

# ИТОГИ ДЕСЯТИЛЕТИЯ РЕФОРМ И ПРОБЛЕМЫ ТЕКУЩЕЙ СИТУАЦИИ

Стенограмма выступления

---

Рад выступить в очередной раз на важной конференции в Высшей школе экономики. Я даже являюсь профессором ГУ ВШЭ, хотя сейчас удается меньше работать со студентами. ГУ ВШЭ сделала очень большие шаги в развитии научной мысли, прежде всего, экономической. Правительство прибегает к услугам и помощи ГУ ВШЭ очень часто. По сути, во многих наших рабочих группах совместно с министерствами работают специалисты ГУ ВШЭ. Очень важно, чтобы таких центров было больше, и это происходит. То ли мы вышли на новый уровень развития экономической мысли, то ли кризис нас подталкивает к поиску новых путей. Действительно, мы прибегаем к услугам очень многих институтов. Это очень важно.

Сегодня хотел бы поговорить о некоторых проблемах нынешнего периода. Начнем с того, что 2010 г. – это год десятилетия реформ. Есть возможность подвести некоторые итоги. Этот период можно называть по-разному: эпохой восстановления, эпохой Путина, эпохой повышения уровня жизни. Хочу напомнить, что с 2000 по 2010 гг. ВВП России вырос на 68%, промышленное производство на 47%. Мы восстановили уровень ВВП России до 1990 г. Это хорошо, но отчасти говорит и о том, что 1990-е гг., так же как и некоторые страны мира, мы можем назвать потерянными в части объема и роста экономики.

Реальные располагаемые доходы населения за 10 лет выросли в 2,6 раза, реальная величина заработной платы – в 3,3 раза, реальная величина пенсий – в 3,1 раза, т.е. российские граждане стали жить лучше. Это было продумано и сложилось как результат роста экономики и экономической политики в том числе. Уровень бедности снизился вдвое. Даже в прошлом году, в пик кризиса, ниже прожиточного минимума находилось 14% населения, в то время как в 1999 г., после кризиса – 28%. Должен сказать, бюджетная система страны существенно выросла: реальный рост расходов бюджетной системы вырос в 4 раза, доходы – в 3,2 раза.

Сам ВВП вырос всего лишь на 68%. Это говорит о том, что мы стали использовать серьезный рост доходов от нефти и газа. Мы стали еще более

зависимы от нашего нефтедобывающего сектора, от сырьевого сектора, от временного высокого роста цен. Это один из выводов, который нам нужно сегодня сделать.

За 10 лет в бюджетной сфере была, прежде всего, создана новая налоговая система. Наверно, это главное достижение в экономической сфере. Количество налогов было существенно сокращено, с 50 до 15. При этом, если взять спецрежимы, то сегодня их насчитывается около 25, с учетом спецрежимов для свободных зон, технико-внедренческих зон, упрощенных систем для малого бизнеса, сельского хозяйства, для IT-предприятий. Было сделано много другого в части развития бюджетной системы, правил прозрачности. Присоединение России к новым стандартам прозрачности, в том числе и в бюджетной сфере.

2005 г. останется в истории как год монетизации. До 2005 г. количество принятых законов и обязательств, вытекающих из этих законов, превышало российский бюджет в 3 раза. И они не исполнялись. Мы каждый год игнорировали и приостанавливали их. В некоторые годы, когда началась более цивилизованная жизнь, приостанавливали до трех десятков законодательных норм. Это с правовой точки зрения не очень корректно. Мы законом о бюджете или законом, сопровождающим бюджет, останавливали на время нормы других законов.

После 2005 г. мы привели нашу бюджетную систему в адекватный вид. У нас не стало нефинансированных мандатов. Если сегодня не будем проводить взвешенную политику по сбалансированности, принятию новых обязательств, то у нас есть риск уйти к политике принятия популистских, нефинансированных мандатов.

Могу рассказать о развитии казначейской системы, о развитии трехлетнего бюджетного планирования, о создании нефтегазового бюджета. Последний заработал не в полной мере, не успел еще дать серьезных результатов. Однако создание Резервного фонда и Фонда национального благосостояния стало решающим фактором преодоления пика кризиса в прошлом году.

