



фонд
либеральная
миссия
библиотека
фонда
либеральная
миссия

Евгений Ясин
Новая эпоха —
старые тревоги:
экономическая
политика



Евгений Григорьевич Ясин
Новая эпоха – старые тревоги:
Экономическая политика

Текст предоставлен правообладателем
http://www.litres.ru/pages/biblio_book/?art=3091965

Новая эпоха – старые тревоги: Экономическая политика: Новое издательство; Москва; 2004
ISBN 5-98379-016-1

Аннотация

Книга «Новая эпоха – старые тревоги: экономическая политика» объединяет известные доклады Евгения Ясина, подготовленные им в начале 2000-х годов и посвященные стратегии реформирования российской экономики и тем разнообразным факторам – от системы налогообложения до системы ценностей населения, – которые влияют на ее развитие. Доклады дополняют и продолжают друг друга и в совокупности представляют собой не только взвешенный анализ узловых проблем современной российской экономики, но и продуманную либеральную программу тех мер, принятие которых могло бы позволить России добиться быстрого и качественного экономического роста.

Содержание

Предисловие	5
Экономическая стратегия	6
Ценности	13
Экономическая стратегия России на первое десятилетие XXI века[1]	15
Введение	15
1	17
1.1	17
1.2	18
1.3	19
2	21
2.1	21
2.2	21
2.3	22
3	24
3.1	24
3.2	24
3.3	25
3.4	27
3.5	28
4	30
4.1	30
4.2	30
4.3	31
5	33
5.1	33
5.2	34
5.3	35
5.4	35
5.5	36
6	38
6.1	39
6.2. Социальные программы поддержки структурной перестройки	41
Вместо заключения	43
Модернизация российской экономики: повестка дня	45
1	46
2	48
3	50
4	54
5	57
6	59
7	61
8	65
Перспективы российской экономики: проблемы и факторы роста[10]	69
1	69
2	71

	2.1. Мировой кризис и цены на нефть	71
	2.2	73
3		77
	3.1	77
	3.2	80
	3.3	83
	3.4	84
	3.5	86
4		92
	4.1	92
	4.2	92
	Конец ознакомительного фрагмента.	94

Евгений Ясин

Новая эпоха – старые тревоги: экономическая политика

Предисловие

Предлагаемый читателю сборник – второй из двух книг, в которые вошли мои публикации 1998–2004 годов, иногда в соавторстве. Обе книги названы одинаково – «Новая эпоха – старые тревоги» – по названию доклада из первого сборника, на мой взгляд, содержащего квинтэссенцию настроения обеих книг. Но вторая книга имеет подзаголовок «Экономическая политика» и по содержанию совершенно независима от первой.

Она включает серию докладов, подготовленных к ежегодным международным конференциям Государственного университета – Высшей школы экономики (ГУ-ВШЭ) в 2000–2004 годах, а также самостоятельные доклады «Бремя государства и экономическая политика: либеральная альтернатива» (2002) и «Нерыночный сектор: структурные реформы и экономический рост» (2003). Во всех этих работах обсуждаются вопросы стратегии реформирования российской экономики.

Экономическая стратегия

В 1999 году, изложив в общих чертах в Интернете свою экономическую программу, В. Путин поручает ее разработку своему старому соратнику Герману Грефу и создает Центр стратегических разработок (ЦСР), к которому подтягиваются лучшие интеллектуальные силы.

Я поначалу активно участвовал в работе над программой Грефа, но потом почувствовал, что лично для меня она во многом будет повторением пройденного. Да и для моих коллег я мог стать обузой. С 1989 года я был непременным автором всех правительственных и, по выражению моего товарища Г. Меликьяна, неправительственных программ. Подустал, чувствовал себя неспособным оперативно откликаться на все инициативы начальства, работать, как прежде, днем и ночью. У новой команды было естественное желание освободиться от груза прошлого, показать свою самостоятельность, предложить новые идеи. Поэтому на заключительном этапе программа Грефа делалась без меня. И получилась.

Но я не мог быть просто наблюдателем. Десять лет до этого я занимался, по сути, стратегическим планированием на самом высоком государственном уровне. В самые горячие годы. У меня, разумеется, имелся свой взгляд на то, какой должна быть экономическая политика на новом этапе. Теперь я мог изложить свою личную позицию, согласовывая ее только с ближайшими друзьями-единомышленниками и не стараясь вписываться в правительственные установки. Мои взгляды изложены в докладе «Экономическая стратегия России на первое десятилетие XXI века», подготовленном для «Либеральной миссии». Затем доклад был доработан совместно с С. Алексашенко, Е. Гавриленковым и А. Дворковичем для I Международной научной конференции ГУ-ВШЭ. С тех пор эта конференция проходит ежегодно в первую неделю апреля и с каждым разом становится все более интересным форумом российских экономистов. Упомянутый доклад открыл серию из пяти докладов, каждый год готовившихся к этой конференции. Все они опубликованы в настоящем сборнике и посвящены проблемам модернизации российской экономики.

Интересно теперь сопоставить прогнозы, предложенные в этих докладах, а также изменения во взглядах на ключевые проблемы развития экономики.

Прогнозы динамики ВВП, сделанные за прошедшие четыре года, приведены в таблице в сопоставлении с фактом.

ДИНАМИКА ВВП В 2000–2003 ГОДАХ (% в год)

	Прогнозы		Фактический результат
	Пессимистичный	Оптимистичный	
2000	2–4	2,2	2–2,5
2001	5–6	6–8	2,7
2002	4,0	10,0	4,3
2003	4,3	7,3	5,0

Напомню: дело было сразу после кризиса и многолетнего падения. Отсюда и робость прогноза.

Первый доклад: 2000 год, время подготовки программы Грефа. В результате парламентских и президентских выборов возникают предпосылки для продолжения реформ, угрозы контрреформации, которые ожидалось в стане демократов в случае победы блока

Примакова-Лужкова, уходят на задний план. Вопрос в том, что конкретно теперь делать и чего ожидать.

Главная идея доклада – инвестиционный климат, восстановление доверия. Осторожность текущих оценок продиктована масштабным кризисом, угрозой нового падения нефтяных цен. Предлагаемая стратегия: реформы улучшают инвестиционный климат и привлекают капитал, вследствие этого через три-четыре года начинают расти инвестиции в модернизацию, опережая рост экономики, а затем повышаются и темпы роста. В.В. Ивантер видел большие возможности роста на основе увеличения загрузки наличных мощностей. Я, честно говоря, их недооценивал, исходя из того, что нужно торопить реформы, тогда как акцент на имеющиеся мощности не способствует преобразованиям, нацеливая скорее на активизацию промышленной политики.

Еще одно важное предложение: социальные инвестиции. Я ожидал, что с ускорением модернизации и структурной перестройки обострятся социальные проблемы. На конференцию мы специально пригласили представителей компаний «Норильский никель» и Procter & Gamble, имевших успешный опыт реализации социальных программ, связанных с реструктуризацией. Но это предложение не встретило понимания.

Действительность же превзошла все ожидания. Интересно, что столь быстрых позитивных сдвигов не предсказывал никто. Это о качестве наших знаний и способности предвидеть. Темпы роста, как мы видим, особенно в 1999–2000 годах, превышают прогнозируемые в два-три раза. Утечка капитала быстро сокращается и в 2003 году снижается до 2,9 млрд. долл. против 25 млрд. долл. в 2000-м.

Бюджетный дефицит сменился профицитом уже в 1999 году по факту, а в 2000-м – и по плану. Благодаря большим доходам от экспорта проблема с внешним долгом, казавшаяся столь острой, также потеряла актуальность. Свою роль сыграла и политика аккуратных, даже с опережением против графика расчетов по долгу. С наполнением экономики деньгами, прежде всего за счет валютной выручки и эмиссии рублей под растущие валютные резервы, улучшился сбор налогов. Бюджетный кризис был преодолен. У государства появились определенные финансовые возможности.

Монетизация экономики (отношение денежного агрегата М2 к ВВП) за 1999–2003 годы выросла с 0,14 до 0,25, хотя и этого мало. Но бартер, неплатежи, другие явления виртуальной экономики, казавшиеся неискоренимыми, исчезли почти в одночасье. Инвестиции в основной капитал по темпам обогнали рост экономики уже в 2000 году. Конечно, это следствие девальвации рубля и повышения цен на нефть. Но и реформы 1990-х годов начали играть роль.

Мы видим, однако, что и в докладах 2001–2003 годов преобладают скорее пессимистические оценки.

Начавшееся после 2000 года снижение темпов роста, казалось бы, их оправдывает, но в 2003 году – новый рывок.

В докладе «Модернизация российской экономики: повестка дня» (2001) я бы сегодня отметил следующие интересные моменты.

1. Сделана оценка позитивных последствий кризиса 1998 года. При всех минусах этого эпизода нашей истории он оказал оздоравливающее воздействие на экономику и способствовал повышению темпов роста в 2000 году примерно на 3,6 процентных пункта ВВП.

2. В этом докладе, еще до первых выступлений А.Н. Илларионова, обращалось внимание на необходимость поддержания высоких темпов роста. По моим оценкам, за годы перестройки и реформ мы накопили отставание от других стран по росту ВВП примерно на 50 процентных пунктов и для его преодоления должны в течение десяти-пятнадцати лет поддерживать темпы роста 6–8% в год. Замечу, что это было написано до идеи удвоения ВВП за десять лет, против которой я потом выступал. Откуда такая непоследовательность?

Дело в том, что в 2001 году я был уверен, что возможно постоянное наращивание радиуса доверия в экономике и улучшение делового климата. А события 2003–2004 годов избавили меня от этих иллюзий.

3. Впервые опубликованы некоторые данные нашего исследования нерыночного сектора в промышленности. Они показали его быстрое сокращение в 1998–1999 годах. Более подробно они рассмотрены в специальном докладе о нерыночном секторе, помещенном в этом же разделе сборника.

4. Обозначены два типа модернизации – «сверху» и «снизу», т. е. на основе частной инициативы. Обоснована мысль, что ныне в России нужна модернизация «снизу». Эта же мысль развивается в ряде других работ.

5. Указано, что для ускорения модернизации необходима расчистка старых завалов, в связи с чем мною предложены налоговая амнистия для физических лиц за период 2000 года и ускорение реструктуризации долгов для предприятий. Если последняя пошла довольно быстро, то идея второй возродилась только после начала преследований ЮКОСа.

Позволю себе актуальную цитату из того доклада – о распределении доходов и собственности по итогам первого этапа реформ.

Известно, что в этот период иной раз незаконно, а зачастую законно, но несправедливо, с использованием пробелов и противоречий в незрелом российском законодательстве, зарабатывались крупные состояния. Происходило это на фоне роста бедности большинства населения и, естественно, вызывало протест.

Так сложилось, что у большинства представителей российского бизнеса сегодня есть свои «скелеты в шкафу», а у представителей закона есть настоящие или сфабрикованные досье на них, которые можно либо пустить в дело в подходящий момент, либо продать по сходной цене. Можно также создавать поводы для публичного осуждения широкими массами тех или иных предпринимателей, люди обычно убеждены, что обеднели, потому что их обокрали, и что каждый богатый – вор.

Я, честно говоря, не ожидал, что эти предупреждения так скоро станут настолько актуальными. Там же сказано, что нам придется выбирать: или добиваться справедливости, или быстрее развиваться. И то и другое вместе – не получится.

6. В этом же докладе говорится о необходимости снижения налоговой нагрузки до 30–32 % ВВП и в то же время – об активизации структурной политики. Те же мысли развиваются в недавнем докладе о конкурентоспособности (с. 394–445 наст. изд.).

В 2002 году в центре дискуссий экономистов оказался экономический рост. Во-первых, потому, что темпы упали и прогнозы не сулили изменения тенденций. Во-вторых, Президент Путин подверг правительство критике за недостаточную амбициозность его планов. Советник президента А. Илларионов выступил за резкое повышение темпов роста (до 7–8%), предлагая, по сути, только два метода – сокращение государственных расходов и понижение курса рубля для поддержания конкурентоспособности. В докладе «Перспективы российской экономики: проблемы и факторы роста» эти вопросы были поставлены еще до того, как началась полемика на политическом уровне. И подходов здесь несколько.

Еще в апреле 2001 года Центр макроэкономического анализа и краткосрочного прогнозирования (ЦМАКП) под руководством

А.Р. Белоусова подготовил доклад «Состоится ли экономический подъем в России?». Он содержал ряд важных положений относительно нового качества российской экономики, весьма стимулирующих мысль. С одной стороны, это появление после кризиса 1998 года крупных резервов роста, в том числе масштабных валовых сбережений (до 33 % ВВП), при

низких инвестициях (всего около 17 % ВВП); существенное перераспределение доходов от населения к нефинансовым предприятиям (снижение доходов населения в реальном исчислении примерно на 30 %); а также рост доходов вследствие благоприятной мировой конъюнктуры. С другой стороны – наличие серьезных ограничений, прежде всего неразвитость финансовой сферы, купирующей трансформацию сбережений в инвестиции и перелив капитала от добывающих к перерабатывающим отраслям.

Мой доклад в значительной мере основывался на результатах работы А.Р. Белоусова. Прежде всего я констатировал новое явление: ухудшение ситуации в экономике США и на мировых рынках, как прямое следствие неурегулированности международных финансов, не только не вызвало негативного отклика в России, но, напротив, российская экономика пошла вверх, условия вложений в Россию оказались сравнительно лучше, чем в развитых странах. Опасности новых кризисов у нас не существует.

Во-вторых, я высказался по поводу наших разногласий с Илларионовым, который подверг сомнению мои оценки потребности в инвестициях для модернизации на уровне 1,5–1,8 трлн. долл. и утверждал, что нам инвестиции нужны на порядок меньше или вовсе не нужны. Я возразил в том духе, что масштабные и эффективные инвестиции, будь они реализованы, не только не вызвали бы перегрева и усиления инфляции, но и сами стали бы при определенных условиях методом стерилизации притока нефтедолларов.

Стэнли Фишер, в прошлом заместитель директора-распорядителя МВФ, выступив на нашей конференции в 2002 году, поддержал меня: если инвестиции не идут только на приобретение существующих активов и расходы внутри страны и составляют вклад в долгосрочный экономический рост, то они не будут оказывать на обменный курс повышательного давления, опасного для сравнительной конкурентоспособности национальной политики.

В-третьих, в докладе обращено внимание на важность развития банковского сектора. Логика проста: в 2002 году мы добились высоких результатов потому, что вливаемая в экономику ликвидность большей частью пошла на рассасывание неплатежей и бартера, на монетизацию и только небольшая ее часть – на рост цен. Но дальше этот резерв уже не станет работать, несмотря на то что уровень монетизации и после повышения оставался низким и его еще требовалось повышать в разы. Однако сходный эффект можно было получить через увеличение кредитования экономики, через развитие банковской системы на основе роста ее капитализации.

Примерно в это же время с радикальными предложениями по банковской реформе выступили РСПП, А.Л. Мамут и П.О. Авен. Я их поддержал, невзирая на несогласие в деталях, так как по сути наши взгляды были близки: отсев проблемных банков, концентрация банковского капитала с целью увеличения способности крупных банков брать на себя риски. Банки при этом могли продолжить рост монетизации экономики, повысить доступность кредита для предприятий при условии ужесточения контроля над движением ссуд. Кроме того, они должны были стать основой развития финансовых рынков. Хотя реакция денежных властей в тот момент была скорее отрицательной, дальше развитие пошло именно согласно этим предложениям. А В.В. Геращенко еще раз лишился поста председателя Центрального банка – отчасти, думаю, из-за нежелания действовать.

В-четвертых, в докладе впервые бегло сформулированы идеи относительно нерыночного сектора, затем продвинутые и детально обоснованные в специальном докладе на эту тему (см. с. 245–331 наст. изд.).

Следующие два доклада были подготовлены не к конференциям, а как самостоятельные работы.

Первый из них, «Бремя государства и экономическая политика: либеральная альтернатива», написан большим коллективом авторов по предложению М.Б. Ходорковского. Он же профинансировал работу. В то время – лето 2002 года – энергия реформаторских усилий как-

то пошла на спад. Правительство считалось либеральным, но в его политике либерализма становилось все меньше. Давление слева, со стороны популистских и этатистских требований, все возрастало, а противовеса им справа не существовало. Доклад отчасти был призван сыграть роль такого противовеса. Судя по откликам, это получилось. Я имел возможность лично передать доклад В. Путину.

В центре внимания – снова экономический рост и возможности его ускорения на основе сокращения бремени государства с одновременным повышением его эффективности. Бремя государства для российской экономики по условиям 2002 года было сочтено чрезмерным: 60–65 % ВВП, по оценкам экспертов, с учетом неформальных воздействий государства на бизнес, включая коррупцию. В том числе, бюджет расширенного правительства до 41 % (предварительная оценка, а фактически – около 39 % ВВП), тогда как оптимальный для России уровень я оцениваю в 30 %. Основные меры, предложенные в докладе:

- прекращение централизации финансовых ресурсов, подлинный бюджетный федерализм, включая право регионов и муниципальных образований на введение собственных налогов и сборов;
- снижение ЕСН и повышение пенсионного возраста; сегодня уже реализуется конкретная схема;
- расширение государственных закупок на основе открытых конкурсных торгов;
- ликвидация государственных унитарных предприятий (ГУПов) с приватизацией их или преобразованием в АО;
- перестройка финансирования бюджетных учреждений по результатам, в том числе в образовании и здравоохранении;
- военная реформа: сокращение срока службы по призыву до 6 месяцев и численности постоянного контингента до 500 тыс. человек, как это было в 1921 году;
- реформа государственного управления: сократить численность вдвое, повысить оплату в четыре раза;
- реформа естественных монополий и сокращение нерыночного сектора;
- усиление борьбы с коррупцией; совокупный рынок неформальных воздействий государства на бизнес оценен в 40 млрд. долл. ежегодно.

В сущности, дело не в простом сокращении расходов, а в том, чтобы дать ответ на вызов: «Либо традиционный для России разрыв между формальной и неформальной сферами, между законом и понятиями – и судьба третьеразрядной страны; либо преодоление этого разрыва, формирование атмосферы доверия общества к закону и власти, непримиримости к злоупотреблениями властью вопреки закону – и реальная возможность развития до уровня наиболее процветающих наций». Ответ на этот вызов – лейтмотив не только конкретного доклада, но и всей настоящей книги, и, если хотите, всей моей работы в последние годы.

Следующий доклад, «Нерыночный сектор: структурные реформы и экономический рост», завершен в 2003 году. В нем подведены основные итоги исследовательского проекта, над которым работала большая группа специалистов в течение трех лет. Впервые в рамках одного проекта объединены результаты исследований промышленности, естественных монополий, жилищно-коммунального хозяйства, социального положения населения, бедности и неравенства. Проект финансировался частично US AID, частично РАО «ЕЭС России», а его основной замысел был намечен еще в докладе к IV конференции ГУ-ВШЭ 2002 года.

Нерыночный сектор составляют предприятия всех отраслей, производящие отрицательную добавленную стоимость и поддерживаемые субсидиями, плюс те сектора, в которых цены, а соответственно и другие стороны деятельности регулируются государством. Это естественные монополии, ЖКХ и бюджетная сфера. Наши исследования в промышленности показали, что доля предприятий с отрицательной добавленной стоимостью сократилась

до малозначимых величин. Если брать только сектора, регулируемые государством, то в них занято 5,8 млн. чел. (2001 год, без бюджетной сферы), но влияние его на экономику огромно. Можно сказать, он вносит существенные искажения в пропорции экономики и рыночные сигналы.

Схема его воздействия проста. «Газпром» добывает газ на богатейших в мире месторождениях и 2/3 добычи отпускает на внутреннем рынке по ценам, заниженным примерно в четыре-пять раз. Газ используется в качестве топлива на электростанциях: 62 % электроэнергии производится на газе, что позволяет держать низкие государственные тарифы на энергию. Дешевые газ и энергия позволяют, в свою очередь, брать с населения низкую плату за жилищно-коммунальные услуги, тем самым избегая недовольства наименее состоятельных слоев – бюджетников, пенсионеров, многодетных семей. Но позволяет одновременно и платить им меньшие зарплаты, пенсии и пособия. Промышленные потребители также имеют выгоды в виде возможности транжирить ресурсы – в этом усматривается наше конкурентное преимущество. В итоге: крупный нерыночный анклав в экономике. Это замкнутый круг, который когда-то придется разорвать.

ЕС в качестве условия на свое согласие открыть России дорогу в ВТО требует от нас повышения внутренних цен на газ. Мы не соглашаемся, так как не хотим ослаблять позиции отечественной промышленности. А ЕС обвиняет нас в том, что, зарабатывая много на экспорте газа, мы из его кармана субсидируем своих производителей.

В докладе с помощью цифр показано, как распутать весь этот клубок. Не таким точно образом, как написано, но доказана возможность разрешения этих проблем.

Надо сказать, что в докладе присутствует скрытая полемика с уже выдвинутым к тому времени лозунгом удвоения ВВП за десять лет. Не потому, что я против, – это видно из других статей в сборнике. А потому, что требование ускорения будет побуждать к отказу от принципиально более важных структурных реформ. Рассмотрены три сценария развития: 1) инерционный; 2) ускоренного роста (главная идея – перераспределение средств из нефтяного сектора в перерабатывающий за счет снижения налогов с изъятием природной ренты); 3) структурного маневра (сценарий исходит их посылки, что рента изымается, но в газовой промышленности за счет повышения цен на газ и отдается бюджетникам и пенсионерам в качестве компенсации роста цен на ЖКУ, энергию и газ при их либерализации). Сценарий 2 дает самые высокие темпы роста в первые пять-семь лет, а сценарий 3 ведет к снижению темпов в течение того же времени. Расчеты делал А.Р. Белоусов – сторонник сценария 2, так что его в предвзятости не обвинишь. Мысль о диверсификации экономики за счет перераспределения ресурсов в пользу обрабатывающей промышленности была высказана давно, уже в 2001 году. Я не против. Но мне представляется, что для развития экономики на уровне предприятий нужны не только благоприятные условия, нужен вызов. При этом приходит на ум запомнившееся высказывание Лестера Туроу, гуру американского менеджмента: не жалейте фирмы, жалейте людей.

Вызов необходим для достижения конкурентоспособности. Размышления над целями экономической стратегии, над появившимися в последний период задачами удвоения ВВП, диверсификации экономики, активизации промышленной политики укрепили мою убежденность, что все это – частные задачи, которые способны увести от главной. А главная цель, причем достаточно точно определяемая, – достижение конкурентоспособности национальной экономики. Поэтому уже в сентябре 2003 года мы выбрали для очередной конференции в ГУ-ВШЭ именно эту тему. И совместно с А. Яковлевым подготовили к этой конференции доклад – последний в настоящем сборнике.

Мы договорились понимать конкурентоспособность предельно просто: как способность продавать товары и услуги отечественных производителей на внешнем и внутреннем рынках в масштабах, обеспечивающих занятость и рост доходов населения, устойчивость

платежного баланса. Для достижения такой конкурентоспособности необходима конкурентоспособность: а) ресурсов – труда, капитала, природных ресурсов; б) институтов. Таким образом, мы структурировали проблему, а затем прошлись по структурным составляющим. Анализ количественных показателей внешней конкурентоспособности неприятно удивил. Мы пришли к банальному, априори, казалось бы, ясному выводу: чем выше степень обработки, тем, как правило, ниже конкурентоспособность наших изделий. Это же надо учитывать при диверсификации за счет изъятия ресурсов из конкурентоспособных секторов в пользу тех, которые еще предстоит, с немалыми рисками, сделать конкурентоспособными. Особенно если стремиться поднять темпы роста до 7–8%, необходимых для удвоения ВВП в установленные сроки.

Более того, наш анализ подводит к выводу о решающей роли конкурентоспособности институтов. А последние изменяются медленно, критическая масса требуемых изменений накапливается не менее тридцати-сорока лет. Таков опыт стран, добившихся успеха в XX веке. Поэтому нам нужна долгосрочная стратегия. В докладе сформулированы десять тезисов политики конкурентоспособности, в их числе немало известных. В названии доклада есть подзаголовок – «Начало проекта». Работа над ним – впереди.

Ценности

Особняком в настоящей книге стоит доклад «Модернизация экономики и система ценностей», подготовленный к IV конференции ГУ-ВШЭ 2003 года. Он не вписывается в обычную экономическую проблематику, затрагивая вопросы не только институтов, но также ценностей и культуры в широком смысле. Впрочем, логически и содержательно он тесно связан со всеми работами, вошедшими в сборник.

Почему о ценностях? В начале работы над программой Грефа эту проблему подняли члены Клуба «2015», в частности В.М. Лопухин. Суть дела в том, что, по их мнению, переход от плановой экономики к рыночной не гарантирует процветания. Развитые промышленные страны добились процветания не только вследствие применения модели рынка, но и в силу наличия у них определенной культуры, в том числе продуктивной системы ценностей, содействующей развитию экономики. Есть примеры определяющей роли культуры. А. Токвиль обратил внимание на то, что конституция Мексики в свое время была буквально списана с американской конституции, но разрыв в уровнях развития от этого не сократился.

Многие авторы, такие, как Л. Харрисон и Э. де Сото, указывают, что неоклассическая экономическая теория хорошо объясняет, как растет экономика и повышается производительность, но не может объяснить, почему одни страны процветают, а другие нет.

А что в России? После двенадцати лет рыночных реформ и десяти лет, прошедших после массовой приватизации, 73 % наших сограждан, которые были опрошены в связи с событиями вокруг компании ЮКОС, посчитали необходимым пересмотр итогов приватизации относительно крупных компаний. Экономика, по мнению большинства экспертов, растет за счет высоких цен на нефть, но конкурентоспособность изделий с высокой добавленной стоимостью, кроме вооружений, энергоблоков и некоторых приборов, низка и пока не обнаруживает тенденций к росту. Отечественные автомобили держатся на внутреннем рынке за счет бедности россиян.

Попытки преодолеть отсталость предпринимались у нас со времен Петра I. Кроме реформы Александра II, все модернизации осуществлялись сверху. Усилия позволяли добиться могущества государства, но не благосостояния граждан. А как в этот раз?

Выводы доклада: у нас и по сей день преобладает архаичная, феодально-советская система ценностей, далекая от образцов продуктивности. Но мы не безнадежны. За последние полтора десятилетия уже произошли серьезные подвижки, да и в традиционных российских ценностях есть немало продуктивного, особенно для постиндустриальной эпохи. Что нужно для того, чтобы изменения ценностей, культуры в целом, всей совокупности институтов достигли необходимой критической массы? Конечно, на этот счет могут быть разные мнения. В том числе и весьма модная ныне в определенных кругах идея соответствия условий России для авторитарных моделей Пиночета или Пак Чжон Хи. Но мой вывод иной. Три условия:

- либеральные экономические реформы;
- демократизация;
- гуманизация, т. е. утверждение ценностей доверия и солидарности.

И еще – время.

Если доказательств недостаточно, пусть читатель не будет мизантропом и добавит свои аргументы.

Чтобы жить лучше, мы должны измениться сами. Это возможно, хотя и трудно, труднее, чем искать виноватых на стороне или среди своих. В одном я уверен: традиционная для

россиян черта – мания величия при комплексе неполноценности – должна быть преодолена. Как сказал наш президент по другому поводу: я могу, значит, я должен.

