

**Вступительная статья к обзору Института
экономики переходного периода за 2006 год.**

Российская экономика в 2006 году:

Тенденции и перспективы.

Ключевые направления экономической политики.

Российские финансы устойчивы. Бюджет сводится с профицитом. Государство сократило расходы на обслуживание внешнего долга. По золотовалютным резервам страна вышла на третье место в мире, отстает лишь от Китая и Японии. Можно подумать, что финансовые потрясения, подобные реалиям конца 1980-х – начала 1990-х годов, России больше не грозят, этот страшный сон остался в прошлом. Проведенные ИЭПП совместно с ЦСР¹ расчеты показывают: созданный запас прочности позволяет пройти период 2007–2009 гг. без экономических трудностей, сопоставимых по масштабам с кризисом 1998 г., даже при неблагоприятном сценарии развития мировой экономики. Но жизнь в 2009 г. не заканчивается. Бюджетный горизонт, охватывающий 3 года, недостаточен, чтобы оценить стратегические проблемы отечественных финансов.

Уроки исторической ретроспективы

В 2000 г. Россия приходила в себя после кризиса, связанного с банкротством Советского Союза, постсоциалистическим переходом, – кризиса, усугубленного травмой дефолта 1998 г. Ограниченность финансовых ресурсов, зависимость бюджета от иностранных кредитов были очевидными. Сейчас об этом многие забыли, но в тот период широко обсуждалась проблема 2003 г. Пик выплат по внешнему долгу, приходившийся на этот год, считался стратегическим вызовом стране.

Основное содержание экономико-политической дискуссии начала 2000 г. – выбор между сокращением доли государственных расходов в ВВП и улучшением качества экономических институтов. Это были альтернативы, но не антиподы: улучшение экономических институтов может создать условия для сокращения государственных расходов, сокращение доли государственных расходов требует улучшения качества институтов. Но дискуссия была острой. Победу в споре ни одна из сторон не одержала. Однако курс на сдерживание доли расходов бюджета в ВВП стал одним из важных элементов экономической политики.

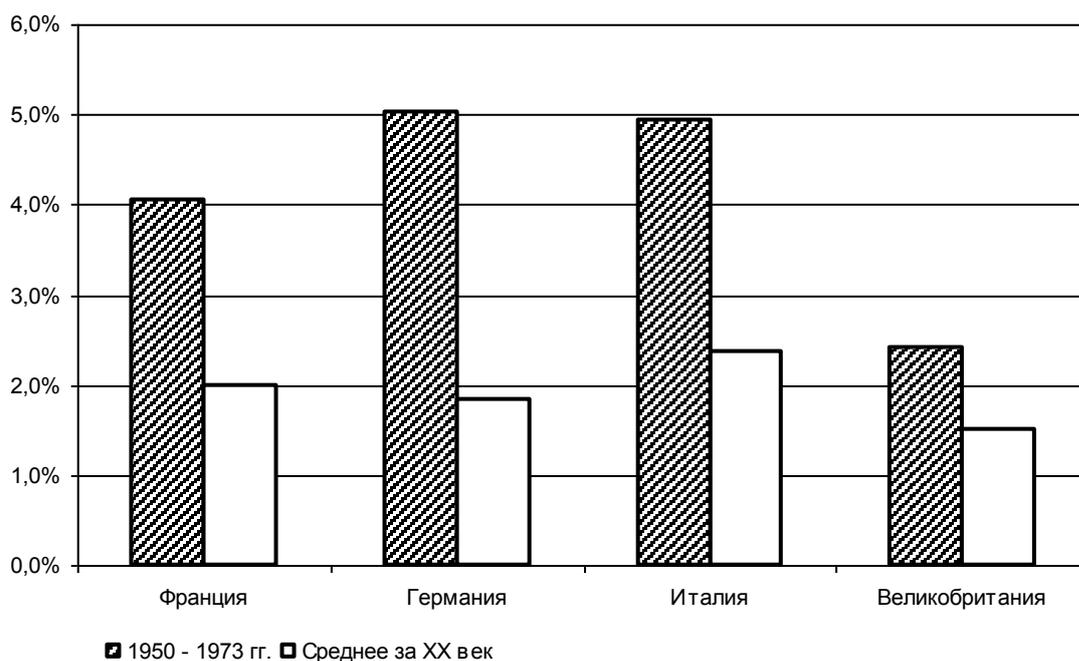
Во время первого срока президентства В. Путина выросшие государственные доходы шли на увеличение профицита бюджета, пополнение валютных резервов. Рост бюджетных расходов, как правило, не превышал темпы роста ВВП. Бюджетная политика соответствовала стандартам консерватизма, напоминала реалии XIX в.

¹ ЦСР – Центр стратегических разработок.

Почему такая аналогия? Потому что, обсуждая долгосрочные финансовые проблемы, полезно помнить о длительной исторической ретроспективе.

В наиболее развитой стране мира XIX в. – Англии, задававшей тон во всем, что связано с финансами, господствовало представление, что частные лица лучше распорядятся своими доходами, чем чиновники – государственными. Чтобы обосновать необходимость увеличения государственных расходов, нужны были весомые аргументы. То, что в условиях мирного времени правительство не должно принимать финансовые обязательства, по которым будут отвечать преемники, было одним из принципов бюджетной политики.

В XX в. ситуация изменилась. Правительства стали часто принимать решения, не слишком дорогостоящие в краткосрочной перспективе, но создающие серьезные проблемы в будущем. Период роста государственных доходов создавал фон, благоприятный для наращивания бюджетных обязательств. Наглядный пример – Западная Европа 1950-х – начала 1970-х годов. Темпы экономического роста в это время по историческим меркам были аномально высоки (рис. 1).



Примечание. Для расчетов использовались данные о ВВП на душу населения в международных долларах 1990 г.

Источник: Расчеты по: Maddison A. The World Economy. Historical Statistics, Paris, OECD, 2003.

Рис. 1. Темпы экономического роста в 1950–1973 гг. и средние значения за XX в. в некоторых странах Западной Европы

Введение новых налогов (НДС, налоги на заработную плату, обеспечивающие финансирование систем социального страхования) позволило обеспечить высокие темпы роста бюджетных поступлений. Во Франции, задававшей тон налоговой политике Европы, доходы государства в реальном исчислении в 1950–1973 гг. увеличивались на 8,4% в год (табл. 1).

Таблица 1

**Темпы прироста государственных доходов во Франции
в 1950–1980 гг. (средние значения за десятилетия)**

Годы	Темпы прироста, %
1950-1960	7,2
1960-1970	5,7
1970-1980	10,1

Источник: International Financial Statistics, IMF 2006.121

В таких условиях принимаемые социальные обязательства кажутся выполнимыми. Политики, предлагающие программы государственных расходов, не задумываются о том, смогут ли их профинансировать следующие поколения налогоплательщиков.

Когда обнаруживалось, что налогоплательщики не готовы платить возрастающие налоги, приходилось проводить реформы, сокращать бюджетные обязательства. Это вызов политической элите развитых стран мира. Черeda поражений правящих партий Западной Европы задана тем, что демонтаж систем социальной защиты, сформированных в период, когда возможности государства мобилизовать средства казались безграничными, экономически неизбежен, но политически конфликтен.

Россия 2000-х столкнулась с вызовом, заставляющим вспомнить о проблемах Западной Европы 1950–1973 гг. Восстановление экономического роста, успешная налоговая реформа 2000–2002 гг. обеспечили высокие темпы роста доходов бюджета. С 2004 г. решающее влияние на развитие финансовой ситуации оказывает конъюнктура нефтяного рынка. Цены на углеводороды приблизились к аномально высоким значениям 1970-х – начала 1980-х годов. Темпы роста государственных доходов (в среднем в 2000–2006 гг. 13% в год в реальном исчислении) стали аномально высокими по любым историческим стандартам.

