

**ИНСТИТУТ ЭКОНОМИКИ
ПЕРЕХОДНОГО ПЕРИОДА**

Научные труды
№ 40Р

**ЭКОНОМИЧЕСКИЙ РОСТ:
ПОСЛЕ КОММУНИЗМА**

(Материалы международной конференции)

**Москва
2002**

Институт экономики переходного периода

Институт экономики переходного периода провел в Москве 20-21 марта 2002 года Международную конференцию “Экономический рост: после коммунизма”. Завершение первого этапа посткоммунистической трансформации сделало актуальным вопрос о характере экономического роста в России. Поэтому центральным вопросом дискуссии стало определение путей консолидации экономического роста, создания условий для обеспечения высокого устойчивого роста российской экономики.

В настоящем сборнике содержатся как выступления, так и статьи участников конференции, подготовленные авторами по тематике их выступлений.

Редактор: Н. Главацкая

Корректор: С. Хорошкина

Компьютерный дизайн: В. Юдичев

Настоящий сборник издан на средства гранта, предоставленного Институту экономики переходного периода Агентством международного развития США

ISBN 5-93255-079-1

Лицензия на издательскую деятельность Серия ИД № 0279 от 19 июня 2000 г.

103918, Москва, Газетный пер., 5

Тел. (095) 229-6413, FAX (095) 203-8816

E-MAIL – root @iet.ru, WEB Site – <http://www.iet.ru>

© Институт экономики переходного периода 2002.

Содержание

Раздел 1. Макроэкономические факторы экономического роста	6
Е. Гайдар России необходимо надежно закрепиться в "клубе конвергенции"	7
А. Улюкаев Основные направления финансовой политики как предпосылки консолидации роста.....	10
А. Крюгер Реформы и рост в России.....	19
М. Задорнов Финансовая политика: гарантии и стимулы экономического роста	27
А. Дворкович Стратегическое бюджетное и инвестиционное планирование	33
Е. Гавриленков Экономический рост в России и ряде других экономик с противоречивыми экономическими системами	40
П. Жуков Политика ускоренного развития экономики России.....	44
С. Дробышевский Внутренние факторы денежно-кредитной политики России	57
А. Костриченко Проблемы и перспективы рынка ценных бумаг в России	93
Н. Райская, Я. Сергиенко, А. Френкель Особенности хозяйственной динамики в переходной экономике России	98
А. Харбергер Производительность и реальный валютный курс	110

Раздел 2. Институциональные факторы экономического роста	146
К. Люхто	
Процесс глобализации и российские инвестиции за границей	147
С. Дубинин	
Экономический рост и реформы естественных монополий	175
В. Драганов	
Таможенная политика и экономический рост	181
О. Скворцов	
Дороги как фактор экономического развития.....	184
А. Ильницкий	
Книгоиздание в контексте социально-экономических преобразований в современной России	188
А. Лопес-Кларос	
Перестройка МВФ – некоторые предварительные предложения	212
Р. Антчак, М. Маркевич, А. Радзивилл	
МВФ, макроэкономическая стабилизация и валютный кризис в некоторых странах СНГ	220
Раздел 3. Политические факторы экономического роста	273
В. May	
Экономический рост и постиндустриальные вызовы	274
С. Афонцев	
Мобилизация политической поддержки реформ: мотивации, стратегии, результаты	283
М. Алексеев	
Фискальная независимость местных бюджетов	290
Л. Арон	
Бедные демократические страны	300
К. Яновский	
Политические и правовые источники инвестиционных рисков в российских регионах	313
Раздел 4. Социальная политика.....	321

A. Починок	
Реформы в социальной сфере - необходимые условия экономического роста	322
В. Гимпельсон	
Сколько в России занятых? Измерение, динамика и структура	329
Р. Капелюшников	
Российская безработица: оправдались ли опасения	347
А. Суринов	
Август 1998 года – воздействие на социальное неравенство и потребительское поведение домохозяйств в России	355
Раздел 5. Бюджетная и налоговая политика	378
С. Баткибеков	
Основные направления повышения эффективности бюджетных расходов	379
П. Кадочников	
Перспективы создания Стабилизационного фонда в РФ	386
А. Шадрин	
Проблемы развития системы субнациональных заимствований. Институциональные аспекты	389
Д. Некипелов	
Оценка некоторых результатов реформы подоходного налога	410
С. Четвериков	
Анализ перераспределения средств между федеральным и региональными бюджетами в рамках системы межбюджетных отношений, оценка стабилизационных свойств перераспределительных инструментов	415
Е. Шкrebela	
Реформирование налогообложения прибыли	426
Ю. Бобылев	
Реформа налогообложения минерально-сырьевого сектора	441

Раздел 1

Макроэкономические факторы экономического роста

Е. Гайдар
Директор ИЭПП

России необходимо надежно закрепиться в "клубе конвергенции"

Проблемы экономического роста после социализма, устойчивости этого роста, факторов, которые на него влияют, - все это выходит сегодня на первый план. Двадцать лет назад, благодаря так называемой Комплексной программе научно-технического прогресса, в Советском Союзе действовал мощный блок научных учреждений, которые занимались исследованием долгосрочных проблем экономического развития. Подавляющее большинство экономических институтов давали свои прогнозы относительно того, какой будет наша страна через двадцать лет. К реальной жизни такого рода исследования имели мало отношения, тем не менее, они позволяли организовывать обсуждения существовавшей экономической проблематики. В то же время практически никто не составлял прогнозы о том, какой будет отечественная экономика через три, через шесть месяцев или в течение ближайшего года.