Последним в сборнике помещен доклад о конкурентоспособности, подготовленный совместно с А. Яковлевым и представленный на V Международной конференции ГУ-ВШЭ в 2004 году. Его основной вывод близок к выводам доклада о ценностях: главное для повышения конкурентоспособности страны – конкурентоспособность ее институтов. Для решения этой задачи, более важной, а порой и просто противоречащей таким задачам, как «удвоение ВВП», требуется не менее 30–40 лет, т. е. долгосрочное стратегическое видение.

Вместо заключения в этом сборнике помещена моя статья «Россия после XX века», до сих пор недоступная русскому читателю. Она опубликована в Лондоне в журнале «Колокол», выходявшем на русском языке в 2003 году. Как мне кажется, она и сегодня представляет определенный интерес.

Экономическая стратегия России на первое десятилетие XXI века¹

Введение

Анализ ситуации в российской экономике показывает определенные позитивные тенденции, наметившиеся после периода трудных рыночных реформ. Но это не дает оснований для самоуспокоенности. Преобразования не завершены. Мы имеем экономику рыночную, но не свободную, а потому неэффективную. Впереди нас ждут новые кризисы, если не будет дальнейших рыночных преобразований.

Ключевые компоненты предлагаемой стратегии:

- интеграция России в мировую экономику;
- структурная перестройка, предполагающая прежде всего выравнивание условий конкуренции, ликвидацию льгот и субсидий, которые позволяют сохраняться неэффективным предприятиям и корыстным злоупотреблениям;
- улучшение инвестиционного климата со всеми институциональными преобразованиями, способными изменить направление потоков капитала в сторону России и дать ресурсы для роста эффективного рыночного сектора;
- усиление государства прежде всего как фактора, обеспечивающего законность и правопорядок;
- социальная политика, ориентированная на поддержку структурной перестройки и снимающая напряжения, которые она порождает.

Реализация предлагаемой стратегии позволит России выйти из трансформационного кризиса, достичь основных целей национального развития.

Предлагаемый подход к оценке предшествующего развития России и формированию экономической стратегии на следующее десятилетие основан на признании позитивных в основном результатов рыночных реформ в России и на предположении, что дальнейшее развитие будет логическим продолжением того, что уже сделано, или завершением того, что сделать еще не удалось.

Такая позиция представляется тем более важной, что широко распространено убеждение, будто либеральные реформы в России провалились и теперь нужен какой-то новый курс, с активным вмешательством государства в экономическую жизнь.

На Западе после кризиса 1998 года и ряда публичных скандалов, инспирированных во внутривнутриполитических целях, также громко звучат голоса тех, кто считает, что проводившаяся прежде политика в отношении России была неправильной, что необходимо ее переосмысление в направлении сокращения поддержки. Критике подвергаются МВФ и другие международные финансовые организации.

На самом деле наступил момент переопределения позиций. В большинстве европейских стран в последние годы власть перешла от либералов и консерваторов к левым различного толка. Переосмысление политики как в России, так и за ее рубежами неизбежно. Важно, однако, чтобы при этом не возникли новые перекосы, чтобы были сохранены и упрочены те стратегические линии, которые объективно обусловлены и отвечают национальным интересам России, интересам мирового сообщества. Наша позиция состоит в том,

¹ Доклад написан в соавторстве с С.В. Алексахенко, Е.Е. Гавриленковым и А.В. Дворковичем.

что, несмотря на множество ошибок и невыгодных компромиссов, которые имели место в последние десять лет, и с учетом особых условий России, рыночные реформы у нас шли достаточно успешно. Просто реальные сроки разрешения проблем переходного периода для России намного больше, чем для стран Центральной и Восточной Европы.

Ключевую роль на новом этапе трансформации российской экономики и общества будет играть кардинальное улучшение инвестиционного климата, которое должно изменить направленность потоков капитала и дать ресурсы для модернизации и экономического роста. Для этого потребуются структурные и инвестиционные изменения, ведущие к созданию свободной рыночной экономики

Более того, дальнейший курс экономической политики также должен оставаться либеральным, альтернативы у России просто нет.

1

Оценка ситуации

XX век был, наверное, самым драматичным в истории России. Трижды наша страна пережила колоссальные потрясения:

- социалистическую революцию, положившую начало небывалому социальному эксперименту;
- самую кровавую в истории войну, стоившую стране 27 миллионов жизней;
- демократическую революцию – перестройку и рыночные реформы, положившие конец тоталитарному режиму, который был рожден в попытке осуществить коммунистическую утопию.

В этом веке страна знала высокие взлеты: победу в войне, создание ядерного оружия, достижения в космосе. Она занимала положение второй сверхдержавы с огромной сферой влияния и в течение 40 лет поддерживала стратегический паритет едва ли не со всем остальным миром. Однако все это доставалось ценой мобилизации и предельного истощения всех национальных ресурсов, за счет ограничения интересов и потребностей жителей страны.

К концу века Россия оказалась в состоянии глубокого системного кризиса. Страна с низкоэффективной экономикой, страна, выталкиваемая из мирового сообщества, страна, не имеющая устойчивой тенденции развития. Все это – прямой результат провала коммунистического эксперимента, итог 75-летнего существования мобилизационной экономики и тоталитарного государства. Нужно выводить страну из тупика, возвращать ее на путь развития мировой цивилизации.

1.1

Годы реформ

В 1992–1997 годах были осуществлены широкомасштабные рыночные реформы: либерализация экономики, включая внешнюю торговлю, конвертируемость рубля, массовая приватизация, финансовая стабилизация. Какими бы противоречивыми ни были эти процессы и их результаты, сколько бы споров они ни вызывали, неоспоримый факт состоит в том, что в итоге на смену планово-распределительной экономической системе пришла рыночная экономика. Лучшим тому доказательством служит то, что товарный дефицит, этот родовой признак социализма, сменился насыщенным потребительским рынком.

Безусловно, само по себе это не означает прихода лучшей жизни для большинства населения, но его заботы стали другими: не «где достать», а «где заработать». Для экономики это означает возникновение, пусть поначалу в несовершенных формах, нормальных рыночных стимулов для производства и потребления, механизмов ее саморегулирования.

До начала реформ у страны не было будущего, хотя у людей были надежды. Сегодня надежд и иллюзий стало меньше, но будущее есть. Его можно и нужно делать каждому своими руками, а не только требовать и ждать этого от власти.

Главный вклад в рыночные реформы внесли молодые либеральные экономисты, призванные в правительство Президентом Б.Н. Ельциным. Опираясь на мировой опыт, они знали, что реформы вызовут, особенно в условиях России, тяжелые последствия, недовольство со стороны значительной части общества и сопротивление со стороны тех слоев, чьи интересы окажутся ущемленными. Однако для обеспечения будущего в нашей стране это

было необходимо^ если можно упрекать реформаторов, так только в том, что реформы были недостаточно решительными и не всегда доводились до логического конца.

Возможно, допущено немало ошибок. Реформаторам пришлось идти на многочисленные компромиссы, поскольку они все время работали в правительстве в коалиции с представителями прежней партхозноменклатуры и лоббистами корыстных групповых интересов, которые принимали реформы исключительно как механизм сохранения себя у власти, по своему видели цели и методы их проведения. Поэтому семь лет спустя результаты реформ оказались далеко не столь убедительными, как хотелось бы. Еще больше оказался разрыв между реальностью и завышенными ожиданиями общества.

В результате проведенных реформ Россия получила экономику рыночную, но далеко не либеральную и потому неэффективную. Структурные реформы оказались заторможенными, институциональные основы для устойчивого роста экономики созданы не были.

1.2 После кризиса

Естественным рубежом первого этапа рыночных реформ стал финансовый кризис 1998 года, когда многие достижения были поставлены под сомнение, когда многие политические силы задумались: а не повернуть ли назад?

Причины финансового кризиса хорошо известны. При проведении политики жесткого ограничения роста денежного предложения, позволившего сбить инфляцию и стабилизировать курс рубля, сохранились мягкие бюджетные ограничения, которые «преодолевались» за счет быстрого наращивания государственного долга. Можно говорить и о неблагоприятной конъюнктуре мировых цен, о колоссальных диспропорциях, унаследованных от советской экономики, о крайне низкой конкурентоспособности российской промышленности, о неготовности людей и предприятий к работе в рыночных условиях. Однако понятно, что кризис 1998 года стал неизбежным следствием непоследовательной экономической политики, политики компромиссов, нацеленной прежде всего на снятие текущих напряжений и постоянно откладывающей решение стратегических задач структурной перестройки экономики.

В наибольшей степени кризис затронул финансовую систему России: негосударственный финансовый сектор, возникший за годы реформ буквально «из ничего» и бывший одним из символов успеха реформ, в одночасье утратил существенную часть своего потенциала, и до сих пор перспективы его восстановления туманны. Самую высокую цену за преодоление кризиса и, значит, ошибок политиков заплатило российское население значительным снижением своего уровня жизни.

В то же время кризис избавил наше общество от многих иллюзий, и, самое главное, он показал, что:

- российская экономика с полным основанием может называться рыночной, так как ее реакция на резкое изменение ситуации после августа 1998 года оказалась абсолютно адекватной: восстановление производства, сокращение импорта, повышение конкурентоспособности российских товаров, – и полностью соответствовала канонам экономической теории;
- позитивные тенденции, сложившиеся в экономике России еще до кризиса, в 1997 году, оказались не миражом, а реальностью; для значительной части экономики кризис стал в конечном итоге только эпизодом; те предприятия, которые научились работать на рынках, обеспечили положительную динамику до кризиса, выдержали его, а после кризиса смогли воспользоваться теми преимуществами, которые дала девальвация рубля.

1.3 Прогноз

С начала 1999 года российская экономика демонстрирует позитивную динамику развития: выросло производство ВВП и промышленной продукции; инфляция оказалась намного меньше, чем можно было ожидать; впервые после 1992 года отмечен рост частных инвестиций, в том числе в основной капитал; выросла доля денежных расчетов в экономике; несколько улучшилось положение дел в федеральном бюджете; сократились долги по зарплате бюджетников и по социальным выплатам.

Вместе с тем ясно, что для самоуспокоенности и безусловного оптимизма нет никаких оснований. Повышение мировых цен на основные товары российского экспорта явилось главным фактором существенного улучшения состояния платежного баланса и финансового положения экспортеров, но очевидно, что такая ситуация не может сохраняться вечно. Темпы роста промышленного производства в 1999 году впечатляют только по сравнению с кризисным 1998 годом, а по отношению к 1997 году он составил всего 2,3 %; реальный уровень доходов населения в течение 1999 года практически не вырос.

Это означает, что в своем нынешнем состоянии российская экономика будет медленно расти, но это не позволит стране решить стоящие перед ней проблемы. Инерционное развитие экономики России при достаточно благоприятном внешнем окружении в ближайшие три-четыре года:

- будет обеспечивать позитивную динамику, но средние темпы роста ВВП не превысят 2–2,5 % в год, что ниже прогнозируемых темпов роста мировой экономики и равносильно дальнейшему отставанию России; низкие темпы экономического роста не позволят существенно повысить уровень жизни населения, а неизбежное затухание темпов роста сделает невозможным ускорение развития в последующие годы;

- позволит сохранить существенное положительное внешнеторговое сальдо, даже при некотором снижении цен на нефть, но сохраняющийся высокоинтенсивный уход капитала из России не даст использовать благоприятную внешнюю конъюнктуру для решения проблем модернизации экономики и повышения ее конкурентоспособности; в результате ухудшение мировой конъюнктуры цен на сырьевые товары может поставить страну перед угрозой нового финансового кризиса;

- не позволит преодолеть дефицитность бюджета, и, следовательно, тенденция наращивания государственного долга снова будет набирать силу; уровень непроцентных расходов федерального бюджета не превысит 11–12 % ВВП, что в реальном выражении равно 80 % от уровня 1997 года. Стало быть, бюджетный кризис в эти годы не будет преодолен, социальная сфера будет «сидеть на голодном пайке», у государства не будет средств для реализации программ развития. Экономика окончательно лишится существенной части государственного спроса, что будет сдерживать возможности использования ее потенциала роста.

Очевидно, что такое развитие уместнее назвать депрессией, и этот сценарий для нашей страны нельзя признать удовлетворительным. Отсутствие в этот период острых проявлений накопленных экономических проблем может создать основу для самоуспокоения, но в последующие годы экономические угрозы неизбежно будут нарастать. Нерешительность власти и ее нежелание видеть и решать средне- и долгосрочные вопросы российской экономики может перевести страну в состояние перманентного кризиса, главным индикатором которого будет служить устойчивое снижение уровня жизни.

Сегодня от российских властей требуются масштабные, но реалистичные меры, которые устранили бы имеющиеся угрозы и активизировали экономический рост.

2

Основные угрозы

2.1

Технологическое отставание

В течение всего периода перестройки экономической структуры, начиная с 1990 года, в России происходило естественное в этих условиях сокращение накопления и инвестиций ради поддержания уровня потребления. В итоге доля расходов на конечное потребление в структуре ВВП возросла в 1999 году до 68,6 % против 62,6 % в 1991, а доля валового накопления снизилась до 15,1 % против 37 % в те же годы. Сейчас в России норма накопления ниже, чем во всех развитых и тем более в развивающихся странах, с которыми нашей стране объективно предстоит конкурировать на мировых рынках в ближайшие десятилетия.

Производственный аппарат страны устарел не только морально, но и физически. Если в 1970 году средний возраст производственного оборудования в промышленности составлял менее 8,5 лет, то к концу 1998 года он вырос в два раза. Степень износа основных фондов в промышленности за этот же период возросла с 25,7 до 53 %. Конечно, сокращение инвестиций в какой-то мере отражало переход от расточительного советского инвестиционного режима к более рациональному, рыночному. Во многих отраслях обновление производственного потенциала не требовалось в силу исчезновения спроса на выпускаемую продукцию. Однако очевидно, что темпы обновления промышленного и технологического потенциала российской экономики резко замедлились, что привело к резкому снижению конкурентоспособности российских товаров даже на внутреннем рынке, при полном отсутствии шансов занять устойчивые позиции на рынках других стран.

2.2

Экономический изоляционизм

Закрепление подобной ситуации станет неизбежным следствием затягивания и замедления экономических реформ и создаст нарастающую угрозу технологического отставания российской экономики и утраты накопленного научно-технического потенциала. Качество российских товаров, уже сегодня существенно уступающее требованиям мировых рынков, станет окончательно непривлекательным для потребителей, даже при активном использовании политики «дешевого рубля». Доля сырьевых товаров в структуре российского экспорта будет возрастать, и за нашей страной окончательно закрепится роль поставщика сырья и энергоресурсов. Надежды общества на то, что Россия сможет снова завоевать достойные позиции в ряду развитых индустриальных стран, окажутся окончательно перечеркнутыми.

Переломить эту негативную тенденцию могут только масштабные и эффективные инвестиции. Однако сегодня Россия является страной непривлекательной в инвестиционном плане и для отечественного капитала, который интенсивно уходит работать в другие страны, и для капитала иностранного, который ощущает себя в России «униженным и оскорбленным».

В результате происходящих в настоящее время процессов глобализации мировой экономики и интеграции производственного потенциала различных стран в единые технологи-

ческие комплексы формируется каркас новой мировой экономической системы. Сохранение закрытости российской экономики, попытка найти особый путь экономического развития, сделать ставку исключительно на собственные силы может привести к тому, что российская экономика самоизолируется, окажется невовлеченной в глобальные мировые процессы и останется «у обочины» на долгие годы.

2.3 Снижение уровня жизни

За последнее десятилетие в России сократилась средняя продолжительность жизни, уменьшается численность населения страны, причем сейчас уже очевидно, что это связано не только с длинными демографическими волнами, но и с уровнем развития экономики, с болезненными процессами трансформации, которые переживает страна. После финансового кризиса 1998 года уровень жизни населения в целом снизился на 15–17 %, если судить по таким показателям, как реальные располагаемые доходы, потребление основных продуктов питания или розничный товарооборот. Таким образом, население заплатило за ошибки властей, за их нерешительность в проведении назревших преобразований в экономике.

Резко возросла дифференциация населения по доходам и материальной обеспеченности. Сложившаяся структура распределения доходов, при которой 20 % населения с наивысшими доходами получают около половины всех денежных доходов, характерна для стран с низким уровнем и низкими темпами развития. Пока выгоды от рыночных реформ получили примерно 15–20 % населения. Формирование среднего класса – социальной базы политической стабильности, дальнейших преобразований и развития – было серьезно подорвано кризисом 1998 года.

Главной угрозой для нашего государства на ближайшие годы является дальнейшее снижение уровня жизни населения. Ее усугубляют постоянные опасения всплесков инфляции, которые сохраняются до тех пор, пока не разрешен бюджетный кризис. В условиях неустойчивого бюджета у властей нередко будет возникать соблазн использовать эмиссионные источники финансирования бюджетных расходов. А это неминуемо повлечет рост цен и падение курса рубля, которое, в свою очередь, вызовет удорожание импорта и даст новый импульс росту цен. Неизбежным следствием такой политики будет обесценение доходов и сбережений населения, которое в большей степени коснется людей с фиксированными доходами. Отсюда совсем недалеко до усиления дифференциации населения по доходам, разрастания проблемы бедности, роста социальной и, как следствие, политической напряженности в обществе.

В среднесрочной перспективе, через шесть-восемь лет ситуацию в России усугубят изменения в демографической структуре населения, когда число иждивенцев, приходящихся на одного работающего, возрастет в полтора раза по сравнению с нынешним уровнем.

У нашей страны есть определенный резерв – большие возможности роста производительности труда. Но его задействование, с одной стороны, сдерживается отсталостью технологического потенциала экономики, с другой стороны, неизбежно сопряжено с немалыми трудностями, в том числе с необходимостью масштабного перемещения рабочей силы и временным увеличением структурной безработицы, а также с необходимостью вложения крупных ресурсов в поддержание и затем в развитие человеческого капитала.

Место страны в современном мире все меньше определяется ее размерами и военной мощью и все больше зависит от того, какой вклад экономика страны вносит в развитие мировой экономики, от уровня и качества жизни населения, от способности государства решать социальные задачи, стоящие перед обществом. В связи с этим угроза снижения

уровня жизни населения России является самой острой и самой опасной для нашей страны, ее нарастание может привести к невосполнимым потерям в уровне развития нашего общества.

Список угроз и проблем, стоящих перед нашей страной, перед ее экономикой на пороге нового тысячелетия, можно намного увеличить, но и этих трех, наиболее серьезных, достаточно, чтобы понять: Россия в ближайшие восемь-десять лет должна осуществить решительные и целенаправленные преобразования, которые придали бы мощные импульсы развитию российской экономики. Смена политического руководства страны, прекращение конфронтации между исполнительной и законодательной ветвями власти могут послужить достаточной основой для начала этого процесса. А для его развития российские власти должны сообщить этим преобразованиям должную энергию и последовательность.

Как это сделать? Ответом должна стать национальная экономическая стратегия. Мы предлагаем свой вариант.

3

Цели, альтернативы, ограничения

3.1

Цели

Цели, которые поставлены в нашем стратегическом плане, достаточно тривиальны:

- добиться повышения уровня жизни до уровня среднеразвитых стран; сократить имущественную дифференциацию в обществе; стремиться к тому, чтобы средний класс, опора социальной стабильности и демократии, составлял большую часть населения и получал большую часть доходов;

- обеспечить средние темпы экономического роста как минимум 4–5% ежегодно (т. е. примерно в полтора раза выше, чем в среднем в мировой экономике) в течение 20–25 лет. Можно ставить и более амбициозные задачи – 7 % или 10 %, но более высокие темпы развития экономики требуют более высокого уровня накопления и, стало быть, более жесткого ограничения потребления;

- обеспечить формирование гражданского общества, правового государства, гарантирующего защиту основных прав и свобод человека. Тем самым создать условия для формирования и доминирования в российском обществе продуктивной системы ценностей, ориентирующей граждан на творческий поиск и предприимчивость, ответственность и требовательность прежде всего к себе; на терпимость и уважение к правам и мнениям других. Это принципиально важное условие для дальнейшего развития страны, для того, чтобы она заняла достойное место в мире.

Успех российских реформ проявляется уже в том, что данные цели не вызывают практически никакого возражения, их разделяет подавляющая часть российского общества. Основные дискуссии разворачиваются по вопросу о методах достижения этих целей.

3.2

Альтернативы

Накопленный опыт исторического развития России, устойчивая вера «в доброго царя», в способность государства решить все стоящие перед обществом проблемы постоянно толкают общественное сознание в сторону дирижистской альтернативы, основанной на активной роли государства в принятии экономических решений на всех уровнях.

Сторонники повышения роли государства считают, что методами активной промышленной политики, государственными инвестициями в основной и оборотный капитал, с помощью пересмотра итогов приватизации и укрепления государственного сектора в экономике можно стимулировать экономический рост. Этому же должен служить протекционизм во внешней торговле, выливающийся в ограничение конкуренции со стороны импортных товаров. Повышение уровня жизни населения в этой концепции достигается благодаря сохранению имеющейся системе социальных гарантий и льгот, стимулированию спроса путем увеличения номинальных доходов населения и «восстановления утраченных сбережений» за счет бюджета.

Внутреннее противоречие этой концепции состоит в том, что для ее реализации собираемых в стране налогов не хватает.

И неявно оно разрешается за счет смягчения бюджетных ограничений, использования эмиссионного финансирования бюджета и, стало быть, инфляции.

Нам очевидно, что дирижистская модель не в состоянии обеспечить экономический рост, она не отвечает на основные угрозы, не учитывает реальных ограничений. Не менее очевидно и то, что любое увеличение регулирующих возможностей государства в России ведет к росту бюрократизма и коррупции. Попытка реализации подобной социальной и бюджетной политики с неизбежностью ведет к росту бедности и торможению экономического развития.

Предлагаемая нами либеральная стратегия экономической политики не сулит мгновенных успехов. Однако за счет обеспечения правовой стабильности и равенства условий конкуренции, за счет отказа от повседневного государственного вмешательства в дела бизнеса и от намерения немедленно решить все социальные проблемы она создает наилучшие условия для частной инициативы и предприимчивости и, стало быть, создает основу экономического роста.

Для реализации либеральной экономической политики нужно сильное государство, эффективно выполняющее свои функции, но не государство, где решение любого вопроса зависит от бюрократа, где для начала любой предпринимательской деятельности нужно получить десятки, если не сотни, лицензий, справок и разрешений. Задачи государства состоят в создании надежной системы защиты гражданина и его интересов, в четком определении «правил игры» и контроле над их соблюдением, но не во вмешательстве в повседневную жизнь и не в ежеминутном принятии решений, основанных исключительно на интересах чиновников. Задачи государства состоят в обеспечении единства правового и экономического пространства страны. Повышение действенности власти в этих сферах – действительно необходимое направление усиления роли государства, не препятствующее, а, напротив, способствующее эффективному функционированию рыночной экономики.

Либеральная экономическая модель не подразумевает устранения государства от решения социальных проблем. Но политика государства в этой области приводит к разделению ответственности за решение накопленных проблем между государством, гражданами и бизнесом. Либеральная политика не обещает решить все проблемы за счет государства, но она обещает провести необходимые реформы в социальной сфере, которые, с одной стороны, позволят более эффективно использовать имеющиеся ограниченные ресурсы и, с другой стороны, не приведут к подавлению стимулов развития свободной рыночной экономики.

Либеральная модель экономической политики не сулит создания государства всеобщего благоденствия. Ее задача – создание основы для резкого повышения эффективности экономики и использования накопленного человеческого и научного потенциала, создание наилучших условий для реализации деловых возможностей граждан нашей страны.

3.3 Ограничения

Ключевое условие успеха для реальной политики – ясное понимание ограничений, с которыми придется считаться, решая стратегические задачи.

К числу наиболее существенных ограничений относится неустойчивость макроэкономической ситуации. Да, темпы инфляции снизились до 20 % годовых, да, курс рубля снова стабилизировался, но главной предпосылкой этого стала исключительно благоприятная внешнеэкономическая конъюнктура. Стоит ситуации на мировых рынках измениться,

и видимое благополучие в российской экономике рассыплется, как карточный домик. Для успешного развития России нужна основательная макроэкономическая стабильность, которой страна не обрела в середине 90-х годов по причине слабости бюджетной политики.

Сегодня российские власти продолжают проводить политику дефицитного бюджета, т. е. наращивания государственного долга. Еще хуже то, что в существенном объеме (более 3 % ВВП) бюджет финансирует свои потребности за счет кредитов Центрального банка, т. е. за счет взимания эмиссионного налога со всей экономики. Такая политика не может обеспечить нужной стабильности, наоборот, она закладывает основы будущей нестабильности.

Для выхода из кризиса России нужен профицитный бюджет, нужно, чтобы за счет налогов финансировались не только все расходы бюджета, но и погашалась часть основного долга. Для достижения этой цели в нынешней ситуации требуется увеличить уровень налоговых доходов федерального бюджета более чем на треть. Единственной возможностью добиться этого является серьезная налоговая реформа.

Пока российский бюджет не будет приведен в равновесие, невозможно говорить не только о его использовании в качестве активного инструмента промышленной и социальной политики, но и о нормальном функционировании бюджетного сектора, включая органы государственного управления, системы обороны, образования и здравоохранения. Следует четко осознать, что любым разговорам о повышении расходов бюджета, о реализации тех или иных государственных программ должно предшествовать наполнение бюджета реальными финансовыми ресурсами.

Российские политики постоянно поддаются соблазну не считаться с этим ограничением, сохраняют веру в возможность повысить уровень монетизации экономики и добиться опережающего роста денежной массы по сравнению с инфляцией за счет кредитов Центрального банка. А это означает, что угроза инфляции, нового витка снижения уровня жизни и еще одной волны натурализации хозяйства будет висеть как дамоклов меч надо всеми планами модернизации российской экономики.

Второе ограничение – унаследованные от советской системы структурные деформации в экономике. Можно спорить об их масштабе и влиянии, но факт состоит в том, что 40 % российских предприятий убыточны и отягощены колоссальными долгами. Их зачастую нельзя закрыть прежде всего по социальным соображениям: многие являются единственным источником рабочих мест в сотнях и тысячах российских городов, а низкая степень мобильности рабочей силы и практически отсутствие рынка жилья делает иллюзорными надежды на естественное решение проблемы. Это означает, что преодоление структурных деформаций потребует времени и сил от российских властей. Данное ограничение будет тормозом будущего развития, на его устранение уйдет немалая доля ресурсов, однако очевидно, что это должно стать одной из главных задач экономической стратегии на ближайшее десятилетие.

Третье ограничение – низкий уровень накопления. В долгосрочном плане есть устойчивая зависимость в экономике любой страны между уровнем инвестиций и темпами экономического роста. Для достижения желаемых темпов уровень накопления в России необходимо повысить до 25–27 %, сегодня же он не превышает 17 % ВВП. Очевидно, что при нынешнем низком уровне потребления повысить норму накопления крайне тяжело, так как это потребует отказа от роста уровня потребления в реальном выражении. Более того, финансовый кризис 1998 года подорвал веру значительной части населения в стабильность банковской системы, что будет сдерживать желание делать сбережения. Ситуация усугубляется сохраняющимся недоверием международного экономического сообщества к перспективам развития России, а это резко ограничивает возможность привлечения внешних инвестиций и, напротив, стимулирует вывоз капитала из страны.

