

БЕГСТВО ОТ БАРРЕЛЯ

Финансовой стабильности России угрожает опасность

Егор Гайдар, директор Института экономики переходного периода



"МН": Жертва мирового сбоя

Когда я начал работать в российском правительстве полтора десятка лет назад, Центральный банк проинформировал меня, что валютные резервы страны составляют примерно 4 млн долларов. Сейчас, когда они превышают 300 млрд, финансовая ситуация в стране куда более комфортна. Можно подумать, что ей ничего не угрожает. На мой взгляд, считать так - ошибка.

Тревожные предпосылки

Мы сегодня сталкиваемся с проблемой, которая стояла перед Западной Европой в 50-х - 60-х годах прошлого века. Это быстрое увеличение государственных доходов. Темпы экономического роста в Западной Европе после завершения Второй мировой войны были необычно высокими. Государства вводили новые налоги с широкой базой. Именно в это время сначала во Франции, а потом и по всей Европе появляется налог на добавленную стоимость. В это же время возникают аналоги нашего единого социального налога, используемого для финансирования проблем социальной защиты. Темпы роста государственных доходов в реальном исчислении в 1950-1973 годах были необычно высокими по любым историческим меркам. Скажем, во Франции средние за 1950-1973 годы темпы роста реальных доходов бюджета составляли 8,4%. На этом фоне казалось, что можно принимать любые социальные программы, брать любые обязательства, связанные с пенсионной системой, образованием, здравоохранением. Именно тогда принимались расходные обязательства, которые на протяжении последних 20 лет составляли основную головную боль для правительств западноевропейских стран. Именно из-за трудности их выполнения меняются правительства.

Когда в России в начале 2000 года формировали экономическую программу, страна выходила из тяжелого периода постсоциалистической рецессии, усугубленной кризисом в Юго-Восточной Азии, дефолтом 1998 года.

Ограниченность финансовых ресурсов была понятна. Ключевой для страны считали проблему 2003 года, на который приходился пик выплат государственных долговых обязательств. Финансовый консерватизм был данностью. Шла дискуссия между теми, кто считал, что ключ к экономическому росту - снижение доли расходов расширенного правительства в ВВП, и теми, кто полагал, что ключевая проблема - качество экономических институтов страны. Обе точки зрения прямо не противоречили друг другу. Победы в этой дискуссии не было, но идея, что осторожная политика государственных расходов - важнейшая предпосылка обеспечения стабильности политического режима, возобладала.

Уздечка для расходов

Три фактора изменили ситуацию в России. Это восстановительный экономический рост - динамичный и устойчивый, успехи налоговой реформы 2000-2002 годов, которые привели к росту государственных доходов, не связанных с нефтью, а затем в 2004 году - резкий скачок цен на нефть, который на фоне налоговой реформы и создания НДС увеличивал налоговые поступления. После этого мы получили темпы роста налоговых поступлений, которых не видела даже Западная Европа в 1950-1970 годах: в среднем 13% в год в реальном исчислении за последние 7 лет.

Министерство финансов сделало все, чтобы на фоне беспрецедентного роста доходов удержать расходы бюджета на разумном уровне. Но долго проводить ответственную расходную политику в условиях, когда у государства быстро растут доходы - дело тяжелое. Всегда возникает желание принять популярные расходные программы.

Можно принять программу материнского капитала. За нее в течение трех лет платить не придется. Можно одобрить строительство скоростной магистрали Москва - Санкт-Петербург. Расчеты того, сколько будет стоить ее эксплуатация, не видел. Можно одобрить программы создания животноводческих комплексов, финансируемых за счет льготных кредитов, две трети процентов по которым покроеет государство. Программа рассчитана на два года, кредит - на восемь лет. Кто будет покрывать разницу в процентных ставках в оставшиеся годы? Хорошая идея - компьютеризация, оснащение интернетом школ в сельской местности. А когда кончится проект, можно будет списать электронику и отключить школы от интернета? Кто-нибудь считал, сколько эксплуатация этой техники будет стоить в дальнейшем? Принятые расходные обязательства имеют долгосрочные последствия. Их, по меньшей мере, надо трезво оценивать.