Сделано немало, но меньше, чем мы хотели. Можно задаться вопросом, почему в условиях благоприятной конъюнктуры, в очень комфортных внешних условиях всех усилий – интеллектуальных, политических и организационных – нам не хватило, чтобы провести реформы? Прежде всего, реформы институтов. Хотя такие усилия предпринимались. Нам приходится отвечать на вопросы, почему не работает правоохранительная система в должной мере, почему не работает судебная система, почему не реализуется объективный арбитраж на рынке, почему нет постоянной подпитки конкуренции и ее стимулирования?

Безусловно, развитие институтов – это более сложная и комплексная проблема, чем может показаться, особенно в реализации. Сейчас читаю книгу Егора Гайдара «Смуты и институты». Последняя книга, которую он оставил. Интересные наблюдения. Правительства многих стран очень неохотно идут на реформы, когда все хорошо, когда хорошие доходы. Когда эти возможности появляются вне зависимости от состояния институтов и повышения эффективности. Я продемонстрировал, что эти возможности появлялись. К сожалению, только когда противоречия накапливаются и проявляются очень остро, начинаются реформы.

Нужно ли нам ждать этого у себя? Думаю, сегодняшний мировой кризис является точкой отсчета и серьезным предупреждением, что нам нужно пере-страивать и модель экономики, и институты. И только проводя одновременно экономические реформы, добиваясь конкуренции на рынках, проводя реформу политических институтов, в том числе добиваясь политической конкуренции, можно получить необходимый результат, позволяющий институтам общества заработать эффективно. Это сегодня очевидно. Такой вывод делают многие. Наша задача – не упустить этот шанс и так настроить свою работу.

Хочу остановиться на текущей ситуации. Вопрос в том, как мы будем себя чувствовать в ближайшие годы и как будем выходить из кризиса, который продолжается. Первые признаки роста, которые есть в мире и у нас в стране – очень неустойчивые. Мы понимаем, что экономический рост в мире связан с фискальными пакетами многих стран и с действиями центробанков по поддержке ликвидности. Это иллюстрируется очень низкими ставками рефинансирования ЦБ. Пока ведущие центробанки мира сохраняют очень низкие ставки кредитования. Очевидно, что при рисках инфляции ставки будут расти. Сегодня все ждут этого момента. Как сложится реальная динамика? Придется повышать ставки еще до того, как заработает мотор мировой экономики? Придется снижать фискальные пакеты и уменьшать дефициты своих бюджетов еще до того, как заработает реальный конечный спрос? Сегодня четкого ответа нет. Поэтому риски сохраняются.

Хотя кто-то говорит, что это будет не вторая рецессия, а второй кризис. Сегодня такого мнения придерживается меньшинство экономистов. Но в условиях мирового кризиса мы не знаем точно, как развяжутся те узлы, которые сложились. При этом все страны следят за возможностями администрации США по сокращению дефицита бюджета, возможностями властей ведущих европейских государств сократить свой дефицит бюджета. Все мы понимаем, что это социально не популярные меры. Некоторые страны Европы начинают эту

работу. Новый проект бюджета Германии ведет к сокращению государственных расходов, вводятся новые налоги, в том числе на финансовый сектор. Это только начало. Каков будет тренд дефицитов ведущих стран, насколько они смогут политически провести новые посткризисные пакеты, еще нельзя ответить точно. Мы видим, что очень много здесь зависит от действий правительств, от их политического авторитета, от готовности следовать рациональным мерам политики. Такие действия будут предприняты в зависимости от политической ситуации в этих странах.

Ситуация в России чем-то похожа, а чем-то – нет. Сегодня мы очень сильно зависим от мирового рынка. В России рост ВВП в последнем квартале прошлого года объясняется динамикой прироста запасов после их некоторого снижения в середине 2009 г. Можно сказать, что наша антикризисная политика была направлена на поддержку населения, на уменьшение потерь граждан. Россия – одна из стран, которая обеспечила сохранение реального уровня доходов населения в прошлом году. Это обстоятельство является непростым и уникальным. С одной стороны, оно положительно. С другой, это законсервировало проблемы предприятий, прежде всего, сохранена часть рабочей силы, которая не была востребована в момент кризиса. Сохранен уровень зарплат в экономике, что в условиях кризиса существенно уменьшает прибыль и будущие инвестиции.