Четвертое ограничение – слабость государства, выражающаяся прежде всего в том, что институты государственной власти не в состоянии обеспечить исполнение законов, безопасность граждан, защиту прав собственности. Власть переплетена с бизнесом, и либо она исполняет волю «олигархов», либо ее представители сами занимаются бизнесом вопреки общественным интересам. То, что мы имеем сегодня, – это номенклатурный капитализм, капитализм для своих, который препятствует в том, чтобы страна стала цивилизованной в современном смысле слова. Номенклатурный капитализм должен быть вытеснен свободной рыночной экономикой. Это главная задача либералов и демократов в предстоящий период.

3.4

Интеграция России в мировую экономику

Российские реформы привели к тому, что страна начала выходить из состояния экономической самоизоляции, в котором находилась более 70 лет. Конечно, внешняя торговля на протяжении советского периода играла важную роль в экономических процессах, но структура советского и российского экспорта, в котором доминируют сырье и продукция первичной переработки, наглядно демонстрирует тот печальный факт, что наша экономика не вышла за рамки поставщика сырья на мировые рынки. Российские предприятия не смогли предложить мировому рынку качественную продукцию и не смогли встроиться в международное разделение труда.

Тем не менее Россия уже стала частью мировой экономики. В 90-х годах вовлеченность ее в глобальные экономические процессы значительно возросла. Интеграция особенно высока на уровне частного бизнеса и населения. Степень зависимости экономики России от глобальных экономических процессов стала особенно очевидна в 1998 году, когда снижение мировых цен на нефть и азиатский финансовый кризис оказали непосредственное воздействие на экономические процессы внутри страны.

На уровне государственной политики интеграция России в мировую экономику носит своеобразный характер: государство полностью открыло экономику «на выход» (следует отметить, что после развала СССР иного выхода просто не оставалось – государственная граница практически не существовала), сохранив существенные ограничения «на вход». Это привело к тому, что капитал и мозги могут беспрепятственно уходить из страны, а их приток из экономики всего мира в Россию встречает многочисленные препятствия на законодательном уровне: его блокирует бюрократический произвол, отталкивает всепроникающая коррупция и слабость государственных институтов.

Такое положение приводит к тому, что Россия не имеет возможности воспользоваться всеми плюсами глобализации, но в полной мере ощущает ее минусы. Российская экономика сталкивается с противодействием при выходе на мировые рынки, поскольку страна не участвует в работе важнейших мировых организаций, регулирующих международные экономические отношения. Российские предприятия не привлекают новейшие технологии и постепенно становятся неконкурентоспособными на внутреннем рынке; они используют высокие импортные пошлины и низкий курс рубля как единственную защиту, приобретая, таким образом, свое временное благополучие за счет снижения уровня жизни всего населения.

Такая политика стимулирует постоянно возникающие и исключительно опасные импульсы к изоляционизму и ксенофобии. Результатом ее стала обособленность России как государства на международной арене. У нашей страны нет явных противников, но нет и союзников. Позиции России в системе международного сотрудничества остаются неопределенными, ее интересы не защищены важнейшими многосторонними соглашениями.

Следует признать, что единственной возможностью обеспечить экономический подъем в нашей стране является активное вовлечение России в мирохозяйственные связи, привлечение капитала и технологий из развитых стран, включение российских компаний в международные производственные цепочки. Ни одна экономика в современном мире не может опираться исключительно на собственные силы. Для того чтобы пользоваться достижениями мировой цивилизации, российская экономика должна, помимо сырья, производить продукцию высокой степени переработки, научно-технологические разработки, востребованные мировым рынком. Промедление на пути интеграции в глобальные экономические отношения может привести к тому, что накопленный в нашей стране потенциал устареет и окажется невостребованным, а все товарные ниши на мировых рынках будут заняты конкурентами. Такой сценарий развития событий может вернуть Россию к состоянию экономической самоизоляции и ограничить связи со всем остальным миром исключительно нефте- и газопроводами.

3.5 Основной замысел

Если либеральная модель принимается в качестве основной, то далее необходимо ее преломление на конкретные задачи с учетом условий предстоящего десятилетия.

1. Главная задача, которую надо решить в этот период, чтобы добиться требуемых темпов экономического роста и повышения благосостояния населения, – это структурная перестройка экономики.

Напомним, что эта задача во всех правительственных программах с 1995 года ставилась как основная для второго этапа реформ. Но до дела не дошло. Потребовался кризис 1998 года, чтобы процесс реструктуризации российских предприятий ускорился. Однако и сегодня сохраняются условия, позволяющие значительной части экономики оставаться неконкурентоспособной и реально убыточной, использующей ресурсы остальной экономики и препятствующей росту. Решение задачи заключается прежде всего в последовательном выравнивании условий конкуренции и прекращении явного и скрытого субсидирования.

2. Конструктивная сторона структурной перестройки состоит в расширении рыночного сектора и повышении его эффективности. Для этого требуется масштабный приток инвестиций. В необходимых объемах могут быть привлечены только инвестиции частные, в том числе иностранные. А для этого нужен благоприятный инвестиционный климат. Причем нужны крупные перемены, способные нынешние отталкивающие условия для инвестиций в Россию превратить в одни из самых благоприятных в мире. Это же будет и важнейшим шагом на пути интеграции России в мировую экономику.

На предстоящие годы улучшение инвестиционного климата становится национальной задачей первостепенной важности. Только ее решение поставит модернизацию российской экономики на реальную почву. А для этого потребуются серьезные институциональные изменения, ведущие к созданию подлинно свободной рыночной экономики.

3. Третий важнейший компонент стратегической концепции – активная социальная политика в поддержку структурной перестройки. Замысел ее в том, чтобы наряду с комплексом реформ в социальной сфере специальными программами поддержать процессы реструктуризации предприятий, предполагающих высвобождение рабочей силы, ее пере-квалификацию, иногда переселение, создание условий новой занятости. Необходимость в этом демонстрирует пример реформирования угольной промышленности. Там удалось закрыть более 100 шахт, сократить занятость с 1,2 млн. до 400 тыс., обеспечить рост производительности только благодаря тому, что, по настоянию Мирового банка, значительные

средства были вложены в социальные, а не производственные инвестиции. Подчеркнем: социальные инвестиции, решающие социальные проблемы, а не просто раздача пособий.

4. В свою очередь, структурная перестройка и улучшение инвестиционного климата требуют укрепления институтов государственной власти, особенно судебных и правоохранительных; усиления борьбы с преступностью и коррупцией, бюрократическим произволом; а также совершенствования законодательства, в том числе конструкционного; обеспечения единства правового пространства страны. Действенность государственной власти в этой сфере – действительно необходимое направление повышения роли государства, не препятствующее, а, напротив, способствующее эффективному функционированию рыночной экономики.

5. Бюджетно-налоговая политика в последние годы, в период борьбы с инфляцией, была в центре внимания. В предстоящий период по мере преодоления бюджетного кризиса она в каком-то смысле будет отступать на второй план, задавая скорее не цели, а ограничения в решении задач на указанных выше направлениях. Однако в первые два-три года приоритетной задачей будет восстановление доверия к России, что крайне важно и для улучшения инвестиционного климата. Поэтому потребуется выйти на сбалансированный бюджет, прежде всего за счет улучшения сбора налогов. Ограниченные заимствования можно использовать только для рефинансирования части долга и на нужды развития.

4

Структурная перестройка экономики

Структурная перестройка экономики – главная задача предстоящего десятилетия. Она должна снять угрозу проедания капитала и технологического отставания, открыть простор для экономического роста.

Цели структурной перестройки:

- освоение массового производства конкурентоспособной продукции, прежде всего в обрабатывающей промышленности, создание механизмов быстрого обновления продукции;
- завоевание позиций на внутреннем и мировых рынках;
- повышение производительности и эффективности до уровня развитых индустриальных стран;
- техническое и технологическое обновление производственного аппарата;
- обеспечение эффективной занятости с учетом изменений в размещении производства и необходимых перемещений рабочей силы.

Ключевая проблема, которая должна быть решена для достижения этих целей, – сокращение, а затем и полная ликвидация нерыночного, неконкурентоспособного сектора, состоящего из предприятий, производящих отрицательную добавленную стоимость.

4.1

Масштабы нерыночного сектора

У нас сегодня нет данных, позволяющих точно оценить масштабы этого сектора, однако косвенные данные свидетельствуют о том, что он весьма велик.

В настоящее время доля убыточных предприятий составляет 40 %. По общему признанию, официальные показатели прибыльности и убыточности ни о чем не говорят, поскольку искажаются бартером, неплатежами и другими подобными инструментами. Предприятие может быть безнадежным, имея по отчету большую прибыль. С другой стороны, реально высокодоходное предприятие может быть показано убыточным в силу перекачивания его доходов в аффилированные компании и других форм полуприкрытого воровства.

Вместе с тем, бесспорно, существует огромная масса нежизнеспособных – отягощенных долгами и т. п. – предприятий, которые сохраняются благодаря различного рода субсидиям, бартеру, неплатежам, взаимозачетам.

Если сделать поправку на фактор теневых операций, ухудшающий формальные показатели, то доля таких предприятий будет не меньше 25–30 %. Это значит, что нерыночный, неконкурентоспособный сектор составляет весьма существенную величину, оказывая значительное влияние на российскую экономику, генерируя налоговые недоимки, бартер, денежные суррогаты. Питаясь живыми соками здоровых предприятий, он представляет собой серьезное препятствие на пути экономического роста.

4.2

Выравнивание условий конкуренции

Основной метод решения проблемы – выравнивание условий конкуренции для всех предприятий, ликвидация различных льгот, преференций, субсидий для неэффективных предприятий на федеральном и региональном уровнях, ужесточение платежной дисциплины.

Главными факторами поддержки неэффективных предприятий являются:

- налоговые недоимки;
- неплатежи за энергию, тепло, газ, перевозки;
- льготные цены и тарифы;
- прямые субсидии и вложения, в особенности из региональных и местных бюджетов.

Общепринятая практика – брать с того, кто зарабатывает, кто более открыт, кто не может сопротивляться, и не трогать тех, кто не может или не хочет зарабатывать и платить, – стала серьезной преградой развитию.

Очевидно, что есть основания к судьбе неэффективных предприятий и производств подходить осторожно – за ними судьбы людей. Надо учесть и то, что процесс реструктуризации идет и сам собой, естественным путем, особенно после кризиса 1998 года.

Тем не менее необходимо этот процесс серьезно активизировать, ибо, чем дольше он тянется, тем больше мы теряем сил и ресурсов, крайне необходимых для структурной перестройки.

Выравнивание условий конкуренции на основе ликвидации льгот, преференций, субсидий, ужесточение финансовой дисциплины, принуждения регионов к сокращению бюджетных расходов на эти цели, борьба с бюрократическим произволом в отношении успешных предприятий – наиболее важные направления структурной перестройки.

Возможно, целесообразной была бы специальная программа реформирования (реструктуризации) предприятий, нацеленная на повышение прозрачности предприятий, анализ и консультирование неблагополучных и закрытие безнадежных предприятий, а также на выработку социальных мер для поддержки людей в процессе реструктуризации.

4.3

Потребности в инвестициях и приоритеты структурной политики

Либеральный подход к структурной перестройке состоит в том, чтобы делать ставку на частное предпринимательство и частные инвестиции, создавая для них наиболее благоприятные условия. Но это не значит, что все отдается на откуп рынку. Просто не надо стараться делать за него то, что он может сделать лучше.

Из этого не следует, что отрицается роль промышленной политики в переходный период или поддержка государством в различных формах определенных приоритетных секторов экономики.

Ясно, что в предстоящий период, даже помимо каких-либо идеологических соображений, роль прямого государственного вмешательства в процессы структурной перестройки в форме государственных инвестиций и заказов будет минимальной.

Всего, по имеющимся оценкам, на технологическую модернизацию потребуется примерно 2,5 трлн. долл. в течение ближайших 20–25 лет, из которых примерно три четверти могут быть сформированы за счет внутренних накоплений. В ближайшие 10 лет необходимо 600–700 млрд. долл.

Минимальная потребность в инвестициях, которые в короткие сроки могли продемонстрировать позитивные результаты структурной перестройки, например, привести к повышению вдвое производительности труда, по оценке, составляет 15–20 млрд. долл.

Возможности же государственных инвестиций на ближайшие три-четыре года из консолидированного бюджета составляют не более 4–5% этой суммы. Отсюда следует неизбежность либерального варианта.

Тем не менее мы считаем необходимым определить приоритеты государственной поддержки:

- инфраструктура, в которую частный капитал вкладывать не будет, но которая необходима для эффективных вложений частного капитала;
- экспорт прежде всего продукции с высокой добавленной стоимостью (гарантии экспортных кредитов).

5

Инвестиционный климат

Частные инвестиции, на которые следует делать ставку в реструктуризации экономики и обеспечении экономического роста, чрезвычайно чувствительны к инвестиционному климату. Между тем в России он сегодня весьма неблагоприятен. Вроде бы предпринимались немалые усилия, но факты говорят сами за себя: инвестиции в основной капитал за последние двенадцать лет сократились в пять раз. Ежегодный вывоз капитала составляет, по самым минимальным оценкам, 15 млрд. долл., а всего за годы реформ – 130–140 млрд. долл. А прямые иностранные инвестиции за те же годы составили в общей сложности 10–15 млрд. долл., т. е. примерно равны годовому вывозу капитала.

Для решения задач структурной перестройки и достижения высоких темпов экономического роста нужно не просто улучшение инвестиционного климата, а его коренное изменение, такое, при котором Россия смогла бы занять наиболее сильные позиции на международных рынках капитала.

Инвестиционный климат является частью общего делового климата, климата для предпринимательской деятельности. Поэтому меры, которые могут быть предложены для его улучшения, должны касаться и более широкой сферы. В сущности, требуются весьма серьезные структурные и институциональные изменения, итогом которых будет создание свободной рыночной экономики.

Главные проблемы, которые до сих пор препятствуют инвестициям в России:

- отсутствие политической стабильности и предсказуемости;
- макроэкономическое неравновесие, бюджетный кризис, высокий государственный долг;
- несовершенная законодательная база;
- слабость государства, неспособность органов власти обеспечить законность и правопорядок, побороть преступность и коррупцию, произвол чиновников;
- незащищенность прав собственности, низкий уровень корпоративного управления,
- отсутствие дисциплины исполнения контрактов;
- недостатки налоговой системы;
- ненадежность банковской системы, неразвитость финансовых рынков;
- непрозрачность российских предприятий, распространенность теневой экономики.

Относительно политической стабильности можно рассчитывать, что с новой расстановкой сил в парламенте после президентских выборов эта проблем будет снята.

Разрешение макроэкономических проблем теперь зависит не только от всеобъемлющего урегулирования государственного долга и заметного улучшения собираемости налогов, но и от продвижения в деле выравнивания условий конкуренции, от структурных и институциональных реформ, необходимых для улучшения инвестиционного климата на микроуровне.

5.1

Укрепление государства

Проблема укрепления российского государства – одна из главнейших для властных структур. Она охватывает слой отношений, далеко выходящих за пределы экономики. Вме-

сте с тем укрепление и повышение работоспособности государственных институтов является принципиальным условием улучшения делового и инвестиционного климата в России.

Важнейшие направления этой работы:

- совершенствование действующего законодательства в сфере экономики, скорейшее принятие ряда важнейших законодательных актов и поправок к ним, в том числе Налогового кодекса, Земельного кодекса, Закона о валютном регулировании и др.;

- осуществление судебной реформы с целью обеспечения реальной независимости судов, повышение эффективности и пропускной способности судебной системы; суд сегодня – самое слабое звено в системе государственной власти, что должно быть срочно исправлено;

- усиление борьбы с преступностью и коррупцией;

- укрепление федерализма за счет четкого разграничения прав и ответственности между федеральным центром

и регионами, обеспечения неуклонного исполнения федеральных законов и единства правового пространства на всей территории Российской Федерации, в том числе силой закона и судебных решений;

- реформирование государственной службы. Принципиальным вопросом укрепления государства является четкое разделение власти и бизнеса на всех уровнях. Власть не должна заниматься бизнесом – это порождает конфликт интересов и эрозию власти. Иначе российское общество не вырвется из паутины жизни «по понятиям». Насколько нам удастся продвинуться на этом направлении, настолько номенклатурный капитализм будет вытесняться свободной рыночной экономикой. В той же мере государство сможет завоевать авторитет граждан, а граждане почувствуют, что они не бессильны перед лицом произвола и несправедливости. Это же приведет к радикальному снижению инвестиционных рисков.

5.2

Защита прав собственности

Многочисленные прецеденты, связанные с переделом собственности, в том числе с применением вооруженной силы, с некорректными судебными решениями, с откровенными нарушениями прав акционеров, кредитов, инвесторов, позволяют сделать вывод о том, что права собственности в России защищены плохо, низка культура корпоративного управления и исполнения контрактов.

Необходимо осуществление следующих основных мер в этой сфере:

- законодательно запретить пересмотр итогов приватизации; умножать число прецедентов реальной защиты прав собственников, в особенности судом и исполнением судебных решений;

- обеспечить пресечение действий мажоритарных акционеров и менеджеров компаний в ущерб интересам миноритарных акционеров, в том числе путем «разводнения» капитала, сокрытия информации, нарушений в организации собраний акционеров; внести соответствующие изменения в Закон об акционерных обществах;

- ввести дополнительные меры по защите добросовестных приобретателей ценных бумаг, в том числе от

действий властей, например в связи с обнаружением нарушений законодательства при эмиссии или при предшествующих сделках; основную массу инвестиций предприятия могут получить от мелких акционеров; но, если их права будут нарушаться, они инвестиций не получат, не будет и нормального фондового рынка;

- внести изменения в законодательство о банкротстве, направленные на ускорение банкротства неплатежеспособных предприятий и на предотвращение использования банкротства для привлечения нормально работающих предприятий;
- ускорить принятие законодательства, реально защищающего интеллектуальную собственность обеспечить его исполнение;
- отменить лицензирование ввоза капитала и ввести уведомительный порядок регистрации операций, связанных с движением капитала. Одновременно принять меры, существенно снижающие выгоды финансовых операций через офшорные зоны, инициировать международные переговоры по этой проблеме.

5.3 Либерализация рынков

Распространенное мнение о том, что в России существует чрезмерная либерализация экономики, не соответствует действительности. В нашей стране не обеспечена элементарная свобода входа на рынок; многочисленные регламентации, а также неопределенности и двусмысленности в законодательстве оставляют массу возможностей для коррупции и произвола чиновников даже без нарушения законов. Нужна реальная либерализация. Нужна ревизия всех законодательных актов и ликвидация положений, оставляющих решение многих вопросов на усмотрение чиновников. Необходимо:

- упростить процедуры организации бизнеса, сократить число разрешающих инстанций, реализовать принцип «одного окна» вместо хождения по десяткам учреждений; следует принять новую редакцию закона о регистрации юридических лиц, а все региональные и местные акты, противоречащие ему, должны быть отменены;
- сократить до минимума число лицензируемых видов деятельности; законодательно запретить любые способы явного или неявного введения лицензирования, сертификации и т. п., кроме случаев, прямо предусмотренных федеральным законом;
- осуществить в течение двух-трех лет структурные реформы в естественных монополиях, предусматривающие выделение на них всех видов деятельности, реализуемых в конкурентной среде, а также разделение регулирующих и хозяйственных функций (МПС, Минатом); обеспечить прозрачность компаний-монополистов, их обязательную публичную отчетность;
- обеспечить прозрачность предприятий для кредиторов и инвесторов, для чего создать общедоступный федеральный реестр компаний и обязать всех хозяйствующих субъектов к публичному размещению информации о своей деятельности;
- ускорить введение международных стандартов бухгалтерского учета;
- обеспечить прозрачность процедур исполнения административных функций, размещения государственных заказов.

5.4 Налоги

- резкое снижение номинального налогового бремени с нынешних 60–65 % ВВП до 40–45 % ВВП, что сделает налоги посильными и разумными;

- перестройка системы налогового администрирования, обеспечивающую равные требования налоговых органов ко всем налогоплательщикам, что делает налоги справедливыми;

- консолидация политической воли всех ветвей власти, что превращает уклонение от налогов в одно из наиболее серьезных преступлений против общества;

- уточнение законодательства с целью разрешения налоговых каникул при реализации инвестиционных проектов;

- изменение налогообложения доходов физических лиц от владения ценными бумагами, за счет упрощения порядка определения налогооблагаемого дохода и снижения ставки при получении дохода в виде прироста капитальной стоимости.

Главное – равное отношение к налогоплательщикам: исправный налогоплательщик не должен проигрывать перед неисправным.

5.5

Реструктуризация банковской системы и финансовые рынки

Для эффективной работы компаний общенационального масштаба, для реализации крупных бизнес-проектов российской экономике нужны крупные банковские институты. В России с ее огромными природными ресурсами и соответствующими им по размерам компаниями вопрос концентрации банковского капитала является чрезвычайно актуальным.

Несмотря на постоянный рост доли крупнейших банков в капитале банковской системы в целом, их кредитные возможности сократились почти в три раза. Таким образом, с точки зрения выполнения банками основной своей экономической функции – аккумуляции и перераспределения денежных ресурсов – можно говорить о значительном сокращении возможностей российской банковской системы.

В условиях России стратегия реструктуризации банковской системы должна ориентироваться на скорейшую рекапитализацию и создание крупных, многофилиальных банков, которые по объему активов и капитала могли бы входить в число 500 крупнейших банков Европы. Появление банковских институтов такого масштаба существенно изменит ситуацию во взаимоотношениях банковского и реального секторов в России, российского банковского сектора и мировых финансовых рынков.

Для реализации изложенной стратегии государство может и должно использовать такие методы укрупнения банковских институтов и повышения уровня концентрации банковского капитала, как:

- проведение мероприятий по реструктуризации отдельных крупных банков, имеющих ограниченные финансовые проблемы;

- участие государства в рекапитализации крупных банков, которые смогли сохранить финансовую устойчивость в период кризиса, но утратили значительную часть собственных средств;

- инициирование слияний и объединений банковских учреждений, включая принятие мер принуждения. Стратегия оказания финансовой поддержки и реструктуризации региональных банков силами государства, реализуемая российскими властями, приводит исключительно к бессмысленному расходованию средств государства. Такие банки целесообразно передавать в управление существующим устойчивым банковским структурам или присоединять их к таким структурам на правах филиалов;

- целенаправленное привлечение иностранного капитала к восстановлению жизнедеятельности многофилиальных банков, оказавшихся банкротами, но имеющих относительно

небольшой объем обязательств. Очевидно, что перед привлечением внешних инвесторов государство должно гарантировать сохранность активов таких банков и не допускать действий менеджеров и собственников банков, ведущих к росту обязательств банков. Государственные органы должны пойти на увеличение участия иностранного капитала в российской банковской системе, заняв наступательную позицию в этом вопросе;

- необходимо скорейшее восстановление российского финансового рынка, находящегося в замороженном состоянии после кризиса 1998 года. Отсутствие этого элемента рыночной инфраструктуры лишает денежные власти возможностей регулирования денежного предложения.

Одновременно отсутствие функционирующего рынка государственных обязательств лишает экономику «точки отсчета» в определении уровня процентных ставок, что сдерживает развитие рынка капиталов;

- следует восстановить функции Минфина как регулярного заемщика на внутреннем финансовом рынке; эти заимствования могут не быть крупными, но они должны быть регулярными, что позволит полностью нормализовать отношения с инвесторами. Очевидно, что возможности Минфина по обслуживанию государственного долга будут существенно ограничены общим состоянием бюджета, но альтернатива этому – эмиссионное финансирование государственных расходов со всеми вытекающими долгосрочными последствиями. Пока Минфин из-за бюджетных ограничений не может позволить себе выступать значимым эмитентом на финансовом рынке, эту функцию обязан исполнять Центральный банк;

- государство, пользуясь своими возможностями акционера и владельца крупнейших российских компаний, должно подталкивать их к более интенсивному использованию возможностей российского финансового рынка как источника средств на финансирование потребностей развития. Только регулярные привлечения финансовых ресурсов крупнейшими компаниями смогут привести к появлению нормально функционирующего рынка капиталов в России.

Выше перечислены только первоочередные из возможных мер.

6

Социальная политика

В последние годы социальная сфера, несмотря на принимавшиеся решения и практические меры, оказалась наименее затронутой реформами.

Между тем эти реформы остро необходимы.

Объем юридически закрепленных социальных обязательств государства сегодня никак не согласуется с финансовыми ресурсами, которые могут быть направлены на их выполнение. Причем этот разрыв неуклонно возрастает: к обязательствам эпохи социализма добавились популистские обязательства эпохи демократии, в том числе и меры, принятые после кризиса 1998 года на федеральном, региональном и муниципальном уровнях. «Социальное государство», записанное в Конституции Российской Федерации, на деле является «виртуальным социальным государством», поскольку из-за недостатка финансирования ни одна из его социальных функций не реализуется в соответствии с законом. Это прямо ведет к ослаблению авторитета государственной власти.

Дело не только в неисполнении закона. Для «виртуального социального государства», по направлению к которому Россия стремительно продвигалась в последние годы, характерна типичная для многих стран третьего мира стратегия социальной политики по принципу «социализм для богатых, капитализм для бедных». Существующая система социальной защиты населения с советских времен базируется на всеобщих социальных трансфертах, субсидировании цен на товары и услуги и категориальных льготах. В итоге система, призванная поддерживать нуждающихся (а эта функция особенно важна в рыночной экономике), в переходный период работает таким образом, что на их долю сейчас приходится не более 20 % всех социальных трансфертов. Остальное получают семьи, которые к числу нуждающихся не относятся. То есть крайне ограниченные средства используются весьма и весьма неэффективно.

Можно понять, почему реформы в социальной сфере продвигаются так медленно. Речь идет о вещах чрезвычайно чувствительных для десятков миллионов людей, вызывающих глубокие изменения в образе жизни, в системе ценностей. Поэтому осторожность и деликатность оправданны. Но недопустимы и бездеятельность или медлительность. Если необходимые изменения будут задерживаться и впредь, то страна может столкнуться с резким обострением социальных проблем уже в ближайшие годы. Тогда никому не удастся объяснить, что решения откладывали, заботясь о людях.

Главным принципом социальной реформы должна стать реалистичность государственных обязательств и повышение эффективности использования имеющихся ресурсов. Государство не должно раздавать обещания, зная, что не будет их выполнять. Все невыполнимые обещания должны быть отменены, а новые социальные обязательства могут принимать на себя лишь те уровни власти, которые будут их финансировать.

Вместе с тем в сегодняшних условиях абсолютно недопустимо принятие решений, приводящих к росту налоговой нагрузки на экономику, ради финансирования социальных обязательств. Стране в первую очередь нужно повышение эффективности экономики, а принятие неисполнимых обещаний будет лишь тормозить достижение этой цели.