По локоть в нефти

На это накладываются две серьезные для нашей страны тенденции. Первая - быстрое снижение числа работающих, приходящихся на одного пенсионера. На этом фоне низкий пенсионный возраст, изменять который никто не собирается. Это задает тенденцию к снижению коэффициента замещения - отношения средней пенсии к средней заработной плате. Еще недавно он составлял 30-35%, а к 2005 году снизился до 27%. По инерционным прогнозам к 2015 году он упадет до 20%, а к 2020 году - до 16%. Значимость коэффициента замещения в социальной политике - не выдумка чиновников из Международной организации труда. Общество привыкло к тому, что уровень жизни пенсионера сопоставим с тем, который он имел, когда он был трудоспособен. Изменить такое установление без крупных социальных катаклизмов обычно никому не удавалось.

Значительная часть доходов бюджета зависит от нефти и газа. Они нестабильны. Прогнозировать их толком никто не умеет. Большинство важнейших параметров экономики предсказать нетрудно. Если кто-нибудь из ответственных лиц ошибется в прогнозе роста ВВП Америки или Европы на один процентный пункт, то ему придется уйти в отставку, признаться в профессиональной несостоятельности. К ценам на нефть это не относится.

В России от нефти и газа зависит треть доходов бюджета. Мы просчитали сценарий наихудшего развития событий, связанных со снижением цен на нефть, и пришли к выводу, что до 2009 года накопленные резервы позволяют избежать кризиса, напоминающего 1998 год. Нефтяные доходы не только нестабильны, их доля в ВВП сокращается. Этому есть несколько причин.

Добыча нефти в России растет медленнее, чем валовой внутренний продукт. ВВП увеличивается примерно на 6-

7%, а добыча нефти - на 2%. По мере экономического роста ВВП, рассчитанный по паритету покупательной способности, постепенно приближается к ВВП, рассчитанному по текущим курсам валюты. Экспортная выручка, пересчитанная по паритету покупательной способности, сокращается. 7% ВВП мы получаем от экспортных пошлин на энергоносители. У нас растет внутренний спрос. И возможность поддерживать долю экспорта на нынешнем уровне снижается.

Прогнозы того, когда запасы нефти и газа кончатся, делались многократно. Нередко они не оправдывались. Если верить тому, что писали по этому поводу в начале 1960-х годов, мир должен был уже остаться без нефти и газа. Но падение добычи нефти в странах, где крупнейшие месторождения вступают в период падающей добычи - реальность. При обсуждении долгосрочных финансовых проблем страны стоит задуматься о перспективах добычи нефти. Прогноз властей таков: добыча нефти начнет сокращаться с 2020-х годов, добыча газа стабилизируется в начале 2030-х. Речь идет об источнике, от которого зависит треть доходов бюджета - в условиях, когда страна сталкивается с вызовом роста пенсионных обязательств, связанных со старением населения. Именно эти два фактора - увеличение расходных обязательств бюджета, связанных со старением населения, и сокращение нефтяных доходов - стратегическая проблема, от решения которой зависит стабильность государственных финансов.

Стабфонд на службе поколений

Мы создали Стабилизационный фонд. Это инструмент, обеспечивающий базу финансовой устойчивости. Россия - не единственная страна, зависящая от конъюнктуры рынка углеводородов. Норвегия, самая развитая страна в мире, сталкивается со сходными проблемами. У нас Стабилизационный фонд составляет 9,9% ВВП. В Норвегии его размеры примерно равны годовому ВВП. Трудно поверить в то, что самая социально развитая страна мира на протяжении многих лет ведет безответственную, противоречащую национальным интересам политику.

Разговоры о том, что норвежское правительство зря накапливает средства в Стабилизационном фонде, были фоном всех избирательных кампаний в Норвегии, проходивших в последние десятилетия. Тем не менее элита договорилась: накопить финансовые резервы, направив их на решение стратегической проблемы. Обеспечить устойчивость пенсионной системы в условиях старения населения и снижения доходов от углеводородов - разумная политика. Норвежский нефтяной фонд трансформировали в глобальный пенсионный фонд, средства направили на решение проблемы двойного платежа, ключевой в пенсионных реформах. Она связана с тем, что одно и то же поколение при переходе к накопительной пенсионной системе вынуждено платить дважды: один раз - за пенсии нынешним пенсионерам, другой раз - за себя.

4% ВВП, которые приносят размещенные в финансовые активы средства фонда, - это деньги, которые нужны для того, чтобы пенсионная система в Норвегии была долгосрочно устойчива. Те же 4% ВВП нужны и нам. Отсюда вывод: необходимо дополнить существующий Стабилизационный фонд фондом будущих поколений, средства которого надо направить на финансирование накопительной части пенсионной системы. Естественно, система накопительных пенсий должна охватывать не только те возрастные группы, которые сегодня в нее включены, но все население. Это первая линия обороны, которую необходимо выстроить для обеспечения устойчивости пенсионной системы.