До кризиса уровень заработной платы был 25% ВВП. Сейчас он такой же. При этом после кризиса 1998 г. фонд заработной платы существенно сократился, что увеличило возможности предприятий, так как стоимость рабочей силы сильно упала. Это был особый фактор быстрого восстановления после кризиса 1998 г. Сейчас мы, защищая население, уменьшили некоторые стимулы и факторы роста в ближайшие год-два. После такой бурной поддержки остается задача увольнения избыточной численности персонала, повышения производительности труда предприятий, снижения издержек. Это объективные факторы экономического роста в ближайшее время.

Не заработают те из них, которые работали на экономический рост до кризиса. Мы не будем подпитываться высокими ценами на сырьевые товары. Не будет такого притока капитала, в основном краткосрочного и среднесрочного. Это будет более умеренный приток. Мы должны опираться на возможности финансовой системы по модернизации экономики. Формирование стабильной макроэкономики с низкой инфляцией и низкими ставками кредитования является ключевой задачей, которая по масштабу влияния перекрывает любые другие действия правительства по поддержке отдельных отраслей, по

введению мер повышения эффективности, которые заработают позднее. Сегодня снижение инфляции и ставки кредитования являются важнейшими факторами будущего роста, при этом мы стартуем в худшей ситуации по сравнению с другими странами, так как у них ставки кредитования сейчас очень низкие: от 0,5 до 1,5%, а на рынке с учетом риска кредиты от 4 до 6%. Мы же в условиях российской ставки рефинансирования ЦБ в 8,25% имеем кредиты очень дорогие – около 15%. И в кризис они доходили до 20–25%. Мы вошли в кризис с очень высокой инфляцией и очень высокими ставками.

В российских условиях, связанных с девальвацией и инфляцией, нам пришлось поддерживать высокие ставки Центрального банка. Но, как мы и обещали, с середины прошлого года ставки снижаются. Сейчас, вероятно, такое снижение пока не будет продолжаться. Говорю не как представитель Центрального банка, а скорее, как наблюдатель, эксперт, потому что имеем пока риски возобновления инфляции. Сейчас цены падают в связи со слабым спросом, с избыточным объемом производства, с избыточными мощностями. Правильнее сказать, избыточными мощностями некоего роста, который связан с краткосрочными факторами спроса. А стабильных долгосрочных факторов спроса еще не сложилось, поэтому мы имеем до сих пор опасность инфляции. Как только спрос начнет разогреваться, у нас будет опасность роста инфляции. Поэтому меры Центрального банка и Правительства по ограничению объема денег могут оказаться снова востребованными.

На днях на заседании Банковского совета с участием представителей Госдумы, Совета Федерации, Администрации Президента мы рассматривали ситуацию по сценариям денежно-кредитной политики. У нас, к сожалению, очень высокая неопределенность этих сценариев, связанных с ценами на мировом рынке, с притоками и оттоками капитала, с факторами спроса. В связи с этим консервативная политика в рамках денежно-кредитной системы остается очень важной. Ее, уверен, Центральный банк будет осуществлять. Нам нужно избежать возможного нового роста инфляции после прохождения сезонных факторов и не допустить ее роста в конце года. Это также важнейший фактор дальнейшего снижения ставок капитала на рынке и расширения кредитов.

Кредиты в российской экономике в прошлом году не выросли, но и не упали, хотя в ведущих мировых экономиках падают. В США и в Европе идет кредитное «сжатие». Оно объективно связано с кризисом и уменьшением спроса, с уменьшением перспектив промышленности, с высокими сохраняющимися рисками, с неопределенностью будущего спроса, который еще не заработал в полной мере. Такая же ситуация у нас, но объем кредитов удерживается на

достигнутом уровне. Думаю, в этом году он вырастет от 5 до 10%, но это оптимистический прогноз. Это скорее не причина, а следствие сохраняющихся трендов спроса и темпов роста. Кредит будет идти как бы параллельно со спросом. И по мере востребованности кредиты в российской экономике начнут расти.

