;

— *реформирование системы государственных и муниципальных унитарных и казенных предприятий и бюджетных учреждений*. Суть

этой реформы: сократить государственный сектор и одновременно повысить его эффективность. Уменьшение государственного сектора должно происходить за счет перехода части бюджетных организаций в частный сектор на добровольной основе при поэтапном сокращении бюджетной составляющей их финансирования (касается прежде всего отраслей социальной сферы, особенно образования и здравоохранения). Такие организации участвуют в распределении бюджетных средств на конкурсной основе и несут полную ответственность по своим обязательствам. Оставшиеся бюджетные организации потеряют финансовую самостоятельность и будут финансироваться из бюджета строго по фиксированной смете;

— *совершенствование отчетности*. Здесь предлагается полностью отражать в отчетности государственных и муниципальных организаций операции с бюджетными и внебюджетными средствами, а также модернизировать бюджетную классификацию для повышения прозрачности операций с бюджетными средствами;

— *повышение энергоэффективности в бюджетном секторе*. Бюджетные организации России потребляют в год около 20% всей тепловой и существенную часть электроэнергии. Объекты бюджетной сферы весьма энергоемки, что объясняется крайне неэффективными технологиями и большими потерями в системе теплоснабжения. Зарубежный опыт свидетельствует об эффективности схем государственно-частного партнерства для достижения требуемого энергосберегающего эффекта. В законодательстве предусмотрена возможность временного (на срок действия контракта) изъятия части получаемой экономии из бюджетного оборота для оплаты услуг сервисной компании, а также введения индикатора энергоэффективности в системе государственных закупок. В этом случае государственные органы выступают не исполнителями, а заказчиками услуг, передавая непосредственное выполнение работ в более эффективный частный сектор.

Повышение энергоэффективности в частном секторе также требует пересмотра политики государства. Как показывает практика, текущие меры носят в основном ограничительный характер. Ярким примером реакции частного сектора на неполноту принятых решений стал переход ряда предприятий на выпуск ламп накаливания мощностью 95 ватт вместо 100-ваттных, запрещенных к обороту с 2011 г. Очевидно, правительство добивалось иной реакции. Необходимо совместно с частным сектором не только выработать ограничительные меры, но и предпринять шаги, направленные на стимулирование инвестиций в энергоэффективное оборудование и производство.

Бюджетная политика, кризис и модернизация

В течение нескольких лет до кризиса Россия проводила сравнительно сдержанную фискальную политику, что позволило в период благоприятных внешних условий создать бюджетные резервы в Стабилизационном, а затем в Резервном фонде и Фонде национального благосостояния. В результате к концу 2008 г. суммарные резервы

бюджетной системы России в нефтегазовых фондах достигли 7,8 трлн руб. (18,8% ВВП).

Благодаря длительному благоприятному периоду Россия смогла также погасить большую часть государственного долга (он снизился до 6,5% ВВП к концу 2008 г.). Это один из самых низких уровней госдолга в мире: его средний уровень по странам ОЭСР составлял в 2007 г. 73% ВВП, по странам еврозоны — 71% ВВП.

Как федеральный бюджет, так и бюджет расширенного правительства несколько лет подряд до кризиса исполнялись с существенным профицитом, который, однако, постепенно снижался¹ из-за наращивания государственных расходов. *После создания Стабилизационного фонда в 2004 г. темп роста расходов стал отставать от темпа роста доходов, однако этот разрыв к 2007 г. начал сокращаться из-за смягчения бюджетной политики в части расходов.* Другими словами, и доходы и расходы росли быстрее экономики, однако часть полученных «сверхдоходов» все же сберегалась.

В отличие от России, для которой докризисные годы были исключительно благоприятными, в большинстве развитых стран в этот период наблюдался дефицит бюджета. В среднем по ОЭСР в 2006–2007 гг. он был равен 1,2% ВВП, в 2007 г. дефицит бюджета США составлял 2,8% ВВП, Великобритании — 2,7, стран еврозоны — 0,6% ВВП.