Имущество - на амбразуру

Вторая линия обороны. Никто не может гарантировать, что высокие цены на нефть сохранятся надолго. Но есть и еще один значимый ресурс - государственное имущество. Мы проводили приватизацию в начале и середине 1990-х годов в условиях тяжелейшего экономического кризиса, когда предприятия имели многомесячные задолженности перед бюджетом и работниками. Надеяться на то, что в это время их можно продать за большие деньги, было нереально.

С тех пор ситуация изменилась. Страна финансово стабильна, валютные резервы - не 4 млн, а 300 млрд долларов, кредитный рейтинг растет. Это изменило капитализацию российских компаний. В последнее время были предприняты действия, направленные на увеличение доли государства в экономике. Доказать, что они способствовали ускорению экономического развития страны, укреплению ее финансов, трудно. Задолженность предприятий нефтегазового сектора, находящихся в государственной собственности, примерно в 20 раз превосходит задолженность по внешним обязательствам компаний частного сектора.

На фоне устойчивого экономического роста, финансовой стабильности российская собственность стала дорого

стоять. По существующим оценкам, только стоимость акций, котирующихся на рынке государственных компаний, составляет 35% ВВП. Это примерно половина средств, необходимых для обеспечения устойчивости пенсионной системы.

Душеспасительные налоги

В консервативном XIX веке министр финансов, который предложил бы увеличение государственных расходов и не объяснил, за счет повышения каких налогов он собирается его обеспечить, не мог бы сохранить свой пост. С середины XX века ситуация меняется. Беспрецедентный рост государственных доходов прокладывает дорогу экспансии бюджетных обязательств. Но за них раньше или позже приходится платить. Масштабы повышения налоговых ставок, которые готовы принять избиратели, не безграничны. В это время популярной становится идея, что можно увеличить доходы бюджета, не повышая, а снижая налоги. Для политиков это дорогой подарок. К тому же идея соответствует здравому смыслу. Беда в том, что никто и никогда не смог оценить, как снижение ставки налогов в конкретной стране скажется на росте их собираемости.

В России проблему усугубило то, что в 2000-2002 годах была проведена действительно успешная налоговая реформа. Были резко снижены налоговые ставки, изменена система налогов на добычу полезных ископаемых, отменены оборотные налоги, налог с продаж. Налоговые поступления резко выросли.

Исследования, проведенные в ИЭПП, убедительно показали связь налоговой реформы 2000-2002 годов с ростом налоговых поступлений российского бюджета. Наши коллеги, занимающиеся налоговыми проблемами в Международном валютном фонде, с результатами наших исследований не согласились. Их аргументы не были лишены оснований. В личных беседах они объясняли свою позицию так: "Да, вы продемонстрировали, что, снизив налоговые ставки, можно увеличить собираемость налогов. Вы уверены, что этот вывод не будет использован для обоснования финансовых авантюр в мире?" Этот риск реален. Сам участвовал в совещаниях, проходивших в Правительстве РФ, где обсуждались вопросы налоговой политики после реформы 2000-2002 годов. Слышал аргументы в пользу того, что снижение налоговых ставок оказало столь очевидно благоприятное влияние на российские финансы, что эту политику стоит без промедления продолжить. Снизить ставку налога на добавленную стоимость, единого социального налога. Такие решения были приняты. Рост собираемости налогов за ними не последовал. Сейчас обсуждаются дополнительные меры по снижению базовых налогов, в наименьшей степени зависящих от конъюнктуры рынка нефти и газа. Серьезными решениями по снижению государственных обязательств подкреплять их, похоже, никто не готов. Вера в кривую Лафера становится в российской политической элите чем-то похожим на 11-ю заповедь Моисея. У Советского Союза в 1991 году было 31,5 тысячи единиц ядерного оружия. Он не потерпел поражения на поле боя. Страна рухнула под бременем финансовых проблем и безответственных решений, связанных с государственным бюджетом. Перед нами серьезные долгосрочные проблемы, связанные с устойчивостью расходных обязательств расширенного правительства и нестабильностью нефтегазовых доходов. Не думаю, что стоит повторять уже сделанные ошибки.

В СОДЕРЖАНИЕ последнего номера "МН"

 Добавить на NEWSLAND

Copyright 1998-2004 ИД "МОСКОВСКИЕ НОВОСТИ"

E-mail: info@mn.ru Тел. 540-99-22