Сегодня мы располагаем большим числом квалифицированных публикаций, в основе содержания которых - краткосрочный анализ и краткосрочное прогнозирование событий в российской экономике. И очень слабо представлены исследования, связанные с долгосрочной перспективой. В условиях бурного переходного периода такой перекос был неизбежным, но сейчас ситуация объективно меняется. Произошла глубокая трансформация собственности. В крупных российских компаниях составляются программы долгосрочного развития, идет работа над крупномасштабными инвестиционными проектами. Для того чтобы их осмысленно осуществлять, необходимо понимать, какой станет окружающая среда к тому времени, когда инвестиционный проект будет реализован. Мы ведем переговоры о вступлении во Всемирную торговую организацию, и, надеюсь, они будут достаточно эффективными. Между тем, вести их, не имея представления о долгосрочных приоритетах в области банковского сектора, сферы услуг, аграрной экономики и т.д. достаточно сложно. И у бизнеса объективно растет спрос на работы, связанные со стратегией развития экономики.

На эти факторы, определяющие устойчивый спрос на исследования, посвященные долгосрочным факторам экономического роста, накладывается текущая политическая конъюнктура.

За последние полтора-два года в ряде важных для экономики областей были проведены довольно глубокие и важные реформы. Но, к сожалению, способность любого правительства проводить глубокие структурные реформы ограничена.

Тут-то и возникает соблазн прибегнуть к патентованным средствам: начинаем выбирать отраслевые приоритеты, обсуждать вопросы субсидирования той или иной отрасли, делать прочие малоосмыслиенные с точки зрения экономической политики вещи, которые скорей всего ни к чему, кроме роста коррупции и дополнительным препятствиям на пути экономического роста, не приведут. Понимание того, что происходящее в экономике сегодня имеет свои корни в событиях начала 90-х годов (а от осуществляемого нами сейчас в огромной степени зависят перспективы роста в 2005-2010 годах), свойственно любому серьезному исследователю. Значительно труднее добиться, чтобы это понимание стало свойственным обществу и тем, кто принимает принципиальные политические решения. В этой связи важнейшая задача, которая перед нами стоит, - избежать того, что Хайек называл "пагубной самонадеянностью". Нужно четко представлять себе границы того, что мы знаем об экономическом росте и, особенно, о постсоциалистическом экономическом росте.

В прошлом году была опубликована интересная работа профессора W. Easterly, перечитав которую, еще раз понимаешь, что, к сожалению, и сегодня, спустя два века углубленного изучения, мы знаем об экономическом росте немногим больше того, что знал Адам Смит в конце XVIII века. А именно: для богатства народов, т.е. для экономического роста, необходимы в первую очередь мир, низкие налоги и разумные законы. Весь массив знаний, который мы накопили за два с лишним столетия, не очень много прибавляет к тому, что было понятно к концу XVIII века. И это не потому, что экономисты уделяли мало усилий исследованию этого вопроса, просто проблемы оказались предельно сложными. Мы изучаем не стационарную ситуацию, а постоянно изменяющийся процесс, и то, что лет тридцать назад казалось абсолютно очевидным, воспринимается и трактуется сегодня совершенно иначе. В середине-конце 80-х годов было крайне трудно понять, например, что Япония стоит перед тяжелейшим экономическим кризисом. Сегодня это очевидно. Связано это со спецификой японских ин-

ститутов и трудностью их адаптации к постиндустриальной фазе развития страны.

Мы гораздо лучше знаем, чего не следует делать, если мы не хотим остановить экономический рост, нежели то, что можно и нужно предпринять для его форсирования. Не нужно манипулировать валютным курсом и допускать образование черного рынка. Не нужно допускать высокую инфляцию. Не нужно допускать крупный бюджетный дефицит. Желательно иметь менее коррумпированную бюрократию. Желательно опираться на хорошо работающую правовую и судебную систему. Этот набор условий достаточно изучен и понятен. Но попытки ускорить рост на основе набора нестандартных рецептов, к сожалению, оказываются мало результативным. При доставшейся нам в наследство крайне неэффективной бюрократии риски ошибок в выборе отраслевых приоритетов особенно велики.

К тому же надо помнить, что решаем мы не задачу догоняющего индустриального развития, где в качестве ориентира можно взять образ структуры экономики более развитых стран и пытаться этим образом подражать. Мы решаем другую, гораздо более сложную задачу - задачу догоняющего постсоциалистического постиндустриального развития, где сами закономерности развития изучены существенно хуже, где перемены происходят очень быстро. И есть огромный риск того, что, выбрав и реализовав некий отраслевой приоритет, мы окажемся перед досадным фактом: результаты этой реализации никому не нужны, не востребованы рынком. Именно по такой причине усилия, направленные на создание гибкой системы национальных институтов, обеспечивающих рост, гораздо продуктивнее, нежели попытки выстроить ту или другую модель отраслевой политики.

В последние годы укоренилось понятие "клуба конвергенции", то есть набора стран, в котором менее развитые страны с меньшим уровнем ВВП на душу населения растут в долгосрочной перспективе темпами более высокими, чем страны более развитые. Этим клубом охвачен отнюдь не весь мир, а Советский Союз выбыл из него еще в конце 70-х годов. Содержательная база конвергенции - это способность стран, соответствующих национальных институтов поддерживать эффективный обмен рыночно ориентированной информацией о технологиях, которые могут быть применены в менее развитых странах, обеспечивая им более высокие темпы экономического роста, чем имеют те страны, которые находятся на грани собственных технологических возможностей. Сложнейшая задача России сегодня - надежно закрепиться в "клубе конвергенции". Мне кажется, это

играет роль неизмеримо более важную, чем величина темпов роста, которых нам следует добиваться в 2002-2003 годах.

A. Улюкаев

Первый заместитель Министра финансов РФ

Основные направления финансовой политики как предпосылки консолидации роста

Я очень рад возможности выступить в этом зале, поскольку конференции Института экономики переходного периода стали выдающимся событием в экономической и политической жизни не только нашей страны, но и в международной экономической жизни. Вероятно мне, как чиновнику, положено начать с наших достижений за последние годы.