Тем не менее и Россия, и другие страны в результате кризиса столкнулись со схожей проблемой: *новый уровень бюджетных доходов не позволяет финансировать достигнутый в «спокойные» докризисные времена уровень расходов (без роста дефицита и соответственно долга).* Даже при восстановлении темпов роста разрыв между доходами и расходами, увеличившийся в период кризиса (как за счет падения доходов, так и во многих странах за счет увеличения расходов в результате антикризисных мер), требует серьезных мер по бюджетной консолидации. Проблема бюджетной неустойчивости усугубляется неблагоприятными демографическими тенденциями, которые нарастали практически во всех странах.

Кризис показал, что степень внешней зависимости экономики и бюджетной системы России, в частности в период благоприятной конъюнктуры, была недооценена, рост расходов был чрезмерным, а их эффективность — чрезвычайно низкой.

Последствия внешнего шока во время кризиса в России, как и во многих других странах, были значительно смягчены мерами правительства и Центрального банка. В части доходов бюджета важную роль в борьбе с кризисом сыграли автоматические стабилизаторы налоговой системы — механизм формирования ставок НДС и экспортных пошлин на нефть, который позволяет автоматически снижать налоговую нагрузку на нефтяной сектор в случае падения цен на нефть. Автоматические стабилизаторы в части расходов бюджета (например, пособия по безработице) в России работают неэффективно,

¹ В 2006–2008 гг. профицит бюджета расширенного правительства снижался с 8,4% до 6,0 и 4,9% ВВП соответственно. Профицит федерального бюджета в этот период составлял 7,4%, 5,4 и 4,1% ВВП.

поэтому правительство приняло обширную программу дискреционной поддержки экономики, направленную на решение ключевых задач: стабилизацию финансовой системы; поддержку внутреннего спроса и реального сектора экономики; социальную поддержку.

Расходы, официально включенные в антикризисную программу, несколько превысили 1 трлн руб. (2,7% ВВП). Общий объем антикризисных мер (с учетом снижения доходов и бюджетных кредитов регионам) можно оценить на уровне 4,2% ВВП. В 2010 г. программа антикризисных расходов включала меры по поддержке на общую сумму около 325 млрд руб. (0,7% ВВП), однако в официальных оценках объема антикризисных мер не учтено увеличение пенсий, что также можно отнести к мерам социальной поддержки населения. По оценкам МВФ², с учетом расходов на рост пенсий дискреционные меры по поддержке экономики в 2009 г. в России составили 4,5% ВВП, в 2010 г. — около 5,3, в 2011 г. оцениваются на уровне 4,7% ВВП. Фактически повышение пенсий — одна из немногочисленных мер антикризисного пакета, которая не была временной, более того, она означает дополнительные публичные (неотменяемые) обязательства со стороны бюджета в средне- и долгосрочной перспективе. Такой объем дискреционных фискальных мер очень большой по сравнению с другими странами.

Так, объем дискреционных мер фискального стимулирования в 2009 г. в США эксперты МВФ оценивают на уровне 1,8% ВВП, в Великобритании — 1,6, в Германии — 1,7% ВВП. В среднем по странам «большой двадцатки» дискреционные меры стимулирующей фискальной политики составили в 2009 г. 2,1% ВВП, в 2010 г. они оцениваются на уровне 2,0% ВВП. Объем поддержки в России в 2009–2010 гг. сопоставим лишь с расходами Саудовской Аравии (5,4 и 4,2% ВВП соответственно), которая, однако, планирует практически полностью свернуть антикризисные меры в 2011 г. (до 1,6% ВВП).

Структура антикризисных мер в России также существенно отличалась от программ в других странах, что фактически было предопределено состоянием экономики в докризисный период.

Многие страны (например, Великобритания, Испания) включили в пакет антикризисной поддержки строительство объектов инфраструктуры (бесплатных государственных дорог, больниц, школ), одновременно поддерживая рынок труда и внутренних поставщиков промышленной продукции. Подобная поддержка, несмотря на дополнительные бюджетные расходы, не только способствовала развитию экономики, но и проводилась преимущественно с использованием рыночных прозрачных методов (конкурсный отбор исполнителей и т. п.).