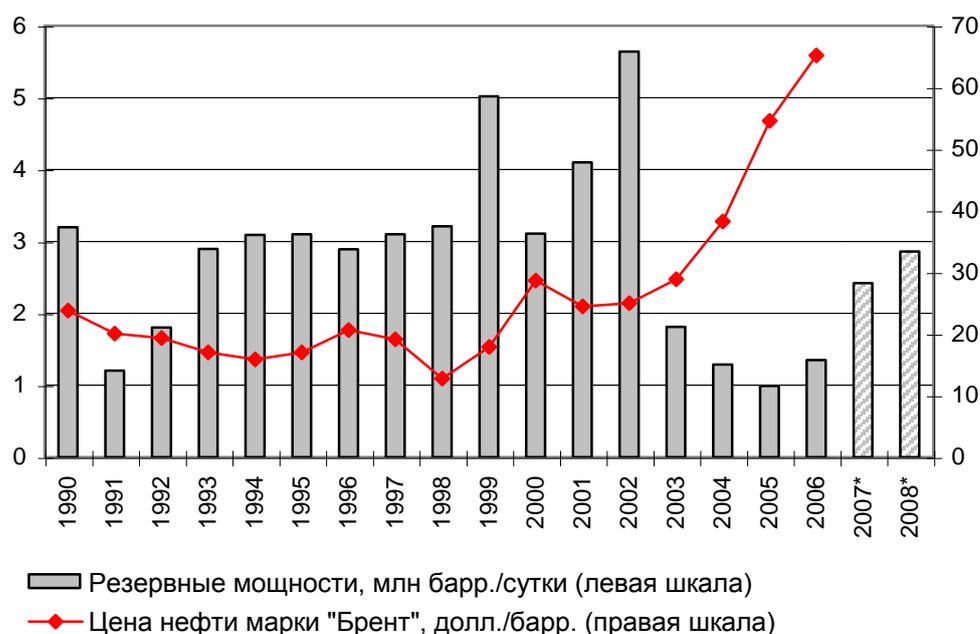
Нефтяной вызов

Россия не единственная страна, руководство которой смогло на собственном опыте понять, что непредсказуемость цен на нефть – данность, с которой приходится считаться, и извлечь уроки из опыта 1980-х годов. Нефть – с точки зрения действия рыночных механизмов – товар специфический. Многие показатели мировой экономики можно предсказывать, используя инерционные модели, суть которых – экстраполяция происходившего ранее, учет набора факторов, способных отклонить развитие событий от привычной траектории. Это дает неплохие результаты. Ошибки в прогнозе темпов роста экономики крупнейших стран мира на следующий год,

превышающие 1%, – повод для обвинения их авторов в профессиональной непригодности.

Однако никого не удивило, когда одна из авторитетных международных финансовых организаций – МВФ радикально пересмотрела прогнозы цен на нефть на 2007 г. Отставки руководителей не последовали. Специалисты привыкли к тому, что надежно прогнозировать цены на нефть никто не умеет. Эти цены – значимый для анализа экономической динамики фактор, на который общее правило не распространяется.

Важная характеристика рынка нефти – его зависимость от наличия свободных мощностей, позволяющих изменять объемы поставок. Повышение цен в 2003–2005 гг. было меньшим, чем в 1973–1974, 1979–1980 гг. (соответственно 113, 250 и 180%)², но сопоставимым по масштабам. Фактор, способствовавший росту цен на нефть в эти годы до аномально высокого по историческим меркам уровня, – убежденность участников рынка в том, что свободных мощностей нет (рис. 2).



* Прогноз.

Источник: US Energy Information Administration, Short-Term Energy Outlook, январь 2007, <http://www.eia.doe.gov/emeu/steo/pub/contents.html>

Рис. 2. Резервные мощности в добыче нефти и цены на нефть, 1990–2008 гг.

Со второй половины 2006 г. ситуация меняется. Столкнувшись с обозначившейся летом 2006 г. тенденцией снижения цен на нефть, ОПЕК приняла решение сократить с 1 ноября 2006 г. квоты на добычу на 1,2 млн барр. в день, затем, с 1 февраля 2007 г.,

² Расчеты МВФ.

– еще на 0,5 млн барр. Это сигнал, что свободные мощности появились. Договоренность о снижении квот легче принять, чем воплотить. Страны – члены организации сталкиваются с острыми бюджетными проблемами, не все из них готовы согласиться сократить экспортные доходы.

Оценки того, в какой степени решение о снижении добычи с 1 ноября 2006 г. реализовано на практике, ненадежны. Большинство наблюдателей полагают, что уровень производства на 0,4–0,7 млн барр. больше согласованного³.

Россия более устойчива к колебаниям нефтяных цен, чем Советский Союз середины 1980-х годов. В стране есть механизмы, позволяющие приспособиться к изменениям конъюнктуры. На падение цен можно ответить не государственным банкротством, а девальвацией рубля, позволяющей повысить конкурентоспособность обрабатывающих отраслей промышленности. Собственно, так и произошло в 1998–1999 гг. В отличие от СССР, перед Россией не стоят проблемы неуправляемого государственного долга. Валютные резервы создают «подушку безопасности», позволяющую при падении цен на нефть избежать катастрофической ситуации, подобной той, в которой оказался в конце 1980-х – начале 1990-х годов Советский Союз. Однако и с учетом этих факторов зависимость российского платежного баланса, государственного бюджета от цен на углеводородное сырье создает риски, которые надо трезво оценивать.

Предшествующий опыт подтолкнул многие нефтедобывающие страны к проведению осторожной бюджетной политики⁴. Несколько лет это удавалось делать и нам. Однако ключевые слова здесь – «несколько лет». Чем продолжительнее период высоких нефтяных доходов, тем труднее следовать такой линии.

При растущих финансовых возможностях государства трудно удержаться от участия в соревновании, суть которого – конкурс наиболее популярных расходных программ. Чтобы рассказать, как потратить средства Стабилизационного фонда, достаточно нескольких секунд. Чтобы объяснить, почему это опасно для экономики, требуются время и аудитория, готовая воспринимать содержательные и непростые аргументы.

Принятые бюджетом обязательства, тенденции демографического развития подталкивают к увеличению доли государственных изъятий в ВВП. В этом Россия не уникальна. Специфика нашей страны в

³ OPEC to keep growth plan as prices fall: Saudi says group expects a rise in global demand // Associated Press. January 18. 2007.

⁴ В Алжире, Азербайджане, Бахрейне, Иране, Казахстане, Кувейте, Ливии, Омане, Катаре, Саудовской Аравии, Объединенных Арабских Эмиратах правительства потратили в 2003–2005 гг. на увеличение государственных расходов в среднесрочном исчислении 30% роста доходов от повышения нефтяных цен. Средний размер профицита государственных финансов в процентах ВВП в этих странах повысился с 2% в 2002 г. до 15,5% в 2005 г. (См.: Regional Economic Outlook, September 2005: Middle East and Central Asia Department. IMF, 2005.) Как правило, нефтедобывающие страны в 2003–2005 гг., сумев извлечь уроки из опыта 1970-х – начала 1980-х годов, закладывали в бюджетные проектные прогнозы осторожные прогнозы уровня цен на углеводородное сырье. Многие из них создали специальные фонды для сглаживания последствий колебаний нефтяных цен на доходы бюджета.

ином – в зависимости бюджетных доходов от нефтегазового сектора экономики. Даже при постоянных ценах эти доходы имеют тенденцию к понижению. Сказывается влияние набора факторов. Темпы увеличения добычи нефти и газа ниже, чем рост экономики. Оснований полагать, что эта тенденция изменится, нет. По мере увеличения душевого ВВП уровень цен в национальной экономике приближается к тому, который характерен для более развитых стран. Объем ВВП по курсу в мировых резервных валютах сближается с его объемом, рассчитанным по паритету покупательной способности. Это задает траекторию снижения доли доходов от нефти и газа в ВВП.

Важнейшая составляющая бюджетных доходов, связанных с нефтегазовым сектором, – экспортные пошлины на энергоносители. В 2006 г. из этого источника они составили 7% ВВП. Опережающий рост национальной экономики по отношению к производству энергоносителей ведет к росту спроса на нефть и газ в стране. Это ограничивает ресурсы углеводородов, которые можно экспортировать.

Оценки запасов нефти и газа почти столь же ненадежны, как и прогнозы цен на углеводородное сырье. В 1960-х годах были сделаны расчеты, согласно которым к настоящему времени они (эти запасы) иссякнут. Эти прогнозы не оправдались. Но исчерпаемость ресурсов углеводородного сырья – реальность, от нее нельзя отмахнуться. Опыт стран, сталкивающихся с последствиями падения добычи углеводородного сырья, наглядное тому свидетельство. Из официальных прогнозов следует, что возможности увеличения добычи нефти в нашей стране к началу 2020-х годов будут исчерпаны⁵. Речь идет о представлении российских властей о будущем ресурсодобычи в стране. Его нельзя игнорировать, обсуждая долгосрочные перспективы российского бюджета.

Расчеты влияния доходов от нефтегазового сектора на российские финансы проводили Министерство финансов РФ, МВФ, ИЭПП. Полученные результаты схожи. Эти доходы составляют более трети поступлений федерального бюджета России. Снижение доходов от добычи углеводородного сырья в ВВП и повышение социальной нагрузки на экономику определяют контуры финансовых проблем, которые встанут перед страной в ближайшие десятилетия.

Судьба Стабилизационного фонда

В России обсуждение проблем, связанных с целесообразностью создания Стабилизационного фонда, сглаживающего влияние нефтяных цен на государственный бюджет, началось в 2001–2002 гг.⁶. В это время ничто не предвещало, что эти цены могут вновь, как это было на рубеже 70–80-х годов, выйти на аномально высокий уровень.

Это случай, когда необходимый для проведения ответственной финансовой политики инструмент был создан, когда потребность в

⁵ Министерство природных ресурсов прогнозирует снижение добычи нефти на 1% в год с 2021 г. и стабилизацию добычи газа с начала 2030-х годов.

⁶ Дробышевский С., Золотарева А., Кадочников П., Синельников С. Перспективы создания Стабилизационного фонда в РФ. Научные труды № 27Р. М.: ИЭПП, 2001.