Мы четвертый год подряд выдерживаем высокие стабильные темпы экономического роста, причем набор факторов роста меняется. Так, в прошлом году рост ВВП на 5% достигался, прежде всего, за счет внутренних факторов, доля которых в общем объеме роста составила 87%. Большую часть внутренних факторов обеспечил потребительский спрос, который корреспондировал как с ростом реальных денежных доходов на 6% за год, так и с ростом розничного товарооборота практически на 11% за тот же период.

Вторым серьезным фактором роста было увеличение инвестиций в основной капитал, которые приросли почти на 9% за прошлый год. Это особенно отрадный фактор, поскольку рост инвестиций происходил на фоне некоторого сокращения сальдо торгового баланса. Рост инвестиций происходил, наверное, в обратной зависимости от величины чистого оттока капитала, который сократился примерно на 7 млрд долларов за год. Понятно, что ситуация с высоким положительным сальдо платежного баланса, которое хотя и было ниже, чем в 2000 году, но тем не менее обеспечило прирост почти на 9 млрд долларов резервов денежных властей, потребовала серьезных мер по обеспечению макроэкономической сбалансированности. В условиях, когда Центральный Банк России был, видимо, ограничен в использовании своих механизмов регулирования, значительную долю ответственности пришлось взять Министерству финансов. С этим связан высо-

кий уровень профицита бюджета по итогам прошлого финансового года – 2,9% ВВП.

В результате выполнено две базовые задачи: первая - выплата долга в соответствии с оригинальным графиком (не все позиции долга были включены в закон о бюджете прошлого года) и вторая – создание механизма стерилизации и обеспечения контроля над уровнем инфляции. В итоге инфляцию в прошлом году удалось удержать на уровне 18,5% по индексу потребительских цен, что можно считать неплохим результатом. В области собственно бюджетной политики профицит бюджета существенно увеличился (фактически в два раза), и это на фоне того, что происходило не сокращение, а увеличение общего объема расходов федерального бюджета. В целом доходы бюджета составили 17,6% ВВП при расходах в 14,7%, а по консолидированному бюджету доходы достигли 29,6% при 26,6% расходов, т.е. практически весь объем профицита в консолидированном бюджете обеспечил федеральный бюджет и только одну десятую процента ВВП – бюджеты субъектов Федерации. При этом первичный профицит федерального бюджета составил 5,5% ВВП. Достичь таких показателей удалось благодаря, прежде всего, продолжению налоговой реформы с резким улучшением налогового администрирования.

Хочу напомнить о таких мерах по снижению налогового бремени, как введение плоского одноставочного подоходного налога, регрессия по единому социальному налогу, сокращение с 4% до 1% объемов оборотных налогов. Все это не только не привело к снижению налоговых поступлений, но на фоне серьезного улучшения налогового администрирования обеспечило их увеличение. Рост собираемости налогов за прошлый год был более 4%, а в целом за три прошедших года вообще сложилась уникальная ситуация: практически в полтора раза увеличилась собираемость налогов, а это означает, что налоговое бремя не только уменьшилось по объему, но стало распределяться гораздо более равномерно. Это обеспечивало более здоровую конкуренцию на всех рынках товаров и услуг, при которой преимущества формировались не за счет ухода от налогообложения, а за счет лучшего использования факторов производства. В прошлом году была упрощена система и снижены ставки импортного таможенного тарифа, что, наряду с улучшением таможенного администрирования, увеличило поступления и по этому показателю.

Конечно, и экономический рост сам по себе и хорошая внешнеэкономическая конъюнктура также способствовали увеличению поступления доходов в бюджетную систему. На этом фоне удалось обеспечить и неко-

торое увеличение расходных обязательств. Общий объем расходов федерального бюджета составил 14,7%, причем изменилось соотношение между процентными и непроцентными расходами. У нас уже в течение последних трех лет сокращалась доля процентных расходов в общем объеме расходов федерального бюджета, и в прошлом году она составила чуть больше одной шестой расходов или 2,6% ВВП. Это позволило без ухудшения общих макроэкономических пропорций серьезно увеличить финансирование по непроцентным расходам - на 1,2% ВВП. Примерно 12% ВВП составили непроцентные расходы.

Должен сказать, что среди специалистов оценка влияния непроцентных расходов бюджета на экономический рост неоднозначна и противоречива. С моей точки зрения, нет прямого влияния непроцентных расходов на экономический рост, и у государства отсутствует непосредственная задача сокращения непроцентных расходов, как фактора воздействия на экономический рост. Существует задача снижения непроцентных расходов как фактора обеспечивающего возможности для снижения налогового бремени, которое прямо влияет на экономический рост. Главной задачей является не столько арифметическое сокращение расходов, сколько задача структурная: какие именно непроцентные расходы мы готовы были профинансировать в приоритетном порядке, какие мы должны были ограничивать.

В прошлом году были предприняты значительные усилия, чтобы справиться с задачей ликвидации накопленной задолженности по обязательствам прошлых лет. Формально соответствующие расходы, конечно, вошли в непроцентные расходы прошлого года, но фактически это были обязательства прошлых лет, прежде всего кредиторская задолженность по государственному оборонному заказу, кредиторская задолженность по социальной сфере. И другой важный момент, на который необходимо было обратить самое серьезное внимание при финансировании расходных обязательств, заключается в том, чтобы выбрать из дополнительных расходов, которые позволяют разгрузить бюджетную систему страны в будущем, дополнительные вложения в прошлом году в реформу вооруженных сил и правоохранительных органов.