В предстоящий период государству придется заниматься текущими социальными проблемами на сложившихся направлениях:

- обеспечение своевременности выплаты заработной платы и пенсий, приведение их минимальных размеров в соответствие с прожиточным минимумом параллельно с повышением доли легальной (через ведомости) заработной платы;

- устранение неоправданных социальных льгот и привилегий, сокращение на этой основе чрезмерных обязательств государства;
- переход к адресной социальной защите на основе принципа нуждаемости.

Кроме того, формирование эффективной рыночной экономики требует осуществления комплекса уже давно назревших реформ в социальной сфере:

- трудовых отношений;
- жилищно-коммунального хозяйства;
- пенсионного обеспечения;
- образования;
- здравоохранения;
- системы социальной защиты.

Наконец, у социальной политики на новом этапе развития страны появляются новые приоритетные задачи: поскольку главное направление – структурная перестройка, постольку и социальная политика должна быть сориентирована на ее поддержку, тем более что чаще всего социальные проблемы обычно оказываются наиболее важными из объективных препятствий рыночной трансформации российской экономики. Поэтому социальные программы по поддержке реструктуризации предприятий, отраслей и регионов должны стать важнейшим компонентом экономической стратегии и социальной политики в целом. Важно подчеркнуть, что они будут органической составляющей в политике, ориентированной на действительно нуждающихся.

6.1

Реформы в социальной сфере

Мы не намерены давать здесь исчерпывающую характеристику содержания и подходов к организации конкретных направлений социальной реформы, каждая из них является предметом глубокой профессиональной разработки. Остановимся только на важнейших, имеющих стратегическое значение вопросах.

Реформа трудовых отношений призвана ликвидировать разрыв между реалиями рынка труда и иллюзиями сохраняющегося поныне трудового законодательства, которое является одним из ярких проявлений виртуальности нашего «социального государства». Ее цель состоит в том, чтобы повысить гибкость рынка труда и мобильности рабочей силы; одновременно обеспечить реальную защиту прав наемных работников и расширение свободы маневра для работодателей; сократить латентные процессы на рынке труда. Для этого предлагается:

- в законодательстве и на практике существенно повысить роль индивидуальных трудовых договоров, упростить процедуры их расторжения по инициативе работодателя при условии необходимой защиты прав и интересов работника; расширить сферу применения срочных индивидуальных трудовых договоров; расширить круг вопросов, регулируемых непосредственно договором;
- изменить содержание и роль коллективных трудовых отношений с участием профсоюзов как представителей работников на уровне предприятий и организаций; на более высоких уровнях развития – создать институты социального партнерства, содействуя консолидации представительства работодателей и наемных работников;
- учитывая радикальный характер и многообразие требуемых изменений в трудовом законодательстве, в силу чего реформа трудовых отношений будет поэтапной, считать нецелесообразным принятие в ближайшее время новой редакции Кодекса законов о труде,

который остается советским в своей основе. Взамен предлагается принять последовательно ряд федеральных законов, которые затем могли бы быть кодифицированы в свод законов

о труде с учетом опыта их применения. В их числе законы «Об индивидуальных трудовых договорах», «О социальных судах в Российской Федерации», «О коллективных договорах и соглашениях»;

- принять более реалистические процедуры массовых увольнений, внести соответствующие поправки в закон «О занятости населения в Российской Федерации». Сейчас в процессе структурной перестройки предприятия нередко вынуждены идти на массовые увольнения, действуя в обход закона и нарушая права трудящихся,

в том числе не выплачивая заработную плату и отправляя людей в продолжительные неоплачиваемые отпуска. Предусмотреть для таких случаев приемлемые методы компенсаций и реализации социальных программ реструктуризации, в том числе с привлечением бюджетных средств или социальных заимствований. Реформа трудовых отношений – одна из важнейших для завершения рыночных преобразований.

Реформа жилищно-коммунального хозяйства уже проводится в течение нескольких лет, но в последнее время темпы ее существенно снизились. Цель реформы – создание нормального конкурентного рынка жилья и коммунальных услуг, который позволил бы существенно сократить издержки и цены на них для покупателей. На этой основе должна повышаться доля населения в оплате приобретения жилья и коммунальных услуг до их реальной стоимости и сокращаться дотации на эти цели из региональных и местных бюджетов, а также из средств предприятий. Должно снижаться также перекрестное субсидирование. Малообеспеченным семьям должны выплачиваться жилищные субсидии.

Темпы реформы ограничиваются низкими доходами населения, которые еще больше упали после кризиса 1998 года. Тем более недопустимо принуждать население оплачивать повышенные издержки строительных и коммунальных предприятий, действующих в неконкурентной среде. Эта сфера является одним из заповедников номенклатурного капитализма, где связь бизнеса с властью проявляется всего наглядней.

Поэтому первая задача ускорения жилищно-коммунальной реформы – создание конкурентного рынка.

Пенсионная реформа представляется одной из самых сложных, поскольку предполагает переход от распределительной системы пенсионного обеспечения к смешанной накопительно-распределительной, с последовательным увеличением доли накопительных элементов в условиях жестких бюджетных ограничений. Причем такой переход требует создания переходного финансового резерва в более или менее значительных масштабах. Переход этот желательно в основном завершить к 2007 году, когда рост доли населения в пенсионном возрасте может поставить нынешнюю пенсионную систему перед неразрешимыми трудностями. Дополнительные сложности создал кризис 1998 года: вследствие опережающей индексации минимальных пенсий недопустимо сократилась дифференциация пенсий, возникли препятствия для внедрения условно-накопительных персональных пенсионных счетов, который предусматривает программа пенсионной реформы, принятая в мае 1998 года.

В связи с этим предлагается:

- в ближайшее время не стремиться к увеличению дифференциации пенсий, а равномерно повышать размеры всех пенсий, чтобы быстрее довести минимальные пенсии до 80 % прожиточного минимума, что предусмотрено программой пенсионной реформы;

- в дальнейшем увеличение дифференциации пенсий проводить за счет роста накопительного компонента обязательного государственного пенсионного страхования;

- вернуться к вопросу о поэтапном повышении общеустановленного пенсионного возраста до 65 лет, равно для мужчин и женщин, в течение 10 лет, начиная с 2002 года. Подобные решения уже приняты в Грузии, Казахстане и Молдове. В развитых индустриальных странах такая норма существует давно. Это тем более целесообразно делать, что при нынешнем уровне пенсий все трудоспособные пенсионеры работают и до более высоких возрастов;
- предусмотреть альтернативные подходы к финансированию досрочного выхода на пенсию через систему страхования фактической утраты трудоспособности в льготном пенсионном возрасте;
- создать условия для развития негосударственных пенсионных фондов и дополнительного добровольного пенсионного страхования с учетом перспектив нормализации ситуации на финансовых рынках.

Реформа системы социальной защиты (предоставления социальных льгот, выплат и услуг), предусматривающая замещение субсидий к ценам, категориальных льгот и выплат на адресные выплаты нуждающимся, строится исходя из того, чтобы критерии отбора нуждающихся соответствовали финансовым возможностям. Критерии, принятые в законодательстве 1999 года, видимо, не позволяют реализовать повсеместный переход на адресные принципы социальной помощи из-за реальных бюджетных ограничений.

В связи с этим предлагается:

- полномочия по определению размеров и форм предоставления социальной поддержки передать на региональный и муниципальный уровни, где легче оценить возможности и своеобразие условий;
- активно развивать негосударственный сектор оказания социальных услуг, обеспечив ему равный с госучреждениями доступ к «государственному социальному заказу»;
- расширить свободу выбора граждан, пользующихся бесплатными или субсидируемыми социальными услугами, в том числе на основе введения специальных социальных счетов. С этих счетов на определенную сумму можно получить бесплатные или субсидируемые услуги по оговоренному перечню у любой организации, имеющей лицензию на их предоставление.
- содействовать привлечению частных благотворительных ресурсов в систему механизмов государственного социального заказа и социальных счетов граждан, развивать волонтерство в сфере оказания социальных услуг.

6.2. Социальные программы поддержки структурной перестройки

Подобные программы не являются принципиально новыми. В предшествующий период был накоплен опыт разработки и реализации подобных программ, в том числе:

- передача социальной сферы предприятий на баланс муниципалитетов;
- переселение из северных регионов;
- поддержка закрытых административно-территориальных образований (ЗАТО) и других «моногородов» и т. п.

Однако в большинстве случаев наиболее широко применялись такие способы решения социальных программ, как новые льготы и привилегии, субсидирование текущих расходов нежизнеспособных предприятий, поддержка неплатежей и бартера как способа оттягивания реального решения социальных проблем и тем самым торможения структурной перестройки. Такое положение больше терпеть нельзя. Нужны инвестиции в решение социаль-

ных проблем, снимающие препятствия с пути реструктуризации, а не текущие расходы на бесконечное воспроизведение этих проблем.

Положительные примеры также имеются:

- уже упоминавшийся опыт реформирования угольной промышленности на средства займа Мирового банка;
- социальная программа реструктуризации Новомосковского химического комбината, реализованная компанией Procter & Gamble, которая без серьезных социальных напряжений позволила модернизировать производство и вдвое сократить численность работников;
- социальная программа на комбинате «Норильский никель» и др.

На основе этого опыта и иных примеров необходимо разработать соответствующие методические материалы и рекомендации. Вопрос финансирования подобных программ должен решаться в основном за счет предприятий, муниципальных и региональных бюджетов, путем сокращения текущих расходов на социальные дотации и субсидии, осуществляемых ныне. Возможны также заимствования, в том числе у международных финансовых организаций.

Вместо заключения Три этапа – три шага в будущее

Попытаемся представить реализацию предложенной стратегии во времени в случае, если она будет принята и обстоятельства будут относительно благоприятны – без крупного везения, но и без крупных негативных экзогенных воздействий типа нового мирового финансового кризиса или падения цен на нефть до 8 долларов за баррель.

Общий прогноз таков: за 10 лет можно добиться успеха, решить основные задачи развития России, но только за дело надо браться сразу. Мы не можем обещать быстрых прорывов, типа 10 % роста уже в этом или следующем году, но напряженная работа в первые годы к концу этого периода может дать неплохие результаты. Условно можно выделить три этапа.

I этап (до 2003 года) – осуществление основных мер, обеспечивающих преодоление кризиса недоверия и улучшение инвестиционного климата.

Главные задачи. На этом этапе должен быть сбалансирован бюджет, достигнуто соглашение по всеобъемлющему урегулированию внешнего долга. Надо принять основные законы, снижающие риски инвестирования и обеспечивающие стабильность бизнеса. Должны появиться явные признаки того, что власти проявляют решимость добиться успеха в борьбе с коррупцией.

В эти годы высоких темпов роста не будет прежде всего из-за жесткой бюджетной политики и осуществления мер по выравниванию условий конкуренции, сокращению числа предприятий, производящих отрицательную добавленную стоимость. Следует ожидать роста безработицы. Но темпы роста нового рыночного сектора будут доминировать, поэтому общие темпы роста ВВП составят примерно 3–4% в год. Инфляция – 12–15 %. Налоговые поступления должны быть повышены до 14,5–15 % ВВП.

Нужно добиться серьезных сдвигов в оздоровлении банковской системы, в восстановлении финансовых рынков, в продвижении реформы ЖКХ, пенсионной реформы. Рост частных инвестиций должен быть примерно равен росту ВВП.

II этап (2004–2007 годы). Главная задача—рост инвестиций в процессе структурной перестройки, ускорение развития современного рыночного сектора. К концу этого этапа не должно остаться предприятий, производящих отрицательную добавленную стоимость, исчезнут как заметное явление неплатежи и бартер, поскольку не станет главного фактора, их порождающего.

Среднегодовые темпы роста ВВП должны подняться до 5–6%. Рост инвестиций будет опережать динамику ВВП на 1,5–2 процентных пункта. Можно ожидать изменений в структуре платежного баланса: повышение доли экспорта продукции обрабатывающей промышленности и импорта оборудования, сокращение вывоза капитала. Возможно положительное сальдо потоков капитала при сокращении его в торговом балансе.

На эти годы, видимо, придется основное бремя реформ в социальной сфере, в том числе должны завершиться реформы ЖКХ, пенсионная реформа, реформы образования и здравоохранения. Прекратится перекрестное субсидирование населения за счет предприятий. При этом должен быть обеспечен рост номинальных денежных доходов населения, необходимый для покрытия дополнительных расходов. Произойдет расширение сферы денежного оборота. Рост реальных располагаемых доходов населения составит минимум 2–3% в год, инфляция – 5–6%.

III этап (2008–2010 годы) – *достижение высоких темпов экономического роста, завершение структурной перестройки*. Темпы роста ВВП – 6–7%, реальных располагаемых доходов населения – 4–5%. Существенный рост производительности как результат инвестиций в новые технологии и реформы трудовых отношений.

Стабилизация рубля на базе оздоровления экономики и благоприятного платежного баланса.

Благодаря оздоровлению и росту экономики, повышению производительности появится возможность преодолеть трудности, вызванные увеличением нагрузки на трудоспособное население. Тем не менее целесообразно будет даже в более ранние сроки ориентировать миграционную политику на привлечение в Россию дополнительных трудовых ресурсов, прежде всего специалистов.

Предложенная стратегия, основанная на либеральных принципах, приведет к успеху рыночных реформ, начатых в 1992 году, позволит выстроить свободную демократическую страну, которой мы хотели ее видеть в начале преобразований.

Модернизация российской экономики: повестка дня

Год назад на I Международной конференции ГУ-ВШЭ я и мои коллеги представили доклад, посвященный нашему взгляду на экономическую стратегию России². С тех пор была завершена разработка программы Грефа, принята правительственная программа на полтора года. Затем по поручению Госсовета разработана программа Ишаева. В разработке долгосрочная и среднесрочная программы. Сравнение этих и других подобных документов показывает, что они ходят вокруг одних и тех же идей, одних и тех же предложений, одних альтернатив. Теперь, пожалуй, интересней смотреть, какие идеи и как реализуются, в каком направлении поворачивается российская экономика, какие новые (или упущенные ранее) угрозы и возможности возникают. Этому и посвящен настоящий доклад.

² См. с. 20–56 наст. изд.

1

Исходные позиции

Текущий момент в развитии российской экономики должен рассматриваться в контексте произошедшей 10 лет назад революции – именно так по своим масштабам и значению должны оцениваться изменения в посткоммунистической России – и завершения к 1998 году первого этапа рыночных реформ. Августовский кризис 1998 года стал его естественной границей. То, что это так, показало начавшееся после кризиса оживление в экономике.

Напомню стандартную схему переходного периода. Содержание I этапа: либерализация, плюс приватизация, плюс финансовая стабилизация, плюс формирование несущих институциональных столпов рыночной экономики – налоговой и банковской систем. Все это к 1998 году худо-бедно было сделано на фоне спада и снижения уровня жизни. Следом ожидался приток инвестиций и начало экономического роста. К концу 2000 года стало очевидно, что эта схема, пусть с задержкой, выдерживается и в России, как она выдерживалась в других странах с переходной экономикой.

Кризис 1998 года как бы не вписывался в схему, его могло не быть. Он расценивается как следствие цепи ошибок в экономической политике. Одна из идей, которую я хотел бы подчеркнуть в настоящем докладе, – это идея преобладания объективной обусловленности, закономерности происходящих переходных процессов и ограниченных возможностей людей управлять ими и даже правильно судить о них с близкого расстояния. То, что прежде казалось очевидной ошибкой или слабостью, потом иногда оказывалось оптимальным выходом. И наоборот.

Анализ сразу после кризиса приводил к мысли, что его главная внутренняя причина – нарастающий бюджетный дефицит и закрытие его посредством пирамиды ГКО. Допустим, что с 1995 года приводилась бы экономически правильная политика: улучшение сбора налогов и сокращение государственных расходов, так что дефицит бюджета не превысил бы безопасный уровень 1–1,5 % ВВП. Оставим в стороне вопрос о политической невозможности таких действий в преддверии парламентских и президентских выборов. Результаты моих оценок и расчетов приведены в таблице 1 в сопоставлении с фактическими результатами:

Таблица 1. СОПОСТАВЛЕНИЕ УСЛОВНО ПРАВИЛЬНОЙ МАКРОЭКОНОМИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКИ В 1995–1998 ГОДАХ С ФАКТИЧЕСКИМИ РЕЗУЛЬТАТАМИ, % динамики ВВП к предыдущему году

	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Условно правильный сценарий	-7,0	-5,0	-0,2	0,0	+2,0	+4,0
Фактические результаты	-4,1	-3,4	+0,9	-4,6	+3,2	+7,6

Правдоподобие итогов условно правильного сценария подтверждается тем, что дефляционные шоки (а правильный сценарий предполагал шок) всегда вызывают спад, а размеры и продолжительность предполагаемого спада в этом случае примерно соответствуют дефляционным шокам 1992 и осени 1993 года. После последнего шока снижение ВВП в 1994 году составило 12,7 % и продолжалось ослабевающими темпами в течение трех лет, до 1997 года. Темпы роста ниже фактических в 1999–2000 годах объясняются тем, что, видимо, в этом случае не было бы столь сильного оживляющего эффекта девальвации рубля, которой

постарались бы избежать. Так что оценки, принятые в условном сценарии, скорее умеренно оптимистические.

Если принятые допущения оправданны, то фактический ход событий по сравнению с теоретически правильным дал нам за 1995–2000 годы выигрыш в 6,5 процентных пункта увеличения ВВП, при том что в 2000 году мы едва вышли на объем ВВП 1994 года.

Не хочу сказать, что кризис был благом или что политика проводилась безупречная. Основные минусы кризиса – потеря доверия и скачкообразный рост внешнего долга. Последний, правда, был обусловлен не столько самим кризисом, сколько судорожными попытками избежать его, как потом оказалось, напрасными. Тот же кризис можно было пережить, не прибегая к столь крупным и невыгодным заимствованиям.

Смысл изложенных аргументов один: объективная обусловленность переходных процессов оставляет политике мало возможностей для выбора, кроме небольшого числа точек бифуркаций (как в 1992 году): после 1992 года таких точек не было, поэтому итоги развития в значительной мере оказались predetermined.

Так или иначе, оживление в экономике – свидетельство перехода ко второму этапу трансформации российской экономики и неплохая стартовая площадка для развертывания модернизации.

2

Модернизация – категорический императив

Прежде всего, уточним, какой смысл мы вкладываем в понятие «модернизация» экономики. Буквально оно означает обновление, ликвидацию отсталости, выход на современный, сравнимый с передовыми странами уровень развития.

Речь идет, во-первых, об освоении производства продуктов современного технологического уровня в масштабах, позволяющих российским компаниям занять достойные позиции на мировых рынках.

Во-вторых, это обновление производственного аппарата, замена устаревшего оборудования и технологий на современные, более производительные.

В-третьих, это органическое включение в новейшие мировые инновационные процессы, полная интеграция в мировую экономику, скорейшее использование всех важных нововведений, в том числе новинок в области организации и управления. Только при этом условии страна может извлекать полезный эффект из неизбежных процессов глобализации и не окажется в положении их жертвы.

В-четвертых, это переподготовка, переквалификация или замена кадров, переобучение и перевоспитание людей, если хотите, усвоение иного образа мышления, соответствующего требованиям времени. Не нужно думать, будто речь идет о потребности в армии идеальных учителей – обучать и воспитывать будут прежде всего меняющиеся условия жизни. Но в дополнение к этому новое образование, возможности овладения новыми профессиями, массовое распространение новых знаний и ценностей необходимы обществу.

В-пятых, это осуществление структурных сдвигов в экономике, формирование производственной структуры, отвечающей критериям развитой индустриальной страны. Это предполагает повышение в ВВП и экспорте доли продуктов с высокой добавленной стоимостью, в том числе продуктов новой информационной экономики, уход от однобокой сырьевой ориентации экспорта.

Возникает вопрос: насколько необходимы эти сдвиги, нельзя ли жить без них? Пусть бы только росло благосостояние народа, благо, природных ресурсов России хватит надолго. Я полагаю, что структурные сдвиги действительно не могут быть самоцелью. Но устойчивый рост благосостояния граждан, процветание страны, ее достойное место в мировом сообществе достигаются ныне, как показывает опыт, лишь в том случае, если структура экономики нацелена на инновационное развитие, на использование науки и образования как факторов роста.

В конечном счете все это должно выразиться в темпах экономического роста. По тенденции, обозначившейся в 1990–2000 годах, предположительно экономика США будет расти на 2–4% в год и к 2010 году достигнет 140–150 % от уровня 1990 года. Страны ЕС и Япония будут расти, видимо, несколько меньшими темпами (1,5–3% в год) и к 2010 году достигнут 130–135 % уровня 1990 года. Европейские страны с переходной экономикой, преодолев трансформационный кризис между 1994–1997 годами, в целом будут развиваться примерно теми же темпами. Китай, удвоив ВВП в 1990–2000 годах, может продолжить рывок, возможно с затуханием темпов к концу десятилетия.

Учитывая глубину трансформационного кризиса, Россия в сравнении с Европой и Японией к 1999 году накопила отставание примерно на 50 процентных пунктов роста ВВП (в предположении, что мы в этот период росли бы одинаковыми темпами).

Дальше для России открываются два крайних альтернативных сценария. Пессимистический (среднегодовой рост на уровне 2–4% в год) означает сохранение накопленного отста-

вания и недостаток ресурсов для разрешения нарастающих социальных проблем, не говоря уже о выплате долгов. В лучшем случае мы будем, как сейчас, держаться на 8-10-м месте в мире по объему ВВП.

Другой сценарий – оптимистический, он предполагает по меньшей мере сокращение отставания. Для этого нужно в течение 10–15 лет поддерживать среднегодовые темпы роста на уровне не менее 6–8%. И такие возможности есть, достаточно в 5–6 раз повысить производительность. Тогда реальным станет решение социальных проблем, в том числе связанных с демографическим кризисом, старением населения и повышением его благосостояния даже при относительном уменьшении числа трудоспособных. Тогда появится возможность выплатить все долги.

Решить эту задачу можно только посредством модернизации экономики.

3

Что происходит с нерыночным сектором

В прошлогоднем докладе отмечалось, что особенность российской экономики состоит в наличии значительного нерыночного сектора. Он охватывает совокупность предприятий, работающих неэффективно и не адаптировавшихся к условиям рыночной экономики, и существует благодаря субсидиям, льготам, бартеру и т. п. Суть структурной перестройки и модернизации в переходный период состоит, в частности, в вытеснении нерыночного сектора и замещении его эффективным рыночным. Трудности трансформации для России во многом объясняются тем, что изначально вся советская экономика была нерыночной, а ее преобразование постоянно сопровождается, с одной стороны, противоречиями между необходимостью вытеснения нерыночных отношений и предприятий, высвобождением скованных в них ресурсов, а с другой – тяжелыми в каждый момент социальными последствиями (подлинными или мнимыми) соответствующих действий. Порой это просто косность, нежелание менять привычные нормы поведения, порой – сопротивление сил, чьи интересы оказываются ущемлены. Всего этого у нас больше, чем в других странах с переходной экономикой. До кризиса 1998 года структурная перестройка шла медленно, нерыночный сектор сохранялся, отгородившись неплатежами и бартером от рынка. А что сейчас?

Как уже отмечалось, оценка масштабов и влияния нерыночного сектора – весьма непростая задача. Первый приходящий на ум критерий – рентабельность. Однако он обнаруживает много недостатков.

В конце 2000 года убыточными были 39 % общего числа предприятий. Но в 1993 году их было 14 %, в 1996 – 50,6, в 1998 – 53,2 %. Показатель рентабельности (убыточности) сильно зависит, таким образом, от внешних условий. В 1993 году при высокой инфляции предприятия могли показывать прибыль за счет роста цен и при нарастающих долгах. В 1998 году свою роль сыграл кризис. В 2000 году снижение доли убыточных предприятий обусловлено не только улучшением их работы, но и девальвацией рубля, и монетизацией экономики.

В отраслевом разрезе доля убыточных предприятий показывает, где позиции нерыночного сектора особенно сильны: в сельском хозяйстве в 1998 году убыточными были 84,4 % всех предприятий, в 1999 – 52,7 %; в жилищно-коммунальном хозяйстве – 60,1 % и 61,4 % соответственно; в лесной, деревообрабатывающей и целлюлозно-бумажной промышленности – 67 и 51,4 %³.

Известно, что показатель прибыли подвержен многообразным искажающим влияниям: долги, бартер, уход от налогов и перекачивание доходов в аффилированные компании. Вот примечательные данные: за январь-ноябрь 2000 года при доле убыточных предприятий 39 % сумма убытков составила 103,2 млрд. руб. против суммы прибыли 1071 млрд., т. е. на порядок большей. Очень похоже, что многие предприятия предпочитали иметь в отчете небольшие убытки. В прошлогоднем докладе поэтому оценка доли нерыночного сектора по числу предприятий составляла 25–30 %⁴.

За прошедший год в ВШЭ было начато исследование нерыночного сектора (сначала в промышленности) с целью выяснить его реальную роль не только по числу предприятий, но и по занятости. В качестве критерия выбрали добавленную стоимость как показатель, менее

³ Российский статистический ежегодник. 2000. С. 521.

⁴ Наст, изд., с. 38.

подверженный искажениям: к нерыночному сектору условились относить предприятия, производящие отрицательную добавленную стоимость, скорректированную с учетом размеров задолженности, бартера, взаимозачетов и субсидий. Данные, отсутствующие в отчетности, должны быть дополнены анкетным опросом по той же выборке предприятий.

Сейчас мы можем доложить самые первые результаты, полученные при поддержке Госкомстата России. По выборке 950 предприятий промышленности, разного размера, разных отраслей, размещенных в 10 регионах России, получены следующие данные (см. таблицу 2).

Таблица 2. СООТНОШЕНИЕ РЫНОЧНОГО И НЕРЫНОЧНОГО СЕКТОРОВ В ПРОМЫШЛЕННОСТИ В 1998–1999 ГОДАХ, ПО ПРОИЗВОДСТВЕННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В ОСНОВНЫХ ЦЕНАХ,

без НДС и акцизов, в процентах по выборке

Критерий — валовая добавленная стоимость	Рыночный сектор		Нерыночный сектор	
	по числу предприятий	по занятости	по числу предприятий	по занятости
Критерий — валовая добавленная стоимость				
по числу предприятий	84,2	94,0	15,7	6,0
по занятости	79,7	96,2	16,6	3,7
Критерий — чистая добавленная стоимость				
по числу предприятий	78,5	91,2	21,5	8,8
по занятости	80,2	95,8	19,8	4,2

Доля рыночного и нерыночного секторов оценивалась по показателям валовой и чистой добавленной стоимости (ДС). Последняя равна валовой ДС за вычетом амортизационных отчислений, приближенно рассматриваемых как оценка потребления основного капитала. Реально же они представляют собой вычет из налогооблагаемой базы, предприятия могут их тратить на цели, не связанные с воспроизводством основного капитала.

Поправки на долги, субсидии, бартер и другие факторы пока еще не сделаны.

Разница в показателях объясняется тем, что некоторые предприятия, производя амортизационные отчисления по существующим нормативам, не могут за счет чистой добавленной стоимости финансировать все остальные расходы и делают это за счет фонда амортизации. Существенно это не меняет картины, хотя, как мы видим, доля предприятий нерыночного сектора за 1998 год при оценке по критерию чистой добавленной стоимости приближается к нашей прошлогодней оценке.