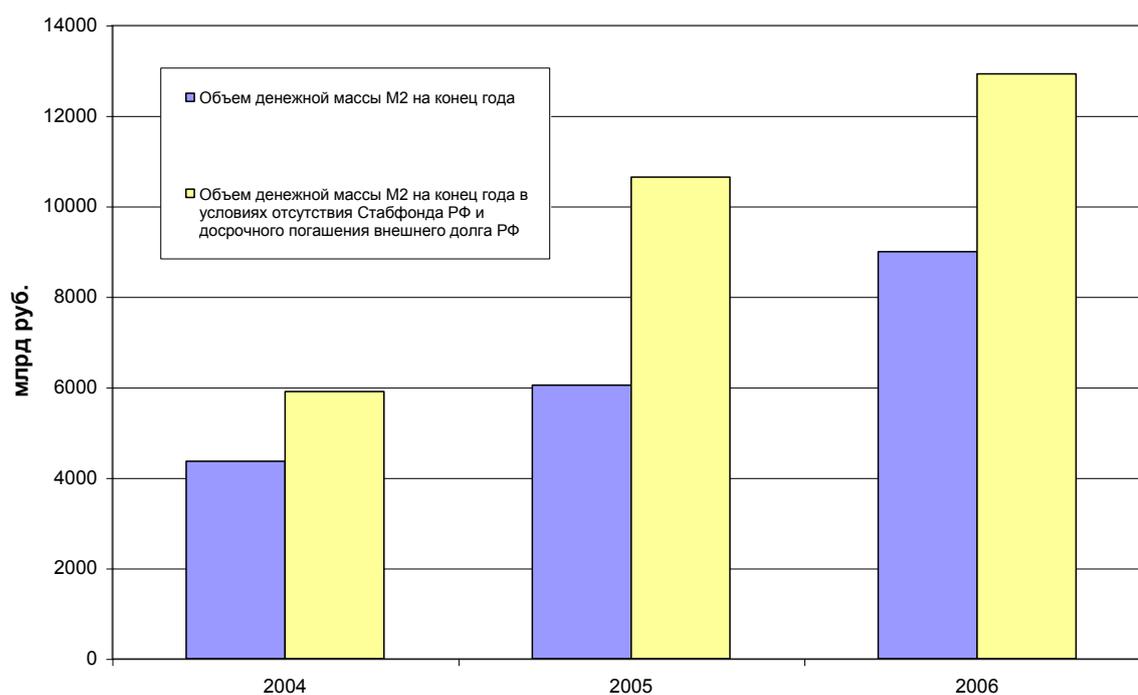
нем была наибольшей. Аккумулированные в фонде средства наряду с погашением внешнего долга позволяют ограничить рост денежной массы, связанного с монетизацией активного сальдо торгового баланса. Но даже при их использовании темпы роста денежного предложения в 2004–2006 гг. были высокими (табл. 2).

Таблица 2

Темпы прироста денежной массы (M2)

Год	Темпы прироста M2, %
2000	61,5
2001	39,7
2002	32,4
2003	50,5
2004	35,8
2005	38,6
2006	48,8

Источник: ЦБ РФ.



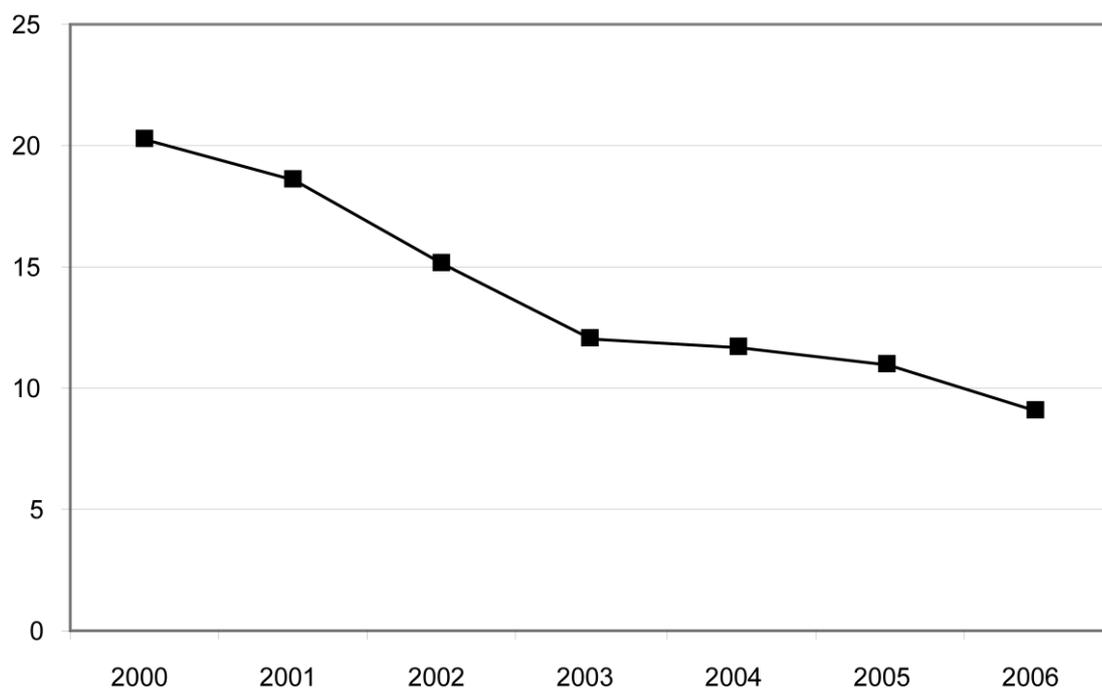
Примечание. Темпы возможного прироста денежной массы (M2) в условиях, если бы не было Стабилизационного фонда и досрочного погашения внешних долгов, рассчитаны исходя из предпосылки о неизменности величины денежного мультипликатора.

Источник: Расчеты ИЭПП.

Рис. 3. Объемы денежной массы M2

Без этих инструментов рост денежного предложения стал бы опасным (рис. 3)⁷. По расчетам Министерства финансов, при использовании доходов Стабилизационного фонда на финансирование государственного бюджета инфляция в 2004 г. составила бы 16%, в 2005 г. – 20%⁸.

Но и Стабилизационный фонд не позволил в условиях скачка нефтяных цен 2004 г. сохранить наметившуюся тенденцию снижения темпов инфляции, характерную для 2000–2003 гг. (рис. 4). Это снижение замедлилось. Укрепление рубля по отношению к корзине валют основных торговых партнеров страны ускорилося (рис. 5).

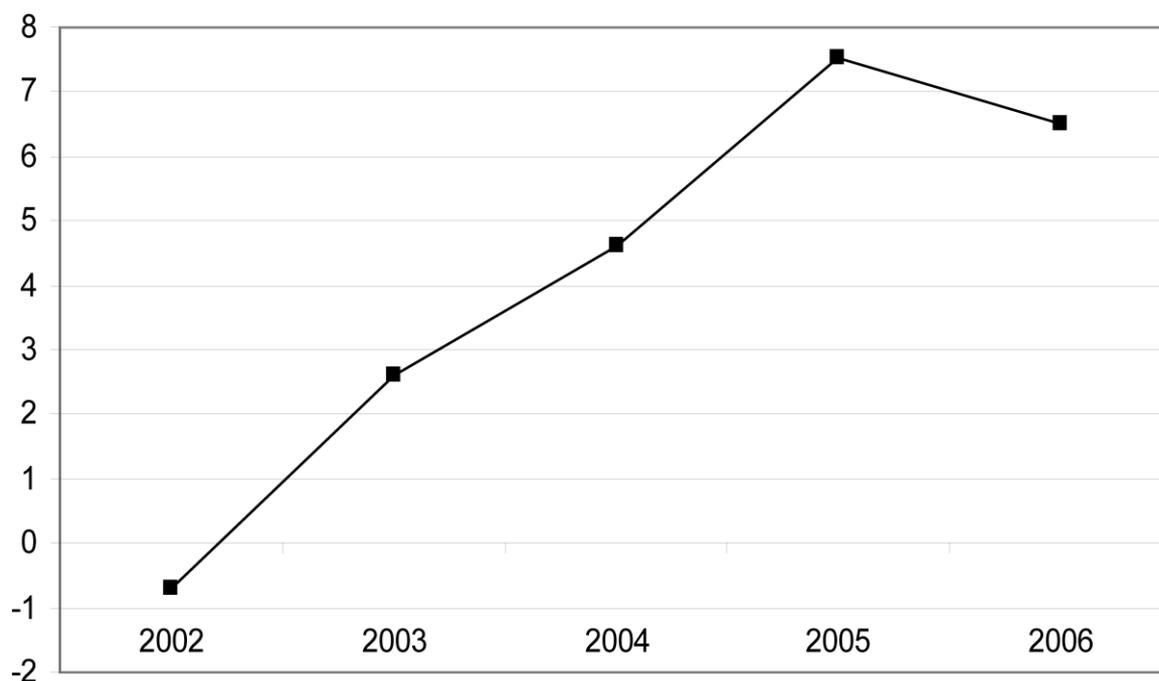


Источник: Росстат.