Остановлюсь также на вопросе изменения соотношения между уровнями бюджетной системы в пользу федерального уровня. Уровень централизации доходов увеличился в связи с тем, что налог на добавленную стоимость стал полностью зачисляться в федеральный бюджет. По этому поводу существуют разные точки зрения, идет дискуссия на тему, что цен-

трализация финансовых средств на уровне федерального бюджета снижает стимулы экономического развития субъектов Федерации. Хотелось бы сказать, что здесь, с моей точки зрения, не допустим такой простой арифметический подсчет: если записано в Бюджетном кодексе, что доходы должны делиться 50:50 между федеральным уровнем и субъектом Федерации, то при отходе от этой пропорции искажается ситуация. С моей точки зрения, главное состоит в том, насколько объем расходных обязательств соответствует объему расходных полномочий. Если при сокращении объема доходных полномочий субъектов Федерации, муниципальных образований мы обеспечиваем в меру этого и сокращение расходных обязательств, то не происходит искажений в межбюджетных отношениях. В нашей ситуации та пропорция, которая есть сейчас между уровнями бюджетной системы, нормальна для стран федеративного устройства, сходного с Россией по масштабу экономики, по численности населения, по уровню экономического развития.

В 2002 году мы продолжаем линию на обеспечение макроэкономической стабильности. Уже начало этого года удалось пройти с меньшим уровнем потрясений, чем в прошлые годы. Я имею в виду, что контроль над уровнем инфляции удалось остановить уже фактически во втором месяце года. В январе прошлого года у нас была инфляция 2,8%, в феврале - 2,3%. В этом году мы начали с более высокого уровня: в январе - 3,1%, но затем в феврале вышли на уровень 1,2%. Я уверен, что в марте у нас инфляция будет не выше, а, скорее всего, немножко ниже этого уровня, и мы, начиная со второго месяца года, выходим на уровень примерно 1% в месяц, что позволяет нам полностью вписаться в то, что было заложено в законе о бюджете – 12-14%. Эта тенденция свидетельствует о том, что бюджетная политика, политика расходов, политика равномерности расходования стала лучше выполняться. Но в целом это, конечно, важнейшая задача на ближайший период.

Мы должны обеспечить равномерность бюджетных расходов. На самом деле, серьезный вред для макроэкономической стабильности для уровня инфляции причиняет неравномерность выброса средств в экономику. Каждый раз, когда мы в течение года накапливаем серьезные остатки на бюджетных счетах главного управления федерального казначейства, а бюджетополучатели – на своих счетах в территориальных органах федерального казначейства, а затем в декабре эти деньги вбрасываются в экономику, тем самым и создаются условия для всплеска инфляции, и формируются инфляционные ожидания, гасить которые бывает не так просто.

Именно эту задачу обеспечения равномерности расходов мы сейчас перед собой ставим, меняя способы и процедуры работы с главными распорядителями бюджетных средств, с бюджетополучателями, давая теперь главным распорядителям, т.е. министерствам и ведомствам большую возможность свободы маневра. Теперь мы не доводим им лимитов ежемесячных бюджетных обязательств, они действуют в рамках квартальной росписи, т.е. у них есть большая возможность перебрасывать одни статьи расходов на другие, чтобы таким образом не формировать излишних запасов средств, которые могут быть несколько месяцев в ожидании того момента, когда они будут асигнованы и направлены на выполнение фактических функций.

Перед нами стоит серьезная задача дальнейшего проведения налоговой реформы. В этом году у нас был предпринят очень серьезный шаг в этом направлении – снижение ставки по налогу на прибыль предприятий до 24% при отмене льгот, которые были прежде введены по этому налогу. Пока мы, к сожалению, не имеем сопоставимых данных для анализа, потому что в соответствии с инструкциями Министерства по налогам и сборам уплата налога на прибыль происходит по условиям III квартала прошлого года, поэтому есть основания полагать, что сейчас уровень сбора по налогу на прибыль немного завышен. Мы будем иметь точные сведения, наверно, только со II квартала, но в целом мы полагаем, что реформа окажет благотворное влияние на финансы предприятий и позволит улучшить общую экономическую ситуацию. Второй важный момент – это введение плоской простой ставки налога на добычу полезных ископаемых. Хочу напомнить, что мы твердо следуем по пути снижения налогового бремени: со следующего года отменяем – из оборотных налогов – налог на пользователей автодорог, что серьезно снижает налоговое бремя на предприятия. По условиям текущего года это примерно 1,3% ВВП. С 2004 года у нас дополнительно снижается налоговая нагрузка в связи с отменой налога с продаж. Остается только один базовый косвенный налог – налог на добавленную стоимость.

Все более важной становится задача оптимизации бюджетных расходов, и в этой связи мы должны провести серию очень серьезных мероприятий по перенастройке механизма формирования бюджетных обязательств. Необходимо реформирование всей системы бюджетных обязательств, что, прежде всего, связано с объемом законодательных полномочий и пересмотром всей системы мандатов, большая часть которых относится к числу нефинансируемых мандатов. Приблизительная оценка нефинансируемых

мандатов в расчете на год составляет около 8% ВВП, т.е. больше 700 млрд рублей в условиях прошлого года. Объем нефинансируемых мандатов вызывает необходимость бюджетам разного уровня принимать решения текущего характера, чтобы как-то справиться с ситуацией. Нефинансируемые мандаты ставят в очень сложное положение тех, кто предоставляет соответствующие услуги, прежде всего для системы жилищно-коммунального хозяйства и транспорта.

Мы делали в прошлом году и делаем в этом году серьезные шаги в этом направлении с тем, чтобы, с одной стороны, определить те мандаты, которые в любом случае должны быть профинансированы. У нас в рамках межбюджетных отношений функционирует Фонд компенсаций, куда включены обязательства по таким важным мандатам, как законодательство об инвалидах и о детских пособиях. С этого года через Фонд компенсаций будут финансироваться обязательства перед лицами, пострадавшими в период политических репрессий, от чернобыльской и некоторых иных техногенных катастроф.