По этим данным можно сделать следующие выводы:

1. Доля нерыночного сектора при выбранном критерии в 1998–1999 годах резко сократилась. Если бы не некоторые обстоятельства, проблему нерыночного сектора можно было бы считать закрытой, а процесс адаптации российской экономики к рыночным условиям практически завершённым.

2. Этот вывод подтверждается сокращением бартера и взаимозачетов, изначально трактованных как родовый признак нерыночного сектора. Об этом свидетельствуют данные таблицы 3. Тенденцию подтверждают и независимые исследования Российского экономического барометра: доля бартера в 2000 году упала с 46 % в январе до 19 % в ноябре. Так или иначе, облик российской экономики за последние два года кардинально изменился. Выдвинутые ранее критерии выделения нерыночного сектора утратили прежнее значение.

Таблица 3. ДИНАМИКА ДОЛИ ДЕНЕЖНЫХ СРЕДСТВ И ОСНОВНЫХ ВИДОВ НЕДЕНЕЖНЫХ РАСЧЕТОВ,

январь 1999 – ноябрь 2000 года, % от объема оплаченной продукции

	1999 январь	2000 январь	2000 ноябрь
Доля расчетов денежными средствами	47,1	69,1	72,1
Расчеты:			
векселями	4,4	8,3	7,7
взаимозачетами	25,7	18,4	14,0
по бартеру	11,5	6,2	2,8

Источник: Социально-экономическое положение России / Госкомстат РФ. 2000. № 12. С. 180–182.

Источник: Социально-экономическое положение России/Госкомстат РФ. 2000. № 12. С. 180–182.

3. Тем не менее с точки зрения задач модернизации вычленение в структуре российской экономики секторов с различным уровнем эффективности, имеющих разные перспективы развития, пусть и в существенно сглаженном виде, сохраняет свое значение. Напомним о существовании целых отраслей (ЖКХ, сельское хозяйство), слабо затронутых рыночными преобразованиями.

Исследования уровней оплаты среднего персонала в Москве показывает три резко различающихся сегмента рынка труда: 1) бюджетные и близкие к ним госпредприятия – 3–4 тыс. руб. в месяц; 2) частные и приватизированные предприятия среднего размера – 300–400 долл., т. е. 9–11 тыс. руб.; 3) инофирмы и ориентированные на западные стандарты российские компании, предъявляющие максимальные требования к профессиональной квалификации и личным качествам работников – 600–1000 долл., т. е. 18–30 тыс. руб. в месяц⁵.

Рынок труда, таким образом, фиксирует наличие резко различных групп наемных работников, живущих как бы в разных странах: одни уже тяготеют к западным стандартам, другие – скорей к советским.

Наши исследования подтверждают наличие серьезных различий и в составе российских предприятий, что заставляет еще раз вернуться к проблеме нерыночного сектора, поставив ее более широко.

Кроме критериев валовой и чистой добавленной стоимости, в расчетах были использованы также группировки предприятий по показателям валового и чистого накопления.

Валовое накопление основного капитала (ВНК) исчисляется как сумма инвестиций в новые основные фонды плюс стоимость купленных основных фондов, бывших в употреблении, за вычетом проданных основных фондов без учета износа. Чистое накопление основного капитала (ЧНК) равно валовому накоплению за вычетом потребления основного капитала (амортизации) и характеризует прирост основного капитала с учетом его износа. Отрицательная величина чистого накопления означает проедание основного капитала: сделанных инвестиций не хватает даже для его простого воспроизводства.

Результаты анализа по этим критериям приведены в таблицах 4 и 5.

Таблица 4. ВАЛОВОЕ НАКОПЛЕНИЕ ОСНОВНОГО КАПИТАЛА, % по выборке

⁵ Касимовский Д.// Независимая газета. 2001.16 марта.

	1998		1999	
	по числу предприятий	по занятости	по числу предприятий	по занятости
положительное ВНК	39,1	58,0	45,6	71,3
нулевое ВНК	43,3	21,3	39,4	18,7
отрицательное ВНК	17,6	20,7	15,0	10,0

По валовому накоплению мы также видим, что число благополучных предприятий растет. В 1999 году доля предприятий по занятости с отрицательным ВНК сократилась вдвое. Но в то же время настораживает, что предприятия, не имеющие положительных накоплений, занимают столь высокую долю: в 1999 году 54 % по числу предприятий; 28,7 % – по числу занятых.

Еще тревожнее показатели таблицы 5.

Таблица 5. ЧИСТОЕ НАКОПЛЕНИЕ ОСНОВНОГО КАПИТАЛА, % по выборке

	1998		1999	
	по числу предприятий	по занятости	по числу предприятий	по занятости
положительное ЧНК	19,1	39,1	27,6	53,3
отрицательное ЧНК	80,9	60,9	72,4	46,7

Здесь также просматривается позитивная тенденция, но она гораздо слабее. Более того, в 1999 году около 3/4 предприятий почти с половиной работников продолжали проедать капитал. И этот процесс был более интенсивным на мелких и средних предприятиях, о чем свидетельствует более высокая доля предприятий с отрицательным ЧНК по числу предприятий при более низкой доле по занятости. Вымывание среднего и малого бизнеса – тревожная тенденция, если она подтвердится.

Не следует ли в связи с этим поменять критерии разграничения рыночного и нерыночного секторов? На наш взгляд, к тем или иным количественным критериям в данном случае следует относиться осторожно, тем более что речь идет о предварительных результатах исследования. Скорее, все же стоит считать основным критерий добавленной стоимости – он больше говорит о степени адаптации к рыночной денежной экономике. Показатели же валового и чистого накопления говорят о том, в какой мере уже адаптированные к рынку предприятия нуждаются в модернизации. Модернизация, инвестиции теперь становятся фактором выживания; прежде без них можно было обойтись.

4

Два пути модернизации

Анализ новейших процессов, протекающих в российской экономике, особенно эволюции нерыночного сектора, показывает, что сегодня мы находимся в заметно более высокой степени готовности к модернизации, приему масштабных инвестиций, чем всего два года назад. Во всяком случае, предприятия, научившиеся сводить концы с концами без бартера и денежных суррогатов, становятся более прозрачными и привлекательными для инвесторов. Это важнейший факт, заслуживающий общего внимания.

Но модернизация как таковая находится в самом начале и во многом только определяет свои пути. Обычно выделяют два главных альтернативных пути модернизации: 1) модернизация сверху;

2) модернизация снизу. Хотя официальная политика Президента Путина вроде бы ориентирована на второй вариант, все же окончательный выбор еще не сделан. Первый вариант, пусть в сглаженных формах, имеет немало сторонников, и, кроме того, экономическая политика Путина еще, по сути, не подвергалась серьезным испытаниям, которые обычно провоцируют поворот к силовым методам. Напомним поворот от НЭПа к командной системе, сделанный Сталиным. Поэтому разъяснение различий, особенностей и последствий осуществления каждого из вариантов требует постоянного повторения.

Путь первый, модернизация сверху, – это путь усиленного воздействия государственной власти на достижение целей модернизации. Что означает перераспределение валового продукта в пользу государства, концентрацию в его руках ресурсов, необходимых для массовых государственных инвестиций в реконструкцию народного хозяйства, а также масштабное использование властного, административного или даже репрессивного ресурса для принуждения людей к действиям в целях модернизации, ради «общественного блага» в интерпретации властей. Это возврат к мобилизационной экономике, господствовавшей в России более 70 лет и приведшей ее к краху. То была вторая масштабная попытка модернизации сверху в российской истории. Первая, осуществленная Петром Великим, считается канонически успешной, действительно приведшей страну в ряды современных держав, хотя и стоившей ей трети населения.

Соблазн модернизации сверху существует всегда, когда в экономике и в обществе возникает серьезный разрыв между масштабом задач, диктуемых жизненной необходимостью, и реальным развитием, решение этих задач не обеспечивающим. По крайней мере, так представляется современникам.

Сейчас в России именно такая ситуация, возникающая на грани между первым и вторым этапами посткоммунистической трансформации. Поэтому опасность мобилизационного сценария сохраняется.

Однако именно в условиях современной России он обречен на провал, который стал бы для нее подлинной трагедией. Дело именно в условиях. Исторический опыт показывает, что модернизация сверху может быть успешной после длительного периода спокойной эволюции без вмешательства государства, причем видимый успех иногда достигается на сравнительно коротких отрезках времени, и это усиливает ее привлекательность. А потрясения, ею вызываемые, обычно оказываются столь отдаленными, что их с давно прошедшей и возвеличенной историками модернизацией сверху уже никто и не связывает. Так, признано, что Октябрьская революция во многом была обусловлена половинчатостью Крестьянской реформы. Но при этом редко вспоминают, что Петровские реформы укрепили крепостнические порядки в России (в то время как в Европе от них уже отказывались) и тем самым

надолго закрепили и усугубили социально-экономическую отсталость страны. То, что при Петре было источником силы, при Николае I стало источником слабости, а при Николае II – причиной революционных потрясений.

Но для петровской модернизации сверху условия благоприятствовали: страна была готова к ним, а кроме воли монарха, никакой иной общественной силы не существовало. Длительное позитивное последствие обеспечивалось относительной восприимчивостью господствующих сословий к нововведениям, тем более что их материальное положение не ухудшалось, напротив, возможности обогащения возрастали.

Сталинская модернизация сверху была качественно иной: она опиралась на потенциал незавершенных аграрных преобразований и ожидания созидательных сил революции, а также на отрицание прежних институтов, включая мораль и законность. Но она происходила в стране, которая и без марксистских схем была на подъеме. Разрушение созидательных сил, развивающихся снизу, – рынка, капитализма, обусловило недолгую жизнь модернизаторского порыва и привело к истощению экономических и социальных сил общества. Общество оказалось больным и уж точно не готовым к новым экспериментам новых диктаторов.

Надо ясно отдавать себе отчет: модернизация сверху, чтобы достичь результатов, которые можно хотя бы первое время трактовать как позитивные, должна обеспечить колоссальную концентрацию ресурсов, воли и власти, в первую очередь такой власти, как у Петра и Сталина. И у власти должна быть готовность к подавлению тех, кто не согласен будет поступиться собственными интересами. А подавление собственных интересов есть подавление той энергии и инициативы людей, которые сами могли бы при ином варианте стать главной силой модернизации.

Путь второй – модернизация снизу, с опорой на частную инициативу и энергию каждого. Процветание развитых в экономическом отношении стран повсюду, на Западе или на Востоке, основано сегодня на свободной открытой экономике. Все они пережили в свое время модернизацию снизу.

Государство при этом не стояло в стороне. Но оно не решало за всех, что делать и что строить; оно создавало условия и институты, которые способствовали инициативе и самостоятельности, которые превращали их в подъемную силу.

И в российской истории есть опыт модернизации снизу. Это Крестьянская реформа 1861 года, это последовавшие за ней судебная, земская, военные реформы. Вместе они дали сильнейший толчок развитию экономики и общества, сделали нашу страну одной из самых динамичных, преодолевающей отставание от тех стран, которые ушли вперед, пока Россия жила в самодовольстве от мнимого превосходства своей социальной организации. Действительно, эта организация позволила осуществить Петровские реформы и победить Наполеона, но уже давно безнадежно устарела. Александр II положил начало ее замене (в этом и состояла его модернизация) посредством освобождения крестьян и формирования начал гражданского общества. Эстафету Александра II подхватили С.Ю. Витте и П.А. Столыпин. Они не победили, они не смогли предупредить разрушительную революцию. Но проведенная ими работа показала достоинства пути модернизации снизу, действенность ее и в России.

Второй опыт начался в 1992 году, но до 1998 года российские реформы проходили фазу создания основ рыночной экономики и пассивную, разрушительную фазу структурной перестройки. Только теперь дело доходит до модернизации. И потому ныне снова встает вопрос: а годится ли для России путь модернизации снизу, удастся ли на этом пути решить ее национальные задачи?

Следует отметить, что если модернизации сверху свойственно вызывать иллюзии относительно возможностей авторитарной власти преобразовать действительность в должном направлении, то модернизация снизу скорее вызывает сомнения. Еще бы, государство

создает условия, а действовать должны миллионы людей, по своей воле, и бог их знает, как они себя поведут. Особенно велики эти сомнения для российского привычно тоталитарного сознания. И в этом опасность: рефлексy раз за разом толкают власти и множество людей, которые их поддерживают, к «решительным» действиям, вольно или невольно подавляющим частную инициативу, возрождающим страх граждан перед государством.

Другая особенность этого выбора – его однозначность: либо тот, либо иной. Среднего пути нет. Хотя, казалось бы, мудрость состоит в том, чтобы выбрать золотую середину, избежать крайностей. И в практической политике неизбежно применение смешанной стратегии. Решения должны выбираться из прагматических соображений, а не в угоду надуманным схемам. Но должно быть ясно и то, что добиться успеха позволит только принципиальная политика, ясная для всех.

Ситуация сложилась таким образом, что здесь и сейчас, в России начала XXI века, успешную модернизацию можно осуществить только снизу.

5

Что предлагалось, что произошло

Мы исходим из того, что нынешнее российское руководство избрало путь продолжения либеральных реформ и, стало быть, модернизации снизу. Одобренная правительством программа Грефа подтверждает это.

На I Международной конференции ВШЭ, ровно год назад, я и мои коллеги в нашем докладе выдвинули свои предложения по экономической стратегии. Напомню основные положения:

- структурная перестройка, т. е. собственно модернизация. Имелось в виду прежде всего вытеснение нерыночного сектора, выравнивание условий конкуренции и прекращение субсидирования;

- создание благоприятного инвестиционного климата.

В программе Грефа для этого предусмотрено снижение налогов, выравнивание условий конкуренции, дерегулирование;

- социальная политика в поддержку модернизации, т. е. социальные программы, снимающие препятствия социального характера на пути модернизации предприятий. Сегодня я бы сказал: социальные инвестиции – вложения в решение проблем вместо постоянных социальных трансфертов;

- всесторонняя интеграция в мировую экономику: к открытости российской экономики «на выход» надо добавить ее открытость «на вход», снять бюрократические и иные препятствия на пути притока капиталов и умов в Россию.

Кроме того, в качестве условий предполагались: укрепление институтов государственной власти, преодоление слабости государства, свойственной ему в постреволюционную эпоху, и ответственная бюджетно-налоговая политика.

Программу предлагалось реализовать в три этапа:

- восстановление доверия как условие роста инвестиций (2000–2003);

- инвестиции (2004–2007). На этом этапе рост инвестиций должен опережать ВВП, чтобы создать базу устойчивого подъема;

- структурная перестройка и экономический рост: темпы роста достигают максимальных значений, не менее 7–8% в год (2008–2010).

Посмотрим, как развивались события. Думаю, что 2000 год сыграл важную роль в создании задела для нового этапа реформ, их содержательной и политико-идеологической подготовки. Идея модернизации на основе частной инициативы воспринята обществом, задача улучшения инвестиционного климата поставлена правительством в число важнейших. Сделаны существенные шаги в продвижении налоговой реформы, к снижению налогового бремени. Подготовлены предложения по дерегулированию (дебюрократизации) экономики. В частном секторе можно отметить некоторое повышение уровня корпоративного управления.

Весьма существенные шаги вперед – монетизация экономики и, как было показано выше, сокращение нерыночного сектора. Трудно сказать, насколько велика в этом заслуга правительства. Возможно, более важную роль сыграли девальвация рубля и высокие цены на нефть, позволившие Банку России больше года придерживаться политики *суперсы board*, наращивая валютные резервы и эмитируя рубли, которые экономика, в отличие от прошлых лет, впитывала, увеличивая долю денежных расчетов без чрезмерного роста инфляции. Возможно, имела значение настойчивость естественных монополий в наращивании доли расчетов живыми деньгами: за два года РАО «ЕЭС» подняла этот показатель с 12 % до 75 %. Так

или иначе, но «виртуальная экономика», долгое время бывшая головной болью для властей и бизнеса, как-то сама по себе стала рассасываться.

Отметим также, что опережающий рост инвестиций в основной капитал, по которому мы идентифицировали переход ко второму этапу модернизации, имел место уже в 2000 году. Правда, половина инвестиций сделана в ТЭКе, при том что не было роста импорта оборудования, а иностранные инвестиции выросли незначительно. Ласточка, которая не делает весны.

Сейчас сторонники либеральных реформ нередко высказывают мнение: благоприятный для преобразований 2000 год бездарно упущен, правительство не использовало окно возможностей. Не думаю, что это верно. Можно было сделать больше, но не намного. У всякого социального действия есть естественный темп, оно нуждается в осмыслении, в подготовке, в том числе общественного мнения. Большое значение я придаю работе над программой Грефа, в которую был вовлечен широкий круг специалистов и которая, опираясь на сделанное ранее, особенно в 1997 году, сильно развила идеологический задел преобразований.

Сейчас делается немало пессимистических прогнозов, основанных большей частью на том, что повторить успех 2000 года так быстро не удастся. Проблем много, и они действительно будут все больше тормозить развитие, особенно если их не решать. Но я думаю, что более низкие темпы роста в 2001–2002 годах не являются драмой, как и несколько более высокие, чем ожидалось, темпы инфляции. Напомню, в прошлом году мы предвидели невысокие темпы роста на первом этапе модернизации, в период восстановления доверия. Поэтому успех 2000 года для нас скорее приятный сюрприз, который каждый год не преподносят. Инфляция также может оказаться неизбежным следствием новой фазы перестройки системы относительных цен как части структурной перестройки экономики в целом.

И все же следует признать: несмотря на политическую и макроэкономическую стабильность, деловой и инвестиционный климат не претерпел ощутимых улучшений. Доверие к России как к партнеру и рынку капитала восстанавливается медленно, если этот процесс вообще идет. Напомню: год назад именно восстановление доверия мы выдвигали как главную задачу модернизации. Нет продвижения в интеграции в мировую экономику. Идея социальных инвестиций не была поддержана, социальная политика по-прежнему ориентируется на увеличение текущих расходов. И в этом смысле действительно можно говорить о том, что время отчасти упущено.

6

Институциональные условия модернизации

Если выбран второй путь модернизации и, стало быть, признано, что ее мотором должна быть частная инициатива, то стоит еще раз обратить внимание, насколько и почему частная инициатива в России остается скованной, подумать, что нужно делать, чтобы высвободить ее энергию, чтобы условия для бизнеса в России стали одними из лучших в мире. Вопрос следует ставить именно так, иначе не будет успеха.

Поскольку дискуссия по этим вопросам идет давно, я позволю себе просто назвать важнейшие факторы, сковывающие инициативу:

- бюрократический произвол, отсутствие твердых законодательных и судебных гарантий защиты прав человека
- и бизнеса; неравенство условий конкуренции, использование инструментов власти в конкурентной борьбе как основное проявление коррупции;
- теневая экономика – привычный ответ на правовую незащищенность;
- слабая банковская система – следствие слабости предприятий как заемщиков и распространения теневой экономики; недоступность кредита на приемлемых условиях;
- отсутствие в связи с этим и развитого рынка капиталов, неэффективность трансформации сбережений в инвестиции.

Повестка дня тоже известна. Поэтому ограничусь перечислением и краткими комментариями. После объявления предлагаемых и подготавливаемых мер в разных формах нарастает сопротивление их осуществлению. За этим сопротивлением стоит прежде всего противостояние частного бизнеса и бюрократии. Основные меры таковы.

1. Дерегулирование. Предложения уже подготовлены, их ждет непростая судьба.
2. Завершение налоговой реформы, которая должна принести ощутимое снижение налогового бремени. Наибольшее значение имеет принятие нового налога на прибыль, усовершенствование налогообложения в добывающих отраслях с целью справедливого изъятия природной ренты, снижение таможенных пошлин.
3. Выравнивание условий конкуренции. Здесь есть два аспекта. Первый – разведение бизнеса и власти на всех уровнях, жесткая деятельность антимонопольных органов. Второй – отмена всех льгот и субсидий, вопрос весьма сложный в социальном плане. Сегодня субсидии ЖКХ и сельскому хозяйству занимают в региональных бюджетах до 50–60 % всех расходов. Эти деньги можно было бы выплатить служащим бюджетной сферы и пенсионерам, позволив им самим определить спрос и оплатить соответствующее продовольствие и услуги. Доходы остальных подтянулись бы. Узел проблем: «субсидии предприятиям – низкие доходы и низкий спрос – недостаток конкуренции и стимулов развития», – одна из главных задач II этапа реформ. Здесь пока ничего не сделано.
4. Реформа ЖКХ. Понятно, насколько она переплетается с выравниванием условий конкуренции: конкурентный рынок жилья и жилищных услуг – одно из основных направлений продвижения рыночного сектора.
5. Реформа трудовых отношений – крайне необходима для развязывания инициативы предпринимателей и в то же время для реальной защиты прав наемных работников, для создания нормальных рамок сотрудничества между ними и разрешения трудовых конфликтов. Дело стоит на месте. Вместо него – имитация дела в виде обсуждения двух версий КЗОТа, где чуть ли не главный вопрос: сохранят ли профсоюзы право давать разрешение на увольнение работника? Обсуждение в мире полусоветских иллюзий, не имеющее никакого

отношения к реалиям современного рынка труда, но зато тесно связанное с материальными интересами ее участников.

6. Реформирование естественных монополий. Этому вопросу уделяется, возможно, слишком много внимания, ибо для реального улучшения делового климата реформы в естественных монополиях не дадут существенного эффекта. Единственная отрасль, где возможно реальное разграничение конкурентного и монопольного секторов, – это электроэнергетика. И именно здесь развернулась ожесточенная борьба против разумного в своей основе проекта реструктуризации РАО «ЕЭС», которую нельзя расценивать иначе, как борьбу против либеральных рыночных реформ.

И это при том что тарифы на энергию придется повышать не менее чем в два-три раза, а конкуренция – единственный способ противопоставить их дальнейшему росту рыночные силы. Это также вопрос выравнивания условий конкуренции, ибо сегодня энергетика субсидирует нерыночный сектор, низкие тарифы препятствуют энергосбережению и, значит, общему повышению производительности.

В других монополиях главное – повышение прозрачности. Возможности создания конкурентного сектора на железных дорогах или в газовой промышленности в конкретных российских условиях весьма ограничены.

7. Пенсионная реформа. Несмотря на постоянно вспыхивающие вокруг нее споры, все-таки кажется, что это широкая область взаимопонимания, дающая надежду на достаточно быстрое продвижение вперед. Для бизнеса крайне важно не только снижение взносов в пенсионные фонды, но и повышение доли в них работников и реальное появление средств на пенсионных счетах, что усиливает стимулы к выходу из теневой экономики, созданные последними новациями в Налоговом кодексе в части снижения обложения фонда оплаты труда.

8. Реформа образования тоже, несмотря на сопротивление, имеет шансы на успех. Важно только понимать, что дело здесь не в экономике, а в получении нового качества образования, необходимого человеку – гражданину России для жизни и успешной работы в условиях глобализации.

9. Судебная реформа, призванная обеспечить независимость суда и доступность правосудия, исполняемость законов и судебных решений вопреки древней российской традиции правового нигилизма, разделяемого и верхами, и низами, – возможно, самая нужная и самая трудная из предстоящих реформ. Насколько сильным будет сопротивление, видно хотя бы из примера противодействия Генеральной прокуратуры введению нового Уголовно-процессуального кодекса, ограничивающего полномочия прокуратуры и возможности использования ее в конкурентной и политической борьбе. Напомню, что в 1991 году на демократической волне судебная реформа уже была начата, а затем остановлена.

10. Административная реформа – наряду с дерегулированием, выравниванием условий конкуренции и судебной реформой – важнейший инструмент наступления на бюрократический произвол и коррупцию.

Можно еще многое добавить, но этого достаточно для одного «заседания», т. е. для второго этапа реформ. Дай бог управиться.

7

Наследие первого этапа реформ

Однако частную инициативу сковывают не только недостатки существующих институтов, но и сложное наследие первого этапа реформ. В нем я бы выделил два основных момента: 1) долги; 2) результаты распределения доходов и собственности.

Характерно, что в отличие от бартера и других неденежных форм расчетов взаимные долги, неплатежи не показали такого быстрого снижения. В номинальном выражении они даже продолжали расти. Просроченная кредиторская задолженность с января 1999 года по ноябрь 2000 года выросла с 1241,1 млрд. руб. до 1611,3 млрд., т. е. почти на 30 %. В декабре 2000 года она, правда, снизилась до 1577 млрд. руб. Состав задолженности практически не менялся: 40–47 % – поставщики, 19–21 – бюджеты всех уровней, 20 % – внебюджетные фонды⁶. Так что в изменении структуры задолженности не стоит искать каких-либо объяснений.

В реальном выражении (дефлятор – индекс цен производителей) неплатежи быстро росли до кризиса 1998 года, достигнув максимума в сентябре, а затем стали снижаться (см. рис. 1)⁷.

Отношение суммарной просроченной задолженности (кредиторская задолженность предприятиям плюс банкам по кредитам и займам) к объему ВВП и к денежному агрегату М2 показано в таблице 6.

Как мы видим, на фоне непрерывного роста монетизации экономики в год кризиса подскочило отношение задолженности к ВВП, а затем оно стало падать, но не снизилось до уровня 1996 года. При этом денежное предложение, пройдя минимум в год кризиса, в отношении к задолженности составило 60,7 %, чего прежде никогда не было. Поэтому даже ярые антимонетаристы должны исключить недостаток ликвидности из числа причин поддержания довольно высокого уровня неплатежей. Заметим еще раз, что суммарная просроченная задолженность в отношении к ВВП сократилась на 29 %, тогда как взаимозачеты – на 46, а бартер – на 76 %.

Рисунок 1. ЗАДОЛЖЕННОСТЬ В ДЕВЯТИ СЕКТОРАХ ЭКОНОМИКИ⁸, ДЕФЛИРОВАННАЯ ПО ИНДЕКСУ ЦЕН ПРОИЗВОДИТЕЛЕЙ, МАРТ 1996 – АВГУСТ 2000 ГОДА (млрд. руб.)

⁶ Социально-экономическое положение России / Госкомстат РФ. 2000. № 12. С. 167–169.

⁷ Обзор экономики России / РЦЭР-РЕЦЭП. 2000, № 3. С. 143.

⁸ Промышленность, строительство, транспорт, сельское хозяйство, торговля и общественное питание, связь, материально-техническая база и сбыт, жилищно-коммунальное хозяйство и прочие виды деятельности. Источник: Госкомстат.



Таблица 6. ВВП, ДЕНЕЖНАЯ МАССА И ПРОСРОЧЕННАЯ ЗАДОЛЖЕННОСТЬ, млрд. руб

	1996	1998	2000 (ноябрь)
ВВП	2145,7	2684,5	4908,8
M2	295,2	452,5	1036,4
Суммарная просроченная задолженность (СПЗ)	538	1309,2	1708,4
СПЗ: ВВП, %	25,1	48,8	34,8
M2: СПЗ, %	54,9	34,8	60,7
M2: ВВП, % (коэффициент монетизации экономики)	13,7	16,8	21,1

Источник: Госкомстат РФ.