В России при низком уровне развития инфраструктуры и неэффективном расходовании средств на ее модернизацию нельзя было поддерживать экономику за счет государственных инвестиций в инфраструктуру. В результате значительная часть антикризисных мер означала прямую поддержку отдельных отраслей и предприятий при помощи взносов в уставные капиталы, дополнительных субсидий, государственных гарантий. В 2009 г. в рамках ФЦП «Модернизация транспортной системы» расходы на инфраструктуру были сокращены

² Fiscal Exit: From Strategy to Implementation // IMF Fiscal Monitor. 2010. Nov.

с 386,2 млрд руб. по закону о бюджете до 283,1 млрд (примерно на четверть). Такая политика была предопределена инерцией управления (новые институты невозможно создать за несколько месяцев) и срочностью необходимых решений.

Повышение пенсий формально решило проблему бедности среди пенсионеров, однако сделало существующую пенсионную систему еще более неустойчивой и несбалансированной в долгосрочной перспективе. Как следствие, неустойчивым и несбалансированным стал федеральный бюджет из-за возросших (и продолжающих увеличиваться) расходов на покрытие дефицита пенсионной системы.

В целом антикризисные меры в социальной сфере и реальном секторе экономики помогли смягчить влияние кризиса в период его активной фазы. Одновременно существенно возросли посткризисные средне- и долгосрочные риски как для бюджетной системы (из-за роста дефицита и обязательств), так и для экономики в целом (инфраструктурные и другие проблемы не решены, однако необходимо существенно сократить бюджетные расходы).

Задачи и перспективы после кризиса

Как отмечалось выше, бюджетные расходы в России крайне неэффективны. По данным Всемирного банка, расходы на поддержку (ремонт и т. д.) дорожной сети в России составляют от 27 до 55 долл. на 1 км по сравнению примерно с 9,5 долл. на 1 км в сходной по климату Финляндии. Другими словами, тех же результатов можно было бы достичь при затратах в 3–5 раз ниже. При этом потребности в создании инфраструктуры в России огромны. По данным Всемирного банка, плотность автодорог в нашей стране составляет в среднем около 37 км на 1000 кв. км (около 110 в Европейской части страны и соответственно около 6 на Дальнем Востоке) по сравнению с 110 км на 1000 кв. км в сопоставимой по территории и климату Канаде. Таким образом, в условиях необходимости бюджетной консолидации и одновременного реформирования государственного сектора экономики, его модернизации ключевым вопросом бюджетной политики должно стать *повышение эффективности расходов* по всем направлениям, без роста их объема.

Например, расходы на национальную экономику, которые в последние годы выросли с 3,5% ВВП в 2005 г. до 5,4 в 2008 и 7,1% ВВП в кризисный 2009 г., не оказали решающего влияния на ее развитие и модернизацию. При этом такой существенный рост достигнут не за счет наращивания инвестиционных расходов (в указанный период объем государственных инвестиций менялся незначительно), а вследствие увеличения государственных субсидий, то есть прямой поддержки тех или иных секторов и предприятий. Общий объем субсидий из бюджета вырос с 1,7% ВВП в 2006 г. до 4,1 в 2008 г. и 5,4% ВВП в 2009 г.

Повышение эффективности расходов должно сопровождаться переходом к рыночным и прозрачным механизмам распределения бюджетных средств, что необходимо для модернизации государственного сектора российской экономики.

В рамках бюджетной политики очень важна проблема обеспечения *долгосрочной бюджетной устойчивости* и снижения зависимости от внешнеэкономической конъюнктуры. Здесь необходимо вернуться к применению (в скорректированном виде) бюджетных правил в отношении использования нефтегазовых доходов. Сейчас цены на нефть растут, но нельзя допустить, чтобы уроки кризиса для российской бюджетной системы не были усвоены и расходы снова стали необоснованно наращивать. В такой ситуации при практически полном исчерпании бюджетных резервов новое падение цен на нефть может оказаться причиной серьезного бюджетного кризиса, привести к необходимости секвестрировать расходы.