С другой стороны, все, что не может быть профинансировано, подлежит отмене, прежде всего отмена ряда натуальных льгот. Хочу заметить, что у нас до сих пор натуальными льготами по оплате жилья и коммунальных услуг пользуются 42 категории населения, около 2/3 общей численности. Примерно такая же ситуация с транспортными льготами. Мы начали с перевода натуальных льгот в форму денежной компенсации: сейчас во втором чтении принят соответствующий закон о повышении денежного довольствия военнослужащим при отмене льгот по оплате жилья и коммунальных услуг. Уже внесены в Государственную Думу соответствующие законопроекты, касающиеся работников судов, прокуратуры и правоохранительных органов. Прошел обсуждение в Правительстве и в скором времени будет внесен в Думу закон о переводе в форму жилищных субсидий натуальных льгот для других категорий населения, что позволит очень серьезно продвинуться по этому пути. В следующем году мы должны будем предпринять соответствующие шаги и в области льгот по транспорту.

Отдельно стоит вопрос о таком серьезном федеральном мандате, как единая тарифная сетка. То, что федеральный законодатель вводит обязательства по выплате заработной платы для бюджетников всех уровней, в том числе и на уровне субъектов Федерации, на уровне муниципального образования в принципе не может считаться позитивным. Наверное, мы должны скорректировать эту систему, сведя гарантии до минимального

уровня оплаты труда и давая широкие права и полномочия для установления конкретных ставок на других уровнях, не вводя здесь обязательного федерального мандата.

Следующий важнейший момент состоит в уточнении механизмов формирования бюджетных обязательств. Мы должны разобраться с тем, кто у нас на самом деле есть бюджетополучатель. Мы в прошлом году проводили инвентаризацию и составляли реестр бюджетополучателей и убедились в том, что средства бюджета получают те, кто вообще не должны их получать. У нас единственная форма легального получателя – это бюджетные учреждения. Вторая форма, близкая к первой, – государственные унитарные предприятия. Но при составлении реестра выяснилось, что среди них есть разного рода акционерные общества, товарищества, некоммерческие партнерства вплоть до колхозов и совхозов, которые как форма собственности даже не зафиксированы в Гражданском кодексе. Они почему-то оказались в числе получателей средств, в том числе и из федерального бюджета. Наведение здесь порядка и установление правила, согласно которому только форма бюджетного учреждения является основанием для того, чтобы быть бюджетополучателем средств из бюджета соответствующего уровня, чрезвычайно актуально. Этот принцип должен быть у нас поставлен во главу угла.

Второй важнейший момент – это упорядочивание самой сети бюджетных учреждений, потому что бюджет имеет обязательство двух видов: с одной стороны, обязательство перед населением за те услуги, которые оказывает бюджетная сеть, а с другой стороны, обязательства перед самой этой бюджетной сетью. У нас 70 000 бюджетных учреждений – получателей средств из федерального бюджета. Это огромная, совершенно неупорядоченная сеть. Она должна быть серьезно сокращена за счет корректировки организационно-правового статуса. По смете бюджета будет финансироваться только небольшая часть бюджетных учреждений, все остальные могут получать деньги бюджета только на основе госзаказа за произведенный товар или оказанную услугу на конкурсной основе при проведении нормальных тендеров или иметь некоторую субсидию в том случае, если это необходимо, но полностью финансироваться из бюджета они в этом случае не могут. В дальнейшем мы должны перейти к нормальной конкуренции за бюджетные деньги всех предприятий, независимо от форм собственности на основании принципа: деньги следуют за оказанной услугой. Так, например, финансирование системы средней школы или си-

стемы здравоохранения должно осуществляться на базе бюджетных нормативов на одного ученика или на одного пациента, соответственно.

Важной задачей является проведение административной реформы, выделение из бюджетных учреждений и органов государственного правления непрофильных функций и подразделений и перевод отношений с ними на контрактную систему. Это позволит, с нашей точки зрения, не только значительно снизить уровень расходов в системе государственного управления, но и повысить эффективность функционирования этой системы так, чтобы бюджетная сфера, сфера государственного управления оказывала полезные услуги обществу, а не просто финансировалась по смете. Должен быть задействован такой важнейший механизм, как введение объективных критериев для определения объема ассигнований на основе результитативности действия бюджетных учреждений, на основе соответствующих нормативов.

Поскольку у нас сохраняется довольно высокая зависимость бюджета от внешних факторов, от факторов внешнеэкономической конъюнктуры, мы должны всерьез проработать вопрос о разделении бюджетных обязательств на две категории: на постоянное бюджетное обязательство и возобновляемое бюджетное обязательство. Постоянное бюджетное обязательство финансируется всегда при любом уровне мировой конъюнктуры, а возобновляемые обязательства могут быть профинансированы только в том случае, если уровень конъюнктуры был позитивен и удалось получить большие доходы. В этой связи мы считаем, что формирование финансового резерва в рамках государственного бюджета, который позволяет аккумулировать средства при более благоприятной конъюнктуре и служить амортизатором для выполнения обязательства в условиях ухудшения конъюнктуры, является первым шагом в этом направлении. Мы должны, конечно, пойти по пути законодательного оформления механизма формирования и использования резерва и затем уже идти по пути формирования раздельных бюджетных обязательств – постоянных и возобновляемых. Это позволит нам обеспечить полное выполнение всех расходных полномочий, недопущение формирования каких-либо задолженностей.