Итак, виртуальная экономика тает, неплатежи остаются. Нельзя не признать, что для модернизации и инвестиций предприятие, обремененное крупными долгами, – плохой объект. По оценкам Федеральной службы финансового оздоровления (ФСФО), при задолженности более 18-месячного объема продаж предприятие можно считать безнадежным. Их доля по выборке ФСФО в 1999 году составляла 39 %.

Так или иначе, для модернизации и роста, для предпринимательской активности прошлые долги – серьезное препятствие. Есть три варианта его преодоления.

Первый – ничего не делать. Задолженность в реальном выражении снижается сама по себе, и лучше всего предоставить процесс его естественному течению. Однако наши оценки, основанные на динамике задолженности после кризиса, показывают, что отношения суммарной задолженности к ВВП 1996 года мы достигнем в 2002–2003 годах, а уровня 1993 года, когда оно составляло 10 % ВВП, – к 2006 году. Вопрос: можем ли мы столько ждать?

Второй вариант – произвести общий взаимозачет. Соблазн такого решения усиливается тем обстоятельством, что реальный рост задолженности прекратился, и, стало быть, взаимозачет, если его провести сейчас, не придется повторять. Одно из важнейших в прошлом возражений против взаимозачета отпадает. Зато появится возможность расчистки балансов для новой жизни.

Третий вариант – ускорить процессы реструктуризации задолженности предприятий. По данным ФСФО, активность предприятий-должников в инициировании реструктуризации резко возросла: в 2000 году заявлений о реструктуризации подано в 21 раз больше, чем в 1999-м, на сумму 130,9 млрд. руб. долгов перед бюджетами. Побудительные мотивы: во-первых, стремление снизить долговое бремя, чтобы снять препятствия для развития; во-вто-

рых, упрощение процедуры реструктуризации и возможность частичного списания долга в части штрафов и пеней.

Одновременно проходит размежевание рыночного и нерыночного секторов: предприятия убыточные, имеющие не более 20 % выручки живыми деньгами и не имеющие достаточного собственного капитала, реструктурировать свои долги не могут и становятся кандидатами на банкротство. В конце 2000 года в производстве арбитражных судов находилась 21 тысяча дел о банкротстве против 13,5 тысячи дел в начале года. В течение года было возбуждено 18 тысяч дел⁹. Здесь мы имеем дело с положительными тенденциями, которые, видимо, оказывают свое влияние и на общую динамику задолженности.

Признавая важность проблемы неплатежей, необходимость ее ускоренного решения для активизации частной инициативы и в то же время нежелательность общего взаимозачета, чреватого ослаблением финансовой дисциплины и другими известными издержками, целесообразно выбрать третий вариант. Это значит ускорить процессы реструктуризации долгов предприятий, еще больше повысив привлекательность ее условий для жизнеспособных предприятий и сделав их более жесткими для неэффективных.

Второй момент – распределении доходов и собственности по итогам первого этапа реформ. Известно, что в этот период, иной раз незаконно, а зачастую законно, но несправедливо, с использованием пробелов и противоречий в незрелом российском законодательстве, зарабатывались крупные состояния. Происходило это на фоне роста бедности большинства населения и, естественно, вызывало протест.

Так сложилось, что у большинства представителей российского бизнеса сегодня есть свои «скелеты в шкафу», а у представителей закона есть настоящие или сфабрикованные досье на них, которые можно либо пустить в дело в подходящий момент, либо продать по сходной цене. Можно также создавать поводы для публичного осуждения тех или иных предпринимателей широкими массами, которые обычно убеждены, будто обеднели потому, что их обокрали, и будто каждый богатый – вор.

Бизнес всего этого боится и норовит обезопасить себя либо связями во власти, либо, что еще лучше, зарубежными резервами. Следует учесть, что речь идет не только и не столько о крупном бизнесе. Большинство мелких и средних предпринимателей и по сей день живут в мире теневой экономики и боятся света. Таков наш нынешний бизнес, другого нет. А ведь ему предстоит проявлять инициативу, на него мы рассчитываем.

Поэтому перед нами еще один выбор: либо попытаться, руководствуясь моральными мотивами, «восстанавливать справедливость», препятствуя развитию частной инициативы; либо, напротив, подвести черту под прошлым.

Речь идет о том, чтобы рассмотреть возможность объявления налоговой амнистии для физических лиц за период до 2000 года.

Как известно, подобные инициативы уже обсуждаются в Государственной Думе.

Существует мнение, что амнистия, особенно объявляемая публично, не нужна и что, по сути, в неявной форме она уже предоставлена низким подоходным налогом с единой ставкой 13 %. Позволю себе не согласиться с этим мнением. Во-первых, есть множество юридических тонкостей, которые должны быть оговорены в законе об амнистии, но отсутствуют в налоговом законодательстве.

Во-вторых, если мы хотим расчислить атмосферу для частной инициативы, улучшить деловой климат, нужен именно публичный акт, способный устранить недомолвки и вызвать доверие.

⁹ Независимая газета. 2001.1 марта. С. 4.

Полагаю, что ускоренная реструктуризация долгов плюс налоговая амнистия для физических лиц помогут расчистить почву для серьезного сдвига в улучшении делового и инвестиционного климата в стране, необходимого для модернизации российской экономики.

8

Структурная политика

Старый спор относительно необходимости и содержания активной структурной политики, казалось бы, должен решиться сам собой, если выбирается путь модернизации снизу, с опорой на частную инициативу, тем более что выше мы подчеркивали принципиальность однозначного выбора. И тем не менее, оставаясь на этой позиции[^] считаю необходимым обсудить этот вопрос применительно к конкретным условиям модернизации экономики России, ко второму этапу ее трансформации.

Суть дела в том, что, будучи предоставлена исключительно частной инициативе и рыночным силам, наша экономика будет с большой вероятностью склоняться к топливно-сырьевой ориентации. Можно себе представить, какой она будет в этом, причем не худшем, варианте, через 15 лет: сельское хозяйство и пищевая промышленность более или менее обеспечивают внутренний рынок; экспорт нефти, газа, металлов и леса позволяет импортировать все остальные продукты. Мы пользуемся достижениями мировой цивилизации – компьютерами, информационными системами, средствами телекоммуникаций и т. п. в той мере, в какой доходы от сырьевого экспорта позволяют нам все это закупать. Или отчасти собирать в России из компонентов, произведенных за рубежом. В лучшем случае мы сохраняем способность производить вооружения и оборудованием основном для внутреннего потребления. В сущности, примерно так выглядит Россия уже сегодня и, с поправкой на технический прогресс, выглядела в начале XX века. Только вместо нефти экспортировала зерно.

Вопрос в том, насколько нас это устраивает. Решая его, надо понимать, что благополучие на нефти и газе непрочное, ибо основано на невозпроизводимых ресурсах, добываемых во все худших условиях и продаваемых на рынках, которые подвержены существенным конъюнктурным колебаниям. Устойчивое процветание достигается только в инновационной экономике, живущей производством качественных продуктов и нововведений. Кроме того, в XXI веке перспективы имеют лишь те страны, которые смогут в массовом порядке, большинством населения приобщиться к достижениям информационного общества. Остальные окажутся за бортом. Очевидно, что описанная 15-летняя перспектива российской экономики не гарантирует нам попадание в клуб состоятельных стран.

Точнее, как и сейчас, для одной, относительно небольшой, части населения, либо причастной к экспортным отраслям и финансовому сектору, либо являющейся носителем высококвалифицированного труда, будут доступны все блага цивилизации. Эта часть будет принадлежать к информационному обществу, как большинство граждан развитых стран; но для большинства населения у нас все эти блага и возможности будут недоступны. Поэтому оставшая часть окажется менее конкурентоспособной на рынке труда. Богатство и высокий достаток распространяться на все большее количество людей не будут. Просто потому, что они не смогут поставлять на рынок труд или товар, эквивалентный этому достатку.

Хочу подчеркнуть, что это наиболее вероятный результат развития свободной рыночной экономики, итог либеральных реформ в России.

Иной сценарий предполагает серьезные усилия по созданию конкурентоспособного сектора инновационной экономики, производства продуктов с высокой добавленной стоимостью, создаваемой знаниями и умениями. Тогда российская экономика сможет стабильно создавать больше валового продукта и равномерней его распределять.

Главный вопрос структурной политики: достанет ли для выхода на второй, более благоприятный сценарий развития одних сил частной инициативы? Иначе говоря, нужна ли вообще структурная политика?

С точки зрения либеральной ортодоксии ответ заранее известен: конечно, не нужна. Более того, для достаточно развитой экономики этот ответ, безусловно, верен. Но можно ли то же сказать об экономике переходной? Притом сильно деформированной, в момент, когда она вступает в период модернизации? Думаю, нельзя. Для нас ныне активная государственная структурная политика является необходимостью.

Второй вопрос: какой она должна быть по формам и содержанию, чтобы не входить в противоречие с выбором в пользу модернизации снизу, чтобы не ущемлять, а, напротив, поддерживать частную инициативу?

Сразу следует исключить возможность административного вмешательства, т. е. навязываемых бизнесу рекомендаций вкладывать свои деньги в те или иные проекты, будь то Интернет, образование или горнолыжные курорты.

Остается один способ – государственные расходы в виде прямых инвестиций, кредитов или гарантий. При господствующем и в основном справедливом убеждении, что государственные вложения менее эффективны и неизменно усиливают коррупцию, представляется все же, что без них не обойтись. Государство не должно делать за рынок то, что он может лучше сделать сам. Но там, где возможны негативные последствия действия рыночных сил, они должны быть направлены и усилены средствами государственной структурной политики.

Учитывая задачи, которые структурная политика должна решать в процессе модернизации российской экономики, можно выделить следующие приоритеты:

- экспорт продукции обрабатывающей промышленности, поддержка его гарантиями по экспортным кредитам;
- аэрокосмическая и атомная промышленность как средоточие унаследованного потенциала мировой конкурентоспособности в сфере высоких технологий;
- информатика и телекоммуникации; в течение ближайших пяти-шести лет должны быть реализованы программы «Народный телефон» и «Школьный компьютер» как локомотивы формирования в России информационного общества: система телекоммуникаций через спутники, обеспечивающая доступность мобильных телефонов для 80 % населения страны; число абонентов Интернета – не менее 25–30 % численности населения – таковы жесткие условия вхождения страны в «клуб состоятельных» и способных к развитию;
- наука и образование как отрасли генерирования знаний, создания потенциала инновационной экономики; в России они должны стать экспортными отраслями, т. е. производителями на экспорт научные и образовательные услуги.

Теперь о возможностях. Основная формула структурной политики предполагает определение количественных соотношений между:

- снижением налогов и государственных расходов с целью оставить больше ресурсов для экономики и частных инвестиций;
- выполнением обязательств по государственному долгу (добиваться реструктуризации или нет);
- текущими непроцентными расходами, включая расходы на оборону, безопасность, государственное управление и социальные программы;
- расходами на развитие.

В число последних целесообразно включать (для приближенной оценки):

- прямые государственные инвестиции;
- расходы на осуществление реформ, например военной реформы или реформы государственной службы; сюда же входят и упоминавшиеся социальные инвестиции;

- расходы на науку и образование.

Налоговая нагрузка в 2000 году по бюджету расширенного правительства составила примерно 39 % ВВП. Это много для такой страны, как Россия, которая с низкого старта намерена организовать быстрый экономический подъем. В 1999 году было 32 %. Если без крайностей, то 30–32 % ВВП – это верхний предел налоговой нагрузки, который мы можем себе позволить. По федеральному бюджету это не более 15–16 % ВВП.

Обслуживание только внешнего государственного долга в 1999 году потребовало 3,6 % ВВП, или 24,5 % расходов бюджета. В предстоящие годы эти расходы будут расти, тем более что наступают сроки погашения долгов, а возможности новых заимствований для рефинансирования старых будут ограничены, да и сомнительна их целесообразность. В 2003 году расходы на погашение и обслуживание внешнего долга достигнут по оригинальному графику 19,4 млрд. долл., что составит примерно 6,6 % ВВП и 41 % расходов федерального бюджета. Желательная реструктуризация снизила бы эти расходы до 10–12 млрд. долл., что считается посильным для российской экономики. Это все равно составляет примерно 4 % ВВП и около 25 % расходов федерального бюджета.

Таким образом, если брать федеральный бюджет как основной инструмент государственной структурной политики, на все остальные, т. е. непроцентные, расходы остается в ближайшие годы примерно 11–12 % ВВП. Причем подавляющая масса текущих расходов носит характер несокращаемого минимума, будь то расходы на денежное довольствие в армии или на оплату топлива и энергии в бюджетной сфере. Напротив, их надо повышать, не случайно государственные инвестиции непрерывно сокращались и в 1999 году составили 6,6 % расходов бюджета, или 0,96 % ВВП против аналогичных показателей 1995 года – 9,5 и 1,75 % соответственно.

Расходы на образование и науку составили в 1999 году 4,8 % федерального бюджета против 6,1 % в 1997. Правда, расходы на образование идут в основном из региональных бюджетов, где их доля достигает 20 %, а в целом из консолидированного бюджета на него идет примерно 12 % расходов. В 1999 году это составило 3,19 % ВВП против 4,54 % в 1997. А вместе с наукой – 3,4 % ВВП против примерно 5 % в 1997 году.

Всего на цели, считая государственные инвестиции, образование и науку, федеральный бюджет в 1999 году израсходовал примерно 2,8 % ВВП. Не густо. И, судя по приведенному раскладу, особых резервов на увеличение не предвидится. А нет средств, нет и политики, в данном случае структурной политики, способной вывести страну в разряд развитых стран XXI века.

Это представляется серьезной задачей, одной из главных в долгосрочной стратегии. Решение нужно найти.

Во-первых, изыскать все же в бюджете возможности увеличения расходов на науку и образование. В бюджете 2001 года в этом направлении что-то удалось сделать. Реформа образования должна повысить эффективность затрат и вовлечь в большей степени средства населения.

Во-вторых, добиваться всеобъемлющей реструктуризации внешнего долга, которая позволила бы сократить процентные платежи на 3–4 млрд. долл. ежегодно в течение ближайших шести-семи лет.

В-третьих, искать новые возможности сотрудничества с частным капиталом в решении задач развития. Попытки соинвестирования важных проектов, предпринимавшиеся в 1995–1998 годах, провалились не потому, что идея плоха, а потому, что государство не выполняло своих обязательств.

В-четвертых, для целей развития можно прибегнуть к средне- и долгосрочным заимствованиям на внутреннем и внешнем рынках, разумеется, на приемлемых условиях. Последнее означает, что объемы заимствований в первое время будут невелики. Укрепление

доверия, формирование благоприятного инвестиционного климата позволят в дальнейшем нарастить масштабы, обеспечивая в то же время эффективное управление привлеченными средствами.

От этих проблем все равно не уйти, лучше их решать уже сегодня.

Перспективы российской экономики: проблемы и факторы роста¹⁰

1

Россия вступила в фазу экономического роста

После кризиса в 1999–2001 годах Россия демонстрировала сравнительно высокие темпы роста. За эти три года ВВП вырос на 20 % и в 2001 году составил примерно 72 % уровня 1990 года против максимальной точки падения 60 % в 1998-м.

Главный фактор этих позитивных изменений – рыночные реформы, проводившиеся с 1988 года и особенно в 1992–1993 годах. Теоретически с самого начала было ясно, что эти реформы должны вывести страну из тупика плановой экономики и обеспечить экономический рост на принципиально новой основе. Несмотря на неоднократные срывы и значительные потери, в конечном итоге так оно и вышло.

Обычно для объяснения роста в эти годы упоминаются факторы иного рода – девальвация рубля, высокие цены на нефть и другие товары российского экспорта, рост внутреннего спроса, особенно заметный в 2001 году. И это тоже правильно.

Однако, чтобы эти факторы могли сыграть свою роль, нужна была экономика, способная воспринимать сигналы рынка. Заметим, что самые высокие цены на нефть были в 1983 году, но подъем советской экономики они обеспечить не смогли.

Исследования профессора В. Попова (АНХ) показали, что важнейшим фактором роста после трансформации является либерализация, но ее позитивные последствия проявляются не сразу, в зависимости от масштабов структурных деформаций и требуемых институциональных изменений. Поэтому в странах Восточной Европы рост начался через два-три года после либерализации, а в России, где масштаб деформаций был наибольшим, институты нуждались в радикальном обновлении и ослабление государства зашло довольно далеко, этот период растянулся на восемь лет.

Ключевой факт – появление в России к 1998 году активного рыночного сектора, достаточно хорошо управляемых компаний, которые смогли воспользоваться представившимися возможностями.

В эти годы практически были решены проблемы неплатежей и бартера, выросла монетизация экономики – она стала реально денежной. Это позволило увеличить сбор налогов и сбалансировать бюджет. Большую роль в этом сыграло увеличение поступлений валютной выручки, рост рублевой денежной базы и валютных резервов. Инфляция при этом оказалась в допустимых пределах: в 2000 году – 20,2 % при росте денежной массы на 62 %.

Рост внутреннего спроса, если ему удастся придать устойчивость, будет означать, что мотор российской экономики завелся.

Правда, в последние месяцы наблюдается снижение темпов роста, ухудшились предпринимательские ожидания. Существенное воздействие может оказать мировой экономиче-

¹⁰ Автор выражает искреннюю благодарность своим коллегам А.Р. Белоусову, Е.Е. Гавриленкову, Е.Т. Гурвичу, А.Н. Пономаренко, А.В. Косыгиной, Э.Ф. Баранову, А.Н. Клепачу, сотрудникам Экономической экспертной группы при Минфине России, Центра макроэкономического анализа и краткосрочного прогнозирования, Бюро экономического анализа, Государственного университета – Высшей школы экономики, Института экономики переходного периода, Центра развития, Экспертного института, Фонда «Либеральная миссия», на работах которых и в процессе общения с которыми готовился настоящий доклад.

ский кризис, набравший силу с середины 2001 года. Но стоит заметить: на фоне ухудшения основных экономических индикаторов развитых стран Россия выгодно отличается от большинства из них.

Важную роль для экономики играли позитивные ожидания деловых кругов и населения, связанные с политической стабилизацией после избрания Президентом В.В. Путина и с проводимым им курсом продолжения либеральных реформ. Они составляют основу для становления свободной рыночной экономики и будущего процветания страны.

2

Текущая ситуация: то секвестр, то стерилизация**2.1. Мировой кризис и цены на нефть**

Пока Россия переживала острейший трансформационный кризис, в мировой экономике происходил беспрецедентный рост, опиравшийся в частности на Интернет и в целом на информационно-коммуникационную революцию. В США экономика росла в среднем за год на 3,5–4% в течение десяти лет. Немного отставала Европа. Япония, правда, переживала кризис модели «догоняющего» развития, но зато «азиатские тигры» до 1997 года, а также Китай и Вьетнам ставили рекорды в ее реализации на своей почве. ВВП Китая вырос вдвое. В целом рост экономики в развивающихся странах составлял 5 % в год. Казалось, наступила эра постиндустриального процветания. В США стали жаловаться на падение трудовой морали вследствие чересчур низкой безработицы.

Кризис 1997–1998 годов потряс развивающиеся страны, но «беглый капитал» направился отсюда в тихие гавани, т. е. в США и Европу, еще больше подогрев рынки.

После такого бума должна была наступить по меньшей мере коррекция. 11 сентября 2001 года подтолкнуло события, и мировой экономический кризис – в лучшем случае, рецессия – стал фактом.

В ноябре МВФ опубликовал пессимистический прогноз, внося изменения в свои предыдущие оценки мирового экономического роста (см. табл. 1). В декабре еще раз были сделаны негативные поправки. В том числе для России темп роста ВВП на 2002 год снижен с 4,2 % до 3,6 %.

Таблица 1. ПОКАЗАТЕЛИ МИРОВОГО ЭКОНОМИЧЕСКОГО РОСТА, %

	Оценки на октябрь 2001		Исправленные оценки	
	2001	2002	2001	2002
Мировое производство	2,6	3,5	2,4	2,4
США	1,3	2,2	1,1	0,7
ЕС	1,8	2,2	1,7	1,4
Япония	-0,5	0,2	-0,9	-1,0
Развивающиеся страны	4,3	5,3	4,0	4,4
Азия	5,8	6,2	5,6	5,6

Самое главное в этом прогнозе – повышательная тенденция на следующий год заменена понижительной.

Правда, запасные оптимисты из правительств ряда стран выступили с опровержениями. Американцы ожидают улучшения ситуации уже с середины 2002 года. Так или иначе, но с перспективой углубления рецессии придется считаться.

Экономический рост в последние два десятилетия во многом базировался на увеличении открытости, на снижении трансакционных издержек, особенно в международной торговле и движении капиталов. Сейчас пока неясно, удастся ли антитеррористической коалиции справиться с последствиями 11 сентября и сохранить эту позитивную тенденцию. Если да, то, видимо, с кризисом можно будет справиться сравнительно быстро. Или же мы столк-

немся с фактом устойчивого роста недоверия, национализма и ксенофобии, с возведением новых барьеров; тогда снижение темпов развития в мире, а может быть, и упадок окажутся более вероятными. Как сложатся обстоятельства, станет ясно не ранее чем через год-два.

Для нас мировой кризис опасен прежде всего сокращением спроса на товары российского экспорта, соответственным снижением цен и доходов. Это, естественно, может сбить с ритма начавшийся экономический подъем. Центральный вопрос – цены на нефть.

Экономическая экспертная группа (ЭЭГ) при Минфине России в начале ноября разработала прогноз динамики российской экономики и состояния бюджета в трех вариантах в зависимости от цен на нефть. Его основные показатели приведены в таблице 2. Другие прогнозы, несмотря на различия в допущениях, дают близкие результаты.

Таблица 2. ТРИ ВАРИАНТА МАКРОЭКОНОМИЧЕСКОГО ПРОГНОЗА ДЛЯ РОССИИ НА 2002–2003 ГОДЫ В ЗАВИСИМОСТИ ОТ ЦЕН НА НЕФТЬ
(Экономическая экспертная группа, ноябрь 2001 г.)

Показатель	2001		2002		2003		
	оптимистический	реалистический	пессимистический	оптимистический	реалистический	пессимистический	
Допущения							
Средняя цена на нефть марки «Urals» (долл. за баррель)	23,3	35,5	18,5	15,0	19,3	18,5	15,0
Отток капитала (млрд. долл.)	25,1	28,0	26,3	22,8	29,1	27,2	22,1
Прогноз							
Темпы роста ВВП (в % к предыдущему году)	5,5	4,3	3,3	2,2	4,0	2,5	1,7
Инфляция (ИПЦ, %, декабрь к декабрю)	18,0	13,5	14,6	17,4	12,0	12,4	14,0
Рост денежной массы (% , декабрь к декабрю)	35,0	25,0	21,0	17,0	18,0	19,0	14,0
Торговый баланс (млрд. долл.)	52,0	50,0	41,0	35,0	43,0	42,0	36,0
Счет текущих операций (млрд. долл.)	36,0	33,0	24,0	19,0	25,0	25,0	21,0
Средний номинальный обменный курс (руб. за долл.)	29,2	31,4	32,4	34,8	34,2	36,4	43,0
Реальный обменный курс (% от уровня 1997 г.)	63,0	65,0	64,0	60,0	64,0	62,0	54,0
Международные резервы, на конец года (млрд. долл.)	37,8	42,8	38,1	31,9	39,0	37,0	27,8

Как видно из таблицы 2, предполагается, что цена на нефть «Urals» может снизиться до 15 долл. за баррель. При этом происходит резкое снижение темпов роста ВВП (1,7–2,5 %), означающее практически остановку подъема экономики и сохранение накопившегося отставания от развитых стран, тогда как развивающиеся страны будут и далее сокращать разрыв. В других вариантах темпы ВВП также сокращаются против 2001 года, хотя и не столь существенно. Вариант цены в 18 долл. за баррель нас, вообще говоря, тоже не устраивает. Авторы не осмелились строить предположения о более низких ценах, скажем, 12 долл. за баррель, хотя в 1998 году доходило и до 8 долл. Прогноз МВФ – 18,5 долл.

В пессимистическом варианте мы видим также, что рост инфляции уравнивается с ростом денежной массы. Это означает прекращение монетизации экономики при нынешнем ее крайне недостаточном уровне (16 % ВВП). Третий вариант как бы устанавливает ту гра-

ницу ухудшения, до которой нового кризиса как такового не будет. Относительное снижение обменного курса рубля позволяет несколько укрепить конкурентные позиции российских производителей, хотя и в других вариантах курс остается заметно заниженным.

Согласно прогнозу Центра экономической конъюнктуры, при сходном варианте развития рост реальных доходов населения практически приостанавливается (101,5 % в 2002 году против 105 % в 2001-м), что означает и прекращение роста потребительского спроса.

Все же можно рассчитывать на более высокую вероятность среднего варианта.

Я полагаю, приведенный прогноз и в марте 2002 году обнаруживал высокую устойчивость, что случалось до сих пор нечасто. Кроме того, в результате усилий нефтедобывающих стран и улучшения ситуации в экономике США нефтяные цены стабилизировались на уровне 19–21 долл. за баррель. Вывод таков: в ближайшей перспективе (2002 год), несмотря на неважные показатели производства в первые месяцы года, привычные тревоги по поводу вероятности нового кризиса в российской экономике можно отложить.

2.2

Бюджет и внешний долг

В таблице 3 приведены показатели прогноза федерального бюджета, построенного ЭЭГ по тем же вариантам и отражающего, таким образом, влияние на бюджет нефтяных цен. Пессимистический вариант предполагает в 2002 году секвестр расходов (5 %), ибо только при этом условии удастся сохранить профицит бюджета на уровне 0,5 % ВВП. Если же секвестр не производить, то расходы в 2002 году составят 1668,7 млрд руб. (15,9 % ВВП), и образуется дефицит в 0,1 % ВВП, который придется покрывать за счет увеличения заимствований.

Таблица 3. ПРОГНОЗ ПОКАЗАТЕЛЕЙ ФЕДЕРАЛЬНОГО БЮДЖЕТА НА 2002–2003 ГОДЫ

Показатель	2001 (оценка)	Проект бюджета	2002 Варианты прогноза			2003 Варианты прогноза		
			оптимистический	реалистический	пессимистический	оптимистический	реалистический	пессимистический
Доходы								
млрд. руб.	1535,3	1844,5	1871,7	1734,4	1669,1	2008,7	2009,9	2022,6
% ВВП	16,8	16,8	17,0	16,3	15,3	16,1	16,2	16,0
Расходы								
млрд. руб.	1303,5	1666,3	1680,6	1651,8	1620,8*	1848,1	1835,4	1848,4
% ВВП	14,2	15,2	15,3	15,5	15,3	14,8	14,8	14,6
в том числе:								
обслуживание долга								
млрд. руб.	267,1	289,8	288,9	296,4	314,7	290,5	312,4	357,6
% ВВП	2,9	2,6	2,6	2,8	3,0	2–3	2–5	2–8
непроцентные расходы								
млрд. руб.	1036,3	1376,5	1391,7	1355,4	1306,1	1557,6	1523,0	1490,8
% ВВП	11,3	12,6	12,7	12,7	12,4	12,5	12,3	11,8
Профицит								
млрд. руб.	231,9	170,2	191,1	82,7	48,2	160,6	174,5	17,3
% ВВП	2,5	1,6	1,7	0,8	0,5	1,3	1,4	1,4
Справочно:								
Дополнительные доходы, млрд. руб.	341,8	–	27,2	–	–	–	–	–
Финансовый резерв на конец года	81,9	109,8	156,7	105,6	0,0	6,3	7,2	0,0
Обслуживание и погашение внешнего долга, млрд. долл.:								
погашение	6,3	6,8	6,8	6,8	6,8	12,0	12,0	12,0
обслуживание	7,4	7,4	7,4	7,4	7,4	6,8	7,0	6,8
Внешние заимствования (включая МВФ, еврооблигации и прочие финансовые проекты	0,4	2,9	0,9	2,9	0,9*	1,6	3,2	3,1*

* При условии секвестра на 5 %.