Рис. 4. Темпы роста потребительских цен, 2000–2006 гг., %

⁷ В этом отношении Россия разделяет судьбу нефтедобывающих стран в условиях высоких цен на этот ресурс. Темпы роста широкой денежной массы в нефтедобывающих странах Ближнего Востока и Центральной Азии в 2003 г. составляли в среднем 56,5%, в 2004 г. – 57,9%, в 2005 г. – 56,7%. См.: Regional Economic Outlook, September 2005: Middle East and Central Asia Department. IMF, 2005.

⁸ Газета «Газета» 11 декабря 2006 г.

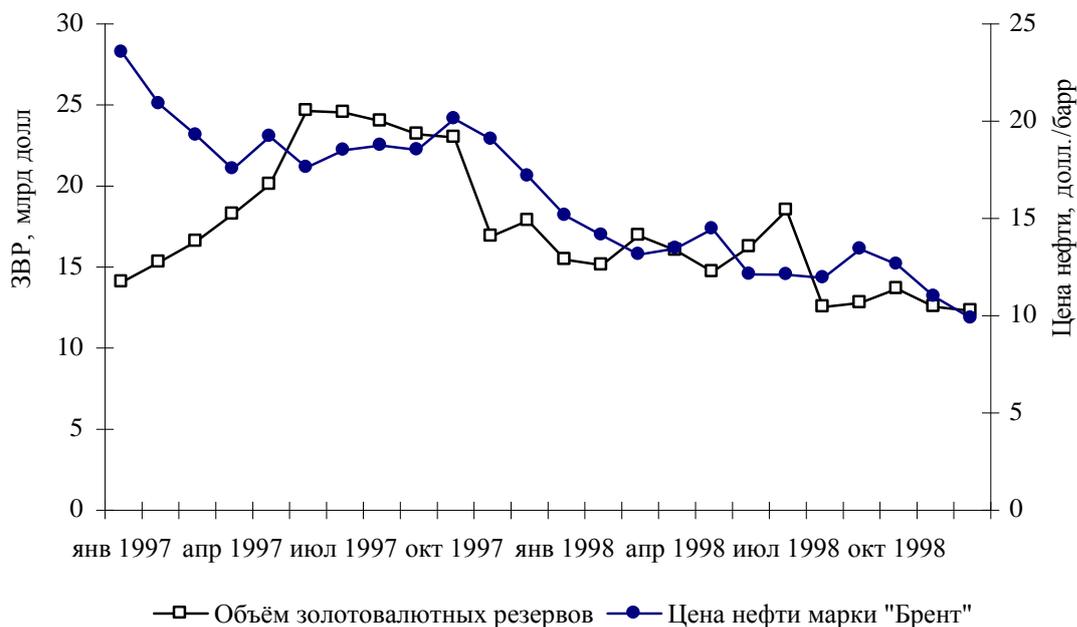


Источник: ЦБ РФ.

Рис. 5. Динамика реального эффективного курса рубля по отношению к корзине валют, 2002–2006 гг., % (область положительных значений – укрепление рубля, отрицательных – его ослабление)

Российская политическая элита, общество не привыкли к тому, что у страны есть значительные финансовые резервы. Более того, не видели в них необходимости. Советский Союз, потративший в 1960-х годах большую часть золотого запаса на оплату закупок зерна, даже в период аномально высоких цен на нефть 1970-х – первой половины 1980-х годов крупных золотовалютных резервов не создавал. Это один из факторов, сделавших крах советской экономики после падения цен на нефть в 1985–1986 гг. неизбежным.

Даже в 1997 г., когда начало экономического роста стало реальностью, объем золотовалютных резервов оставался скромным. Наряду с бюджетными проблемами, связанными с управлением внутренним долгом, это не позволило стране адаптироваться к падению цен и избежать катастрофических последствий (рис. 6).



Источник: ЦБ РФ, IMF IFS.

Рис. 6. Золотовалютные резервы России и цены на нефть, 1997–1998 гг.

Казалось бы, финансовая катастрофа конца 1980-х – начала 1990-х годов, а также меньшие по масштабам, но более близкие по времени проблемы 1998 г. могли научить нас тому, что понимал Иосиф Прекрасный: за тучными годами могут последовать тощие. Тратить сегодня все, что есть, забывая о рисках завтрашнего дня, – политика опасная.

Между тем выбор наиболее привлекательных направлений расходования средств Стабилизационного фонда – одна из самых популярных тем в экономико-политических дискуссиях в России. Здесь мы не уникальны. В условиях всеобщего избирательного права политика – это во многом соревнование в том, кто сумеет предложить наиболее популярные программы расходования средств налогоплательщиков⁹.

Когда страна располагает Стабилизационным фондом, необходимости обсуждать вопрос о том, где взять деньги на реализацию тех или иных программ, не возникает. Министр финансов, даже тот, за которым закрепилось традиционное прозвище «господин «нет», не может всегда отвечать на просьбы традиционной фразой: «Ваше предложение прекрасное, но денег на него у правительства

⁹ У отцов-основателей Соединенных Штатов были подозрения, что так и будет. Дж. Адамс писал: «Если в стране введут всеобщее избирательное право, то первым делом будут отменены все долговые обязательства, затем установят высокие налоги на богатых, остальные от налогов будут освобождены, и, в конце концов, большинство избирателей проголосует за всеобщий раздел имущества». См.: Adams J. Defence of the Constitutions of the United States. Vol. 1. London: Minted For C. Dilly, in the Poultry, 1787-1788.

нет!» Он услышит от оппонентов контраргумент, суть которого в том, что средства, накопленные в Стабилизационном фонде, беспрецедентно велики, дальнейшее их наращивание на фоне острых социально-экономических проблем не имеет разумных оснований.

По состоянию на 1 февраля 2007 г. накопления Стабилизационного фонда России составляют 2,6 трлн руб., или 9,9% ВВП 2006 г. Это немало. Но картина выглядит радужно, лишь если забыть о влиянии на российский бюджет цен на нефть, нефтепродукты и газ. Расчеты, проведенные ИЭПП совместно с ЦСР, показывают, что при снижении цен на нефть с 50 до 25 долл. за баррель, т.е. до величины более высокой, чем та, которая еще недавно, в 2000–2002 гг., воспринималась как естественная точка отсчета при финансовом планировании, доходы расширенного правительства снизятся более чем на 8% ВВП. При таком развитии событий средства, накопленные в Стабилизационном фонде, будут исчерпаны за 3 года.

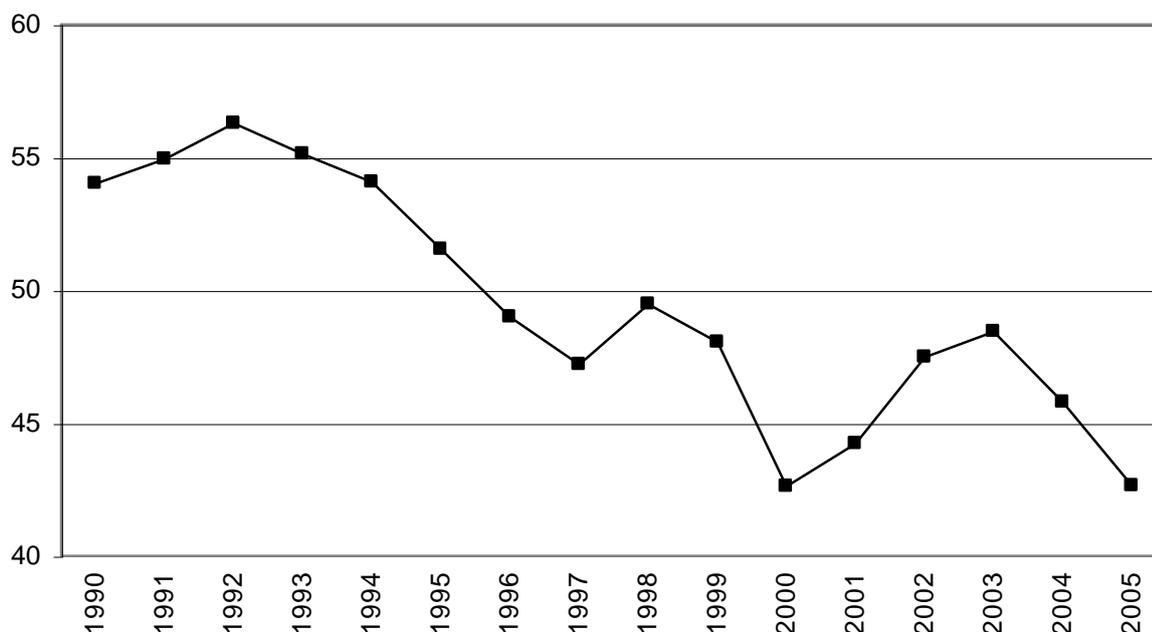
Предшествующий период низких цен на нефть, начавшийся в 1985–1986 гг., длился 15 лет. На протяжении 3 лет Советский Союз мог регулировать проблемы платежного баланса, привлекая частные кредиты. Когда этот источник иссяк, крах советской экономики стал неизбежным. Об этом стоит помнить, обсуждая, насколько нынешний «запас прочности», гарантированный Стабилизационным фондом, достаточен для обеспечения надежности функционирования российской экономики.