Хочу сказать еще несколько слов о бюджетном федерализме. Прямая ответственность федерального правительства не включает в себя обязательства нижестоящих уровней, но мы считаем, что в рамках бюджетного федерализма необходимо добиться решения нескольких важных проблем, чтобы оптимизировать в целом систему государственных финансов. И первая здесь задача – четкое распределение расходных обязательств и доход-

ных полномочий между уровнями системы. Когда готовилась концепция бюджетного федерализма, мы составляли таблицу расходных полномочий, где по горизонтали были отмечены виды полномочий, а по вертикали – уровень бюджетной системы, ответственный за их выполнение. Оказалось, что в большинстве строчек задействованы все три уровня бюджетной системы. Например, образование – за него несут ответственность и федеральный уровень и уровень субъекта Федерации, и муниципальный уровень. Это в принципе неверная система, которая плодит безответственность и нефинансируемые мандаты.

Мы должны идти по пути четкого разделения расходных полномочий между различными уровнями бюджетной системы (первый этап) и вменения им соответствующих собственных источников дохода (второй этап). Мы хотели бы уже на первом этапе в отношении так называемых регулирующих налогов, которые распределяются на уровне субъектов Федерации, ввести нормативы обязательного минимума, который должны получать муниципальные образования.

Недостатком бюджетной системы и федерального, и субфедерального уровней является очень большая неравномерность бюджетной обеспеченности. Межрегиональный разрыв в бюджетной обеспеченности до бюджетного выравнивания на душу населения в настоящее время является более чем двадцатикратным. Должны быть созданы очень серьезные механизмы бюджетного выравнивания. То же самое происходит на уровне субъектов Федерации: как правило, в каждом из них есть один, два, три бюджетообразующих муниципалитета, а разрыв между ними и прочими муниципалитетами в бюджетной обеспеченности достигает нескольких раз. В этой связи необходимо дальнейшее развитие межбюджетных отношений, создание новых механизмов в предоставлении финансовой помощи.

Мы считаем, что в современных условиях механизмы предоставления финансовой помощи должны быть, прежде всего, механизмами софинансирования, т.е. средства федерального бюджета должны предоставляться регионам в том случае, если они сами предпринимают определенные шаги для решения соответствующей задачи. В 2002 году создан Фонд софинансирования социальных расходов для решения важных социальных задач. Мы уже в этом году из него будем частично финансировать обязательства, связанные с зарплатой бюджетников на уровне субъектов Федерации. У нас нет прямой ответственности за это обязательство, но есть косвенная ответственность, так как единая тарифная сетка обязательна для всех. Поэтому там, где возникают финансовые разрывы и опасность невыполнения

этого обязательства, мы будем заключать определенные соглашения с субъектами Федерации, согласно которым они обязуются предпринимать меры по инвентаризации своих активов и пассивов в части наведения порядка с обслуживанием долга, в части уточнения бюджетной классификации и т.д. В этом случае мы готовы оказывать им финансовую поддержку.

Еще хотелось бы остановиться на таком прогрессивном механизме, как Фонд реформирования региональных финансов, который как бы приглашает регионы к участию в конкурсе по оптимизации своих бюджетов, по внедрению известных принципов «лучшей финансовой практики». Регионы сами формируют для себя программы, Федерация лишь оценивает эти программы, и победители, которые берут на себя амбициозные задачи и выполняют их в течение двух лет в два этапа, получают средства из федерального бюджета. Мы в этом направлении работаем уже с шестью регионами, и должен сказать, что результаты очень хорошие, а у некоторых из этих регионов нам самим пора учиться прозрачности устройства системы государственных финансов.

Все эти направления реформирования, на наш взгляд, позволяют в ближайшей перспективе создать ситуацию, при которой бюджетная политика, политика бюджетных расходов, налоговая политика, политика межбюджетных отношений будут способствовать продолжению экономического роста и решению социальных проблем.

A. Крюгер

Первый Заместитель Директора Распорядителя МВФ

Реформы и рост в России

Введение

Для меня большая часть участвовать в настоящей конференции. Наша встреча тем более интересна, поскольку в данный момент российской экономике присущи значительные успехи, притом что в мире сложилась довольно неблагоприятная экономическая ситуация. Власти достигли значительных успехов в создании сильной макроэкономической динамики, подкрепляя ее столь необходимыми структурными реформами. Благодаря высоким ценам на энергию и последствиям девальвации рубля в 1998 году, благоразумие властей было вознаграждено тремя годами сильного эконо-

мического роста. Если придерживаться набранного темпа роста, то можно будет сдержать обещание стабильного роста в будущем.

Сегодня, прежде всего, мне бы хотелось немного поговорить о нынешней ситуации в экономике, а уже потом перейти к вопросу о том, какие задачи должна Россия ставить перед собой, когда речь идет о достижении долгосрочного роста, о методах его достижения. Самое главное, что Россия находится, в общем-то, на правильном пути. Хорошо было бы закрепиться на достигнутом уровне и расширить круг необходимых реформ.

Текущее положение дел

Хотя экономический рост заметно снизился, до 5 процентов в прошлом году, все равно, это впечатляющий результат и это намного лучше, чем мы или российские власти могли предполагать в начале года. Спрос на внутреннем рынке можно сравнить с машиной роста, питающейся повышенным покупательским спросом и восстановлением реального уровня доходов. Экономический рост способствовал сокращению безработных на треть за последние два года, и сейчас данный показатель находится на уровне меньше чем 8,5 процента. Конечно, рост занятости отстает от роста ВВП, поскольку реализуются накопленные товарные запасы прошлых лет. Тем не менее возникший в результате этого рост производительности помог обеспечить рост корпоративных доходов.

Тем временем финансовая ситуация продолжала улучшаться не только благодаря повышенной экономической активности. Большая налоговая согласованность подняла доходы на самый высокий уровень со времен распада Советского Союза. А в то же время были предприняты похвальные попытки ограничить расходы. В результате первичный бюджет федерального правительства (с корректировкой на цены на нефть) в прошлом году вырос более чем на 1 процент ВВП.