Источник: Экспертная экономическая группа.

Дополнительные доходы есть только в оптимистическом варианте на 2002 год, и то мизерные, не чета огромной сумме (341 млрд. руб.) в 2001 году. Финансовый резерв, который в оптимистическом варианте составил бы 4,9 млрд. долл., а в реалистическом – 3,3 млрд. долл., в пессимистическом варианте обнуляется. Таким образом, идея формирования собственных ресурсов для выполнения обязательств по внешнему долгу в пиковом 2003 году оказывается нереальной, так что придется прибегать к заимствованиям у МВФ, на еврорынках на сумму как минимум 4 млрд. долл. да еще брать валютный кредит у Банка России тоже примерно на 4 млрд. долл.

В этом случае вступит, видимо, в силу договоренность с МВФ о том, что, не поддерживая реструктуризацию долга России Парижскому клубу, Фонд вернется к ее кредитованию в чрезвычайных обстоятельствах. Надо, однако, убедиться, что снижение цен на нефть до 15 долл. за баррель будет сочтено чрезвычайным обстоятельством, при том что страна не намерена ни повышать налог, ни сокращать расходы.

По расчетам фирмы «ФБК», граница «безубыточности» федерального бюджета лежит даже ниже 15 долл., на уровне 11,5 долл. за баррель. Механизм секвестрования не стоит запускать, пока цены не снизятся до 14,5 долл. за баррель. А цены на нефть с начала 2002 года между тем снова поползли вверх. Не пришлось бы опять ломать голову над стерилизацией. А про долги при таких обстоятельствах вряд ли вспомнят, даже если США захотят отблагодарить Россию за активную поддержку в борьбе против международного терроризма списанием долгов. Должны-то мы в основном Германии.

Кстати, согласно расчетам ЭЭГ, налоговая нагрузка (доходы бюджета расширенного правительства в процентах к ВВП) сократится с 37 % в 2000 году до 35,3 % в 2002-м (на 1,7 процентного пункта) в оптимистическом варианте и до 33,9 % (на 3,1 процентного пункта) в пессимистическом варианте; и еще примерно на один процентный пункт в 2003 году независимо от вариантов. Если это так, то важное условие подъема экономики на основе частной инициативы при реализации этого прогноза будет сохраняться, хотя и в недостаточных масштабах. Оптимальная же для условий России налоговая нагрузка не должна превышать 30–32 % ВВП.

Но вернемся к долгу. Россия заняла позицию погашения внешнего долга по оригинальному графику, прекратив переговоры по реструктуризации, так же как и заимствования у МВФ. Следует признать, за прошедшее время правительство преуспело на этом пути. На 1 июля 2001 года, по данным Минфина, внешний долг РФ составил 137,8 млрд. долл. против 158 млрд. долл. в пиковом 1998 году. Сокращение произведено за счет погашения долга в отсутствие новых заимствований, а также, по слухам, за счет операций по скупке долгов России государственными банками (Ведомости. 20.02.2002). Эта сумма составляет примерно 44 % ВВП России 2001 года в долларах по рыночному курсу, что вполне прилично для определения кредитного рейтинга страны. Новый пик платежей в 2003 году снижен с 19,5 до 17 млрд. долл. Финансовый резерв, созданный правительством к концу 2001 года, составил около 2,7 млрд. долл. На этом основании М.М. Касьянов заявил в феврале, что проблема внешнего долга решена.

А если цены на нефть все же будут падать? А если принять в расчет нужды модернизации? Не следует ли вернуться к вопросу о реструктуризации долга? Тем более что администрация Буша-младшего ищет способы отблагодарить Россию за поддержку после 11 сентября. По некоторым признакам, вопрос о реструктуризации российского долга в США обсуждался.

Моя позиция такова. В свое время переговоры о всеобъемлющем урегулировании внешнего долга, включая его частичное списание, не следовало прекращать. Хотя бы периодические консультации стоило поддерживать независимо от того, могли ли мы рассчитывать на успех. Тогда можно было бы дожидаться изменения позиции партнеров. Но раз этого не было сделано, возвращаться к вопросу не стоит, разве что в крайнем случае. Объяснить это можно следующим образом.

Во-первых, как мы видели, изменения в бюджете в связи с падением цен на нефть отнюдь не катастрофичны. Некоторое напряжение бюджета – минимальный секвестр, небольшое увеличение доходов бюджета или заимствования, в том числе на внутреннем рынке, видимо, позволят пройти пик 2003 года.

Во-вторых, с переговорами о реструктуризации долга к 2003 году мы уже все равно опоздали. Сейчас начавшись, даже при доброй воле всех сторон, они не завершатся к сроку.

В-третьих, надо иметь в виду, что переговоры будут теперь касаться только долга Парижскому клубу, это примерно 40 млрд. долл., тогда как еврооблигации Российской Федерации уже составляют не менее существенную сумму, а они реструктуризации не подлежат ни под каким видом.

В-четвертых, интерес к реструктуризации долга после 2003 года значительно падает. Суммы платежей, кроме пика в 2005 году, не будут превышать 12–13 млрд. долл. в год, общий размер внешнего долга в 2004 году снизится примерно до 110 млрд. долл. Можно также рассчитывать на то, что условия для заимствований России на международных рынках будут улучшаться (в 1999 году об этом не могли и думать). Поэтому появятся, видимо, возможности и для рефинансирования долга на приемлемых условиях.

Тем не менее к вопросу о внешнем долге и о политике заимствований стоит вернуться, но уже под другим углом зрения, а именно в контексте задач модернизации российской экономики.

3

Капитал для модернизации

3.1

Задачи модернизации

Прежде чем двинуться дальше, подведем некоторый итог. Самая большая видимая опасность для российской экономики – падение цен на нефть. В наиболее вероятном варианте развития оно влечет за собой снижение темпов экономического роста на 1,5–2 процентных пункта и оказывает достаточно умеренное воздействие на бюджет. Короче говоря, новый кризис в ближайшие два-три года маловероятен. По всей видимости, на фоне ослабления мировой экономики Россия будет выглядеть даже лучше других.

В докладе «Экономическая стратегия России на первое десятилетие XXI века» (март 2000 года), представленном на «круглом столе» Фонда «Либеральная миссия» и на I Международной конференции в Высшей школе экономики «Инвестиционный климат в России»¹¹, была предложена трехэтапная программа на десять лет:

Первый этап (2000–2003) – преодоление кризиса недоверия и улучшение инвестиционного климата; рост – 2–3% в год; инфляция – 10–12 %. Доходы федерального бюджета повышаются до 14,5–15 % ВВП. Формируются предпосылки интенсификации структурной перестройки.

Второй этап (2004–2007) – рост инвестиций как следствие улучшения инвестиционного климата, ускорение структурной перестройки экономики, ее монетизация – решение проблемы бартера и неплатежей. Рост ВВП на 2–2,5 процентного пункта. Инфляция – 5–6%, рост реальных доходов населения не менее 2–3%.

Третий этап (2008–2010) – достижение высоких темпов роста экономики, завершение структурной перестройки. Темпы 7–8% в год, рост реальных доходов населения – 4–5%, существенное повышение производительности.

Я вернулся к этой программе по трем причинам. Во-первых, полагаю правильной и сегодня ее логику: сначала институциональные изменения, благоприятные для инвестиций, затем инвестиции, затем рост выпуска на основе сделанных ранее инвестиций.

Во-вторых, есть смысл посмотреть, что сделано или не сделано в соответствии с этой логикой. Теперь можно сказать, что события развивались в основном по приведенной логической схеме. Осуществляемые ныне институциональные преобразования серьезно изменили к лучшему уровень доверия и деловой климат, хотя еще многое предстоит сделать.

Интересно, что опережающий рост инвестиций наблюдался уже на первом этапе, темпы роста ВВП были заметно выше ожидавшихся, поступление доходов в федеральный бюджет поднялось до 16 % ВВП, но это, подчеркиваю, не логика, а удача: нам повезло с ценами на нефть, так же как в 1998 году – не повезло. Благодаря этому уже на первом этапе мы в основном преодолели бартер и неплатежи.

Но раз это подарок судьбы, то надо ему радоваться и не расстраиваться, что больше не дарят. Такие подарки бывают не каждый год, затем все равно приходится работать над решением стратегически важных задач.

¹¹ См. с. 20–56 наст. изд.

В-третьих, в данной концепции на каждом этапе присутствует понятие структурной перестройки. Позднее в программе Грефа для ее обозначения использовали термин «модернизация», потому что, сообразно логике, пришла пора модернизацией серьезно заниматься. И это стратегическая задача огромного масштаба, не чета тем, что возникают в связи с колебаниями цен на нефть: стерилизовать избыточную ликвидность или производить секвестр – это повседневность, как прием пищи или отправление естественных надобностей.

Смысл структурной перестройки, или модернизации, понятен: перестроить советские предприятия в рыночные компании, поменять оборудование, внедрить самые передовые технологии во всех отраслях, освоить продукцию, конкурентоспособную в стране и на мировых рынках, а для этого – резко поднять производительность и эффективность, снизить издержки, подготовить кадры, способные решать эти задачи. И так в каждой компании.

Кроме того, за пределами отдельной компании надо определиться с тем, какой будет структура российской экономики в XXI веке:

- сохранится ли ее топливно-сырьевая ориентация, или же удастся занять сильные позиции в обрабатывающей промышленности, в высоких технологиях?
- будут ли преобладать крупные промышленно-финансовые группы (конгломераты), раз за разом захватывающие новые отрасли, новые предприятия? Или же наряду с ними высокий удельный вес в экономике займут малые и средние предприятия? Будет ли конкурентная среда только на мировых рынках или появится также внутри страны?
- будет ли модернизация осуществляться сверху, авторитарными методами, с прямым и активным вмешательством государства в экономику, или же она пойдет на основе частной инициативы, с укреплением всех демократических институтов и при ограниченной роли государства?

От решения этих вопросов по-настоящему зависит облик России, какой она станет через 20–30 или 50 лет. Более того, речь идет об использовании исторического шанса, о том, удастся ли переломить многовековую традицию отсталости, бедности и подавленности большинства народа при могущественном государстве и всесильной бюрократии; получится ли превратить Россию в страну свободных и состоятельных граждан.

Если посмотреть с этой стороны, то можно утверждать, что к решению такого рода задач мы еще только приступили, притом скорее на уровне создания предпосылок, остановившись в нерешительности перед главными задачами.

Три кратких комментария к этим задачам.

1. В таблице 4 приведен подготовленный в ИМЭМО РАН прогноз структуры мирового экспорта. Выводы можно сделать такие: в международной торговле опережающими темпами будет расти экспорт готовых изделий. На них придется и растущая доля доходов. При этом спрос на текстиль и одежду – основу китайского экспорта – будет сокращаться. Существенно (более чем вдвое) сократится доля рынка товаров российского экспорта. Вообще, вес и влияние поставщиков топлива и сырья снизится, относительно будут падать и их доходы. Главная причина – внедрение ресурсосберегающих технологий в развитых странах. Еще больше упадет роль аграрного экспорта, который был главным в России до революции и на возрождение которого многие рассчитывают.

Таблица 4. ТОВАРНАЯ СТРУКТУРА МИРОВОГО ЭКСПОРТА, % к итогу

Товарная группа	Факт		Прогноз		
	1990	2000	2005	2010	2015
Готовые изделия	70,4	77,5	80,8	83,2	85,3
в том числе:					
машины и оборудование	35,8	41,9	44,8	47,4	49,5
химические продукты	8,5	9,6	9,9	10,2	10,3
промежуточные инвестиционные товары	7,8	7,6	7,3	6,5	6,5
текстиль и одежда	6,3	6,1	5,9	5,9	5,4
другие потребительские товары	11,9	12,3	12,9	13,4	13,6
Сырье и полупродукты	17,4	12,5	10,4	8,9	7,6
в том числе:					
топливо	10,5	7,3	6,1	5,3	4,4
черные металлы	3,1	2,3	1,9	1,6	1,4
цветные металлы	2,1	1,8	1,6	1,5	1,3
руды и другие минералы	1,7	1,1	0,8	0,6	
Аграрные продукты	12,2	10,0	8,8	7,9	7,1
в том числе:					
продовольствие	9,3	8,0	7,2	6,6	6,0
сельскохозяйственное сырье	2,9	2,0	1,6	1,3	1,1

Источник: Мир на рубеже тысячелетий: Прогноз развития мировой экономики до 2015 г. М.: ИМЭМО РАН, 2001. С. 169.

Таким образом, Россия, чтобы сохранить и укрепить свои позиции в мире, в том числе в уровне доходов, накоплений и благосостояния, должна завоевать позиции на мировых рынках готовых изделий. А также и услуг, доля которых в мировой торговле будет расти быстрее торговли товарами.

Пока на этом участке никаких сдвигов не наблюдается. Нет и внятной политики по этому жизненно важному вопросу.

2. В таблице 5 приведены некоторые результаты исследования, только что завершено (первый этап) в Высшей школе экономики. Они показывают, что нерыночный сектор в российской промышленности (если его определять по критерию добавленной стоимости, как это сделано в известном докладе Мак-Кинзи) к концу 2000 года перестал существовать в практически значимых величинах. Серьезно сократилось число предприятий с задолженностью выше критической. Однако при этом около двух третей предприятий продолжали проедать капитал, причем с 1997 года их доля сократилась не очень существенно.

Таблица 5. НЕКОТОРЫЕ ПОКАЗАТЕЛИ, ХАРАКТЕРИЗУЮЩИЕ СТРУКТУРУ РОССИЙСКОЙ ПРОМЫШЛЕННОСТИ

(по данным выборочного обследования примерно 1000 предприятий), % к итогу

Доля предприятий	1997	1998	1999	2000
производящих отрицательную добавленную стоимость (с учетом бартера)	22,0	16,1	4,8	2,5
с просроченной кредиторской задолженностью (включая зарплату) более 18 месяцев производства добавленной стоимости	34,3	32,7	29,8	12,9
с отрицательным чистым накоплением капитала.	83,5	82,9	72,7	65,4

Вывод: переход к рыночной экономике, по крайней мере в промышленности, завершился, если понимать под ним процесс адаптации предприятий к рыночным условиям. Но процесс модернизации, если связывать его с обновлением и приращением основного капитала, делает только первые шаги.

В России модернизации сверху как попытки преодолеть отставание проводились дважды: при Петре I и при Сталине. В обоих случаях они привели к усилению государства и обеднению народа, а в конечном счете – к увеличению отставания в социально-экономическом развитии, в формировании гражданского общества и правового государства, без которых развитие на основе частной инициативы невозможно.

Сейчас, как представляется, можно рассчитывать на относительно либеральную политику, на модернизацию снизу. Это единственно разумный и перспективный курс для страны. Но надо иметь в виду, что все указанные задачи, включая структурные сдвиги, придется решать в рамках ограничений, налагаемых этим курсом.

3.2

Сбережения и инвестиции

Как бы ни осуществлялась модернизация экономики, она нуждается в крупных инвестициях. Оценки расходятся. По расчетам Института Мак-Кинзи, России для повышения производительности вдвое за пять лет достаточно 15–20 млрд. долл.

Эти оценки сделаны по предположениям, что в десяти значимых отраслях будут внедрены новые технологии (например, непрерывная разливка стали в металлургии, производство цемента только сухим способом, замещение в розничной торговле мелкооптовых рынков супер- и гипермаркетами), а также что реализация таких проектов репрезентативна для всей российской экономики. Заметим, что в 2000 году инвестиции в основной капитал у нас составили более 40 млрд. долл., из них половина – в топливно-энергетическом комплексе.

Другие оценки сделаны в Министерстве экономики в 1997 году при предположении, что за предстоящие 20–25 лет предстоит обновить весь парк оборудования. Эти оценки определяют потребность в инвестициях на данный срок в 1,5–1,8 трлн. долл. Вероятно, они преувеличены, если учесть изменение эффективности инвестиций в процессе модернизации. И все же...

Какие же оценки вернее?

Напомню, что еще совсем недавно самой популярной темой дискуссий для российских экономистов был избыток валютной выручки от высоких цен на нефть, который порождал тенденцию к укреплению рубля, опасную для конкурентоспособности обрабатывающих отраслей. Тогда, собственно, родились предложения отказаться от реструктуризации внешнего долга, позитивно оценить отток капитала, если российская экономика не готова его эффективно воспринять. Но требование эффективности не отрицает необходимость вложений.

Когда говорят об избыточных неэффективных инвестициях, нужно иметь в виду, что в 1991–1998 годах в основном произошла смена инвестиционных режимов: от советского (большие объемы, низкая отдача) к рыночному (низкие объемы, высокая отдача), хотя, конечно, резервы повышения эффективности еще очень велики. Сам факт незначительности объемов частных инвестиций говорит о том, что отношение к инвестированию резко изменилось.

В 1998 году был достигнут минимум инвестиций в основной капитал – 24,8 % от уровня 1991 года. Износ действующих фондов – 42,4 % в 2000 году, коэффициент обновления (ввод к наличию на конец года) – 1,2 % против 5,8 % в 1990 году и 8,2 % – в 1980-м.

Все эти показатели весьма условны, но проедание основного капитала в течение десять лет является общепризнанным фактом.

Можно спорить о том, какие конкретные суммы годовых инвестиций нам необходимы. Эти споры тем более безвредны, что решения об инвестициях в основном принимает не государство. Но представляется очевидным, что без значительного увеличения инвестиций в основной капитал возможности поддержания роста на существующих мощностях практически исчерпаны: даже оптимистические оценки не превышают 8-12 %.

Мэтр международной экономики Стэнли Фишер, выступая 19 июня 2001 года с публичной лекцией в Высшей школе экономики и проникшись новыми проблемами российской экономики (со старыми он был давно и хорошо знаком), сказал: «До тех пор пока Россия имеет сильный текущий платежный баланс, дилемма, которая сейчас стоит перед вами, сохранится. Более того, эта дилемма, вероятно, даже обострится, когда доверие к инвестициям в российскую экономику будет восстановлено... *В той мере, в какой это приведет к увеличению низкого в настоящее время роста капиталовложений в России, это явление внесет свой вклад в долгосрочный рост экономики без неизбежного давления на реальный обменный курс.* Однако в той же мере, в какой соответствующие средства пойдут на приобретение существующих активов, этот фактор окажет дальнейшее повышающее давление на обменный курс. Структурные реформы призваны сыграть жизненно важную роль в обеспечении того, чтобы реальный обменный курс повышался за счет роста производительности, увеличения объемов инвестиций и более эффективной организации бизнеса (курсив мой. – Е.Я.)».

Я разделяю это суждение (см. мою статью в журнале «Вопросы экономики», № 9 за 2001 г.). Проблема в том и состоит, чтобы избавиться от необходимости каждый раз в пожарном порядке то секвестировать бюджет, то стерилизовать избыток ликвидности. Задача в том, чтобы направить все доступные ресурсы на модернизацию, чтобы экономический рост порождал денежный спрос, позволяя увеличивать денежное предложение, которое подпитывало бы новую спираль роста.

В России довольно высокая норма сбережений – более 30 % ВВП, но низкий объем инвестиций в основной капитал. Ниже приводятся данные расчетов (табл. 6–8) и оценки, заимствованные из работы Центра макроэкономического анализа и краткосрочного прогнозирования (ЦМАКП, руководитель А.Р. Белоусов), позволяющие убедиться в этом и понять причины.

Из таблицы 6 видно, что валовые сбережения скачкообразно выросли в результате кризиса 1998 года и роста цен на нефть. В 1999 году они достигли 27 %, а в 2000-м – 33,6 % против 21,2 % в 1997-м. Заметим, что до этого они тоже были довольно высоки (1995 – 27,9 %, 1996 – 26,75 %). Скачок произошел за счет падения доли конечного потребления. Особенно пострадали домашние сбережения в секторе нефинансовых предприятий – на 5,2 процентного пункта. Последовавшее оживление в экономике во многом объясняется этим фактом. В ближайшие годы можно ожидать снижения валовых сбережений до значения 26–27 % ВВП, что тоже немало.

Таблица 6. ПОТРЕБЛЕНИЕ И СБЕРЕЖЕНИЯ ПО СЕКТОРАМ ЭКОНОМИКИ, % к произведенному ВВП

	1997	1998	1999	2000	2001
Экономика в целом					
Произведенный ВВП	100	100	100	100	100
Валовой национальный располагаемый доход	97,9	95,7	96,3	97,4	97,1
Конечное потребление	76,3	76,6	69,5	63,8	64,6
Валовое сбережение	21,6	19,0	26,9	33,6	32,5
Валовое накопление	22,8	16,2	15,3	17,6	20,3
Финансовые операции	-1,2	2,9	11,5	16,0	12,2
Домашние хозяйства					
Располагаемый доход	59,2	56,6	52,7	48,4	48,8
Конечное потребление	51,1	54,7	52,5	47,1	47,6
Валовое сбережение	8,2	1,9	0,2	1,3	1,2
Государственные учреждения					
Располагаемый доход	23,0	19,2	19,5	24,1	24,8
Конечное потребление	21,8	18,7	14,7	14,6	14,8
Валовое сбережение	1,2	0,5	4,8	9,4	9,9
Нефинансовые предприятия и др.*					
Располагаемый доход	16,1	20,2	24,4	24,9	23,5
Конечное потребление**	3,5	3,3	2,3	2,1	2,2
Валовое сбережение	12,6	16,9	22,1	22,8	21,4

* Включая финансовые учреждения и некоммерческие организации, обслуживающие домашние хозяйства.

** Потребление некоммерческих организаций, обслуживающих домашние хозяйства.

Таблица 7. ИСПОЛЬЗОВАНИЕ ВАЛОВЫХ СБЕРЕЖЕНИЙ НА НАКОПЛЕНИЕ И ФИНАНСОВЫЕ ОПЕРАЦИИ РЕЗИДЕНТОВ С «ОСТАЛЬНЫМ МИРОМ», %

	1997	1998	1999	2000	2001
Ресурсы					
Валовое сбережение	21,6	19,0	26,9	33,6	32,5
Использование					
Валовое накопление	22,8	16,2	15,3	17,6	20,3
Основной капитал и ценности	19,5	17,7	16,1	18,3	19,5
Запасы	3,3	-1,5	-0,8	-0,7	0,8
Вывоз капитала	5,8	9,4	8,9	7,7	6,4
Чистое погашение государственного долга*	-4,8	-5,7	2,0	2,4	1,9
Накопление валютных резервов	0,4	-1,9	0,9	6,3	3,5
Другое (сальдо)	-2,7	1,0	-0,3	-0,4	0,3
Инвестиции в основной капитал	16,5	15,1	14,7	16,7	17,4

* По данным отчета об исполнении консолидированного бюджета, т. е. без учета операций Банка России и включая кредиты коммерческих банков и фирм.

В таблице 7 показано, за счет чего образуется различие между сбережениями, накоплениями и инвестициями в основной капитал: в 1997 году разрыв составлял 5,2 процентного пункта ВВП, в 1999 году – 12,2 пункта, в 2000-м – 16,9. Главный фактор – вывоз капитала, возросший в 1997–1998 годах с 5,8 до 9,4 % ВВП. Затем он стал сокращаться в относительном выражении. До кризиса 1998 года вывоз капитала был меньше, рост государственного долга позволял инвестировать при меньших сбережениях, международные резервы не росли. После кризиса возможности заимствований были перекрыты, с 2000 года долги можно было только погашать. С 1999 года начался рост валютных резервов, сопровождавшийся увеличением рублевой ликвидности в силу повышения валютных поступлений от экспорта. В совокупности эти факторы обусловили увеличение, по выражению А. Белоусова, «неинвестиционной нагрузки» на валовые сбережения.

Основной вывод: сбережения плохо трансформируются в инвестиции, в итоге тормозится экономический рост, основанный на обновлении и увеличении основного капитала, на повышении производительности. Это означает, что, хотя с 2001 года рост базируется на расширении внутреннего спроса, он вскоре прекратится, поскольку будет отсутствовать увеличение доходов, обусловленное ростом производительности. Альтернатива – резкое повышение эффективности трансформации сбережений в инвестиции, а также самих инвестиций.

Этот вывод вряд ли можно считать новым, но в сложившихся обстоятельствах он обретает особую важность и настоятельность. Раньше еще можно было подождать. Теперь времени больше нет.

3.3

Межотраслевой перелив капитала отсутствует

Взглянем на проблему еще с одной стороны. В 2000 году 46,1 % инвестиций профинансированы за счет собственных средств предприятий, впервые доля этого источника упала ниже 50 % (в 1993 – 53,1 %). Привлеченные средства поступали главным образом из бюджетов (21,2 %), особенно региональных (14,4 %), в виде займов от других организаций (7,2 %). Банковский кредит – 2,9 %, размещение акций – 0,5 %, нераскрытые источники – 17,9 %. Собственные средства на инвестиции предприятия черпают из прибыли (23,4 %) и амортизации (18,1 %) к общему объему инвестиций в основной капитал.

В итоге кризиса 1998 года и последующего оживления сложилась ситуация перецентрации инвестиционных ресурсов в экспортных отраслях при остром их недостатке в отраслях, ориентированных на внутренний рынок.

Таблица 8. РАСПРЕДЕЛЕНИЕ ВАЛОВОЙ ПРИБЫЛИ И ИНВЕСТИЦИЙ МЕЖДУ СЕКТОРАМИ ПРОМЫШЛЕННОСТИ В 1999–2000 ГОДАХ, %

	Валовая прибыль			Инвестиции в основной капитал			Индекс физического объема инвестиций	
	1999	2000	2001**	1999	2000*	2001	2000\1999	2001\2000**
Промышленность	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	112,8	110,9
Экспортно-ориентированные отрасли								
нефтяная	68,3	74,4	72,4	54,0	68,8	71,0	139,2	118,2
газовая	28,0	38,1	42,4	25,1	36,3	39,5	165,1	
черная металлургия	2,5	2,8	1,0	9,0	11,8	11,5	122,9	
цветная металлургия	9,3	9,3	6,6	5,4	5,5	5,6	114,7	131,3
химия и нефтехимия	17,9	17,0	14,4	6,5	7,2	7,4	122,4	113,3
лесобумажная	6,4	4,5	5,0	4,2	4,1	4,2	113,1	110,9
Внутренне-ориентированные отрасли								
машиностроение и металлообработка	4,2	2,6	3,0	3,9	3,8	2,7	109,0	74,1
легкая	31,7	25,6	27,6	46,0	31,2	28,4	80,1	92,0
пищевая	9,4	9,5	11,2	9,8	7,3	7,2	88,4	84,5
	0,7	0,5	0,5	0,9	0,3	0,3	66,9	169,6
	8,9	5,3	5,3	15,7	7,9	7,4	61,4	91,8

* Без субъектов малого предпринимательства и объема неформальной деятельности.