Чужой опыт слепо копировать не стоит. Но помнить о нем, принимая ключевые экономико-политические решения, полезно. По показателю, характеризующему качество жизни, – по индексу человеческого развития в мире лидирует Норвегия¹⁰. Это одна из стран, экономика которых, как и экономика России, зависит от конъюнктуры рынка углеводородов. Поверить в то, что таких результатов добилось государство, проводящее безответственную, противоречащую национальным интересам политику, трудно. Со времени создания Нефтяного фонда стране удалось не только остановить тенденцию роста доли государственных расходов в ВВП, но и добиться ее снижения (рис. 7).

Проблемы пенсионной системы, перспектива снижения доли нефтегазовых доходов в ВВП подтолкнули власти страны к тому, чтобы трансформировать Нефтяной фонд, предназначенный для сглаживания колебаний бюджетных доходов, в накопления, обеспечивающие стабильность функционирования национальной системы социального страхования. В доходы фонда направляется от 60 до 100% государственных поступлений от добычи нефти и газа. Его объем по состоянию на 1 февраля 2007 г. составил 280,9 млрд долл., по прогнозам на 1 января 2008 г. – 299,5 млрд долл. В 2005 г. ВВП

¹⁰ Индекс человеческого развития – показатель, рассчитываемый ООН, он определяется набором параметров, характеризующих ожидаемую продолжительность жизни, уровень образования и ВВП на душу населения. По этому показателю в 2005 г. Норвегия занимала 1-е место в мире. Исландия и Австралия следовали за ней. Россия была на 65-м месте.

Норвегии составил 283,9 млрд долл.¹¹ Доходы от размещения средств фонда (по оценкам норвежских властей – примерно 4% ВВП) создают базу, необходимую и достаточную для устойчивости пенсионной системы страны.



Источник: БД ОЭСР, <http://stats.oecd.org/wbos>

Рис. 7. Доля расходов расширенного правительства Норвегии, % ВВП, 1990–2005 гг.

Нефтяные доходы и пенсионное обеспечение

Бюджетные обязательства принять легко. От них трудно отказаться. Политические проблемы, связанные с разумной по замыслу, но неудачно проведенной мерой – монетизацией льгот, наглядное тому подтверждение. В последнее время российские власти стали позволять себе по отношению к принятым обязательствам «легкость в мыслях необыкновенную»¹². Но даже советское руководство, полностью контролировавшее средства массовой информации, опиравшееся на эффективную тайную полицию, понимало, что система стабильна до тех пор, пока не нарушены условия соглашения с обществом, суть которого проста: мы не спрашиваем вас, почему вы правите страной, а вы гарантируете нам привычные условия существования, не устраиваете эксперименты, радикально меняющие жизнь. Этот компромисс оставался в силе до конца 1980-х годов,

¹¹ Данные Пенсионного фонда Норвегии и Мирового банка.

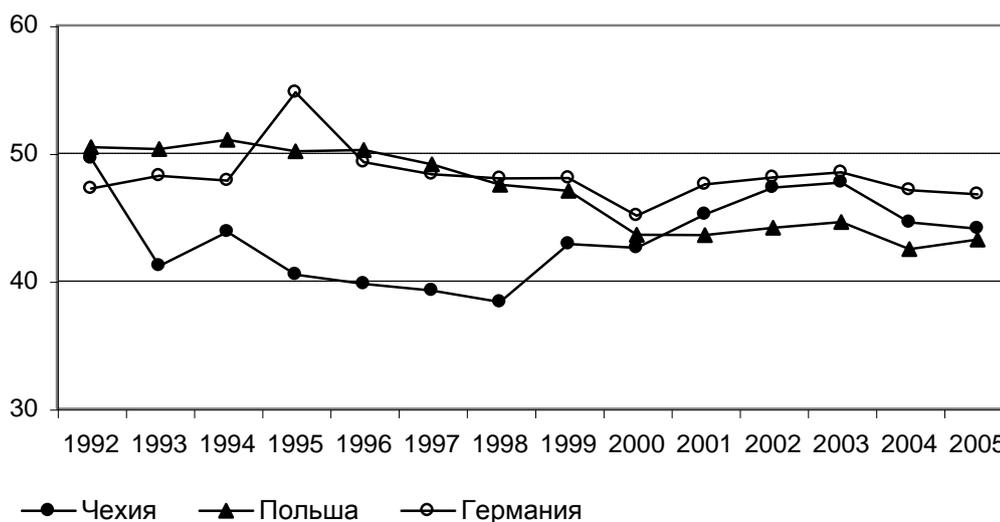
¹² Свидетельство этому – предложение Министерства здравоохранения и социального развития изъять из Внешэкономбанка пенсионные накопления (по состоянию на 1 января 2007 г. – 267 млрд руб.).

когда падение цен на нефть сделало сохранение условий контракта власти с обществом невозможным.

Для большей части населения Советского Союза в начале 50-х годов XX в. идея, что люди имеют право на пенсионное обеспечение, была экзотикой. Колхозники в то время пенсионных прав не имели. Созданные в России институты социальной защиты, действие которых распространяется на десятки миллионов людей, – элемент повседневной жизни. Сегодня отказаться от них, не порождая серьезных социально-политических потрясений, нельзя.

Принятые в 2005–2006 гг. решения (национальные проекты, материнский капитал, инвестиционные программы), демографическая динамика, увеличение числа пенсионеров, приходящегося на одного работающего, делают повышение доли расходов расширенного правительства в ВВП на ближайшие десятилетия, по меньшей мере, вероятным. При проведении разумной экономической политики, реформ, направленных на стимулирование частных расходов на пенсионное обеспечение, здравоохранение, образование, повышение эффективности государственных расходов, направленных на обеспечение обороны, безопасности, эту тенденцию можно затормозить, но остановить – вряд ли. На этом фоне отставание темпов роста добычи нефти и газа от темпов роста ВВП, укрепление курса рубля, удорожание добычи нефти и газа задают траекторию сокращения расходов, связанных с добычей углеводородного сырья.

Постсоциалистические страны, более развитые, чем Россия, раньше нее начавшие переход к рыночной экономике, сталкивающиеся с аналогичными проблемами пенсионной системы, вышли на уровень расходов расширенного правительства, сопоставимый с тем, который характерен для большинства стран – членов ОЭСР (рис. 8).



Источник: данные по Польше и Чехии из EBRD Transition Reports; данные по Германии: ВД ОЭСР, <http://stats.oecd.org/wbos>

Рис. 8. Расходы бюджета расширенного правительства, 1992–2005 гг., % ВВП

В России уровень государственной нагрузки на экономику ниже, но демографическая динамика свидетельствует: сближение соответствующих показателей нашей страны с показателями более развитых восточноевропейских стран – вопрос времени.

Популярность распределительных пенсионных систем в первые годы их введения была связана с тем, что выходящим на пенсию не приходилось за нее платить. Ее финансировали за счет налогов, которые платили следующие поколения работающих. При переходе от распределительной к накопительной пенсионной системе возникает ситуация, когда работающие вынуждены не только платить нынешним пенсионерам, но и накапливать средства, необходимые для финансирования собственной старости. Направление нефтегазовых доходов на капитализацию накопительной части пенсии позволяет решить проблему двойного платежа. И здесь опыт Норвегии может пригодиться.

Набор долгосрочных финансовых проблем, стоящих перед Норвегией и Россией, сходен. В Норвегии больше продолжительность жизни, но выше и пенсионный возраст¹³. Специфика демографического перехода в России (быстрое снижение в период индустриализации числа рождений, приходящихся на одну женщину) задала траекторию раннего старения населения, быстрого увеличения доли возрастных групп пенсионного возраста по отношению к числу работающих. Те проблемы пенсионной системы, с которыми Россия должна была бы столкнуться лишь несколько десятилетий спустя, стоят перед страной уже сегодня.

Коэффициент замещения¹⁴ в России в 2005 г. составил 27,6%. При инерционном варианте развития событий, не предполагающем внесения изменений в пенсионное законодательство, его значение снизится к 2015 г. до 20,2%, к началу 20-х годов – до 16,4%¹⁵. Чтобы сохранить этот показатель на привычном для страны уровне, потребуются ресурсы, составляющие примерно 4% ВВП, т.е. средства, сопоставимые с доходами Глобального пенсионного фонда Норвегии.

Норвежский пенсионный фонд задает стандарты финансовой ответственности, к которым может стремиться страна, зависящая от конъюнктуры рынка углеводородов¹⁶. Оценки масштабов проблем, с которыми связано обеспечение устойчивости российской пенсионной системы, дают сходные цифры. Мобилизация ресурсов, позволяющих обеспечить сопоставимые по масштабу устойчивые доходы, – ключевая проблема финансовой стратегии России.