Внешняя ситуация также достаточно стабильна, несмотря на то что сальдо платежного баланса по текущим операциям все еще остается значительным и составляет 12 процентов ВВП. Но оно сокращается, и это происходит благодаря высокому уровню экспорта. Это позволило России аккумулировать достаточно финансовых резервов и выплатить Фонду часть долга раньше, чем было предусмотрено по графику. Однако большие резервы имеют как положительные, так и отрицательные стороны. Валютные интервенции для ограничения усиления рубля подстегнули увеличение денежной массы и предотвратили обвальнную инфляцию, что полностью соответствовало задачам властей.

Если говорить о ближайшем будущем, то надо предполагать продолжение стабильного роста спроса на внутреннем рынке, движимого потребительскими расходами и инвестициями, хотя и в меньшей степени, чем в прошлом году. Скорее всего рост ВВП упадет ниже отметки в 4 процента в этом году, однако он должен уже в 2003 году вместе с набирающей силу мировой экономикой постепенно снова выйти на высокий уровень. Сальдо по текущим платежам должно в этом году снова значительно снизиться, в то время как счет операций с капиталом будет увеличиваться в связи с уменьшением утечки частных капиталов, поскольку Россия возвращается на международный рынок капитала.

В конечном итоге, лица, руководящие экономикой страны, должны быть удовлетворены создавшимся положением. Финансовая консолидация и прочная внешняя позиция помогли предотвратить в России то, чего не удалось избежать другим странам с развивающейся рыночной экономикой. Устойчивая макроэкономическая ситуация вкупе со структурными реформами и большей политической стабильностью обеспечили увеличение доверия инвесторов. Это отразилось в значительном росте доходности фондового рынка. Улучшился рейтинг России по долгосрочным заимствованиям в сравнении с другими странами с развивающимися рынками. Пользу от сложившейся ситуации получила не только Россия – ее экономический рост и стабильность в большой мере помогли выходу из кризиса всего региона.

Какие задачи России надо ставить перед собой?

Отталкиваясь от этой благоприятной точки, какие же цели надо преследовать России для обеспечения себе долгосрочного роста? Нам кажется, что в ближайшие 10-15 лет Россия должна оставаться на пути относительно устойчивого экономического развития, подобного тому, что наблюдается в развитых странах с переходной экономикой и странах с развивающейся рыночной экономикой. Рост в этих странах обычно колеблется в пределах от 4-х до 6-ти процентов в год. Это верно для последних 20 лет, если не учитывать финансовые кризисы конца 90-х годов. Страны с развитой переходной экономикой смогли обеспечить себе такой же уровень роста даже во время кризисов конца 1990-х годов, с увеличением в полтора раза в год производительности всей совокупности факторов производства.

Большое количество научных работ, анализирующих процесс роста в странах с переходной экономикой, показывает, что в потенциале вполне

можно ставить перед собой задачу долгосрочного ежегодного роста от 5 до 6 процентов.

В странах с богатыми природными ресурсами обычно рост происходит несколько медленнее, во всем же остальном у стран равные возможности. Но в России есть большой плюс - это фактор относительно образованного населения. Обеспеченность населения России начальными школами на 90 процентов ставит Россию по этому показателю на один уровень со странами с быстро развивающимися экономиками, и этот показатель выше почти в два раза по сравнению с медленно развивающимися странами. Если же говорить о среднем образовании – то Россия далеко впереди – в три раза более обеспечена, чем быстро развивающиеся страны, и в девять раз – чем медленно развивающиеся.

Если Россия длительный период времени будет удерживать рост ВВП на уровне 5–6 процентов в год, из которого половина будет обеспечена ростом производительности совокупности всех факторов производства, то какие же потребуются инвестиции? В течение последних 20 лет валовые капиталовложения в странах с развивающейся рыночной экономикой составляли от 15 до 20 процентов ВВП. Однако данный показатель был значительно выше для стран с прогрессивной переходной экономикой, где от 20 до 25 процентов ВВП составляли частные инвестиции, и 3–6 процентов – государственные инвестиции.

Россия, если мы будем реалистичны в оценках ее капиталоемкости, должна придерживаться данных значений. Для сравнения приведем следующие цифры: в прошлом году частные инвестиции в России составляли немногим более 12 процентов, а государственные инвестиции около 7-ми процентов.

Нормы сбережения в России уже приблизились к нормальному уровню. Похоже, что в странах с прогрессивными новой и переходной экономиками нормы сбережения имеют положительную связь с реальным ростом ВВП и совершенствованием финансовых органов и отрицательную связь с бюджетным дефицитом. Такого рода связи предполагают, что России надо добиться частных норм сбережения на уровне 20 процентов ВВП.

Как нам этого добиться?

Очевидный вывод: необходимо строить дальнейшую политику, опираясь на сложившийся благоприятный климат для частных инвестиций. Это включает в себя как макроэкономическую политику, ориентированную на стабилизацию, так и дальнейшие усилия на путях структурных реформ.

Очевидным доказательством данного утверждения является история развития всех стран с переходной экономикой. Как стабилизация, так и структурные реформы вносят свой вклад в экономический рост, и чем стремительнее и решительнее они проводятся, тем выше экономическая отдача.

Безусловно, стабилизация и реформы в России и странах СНГ были составной частью длительного и болезненного процесса. Отчасти это явилось простым отражением того огромного объема работы, которую необходимо провести, и того факта, что экономические реформы надо проводить одновременно с демократическими преобразованиями и построением новой страны. Если учитывать масштаб задачи, то будут неудивительными временные «приливы усталости» от реформ. Так был упущен решающий момент во время выборов 1996 года, когда влиятельные меркантильные круги объединили свои усилия по удержанию политической и экономической власти, усугубляя коррупцию.