Целесообразно в рамках текущего года запретить использовать нефтегазовые доходы, полученные сверх закона о бюджете. Позднее надо перейти к практике ограничения объема используемых нефтегазовых доходов путем установления «цены отсечения», то есть цены на нефть, при превышении которой доходы нельзя использовать на расходы, а нужно сберегать. Такой подход будет способствовать более быстрому проведению бюджетной консолидации и возвращению к сбалансированному, устойчивому бюджету.

Перед всеми странами в настоящее время остро стоит вопрос проведения бюджетной консолидации, то есть снижения уровня первичного дефицита бюджетной системы. По оценкам экспертов МВФ, в большинстве стран будет крайне сложно достичь положительных результатов только за счет снижения расходов.

Опыт предыдущих лет показывает, что в успешных случаях бюджетная консолидация осуществлялась на 70% за счет снижения расходов и лишь на 30% — за счет повышения налогов. Неудачные попытки обычно сопровождалась более высокой долей (около 60%) увеличения доходов бюджета по сравнению с сокращением расходов. Большинство стран, как отмечается в Мониторинге МВФ³, уже в 2010 г. начали снижать дефицит бюджета (около 60% стран). Более того, многие страны заявили о среднесрочных планах по фискальной консолидации. Согласно последним данным МВФ⁴, в среднем по странам «большой двадцатки» уровень дефицита бюджета должен сократиться с 8,3% ВВП в 2010 г. до 5,6% ВВП в 2012 г. Среди стран с развивающимся рынком дефицит должен снизиться с 3,9% ВВП в 2010 г. до 2,8% ВВП в 2012 г.

Считается, что фискальная консолидация ведет к рецессии. Однако история знает немало примеров, когда резкое снижение расходов приводило к высокому и устойчивому росту даже в краткосрочном периоде. Более того, как показывают результаты исследований, сокращение расходов почти в таком же числе случаев, как и их увеличение, вело к ускорению роста. Другими словами, фискальные мультипликаторы в большинстве случаев незначительны. Известно, что они ниже для более бедных стран, стран с более открытой экономикой, гибким обменным курсом и высоким государственным долгом⁵.

³ Fiscal Exit: From Strategy to Implementation.

⁴ Strengthening Fiscal Credibility // IMF Fiscal Monitor Update. 2011. Jan.

⁵ Benetrix A. S., Lane Ph. R. International Differences in Fiscal Policy during the Global Crisis // NBER Working Papers. 2010. No 16346.

Чтобы фискальная консолидация была успешной и безболезненной, экономические агенты должны быть уверены, что в дальнейшем не возникнет необходимости ее повторения. Сокращение расходов и рост доходов в текущий момент воспринимаются легче, если есть уверенность, что это действительно позволит решить бюджетные проблемы, избежать дефолта и предотвратить еще более существенное повышение налоговой нагрузки или снижение расходов в будущем. Более того, эффект любых краткосрочных фискальных мер сильнее, если агенты уверены, что они не приведут к рискам для долгосрочной бюджетной устойчивости и соответственно к необходимости в дальнейшем принимать непопулярные решения. Правительству важно сохранять доверие агентов к принимаемым решениям, а также основывать их на четких правилах.

* * *

Нынешний кризис, как и произошедший в 1998 г., наряду со многими негативными результатами имеет и положительную сторону. Он выявил ошибочные, бесперспективные направления развития, помог понять новые подходы, во многом облегчил проведение в жизнь новых смелых решений. Иными словами, кризис открывает «окно возможностей», которыми необходимо воспользоваться. Особенно важно не расслабляться сейчас, когда большинство ведущих мировых экспертных организаций прогнозируют высокий уровень цен на энергоносители. В период стабильно высоких цен на нефть острота многих нерешенных проблем снижается и бдительность правительства притупляется. Кризис показал, что в экстренной ситуации такие нерешенные проблемы угрожают экономической стабильности и бюджетной безопасности. И этот урок мы должны усвоить.