¹³ Средняя продолжительность жизни в Норвегии – 79,3 года, в России – 65,4, пенсионный возраст в Норвегии – 67 лет.

¹⁴ Соотношение средней пенсии и средней заработной платы.

¹⁵ Расчеты ЦСР.

¹⁶ Прирост среднегодовых доходов Нефтяного фонда Норвегии с момента перечисления в него средств правительства страны (1997 г.) составил 6,3% в международных резервных валютах, с корректировкой на уровень инфляции и исключением административных расходов – 4,5% в год.

Резервы приватизации и доходы пенсионеров

Насколько долго продлится период благоприятной конъюнктуры на рынке нефти и газа – не знает никто. Его цена – разница между накопленными 10% ВВП в Стабилизационном фонде и не менее 50% ВВП, необходимыми для того, чтобы обеспечить устойчивость национальной пенсионной системы.

Источник ресурсов, позволяющий компенсировать дефицит пенсионных накоплений, – государственное имущество. Приватизация в России происходила на фоне банкротства Советского Союза, отсутствия валютных резервов, политической нестабильности. Крупные предприятия, ставшие объектом приватизации, были должниками и бюджета, и своих работников. Многомесячные задолженности по зарплате были привычным элементом ежедневной жизни. Надежды мобилизовать крупные финансовые ресурсы за счет реализации таких государственных активов были малореалистичными. Тогда задачей было другое – обеспечить контроль частных собственников, заинтересованных в эффективном функционировании предприятий, за их хозяйственной деятельностью.

На совещании, прошедшем 18 апреля 1996 г. в Министерстве топлива и энергетики России, обсуждался вопрос о вероятности падения нефтедобычи в стране к 2000 г. до уровня 150–190 млн т в год и ее превращении в нетто-импорта нефти¹⁷. Примерно в то же время решали, что делать, когда к 2000 г. добыча нефти в объединении «Нижневартовскнефтегаз», эксплуатирующем крупнейшее в России Самотлорское месторождение, сократится до нуля, а 200 тыс. жителей Нижневартовска придется переселять¹⁸. Эту проблему решать не пришлось. После приватизации ТНК, основным активом которой был «Нижневартовскнефтегаз», 50% ее собственности за 6,75 млрд долл.¹⁹ приобрела компания «Бритиш Петролеум». Рисунок 9 показывает, как после приватизации изменились показатели динамики нефтедобычи в России.

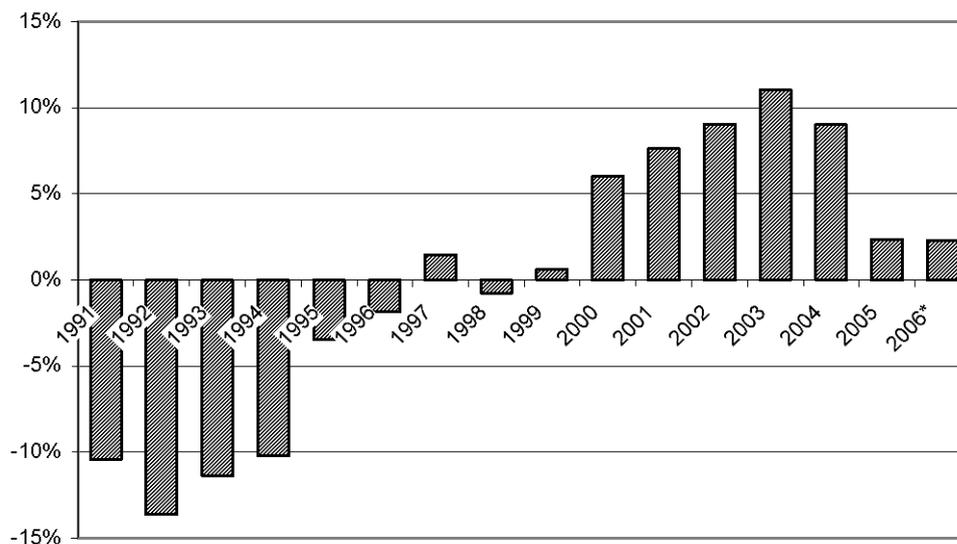
Повышение факторной продуктивности народного хозяйства, задающей тенденцию долгосрочного роста ВВП, началось тогда, когда доминирующая часть российской экономики стала частной²⁰. Экономический рост, финансовая стабильность, снизившееся отношение государственного долга к ВВП, выросший кредитный рейтинг страны и ее крупнейших компаний привели к пересмотру представления о том, сколько стоит собственность в России (рис. 10).

¹⁷ Коммерсант. 18 апреля 1996 г.

¹⁸ Коммерсант. 17 июля 1996 г.

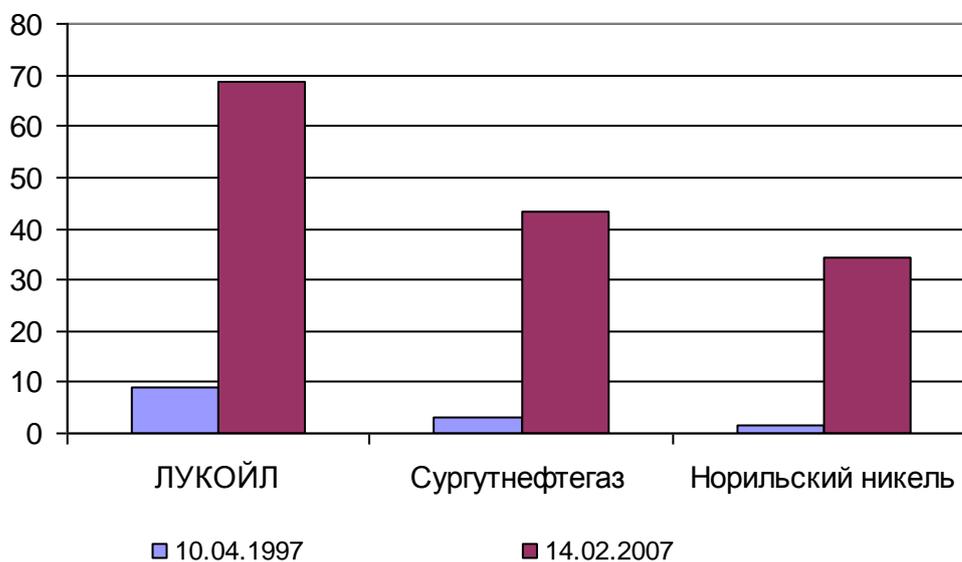
¹⁹ С сайта ТНК ВР.

²⁰ Энтов Р.М., Луговой О.В. и др. Факторы экономического роста российской экономики. Научные труды № 70Р. М.: ИЭПП, 2003.



* В первом полугодии по отношению к первому полугодю 2005 г.
Источник: Федеральная служба статистики РФ (<http://gks.ru>)

Рис. 9. Темпы прироста добычи нефти в России в 1991-2006 гг., % в год

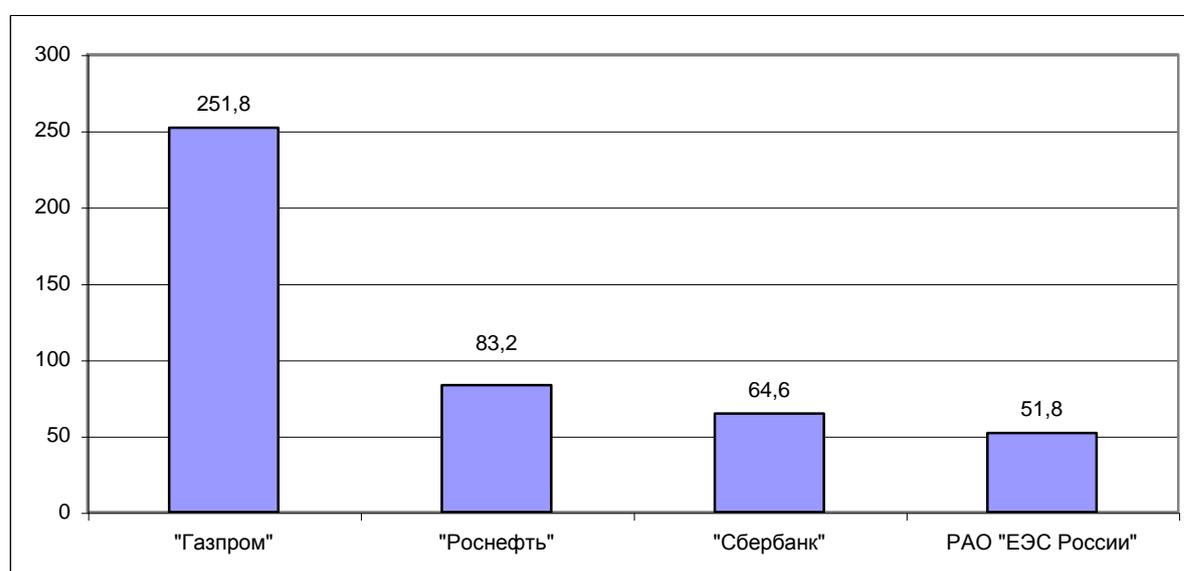


Примечание: Первые данные по капитализации «Норильского никеля» приведены по состоянию на 30 мая 2001 г.
Источник: РТС.