** Данные за первое полугодие.

*** Топливная промышленность.

Источник: Состоится ли экономический рост в России? М., 2001. С. 26.

В таблице 8 показаны масштабы складывающихся диспропорций. В 2000 году инвестиции в основной капитал в экспортных областях выросли на 39,2 % против 1999 года, примерно в меру роста валовой прибыли. Только в металлургии инвестиции были заметно меньше прибыли, ресурсы направлялись в другие области, в том числе на приобретение автомобильных заводов. Напротив, в отраслях, ориентированных на внутренний рынок, инвестиции оказались ниже на 20 %. Заметное превышение инвестиций над прибылью наблюдалось только в пищевой промышленности в 1999 году, когда шел активный процесс импортозамещения на продовольственном рынке.

Вывод: процесс межотраслевого перелива капиталов отсутствует. Если что и происходит, то пока только за счет приобретения контроля над существующими активами в других отраслях, без рыночных сигналов о выгоде и рискованности подобных приобретений.

Итак, механизмы трансформации сбережений в инвестиции практически не работают. К тому же отсутствует межотраслевой перелив капитала. При таком положении дел не может быть и речи о жизненно важных для страны структурных сдвигах в экономике, о завоевании позиций на рынках готовых изделий и услуг. Пока что страна следует традиции сырьевого придатка с перспективой понижения своей роли на рынках. Это по-настоящему стратегическая проблема.

3.4

Финансовые рынки

Теоретически возможны три механизма трансформации сбережений в инвестиции, способные функционировать по отдельности или в каком-то сочетании:

1) государственные инвестиции с соответствующим уровнем налогов (советский опыт);

2) распределение капиталов через крупные финансово-промышленные группы типа корейских «чеболи» (корейский опыт наиболее выразителен, отсюда название этого варианта – «чеболизация»);

3) финансовые рынки (преимущественно американский опыт).

Государственные инвестиции хороши тем, что можно точно выдерживать приоритеты структурной политики, если вы их знаете. Но они неэффективны, и чем больше их объемы, тем меньше их эффективность. Кроме того, и приоритеты, определяемые помимо рыночных критериев, редко выбираются правильно. Поэтому государственные инвестиции ни в коем случае не должны доминировать в трансформации сбережений в инвестиции.

Вариант «чеболи» уже как бы априори получил негативную оценку. Однако «корейское экономическое чудо» можно считать одним из наиболее значительных успехов второй половины XX века. В 1954 году страна имела душевой показатель ВВП на уровне 150 долл. – уровень Нигерии. В 1995 году этот показатель составил 11 тыс. долл. (близко к показателям «высшей лиги»), а корейская экономика стала тринадцатой по размеру ВВП экономикой мира. Этот результат достигнут прежде всего благодаря «чеболи», таким, как Hyundai, Samsung, LG, Daewoo и др. Главное – Корея завоевала важные позиции на рынках высоких технологий, осуществила структурные сдвиги того же типа, которых хотим добиться и мы. И это наиболее выдающийся прецедент: успехи

Гонконга, Тайваня и Малайзии на рынках электроники и информатики менее выразительны. Правда, «чеболи» действовали при энергичной поддержке государства, особенно в первой фазе. Не обошлось без коррупции, лоббирования групповых интересов, особенно во второй фазе, что повлияло на чувствительность Кореи и других стран Юго-Восточной Азии к азиатскому кризису 1997–1998 годов. В 1950-1960-х годах условия в Корее существенно отличались от современной России, но были весьма благоприятными для реализации модели «догоняющего развития», уже испытанной в Японии. Непредвзятый взгляд говорит о том, что в этой стране плюсы от работы «чеболи» до 1997 года намного превосходят минусы.

Те тенденции межотраслевого перелива капитала, которые проявляются после кризиса в деятельности крупных российских корпораций, заслуживают скорее поддержки, нежели осуждения. Во всяком случае, российская экономика много выиграла бы, если бы «Интеррос» добился успехов на рынках энергетического оборудования и авиационных моторов, а «Сибал» и «Северсталь» – в автомобилестроении. Но и риски весьма велики. Вместе с тем должно быть ясно, что этот механизм тоже не может и не должен доминировать в трансформации сбережений в инвестиции. Очевидны опасности, связанные со сращиванием крупных конгломератов и власти, а также с ограничениями в мобилизации сбережений населения, капиталов малого и среднего бизнеса.

Доминировать должен тот механизм, который способен мобилизовать капиталы в необходимых масштабах, включая средства мелких инвесторов, и обеспечить их оптимальное использование. Это механизм финансовых рынков.

Финансовые рынки делятся на две основные категории: 1) кредитный рынок и банки (последние гарантируют риски вкладчиков); 2) фондовые рынки (здесь инвесторы в той или иной мере сами несут риски). В принципе фондовые рынки – наиболее мобильный и эффективный механизм трансформации сбережений в инвестиции. Весной 2001 года компания Vodafone в Лондоне мобилизовала за один день 3,5 млрд. долл.

Однако сегодня в России фондовые рынки носят «игрушечный» характер, через них невозможно привлечь крупные ресурсы. Нужда же в них велика.

Кроме того что финансовые институты и учреждения – продукт истории, а история нашей финансовой системы коротка, есть еще ряд важных причин, препятствующих ускорению развития фондовых рынков у нас.

Одна из них – незащищенность прав миноритарных акционеров. Это отнюдь не частный вопрос. Пока что российский бизнес борется за контроль над активами, а не за привлечение больших ресурсов для инвестиций. Формально у нас преобладают открытые акционерные общества (ОАО), но реально преобладающая их часть – не только закрытые, но даже в каком-то смысле семейные, поскольку контроль в них, как правило, полностью принадлежит узкому кругу лиц, связанных личными отношениями. Они зачастую боятся прозрачности, так как в этом кругу господствуют неформальные отношения – иначе оказывается трудно управлять компанией. Но при этом невозможно привлечь мелких акционеров, хотя только значительное их число может принести по-настоящему большие деньги. К тому же, им платят символические дивиденды, и принадлежащие им акции практически не растут в цене.

Другое дело, когда акционеры уверены, что их не обманут, что деньги не пропадут, что дивиденды или рост капитализации доставят им выгоды, а менеджеры будут эффективно заботиться об успехах компании в интересах всех акционеров, даже если последние не будут вникать в ее дела. Тогда становится возможным появление крупных публичных компаний, в которых для контроля достаточно располагать 5 %-процентным пакетом. Для этого нужны обстановка доверия и высокая культура корпоративного управления. Создать такую обстановку – непростая задача, для ее решения потребуется время, как минимум, пять-шесть лет.

Второе, что нужно, – независимый и беспристрастный суд, способный защитить права собственности, в том числе и мелких инвесторов, противостоять давлению исполнительной власти и криминалитета. Требование общеизвестное и, в общем, банальное. Но его невыполнение заставляет российского гражданина усомниться в реальности необходимых перемен и в возможности процветания Отечества. (Стоит все же заметить, что у нас уже произошло много такого, во что десять лет назад трудно было поверить.)

Интересно отметить, что наша юридическая система ориентирована на букву закона, на континентальную традицию *civil law*, которая в российских условиях зачастую работает согласно принципу: по форме – все правильно, а по существу – издевательство. В странах англосаксонской традиции *common law*, где законы не столь детально прописаны и многое оставляется на прецеденты и усмотрение суда, права инвесторов, оказывается, защищены лучше и, как следствие, фондовые рынки более развиты. Это не значит, что мы должны полностью отказаться от своих традиций, но в начинающейся судебной реформе надо учесть мировой опыт, а также то, что у нас есть свобода выбора, и грешно ею не воспользоваться.

Один видный юрист сказал мне: в России закон начнет исполняться в соответствии с его духом не раньше, чем сменится нынешнее поколение судей. Возможно, и не только оно.

Третья по счету, но не по важности причина – слабость банковской системы. У нас уже ряд лет не прекращается дискуссия о том, будет ли наша финансовая сфера развиваться по американскому варианту, с преобладанием фондовых рынков, или по германскому, в котором ведущую роль играют банки. Думаю, этот выбор появляется на уровне, которого мы еще не достигли. Для нас достаточно развитая банковская система – не альтернатива, а предпосылка, условие развития фондовых рынков.

Есть страны с сильной банковской системой и относительно слабыми фондовыми рынками. Но нет стран с сильным фондовым рынком и слабыми банками.

3.5

Банковская система – участок прорыва

Нынешняя банковская система весьма слаба и не соответствует ни задачам модернизации и экономического роста, ни требованиям, предъявляемым к базе, на которой могут строиться фондовые рынки. Кредитные вложения в реальную сферу не превышают 12–15 % ВВП, что в пять-шесть раз ниже нормального уровня; капитализация всей банковской системы в середине 2001 года не превышала 12–13 млрд. долл., из которых четверть составляла капитализация одного Сбербанка. Такой капитал не позволяет большинству банков брать на себя риски в обоснованных размерах. Отсюда низкий уровень монетизации экономики – приблизительно 16,5 % ВВП.

Стратегия развития банковского сектора, недавно предложенная Центробанком и Минфином, исходит из того, что состояние банковской системы не может быть лучше состояния экономики в целом, что ныне банки удовлетворяют спрос на их услуги, и никаких рывков не нужно. К тому же отмечается весьма позитивная динамика развития банковской системы – рост капитализации и кредитов нефинансовым организациям опережает в номинальном выражении рост экономики.

Снижение налогов на прибыль банков – с 45 до 24 % – открывает путь к ускоренной капитализации, а вслед за этим и к росту активных операций еще более высокими темпами.

В таблице 9 приведены данные о состоянии банковской системы за десять месяцев 2001 года.

Таблица 9. ДИНАМИКА ОСНОВНЫХ ПОКАЗАТЕЛЕЙ БАНКОВСКОЙ СИСТЕМЫ РОССИИ

в 2001 году, млн руб.

	На 1 января 2001	На 1 октября 2001	Прирост	Темп прироста
Система в целом				
Активы	2147461	2794609	647148	30,1
Собственные средства	302993	418918	115925	38,3
Кредиты экономике	788589	1087188	298599	37,9
Сбербанк				
Активы	551377	765623	214246	38,9
Собственные средства	44793	98314	53521	119,5
Кредиты экономике	264668	341535	76867	29,0
Внешторгбанк				
Активы	111928	136298	24369	21,8
Собственные средства	46896	49539	2643	5,6
Кредиты экономике	28240	33125	4885	17,3
Система без СБ и ВТБ				
Активы	1484155	1892688	408533	27,5
Собственные средства	211303	271064	59761	28,3
Кредиты экономике	495681	712529	216848	43,7
Доля СБ и ВТБ в системе				
Активы	30,9	32,3	36,9	–
Собственные средства	30,3	35,3	48,4	–
Кредиты экономике	37,1	34,5	27,4	–

Источник: данные Центра развития.

Впечатляющий рост! Добавим, что и в 2000 году номинальные кредиты экономике выросли в 1,67 раза, а в реальном выражении (по ИПЦ) в расчете на один рубль ВВП – в 1,55 раза. За десять месяцев 2001 года кредиты экономике выросли на 37,9 %, а капиталы банков

– на 38,3 %. В расчете на один рубль ВВП эти показатели в реальном исчислении составят 10,3 и 10,6 %. А это, согласитесь, не так уж много, учитывая, что кредитные вложения в реальную сферу по-прежнему составляют 14,5 % (на 1 мая 2001 года по отношению к ВВП за последние двенадцать месяцев).

Отметим также, что рост капитализации банков и кредитных вложений в экономику шел в основном за счет государственных банков. Россельхозбанк и Банк развития получили крупные бюджетные ассигнования. Тот ли это путь для развития банковской системы?

В сентябре-октябре 2001 года объемы кредитов и займов выросли на 6,8 % против 11,4 % за тот же период 2000 года. И это не только конъюнктура: сказалась ограничительная денежная политика после ускорения инфляции в начале года. ЦБ покупает меньше валюты и эмитирует меньше рублей. Средства банков на корреспондентских счетах в ЦБ снизились со 130 млрд. руб. до 80–90 млрд., но выросли средства на депозитах в ЦБ ввиду повышения ставки с целью стерилизации рублевой массы. Все же это значительные ресурсы, которые банки не рискуют вкладывать в экономику. Денежный мультипликатор снизился до 2,2 против 2,28 в 2000 году (Обзор ЭЭ Г. 2001. Декабрь). Это значит, что коммерческие банки уменьшили свою активность в создании ликвидности, хотя она у нас и так весьма низкая. Ситуация довольно неопределенная.

В последние месяцы 2001 года замедлились темпы роста экономики, даже намечалась стагнация. ЦМАКП отметил перелом в тенденции роста конечного спроса, прекращение инвестиционного подъема, сокращение продаж машин и оборудования (Экономическая конъюнктура в ноябре-декабре. 2001. № 33). Силы третьего с 1998 года импульса роста экономики на исходе. Откуда может прийти следующий импульс?

Вернемся к особо удачному 2000 году. Откуда тот успех? Непредвзятый анализ показывает, что ключевым фактором роста стало тогда повышенное питание экономики ликвидностью. Высокие цены на нефть дали приток валютной выручки, которая обращалась в рост валютных резервов и рублевого денежного предложения по схеме currency board. Инфляция выросла на 20 %, но большая часть денег пошла на сокращение неплатежей, бартера, взаимозачетов, на улучшение сбора налогов. Экономический рост поглотил дополнительное денежное предложение.

Возможно ли повторение подобного маневра? В той же форме – нет, ибо нет уже такого притока валютной выручки, бартер и взаимозачеты в основном ликвидированы. В 2001 году макроэкономическая политика была уже совсем другой: рост инфляции в начале года напугал денежные власти, динамика денежной базы резко снизилась: за десять месяцев рост на 25,4 % против 39,3 % год назад. При этом инфляция составила 16,7 % против 18,2 % в предыдущем году. Иначе говоря, усвоение ликвидности экономикой понизилось, риск инфляции при увеличении денежного предложения возрос. Так что повторить удачный опыт в том же виде не удастся – условия изменились.

А если изменить сферу? Низкие кредитные вложения, низкий уровень монетизации остаются фактом. Банковский кредит по-прежнему недоступен для значительной части предприятий. Данные «Российского экономического барометра» за ноябрь 2001 года показывают, что вообще не пользовались банковским кредитом 37 % предприятий. Возможности роста экономики хотя бы за счет увеличения оборотных средств не используются, не говоря уже об инвестициях. Нарастивание кредитования при неснижении эффективности и возвратности кредитов могло бы разогреть спрос и дать толчок росту производства, повышению производительности. От банков, таким образом, пошел бы следующий импульс экономического роста, который сейчас затухает.

А возможности в этом плане большие. В журнале «Эксперт» (2001. № 24) приведены примеры из практики Среднерусского Сбербанка. Кредит позволил ОАО «Сафоново-хлеб», вчера обычному районному хлебозаводу, последние три года увеличивать производство на

10–12 % в год: 17 магазинов, 60 собственных автомашин, два совместных предприятия, клиентура в соседних областях.

«Брянский арсенал», завод по производству дорожной техники, к 1998 году пришел в упадок. Кредит позволил ему обновить продукцию, оснастить ее зарубежными комплектующими и, повысив качество, наладить поставки на экспорт, на традиционные рынки в Польше, Литве, Ираке. Организуется лизинг, который позволит еще более существенно поднять производство.

Людиновский агрегатный завод (гидравлическое оборудование) также на 95 % обновил продукцию и поставляет ее на внутренний рынок (угольная промышленность) и в Германию. В Туле московский ресторатор А. Левин (известный ресторан «Гаучо») строит индюшину фабрику «Бибигон», оказывается, всего вторую или третью в России.

Это только успешные примеры, которые, конечно, мало что доказывают. Наверное, можно привести не меньше примеров неудач. Надежной статистикой на этот счет, к сожалению, мы не располагаем. Но сегодня, учитывая накопленный опыт и общее настроение в экономике, фактов успеха должно становиться все больше. И каждый, помноженный на возросшие доходы, будет порождать цепочку других. Так рост и происходит.

Замысел решения проблемы трансформации сбережений в инвестиции представляется следующим образом:

1. Ускоренное развитие банковской системы должно стать сегодня ключевым звеном. Конечно, дело не только в банках – их состояние отражает состояние экономики. Но с чего-то надо начинать, а банки, как показывает анализ, лучшее начало.

2. Рост капитализации банковской системы позволит увеличить объемы кредитования. Принципиально важно наличие ряда крупных банков, способных брать на себя риски. Верно, что размер банков не является критерием их качества и что не надо огульно закрывать средние и мелкие банки. Но способность банков брать на себя риски вкладчиков, завоевывать доверие и при этом агрессивно наращивать активы сегодня играет главную роль. Нам нужно несколько банков, сопоставимых со Сбербанком.

3. Увеличение объемов кредитования позволит повысить темпы экономического роста, даст еще один импульс к подъему.

4. Рост повысит денежный спрос и позволит увеличить денежное предложение, без риска инфляции поднять монетизацию экономики.

5. Ускоренное развитие банковского сектора создаст предпосылки для быстрого подъема фондового рынка до масштабов, которые позволят ему стать стабильным механизмом мобилизации инвестиций. Это, в свою очередь, будет стимулировать сбережения, необходимые для капиталообразования.

Наши предложения перекликаются с предложениями, ранее внесенными РСПП, и сводятся к нижеперечисленному.

Установить долгосрочные ориентиры развития банковской системы на уровне, соответствующем требованиям нормальной рыночной экономики:

- активы к ВВП – 100–120 %;
- кредитные вложения в экономику к ВВП – 50–70 %;
- собственный капитал банковской системы к активам – 6–8%, не менее 35–50 млрд. долл. в 2004 году.

Ориентиры, заданные в концепции Центробанка, реальны, но они демобилизуют, не обозначая масштаб задач, которые надо решать, и, стало быть, не позволяя определять меры, способные эти задачи решить.

Несложные расчеты показывают, что при инерционном сценарии, с оптимистичным предположением о росте капитализации в реальном выражении на 10–12 % в год, достижение указанного ориентира потребует от девяти до одиннадцати лет. На конец 2001 года

капитализация банковской системы составляла 16,2 млрд. долл., меньше, чем в 1997 году. Порыв экономического подъема, не подпитываемый ростом кредита до адекватного уровня, будет сведен на нет за год-два.

Поэтому необходимы действия, способные резко ускорить продвижение к указанным ориентирам.

Сократить сроки перехода банковской системы на международные стандарты финансовой отчетности до 1 января 2003 года.

По мнению специалистов, при этом формально капитализация банковской системы может сократиться от одной до двух третей. Уже одним этим шагом может быть проведена отбраковка нежизнеспособных банков. Тем же, кто может восстановить требуемый минимальный размер капитала, возможно предоставление отсрочки до года.

Параллельно необходимо ускорить переход на международные стандарты финансовой отчетности предприятий. Ведение учета заемщиками по этим стандартам должно со временем стать для банков одним из условий кредитования.

Для банков с генеральной лицензией повысить минимальный размер собственного капитала:

до 5 млн. долл. – с 1 января 2004 года;

до 10 млн. долл. – с 1 января 2006 года.

Пересмотреть в связи с этим условия предоставления генеральной лицензии, а также лицензий на операции с валютой, с вкладами граждан и т. п., внести необходимые изменения в законодательство.

Исходить из того, что банки, которые не смогут удовлетворить новым требованиям по размеру капитала, достаточности капитала, ликвидности, сохранят статус кредитных или платежно-расчетных организаций, но их клиенты должны знать, что эти организации не берут на себя риски вкладчиков.

Увеличение требований по размеру собственного капитала и по достаточности капитала необходимо именно для того, чтобы банки реально могли брать на себя риски по привлеченным средствам и наращивать объемы активных операций, одновременно повышая доверие к себе. Это также необходимо для того, чтобы стимулировать слияния и поглощения в банковском секторе. Они могут оставаться банками. Но не с генеральной лицензией.

Ускорить создание системы гарантирования вкладов, ориентируясь в конечном счете на обязательность участия в ней банков. В систему гарантирования нельзя допускать «большие» банки, поэтому ее введение должно следовать за введением международных стандартов финансовой отчетности. Для банков, перешедших на международные стандарты, система может вводиться уже с середины 2002 года после предоставления этими банками годовых отчетов. До 2004 года может допускаться добровольность участия как индикатор готовности банков к вхождению в систему. Но участие в системе гарантирования с самого начала должно быть доступно для всех банков, чтобы обеспечить равенство условий конкуренции. Особые условия для Сбербанка, по оценке М. Матовникова, в 2000 году дали ему 2,5–3 млрд. руб. (17 % прибыли), а в 2001 году эта сумма достигла 3–3,5 млрд. руб. (Эксперт.2001.№ 24.С.63).

Система гарантирования вкладов, после того как участие в ней станет обязательным, сможет также играть роль института надзора и корпоративного ликвидатора, заинтересованного в здоровой банковской системе.

Чтобы решить проблему Сбербанка без подрыва доверия вкладчиков, целесообразно рассмотреть возможность применения государственных гарантий в системе гарантирования вкладов как гарантий последней инстанции.

Отмечая исключительную важность и своевременность снижения налогообложения банков для увеличения их капитализации, необходимо, кроме того, исключить из налогооблагаемой базы по налогу на прибыль прирост резервов банков на страхование от рисков.

В целях снижения рисков банков при кредитовании реального сектора внести изменения в Гражданский кодекс (ст. 855), имея в виду уравнивать банки с другими кредиторами при взыскании долгов и залогов. Речь идет о первоочередном взыскании долгов по зарплате и налоговых недоимок, которые ставят банки как минимум в третью очередь.

Капитализация – центральная задача. Кроме возможностей, открываемых снижением налогового бремени для банков, следует обратить внимание на возрастающую активность иностранных банков, которые до сих пор серьезно в расчет не принимались. Между тем в последнее время они больше кредитуют российские предприятия: за первое полугодие 2001 года их кредиты небанковскому частному сектору превысили сумму кредитов за весь 2000 год. Центробанк уже уравнивал российские и иностранные банки по минимальной величине уставного капитала, снизив ее для вновь открываемых иностранных банков с 10 до 5 млн. евро (Эксперт. 2001. № 46). Процесс привлечения зарубежного капитала в российский банковский сектор следует еще больше поощрять.

Но если этого окажется мало, нужны и иные меры. При всей спорности я бы не стал отвергать с порога предложения Ассоциации российских банков. Первое предложение – о временном участии государства в капитале банков с последующей продажей его доли при условии, что в их числе не будет нынешних государственных банков и претенденты будут отбираться по конкурсу. Второе – о возобновлении проекта Всемирного банка по поддержке предприятий и развитию финансовых учреждений; для повышения качества работы и капитализации лучших российских банков проект предполагал привлечение займов международных финансовых организаций, а возможно, и средств с финансовых рынков.

4

Выравнивание относительных цен и естественные монополии

4.1

Нерыночный сектор

Еще одна крупная проблема, которая будет тормозить модернизацию экономики, связана с крупными деформациями системы относительных цен и наличием значительного нерыночного сектора.

Деформации системы относительных цен касаются главным образом продукции и услуг естественных монополий. Это острейший политический вопрос, разделяющий в зависимости от интересов различные отряды российского бизнеса. Одни, прежде всего представители естественных монополий, утверждают, что цены на их продукцию занижены, что они тем самым субсидируют всю остальную экономику, хотя сами не могут мобилизовать инвестиционные ресурсы, необходимые для воспроизводства основного капитала и развития. Другие, потребители их продукции, напротив, считают, что или цены завышены, или, по крайней мере, неизвестно, какими они должны быть, ибо завышены издержки, по которым их предлагается равнять. Поэтому даже если цены и надо повышать, то после того, как будет обеспечена прозрачность отраслей-монополистов и станут известны резервы сокращения затрат. Оплачивать бесхозяйственность потребители не должны.

Напомним, что в антикризисной программе правительства С.В. Кириенко (1998 год) снижение цен и тарифов естественных монополий до 50 % было одной из ключевых мер. Рассчитывали, что это облегчит положение в обрабатывающих отраслях и позволит избавиться от бартера и взаимозачетов, которые, как полагали авторы этих предложений, продуцированы завышенными ценами, применяемыми в неденежных транзакциях.

Подходы, как видим, диаметрально противоположны. Тем более важно постараться выстроить взвешенную, объективную оценку ситуации.

Нерыночный сектор, если оставить в стороне преимущественно бюджетные отрасли (образование, здравоохранение, культуру), включает:

- неэффективные предприятия в промышленности, сельском хозяйстве, других отраслях, производящих реально отрицательную добавленную стоимость (как мы видели, за последние три года число таких предприятий резко сократилось, но это при действующих ценах; если субсидирование через цены естественных монополий будет устранено, а рубль укрепится, то вес этой части нерыночного сектора может заметно возрасти);
- жилищно-коммунальное хозяйство, в основном финансируемое из бюджетов;
- естественные монополии, в которых сохраняются регулируемые цены и масштабное перекрестное субсидирование, а также командные методы управления;
- домашние хозяйства в той части, в которой они пользуются бесплатными или удешевленными услугами, получая соответственно заниженную оплату труда.

4.2

Есть ли субсидирование?

Итак, есть субсидирование или его нет? Трудно привести доказательства, убедительные для обеих точек зрения. Вот, например, данные ЕБРР: в среднем в 1992–2000 годах ресурсная рента в нефтяной и газовой промышленности оценена в 27 % ВВП, в том числе чистая рента от экспорта (присвоенная производителями) – 9,5 %; рента, пошедшая на субсидирование внутренних цен – 18,5 %. Цены на газ в Европе в 2001 году составляли 110 долл. за 1000 куб. м против 16,4 долл. на внутреннем рынке (IV квартал) – разрыв в 6,7 раза.

Следует отметить, что субсидирование, констатируемое западными экспертами, является одним из важных оснований для непредоставления России статуса страны с рыночной экономикой. Они требуют выравнивания внешних и внутренних цен на нефть и газ, полагая, что разрыв объясняется экспортными пошлинами или другими ухищрениями правительства.

Реально же правительство не вольно устранить этот разрыв, ибо российские потребители способны предъявлять спрос в нынешних объемах только при нынешних ценах. Повышение цен будет сокращать спрос, а следом и производство. Поэтому выравнивание цен обусловлено в значительной мере структурной перестройкой и модернизацией российской экономики. Так, цена на сырую нефть на внутреннем рынке может вырасти только при условии существенного повышения глубины переработки нефти, поскольку внутренние цены на нефтепродукты уже сейчас не очень отличаются от мировых.

Конец ознакомительного фрагмента.

Текст предоставлен ООО «ЛитРес».

Прочитайте эту книгу целиком, [купив полную легальную версию](#) на ЛитРес.

Безопасно оплатить книгу можно банковской картой Visa, MasterCard, Maestro, со счета мобильного телефона, с платежного терминала, в салоне МТС или Связной, через PayPal, WebMoney, Яндекс.Деньги, QIWI Кошелек, бонусными картами или другим удобным Вам способом.