Очевидно, что только макроэкономическими мерами не добиться существенного экономического роста и проведения реформ, которые способствовали бы снижению издержек предприятий, улучшению конкуренции. Необходимо развитие всех институтов модернизации и инновации, потому что именно в рамках этих институтов и этих механизмов мы можем привлечь в массовом количестве те технологии, которые снизили бы издержки и повысили производительность труда. Нам придется заимствовать технологии, преодолевать более быстрыми темпами отставание, которое в некоторых отраслях составляет 10–20 лет. Необходимо заимствование и строительство новейших предприятий, внедрение новейших технологий, их покупка или привлечение в рамках прямых иностранных инвестиций.

Прямые иностранные инвестиции являются позитивными для России. Они несут, как правило, высокие технологии, технологии более высокого уровня, чем сейчас в России. Надо создать благоприятную среду инвестиционного климата, который сделал бы безопасным, комфортным приход сюда ведущих предприятий или создание их союзов с нашими российскими предприятиями.

Наша финансовая система при низких ставках может финансировать большие проекты. Еще лет 7 назад сказать, что ведущий российский банк может профинансировать проект в 2 млрд. долл., было сложно. Сегодня это абсолютно реально. С учетом достигнутой капитализации российской банковской системы и совместно с иностранными банками у нас может реализовываться проект на 2 или 5 млрд. долл. Хотя больше будут востребованы средние проекты. И возможность их реализации сегодня зависит не от недостатка финансовых ресурсов, а от состояния инвестиционного климата, защищенности инвестора на российском рынке. В этом деле нам тоже нужно сделать прорыв. Такие предложения Правительство сейчас готовит, это стало предметом внимания Президента Российской Федерации, Председателя Правительства. Некоторые предложения будут озвучены уже в ближайшие дни, в том числе и на съезде РСПП. 20 апреля Премьер будет выступать в Парламенте с отчетом за предыдущий год о ходе выполнения антикризисной программы. Думаю, что так шаг за шагом эти меры будут озвучены.

В мае мы будем представлять точку зрения на новые элементы нашей политики, которая станет естественной после кризиса. В бюджетной системе

тоже будут происходить существенные изменения. Некоторые из них мы озвучим совместно с коллегами из МЭР на нашей совместной коллегии. Решено провести такую коллегию как символ совместной работы в условиях кризиса. В ближайшее время состоится совместная коллегия Министерства финансов и Министерства экономического развития.

В части бюджетной политики скажу, что после четырехкратного роста расходов федерального бюджета в реальном выражении будет десятилетие без роста расходов. В какой-то момент нам придется даже снизить расходы в реальном выражении, к 2015 г., по моей оценке, до 20%. Это консервативный сценарий. А к 2020 г. мы вернемся к уровню федеральных расходов примерно 2010 г. Это очень серьезный вызов. Это означает, что нам не удастся так же раздавать деньги или надеяться на то, что мы достигнем каких-то результатов за счет экстенсивных возможностей.

Сложно будет сделать это и политически, и в рамках работы Правительства. Даже подготовка ближайшего трехлетнего бюджета показывает, что многие министерства, особенно промышленный блок нашего Правительства, предлагают проекты и программы субсидирования экономики, превышающие докризисные, считая, что только сейчас за счет бюджета мы поднимем целые отрасли. Думаю, и у нас в Правительстве нужно поменять психологию, понимать, что в первую очередь нам придется опираться на рыночные институты, конкуренцию, возможности финансового сектора страны генерировать дешевые деньги. А не действовать за счет бюджета и бюджетных возможностей, которые в ближайшее десятилетие будут существенно меньше.

Сейчас не говорю, почему у нас могут расти доходы бюджета в реальном выражении. Я выступал по этой теме. На коллегии Министерства скажу еще об этом. Это новые вызовы власти, потому что нам придется делать больше за счет того же объема средств в реальном выражении, который сейчас у нас есть. И если мы не повысим эффективность этих расходов, если мы не добьемся повышения отдачи от каждого рубля, будь-то строительство дорог, здравоохранение, где очень большие резервы эффективности, в других отраслях, например, при закупке оборонного заказа, который имеет свои такие же недостатки, то нам придется тогда повышать налоги. Иначе задачи придется исполнять, а средств будет недостаточно. Думаю, мы избежим повышения налогов. Но это означает, что нам придется перестроить всю работу по повышению эффективности бюджета, создав новые элементы прозрачности бюджетной системы, новые институты.