Рис. 10. Капитализация «ЛУКОЙЛа», «Сургутнефтегаза» и «Норильского никеля» в 1997 и 2007 гг., млрд долл.

С 2003 г. российские власти начали проводить курс на ренационализацию. Примером стала судьба одной из крупнейших компаний – «ЮКОСа». Фактов, свидетельствующих, что это привело к повышению качества управления нефтяной отраслью, не видно.

Финансовые результаты компаний российского нефтегазового сектора трудно считать аргументом в пользу преимуществ государственной собственности. Задолженность государственных предприятий в 2006 г. примерно в 20 раз превысила аналогичный показатель у частных. Российский опыт подтверждает: государство – неважный менеджер, коррумпированное государство – тем более. Но сконцентрированные в руках государства активы сопоставимы со средствами, необходимыми для обеспечения устойчивости пенсионной системы (рис. 11).



Источник: РТС.

Рис. 11. Капитализация «Газпрома», «Роснефти», «Сбербанка», РАО «ЕЭС России» (данные на 14 февраля 2007 г.), млрд долл.

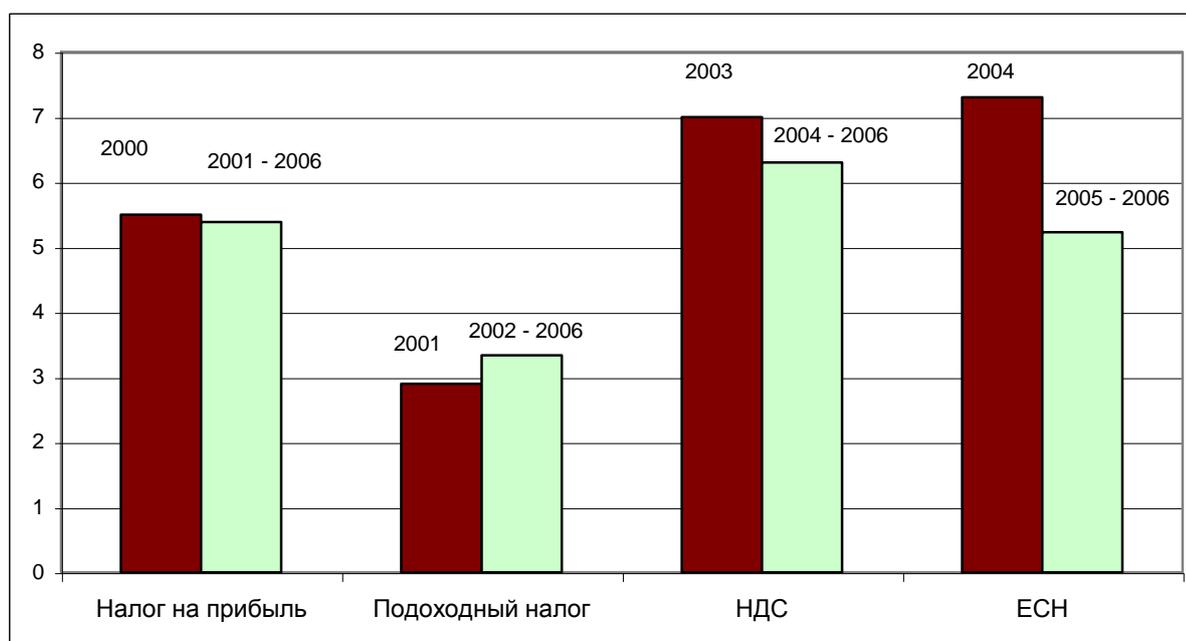
По оценкам Альфа-Банка, котирующиеся на финансовых рынках акции российских государственных предприятий к началу 2007 г. стоили 369 млрд долл. (примерно 35% российского ВВП 2006 г.)²¹. Аргументы в пользу того, что сохранение этих компаний в руках государства служит национальным интересам, привести не просто. Устойчивость пенсионной системы, которую можно обеспечить на основе неспешной, приуроченной к благоприятной рыночной конъюнктуре приватизации активов государственных компаний, – задача, от решения которой отмахнуться трудно. Выбор этого направления экономической политики позволит мобилизовать ресурсы,

²¹ Мониторинг активности инвесторов в России. Альфа-Банк. 12 февраля 2007 г.

необходимые для финансирования пенсионной системы страны в XXI в.

Цена государственной щедрости

Экономический рост, устойчивость которого к 2003–2004 гг. стала очевидной, в условиях повышения нефтяных цен изменяет фон проводимой финансовой политики. В 2003–2004 гг. правительство России, поверившее в то, что снижение налоговых ставок – путь к легализации бизнеса, к росту собираемости налогов, снизило ставки по двум важным источникам поступлений в бюджет: по налогу на добавленную стоимость (с 20 до 18%) и единому социальному налогу (снижение базовой ставки с 35,6 до 26%). Эффект легализации доходов был близок к нулю. Бюджет потерял более 2% ВВП, примерно столько, сколько приносил подоходный налог до введения его плоской ставки. Различия в последствиях реформы подоходного налога и налога на прибыль, с одной стороны, и снижения ставок ЕСН и НДС – с другой, иллюстрирует рис. 12.



Примечание: По 2006 г. – данные за январь – октябрь.

Источник: Министерство финансов РФ.

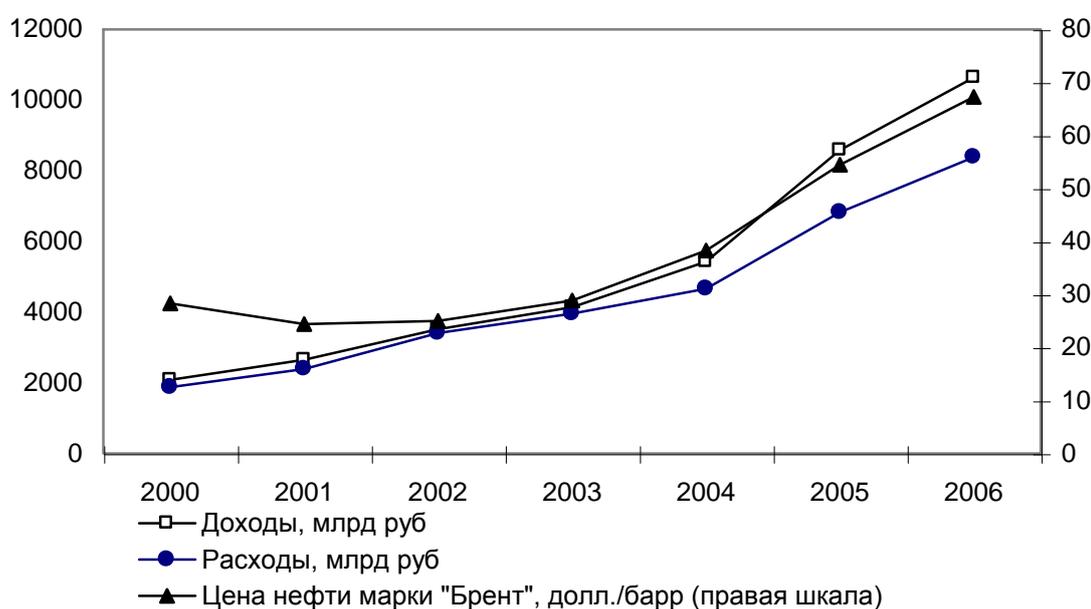
Рис. 12. Поступления отдельных налогов в бюджет расширенного правительства России, % ВВП

Структурная составляющая налоговых доходов федерального бюджета, не связанная с конъюнктурой нефтяных цен, достигла максимума в 2002 г. (18,9%). Потом она сократилась (2006 г. – 15,2% ВВП)²². Конъюнктурная компонента, обусловленная высокими

²² Расчеты ИЭПП. Структурная составляющая доходов бюджета оценивается на базе средней цены на нефть за 1990–2006 гг.

ценами на нефть, начиная с 2003 г. росла. В 2006 г. она составила примерно 7% ВВП.

В 2005–2007 гг. сочетание ставших привычными высоких цен на нефть и газ и экономического роста делает экспансию государственных финансовых обязательств неизбежной. Отсюда – национальные проекты, инвестиционный фонд, меры, связанные с финансированием демографической политики. Министерству финансов РФ удавалось поддерживать темпы роста расходов бюджета в пределах, близких к темпам роста ВВП, более того, добиться снижения доли расходов расширенного правительства в ВВП (см. рис. 13, табл. 3).



Источник: IMF IFS, Минфин РФ.

Рис. 13. Доходы бюджета расширенного правительства и цены на нефть в номинальном выражении, 2000–2006 гг.

Таблица 3

**Исполнение бюджета расширенного правительства,
% ВВП, 1999–2006 гг.**

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Доходы	33,8	38,3	38,4	37,8	37,1	37,5	39,7	40,0
Расходы	35,3	34,3	35,2	36,3	36,0	32,9	31,6	31,5
Профицит	-1,5	4,0	3,2	1,5	1,1	4,6	8,1	8,5

Источник: расчеты ИЭПП по данным Минфина РФ.