Я с радостью констатирую, что на данном этапе курс реформ устойчив, что подтверждается усилением структурных реформ в последнее время. И это во многом благодаря многолетней выдержке и настойчивости российских реформаторов, многие из которых собрались сегодня на этой конференции. Выражаю надежду и сама в этом полностью уверена, что МВФ тоже внес свой позитивный вклад в дело достижения Россией макроэкономической стабилизации, эффективных рынков и интеграции ее в мировую экономику. Однако, в конечном результате, реформы продолжаются потому, что в них заинтересованы, и они приняты самим российским народом. Конечно, это не означает, что своекорыстные круги перестали создавать препоны. Должна быть использована любая возможность для ослабления их хватки. Нужно добиваться этого путем увеличения прозрачности, институциональных реформ, рыночной либерализации и уничтожением нецелесообразных привилегий и льгот.

Что необходимо делать в настоящий момент?

С течением времени будет увеличиваться производительность, и соответственно реальный обменный курс будет по необходимости повышаться. Однако, учитывая подверженность цен на энергоносители к колебаниям и ту роль, которую играют энергоносители в экономике страны, представляется разумным сдерживать увеличение обменного курса. Это позволит развивать сектора не связанные с энергоносителями. Недостаточная валютная интервенция нанесла ущерб для снижения инфляции в последние несколько лет. Если думать о будущем, то монетарная политика должна стремить-

ся к долгосрочному сокращению инфляции. Однако не стоит ради подавления инфляции использовать неэффективный способ занижения монопольных цен.

Если смотреть с финансовой стороны, то стабильность платежного и бюджетного балансов в последние годы дает определенный люфт, в пределах которого могут быть терпимы некоторые потери из-за внешней конъюнктуры. Однако данный запас для маневров не стоит расходовать слишком быстро. Надо помнить, что непредсказуемые затраты на структурную реформу и опасность ослабления экономической активности могут обра-тить вспять достигнутый прогресс в налогообложении. Власти, в своей попытке улучшить долгосрочную фискальную ситуацию, выбрали правильный путь. Они увеличивают золотовалютные резервы и проводят мониторинг финансовых региональных правительств.

Что можно сказать о структурных реформах?

В отличие от основных налоговых реформ, структурные реформы, проводимые правительством с июля 2000, еще прошлой весной очень сильно отставали от намеченного графика. Затем, начиная с принятия ряда мер по регулированию и консолидации в банковском секторе, реформы начали значительно ускоряться. В конце прошлого года мы увидели долгожданные меры в различных областях, включая: план реконструкции железных дорог, модернизации энергетического сектора, главу о налогообложении прибыли в Налоговом кодексе, пакет мер по deregulированию экономики, закон об отмывании денег, новый земельный закон, новые шаги в реформировании жилищно-коммунального хозяйства, и, из самого последнего, новый КЗОТ, законодательство по пенсионной реформе и начало судебной реформы.

Намеченные на этот год планы реформирования широки и амбициозны. Во-первых, очень важно завершить реформы, начатые в прошлом году, особенно это касается пенсионной и судебной систем. В некоторых областях необходимо принятие дополнительных законов, чтобы реформы прошлого года заработали. Во-вторых, будут необходимы новые начинания, чтобы и в дальнейшем улучшать инвестиционный климат и приводить законы в соответствие с требованиями ВТО для вступления в эту организацию. Я не хочу подробно вдаваться в поименный список того, что было сделано и того, что еще предстоит сделать. Однако, я бы хотела кратко упомянуть четыре приоритетные зоны.

Во-первых, реформы банковского сектора. Кризис 1998 года привел к жесточайшему давлению на банковскую систему и развалу системы платежей. Развитие экономики последнего времени привело к улучшению балансовых отчетов банков, но все же необходима фундаментальная реформа, которая позволит развиваться сильной и эффективной банковской системе.

Как и прочие составляющие структурной реформы, реформа банковского сектора получила новый импульс в последние месяцы. В декабре, после ценных поправок от ряда правительственные институтов, частного сектора и иностранных организаций, правительством и центральным банком была одобрена пересмотренная программа стратегии развития. Она очерчивает круг намеченных реформ, хотя многие важные детали еще нужно дорабатывать.

Основной проблемой является стимулирование конкуренции, при том что на рынке доминирует несколько крупных государственных банков. Принципиально необходимо выровнять условия для игроков, чтобы государственные банки более не имели преимущества в конкуренции от существования свободных и неограниченных депозитных гарантий, которые недоступны для банков частного сектора. Необходимо заставить Сбербанк работать на общих коммерческих условиях.

В свете изменений, которые проводятся властями в данной области, решение правительства создать Комитет по финансовому мониторингу можно только приветствовать.

Во-вторых, частная собственность и судебная реформа. Они имеют не только значение сами по себе, но и как еще один стимул для привлечения инвестиций. Возьмем, к примеру, закон о банкротстве. Усиление роли арбитражных управляющих и строгие критерии для начала процедуры банкротства смогут помочь сократить практику корпоративных поглощений и лишения капитала. Попытки упростить судебную систему и постановка ее на профессиональную основу также призваны помочь ускорить процесс принятия решений по спорам хозяйствующих субъектов.

В-третьих, система обмена и торговли. Россия должна как можно скорее принимать меры для дальнейшей своей интеграции в мировую экономику. Вслед за кризисом 1998 года, некоторые ограничения по обмену действовали примерно также как контроль за капиталом и давали какую-то возможность дышать, пока не были приняты соответствующие регулирующие документы в финансовой и структурной сферах. Власти с выгодой использовали эти ограничения. Валютные резервы были выведены на ре-