К объему бюджетных обязательств это не относится. Национальные проекты рассчитывались на 2–3 года. Но они создают долгосрочные бюджетные обязательства. Трудно возражать против оснащения школ электроникой, их подключения к Интернету. При-

мая это решение, разумно подумать, что речь идет не о разовых вложениях. Электронику придется обновлять, за доступ к Интернету – платить.

Средства инвестиционного фонда в приоритетном порядке направляются на финансирование инфраструктурных объектов – против чего нет возражений. Такие объекты придется не только строить, но и эксплуатировать. Содержание скоростной магистрали Москва – Санкт Петербург стоит дорого. Оценок долгосрочных бюджетных последствий принятых решений не существует.

Вложение средств в проекты, связанные со здравоохранением, предполагает значительные ассигнования на закупку высокотехнологического оборудования. Его эксплуатация потребует расходов на приобретение запасных частей, технологических материалов. Средства на эти цели в проект не заложены. Доступная информация не позволяет предположить, что кто-либо просчитывал финансовые последствия реализации проекта материнского капитала для российского бюджета хотя бы на 10 лет вперед. Планируется выделение кредитов на 8 лет на строительство современных животноводческих комплексов с субсидированием государством процентной ставки (2/3 ставки рефинансирования ЦБ). Проект рассчитан на 3 года. Льготы на кредиты – на 8 лет. Долгосрочные бюджетные последствия, по-видимому, не просчитаны.

Подобные решения определяют перспективы бюджетной политики на годы вперед. Не все это, к сожалению, понимают.

Сигнал, который получила экономика, очевиден. Линия на ограничение доли государственных расходов в ВВП осталась в прошлом. На повестке дня – разработка новых программ бюджетных ассигнований. Чтобы противостоять тенденции роста государственных расходов в ВВП, нужны политическая воля и последовательность усилий. В 2005–2007 гг. власти продемонстрировали, что их резервы исчерпаны. Отсюда последствия для налоговой политики.

К бюджетному консерватизму

В XIX в. представление о том, что увеличение расходов бюджета надо подкреплять повышением налогов, было аксиомой. Руководителям английских финансов того времени идея, что можно проголосовать за закон о бюджетных обязательствах и не сказать, за счет увеличения каких налогов удастся их профинансировать, в голову не приходила.

Две принципиальные новации XX в.: представление о бюджете, который должен быть сбалансирован с учетом циклических колебаний, связанных с рынком, и экономической конъюнктуры, и о том, что решения по расходам, за которые придется отвечать тем, кто придет в правительство позже, – элемент эффективной экономико-политической тактики. Они позволили уйти от жесткой логики финансового консерватизма XIX в. Но общие правила игры принципиально не поменялись. Как и семейный бюджет, государственный в долгосрочной перспективе приходится сводить так, чтобы расходы соответствовали доходам. Даже в 1950-х – 1960-х годах на фоне экспансии государственных финансовых ресурсов тот факт, что ру-

ководители правительства, намеревающиеся повысить расходы, должны подумать, за счет повышения каких налогов это придется обеспечить, был аксиомой.

Нараставший с 1970-х годов кризис государственных финансов изменил положение. Политические проблемы, связанные с сокращением государственных расходов, на фоне непопулярности роста налоговых ставок сделали модной идею, что доходы бюджета можно увеличить, не повышая, а снижая налоги. То, что высокие налоги могут вести к сокращению поступлений бюджета, известно, по меньшей мере, со времен классической работы Адама Смита «О причинах и природе богатства народов». Для ее автора вопрос о бремене налогов был равнозначен вопросу о государственных расходах.

В 70–80-х годах XX в. становится популярным другой вариант трактовки связи уровня ставок налогообложения и доходов государства. Тезис о возможности путем снижения налоговых ставок компенсировать потенциальные потери бюджета, добившись сокращения уклонения от налогов, получает широкое распространение. С точки зрения здравого смысла он внушает доверие. Государство, пытающееся изъять из экономики слишком много, может снизить объемы легальной экономической деятельности. Однако связь между уровнем налогообложения и доходами в конкретных странах по данным налогам надежно оценить никому не удавалось.

Накопленный в последнее десятилетие опыт налоговых реформ позволяет если не точно предсказать, то хотя бы предположить связанное с ними развитие событий в государственных финансах. Если в результате реформы снижаются налоговые ставки и устраняется их прогрессия, налоговая система упрощается, сокращается число налоговых льгот, то с высокой степенью вероятности итогом может стать увеличение налоговых сборов. Но это гипотеза, которую каждый раз приходится проверять на практике.

В 2000–2002 гг. такая реформа была проведена в России. Ее элементами стали введение плоского подоходного налога, регрессивного социального налога, отмена оборотных налогов, налога с продаж, снижение ставки налога на прибыль, сокращение налоговых льгот. Результатом стало увеличение бюджетных поступлений. Анализ поступлений подоходного налога по регионам подтвердил, что реформа стала фактором повышения доходов бюджета²³. Но делать из этого вывод, что снижение налоговых ставок гарантированно приводит к росту собираемости доходов, – грубая ошибка.

В финансовой истории реформы, позволившие совместить снижение ставок и рост государственных доходов, – скорее, исключение, чем правило. То, что потенциал повышения доходов на основе подобной стратегии после реформы 2000–2002 гг. в России сохранился, – неочевидно. Для надежды на успех налоговых новаций, связанных со снижением ставок, нужна решимость сделать серьезные шаги по унификации налогового режима, отказу от его специ-

²³ Синельников-Мурылев С., Баткитбеков С., Кадочников П., Некипелов Д. Оценка результатов реформы подоходного налога в Российской Федерации. Научные труды № 52Р. М.: ИЭПП, 2003.

альных, льготных элементов, таких, например, как режимы налогообложения в свободных экономических зонах, упрощенные системы налогообложения малого бизнеса. Это конфликтные меры. Убедительных свидетельств того, что российские власти готовы встать на этот путь, нет. Значит, в финансовой политике пора возвращаться к здравому смыслу.

Если руководство страны взяло курс на наращивание доли государственных доходов в валовом внутреннем продукте, разговоры о снижении ставок основных налогов, о выборе того, что лучше сократить – ставки НДС или ЕСН, стоит ли вообще отказаться от НДС, заменив его налогом с продаж, сознательно пойти на связанное с этим сокращение государственных доходов, пора прекратить. Речь стоит вести о том, за счет повышения каких налогов, поступления от которых в наименьшей степени зависят от конъюнктуры нефтяного рынка, будут финансироваться программы наращивания государственных расходов.

Подведем некоторые итоги. Динамичный экономический рост, последовавший за постсоциалистической рецессией, успехи налоговой реформы 2000–2002 гг., изменение конъюнктуры нефтегазового рынка, повышение доходов российского бюджета проложили дорогу для быстрого по стандартам финансовой истории увеличения государственных доходов. Рост возможностей государства привел к экспансии его обязательств. Это имеет долгосрочные последствия. Заданные принятыми решениями проблемы будут определять альтернативы российской финансовой политики на десятилетия вперед.

Ключевая проблема российских финансов – обеспечение устойчивости национальной пенсионной системы, сохранение привычных соотношений средней пенсии и заработной платы в условиях стареющего общества, где на одного работающего приходится все больше пенсионеров. Вместе с принятыми обязательствами по другим направлениям это задает тенденцию повышения доли государственных расходов в ВВП. Специфика России в том, что эти проблемы накладываются на тенденцию снижения доли нефтегазовых доходов в ВВП. Именно в этом вызов финансовой стабильности нашей страны.

Решать эту проблему лучше сегодня, а не тогда, когда ситуация станет неуправляемой. Речь идет о следующих стратегических решениях:

1. Направление доходов, обусловленных высокими ценами на углеводородное сырье, на укрепление финансовой базы накопительной части пенсионной системы. Это предполагает включение в нее и тех граждан России, которые сейчас права на накопительную пенсию не имеют.
2. Реализация программы приватизации государственного имущества, направление мобилизуемых доходов на финансирование накопительной пенсионной системы.
3. Стабилизация налоговых поступлений, в наименьшей степени связанных с доходами от нефти и газа, отказ от снижения ста-

вок по налогам, в минимальной степени зависимых от конъюнктуры рынка углеводородов, который не подкреплён решениями по ограничению расходных обязательств бюджета.

Есть смысл – по примеру Норвегии – преобразовать Стабилизационный фонд в Пенсионный фонд для будущих поколений пенсионеров, гарантировав тем самым выполнение основных социальных обязательств государства независимо от колебаний нефтяной конъюнктуры на долгие годы. Разумеется, необходимо предусмотреть и выделение из него резерва на случай форс-мажорных обстоятельств.

На фоне высоких нефтяных доходов от долгосрочных финансовых проблем легко отмахнуться. Опыт Советского Союза продемонстрировал: за такую политику приходится дорого платить.