

Российская газета

Витамины для ВВП

Правительство утвердило экономическую трехлетку

Евсей Гурвич

НАУЧНЫЙ РУКОВОДИТЕЛЬ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ЭКСПЕРТНОЙ ГРУППЫ

2 сентября 2003

ПРИНЯТА новая среднесрочная программа Правительства, которая должна стать руководством к действию для исполнительной власти на ближайшие три года. С одной стороны, документ предусматривает продолжение тех реформ, которые проводились в жизнь, начиная с 2000 года. Вместе с тем многие задачи формулируются впервые, выдвигается множество новых идей.

Старый допинг на исходе

Диагноз состоянию российской экономики неутешителен: сегодня в стране все еще не созданы условия для долгосрочного устойчивого роста. Высокие темпы последних лет не должны вводить в заблуждение: они были достигнуты во многом за счет загрузки простаивавших мощностей, сверхдоходов от сырьевого экспорта и сдерживания цен естественных монополий. Рост не сопровождался при этом активной модернизацией производства. Таким образом, основную роль в посткризисном подъеме сыграли факторы, носящие временный характер. Сила их действия сегодня на исходе. Значит, дальнейшее развитие экономики требует нового импульса.

Главным препятствием для роста Правительство называет чрезмерное административное вмешательство государства в экономическую деятельность. При этом органы государственной власти и местного самоуправления не ориентированы на потребности экономики и общества, а нечеткая регламентация административных процедур позволяет чиновникам принимать решения по своему усмотрению.

Вторая группа проблем связана со слабостью рыночных институтов и инфраструктуры, включая неэффективность естественных монополий, непомерную энергоемкость экономики, неразвитость финансового сектора. Вместе с отсутствием стабильных "правил игры" и слабостью власти закона это определяет высокие риски ведения бизнеса в России и делает нашу экономику непривлекательной для инвесторов.

Жесткий, но реалистичный диагноз должен отрезвить даже самых безудержных оптимистов: с таким набором болезней трудно показывать рекордные скорости. Рассмотрим, какой "курс лечения" предлагается в программе.

Большие маневры государства

Центральное место в принятой стратегии занимает задача реформирования государства. Спектр предлагаемых мер достаточно широк. Программа считает необходимым в корне изменить характер отношений власти и бизнеса, начиная с разрушения оставшегося в наследство с "советских" времен принципа всеобъемлющего контроля. Вместо него вводится принцип "невмешательства": в некоторых сферах государственное регулирование будет полностью отменено, в остальных - допускаться только после того, как его необходимость будет доказана в рамках специальной процедуры.

Особенно четко и конкретно описаны планы реструктуризации неоправданно раздутого государственного сектора экономики. Ставится задача вывести из него все предприятия, не требующиеся для выполнения государственных функций. Одновременно будут отрабатываться новые механизмы управления федеральной собственностью: привлечение для этого профессиональных управляющих компаний, передача государственного имущества в концессию и т.п. Данный раздел программы показывает, что в повестке дня стоит не пересмотр итогов приватизации, а настоящий прорыв в ее развитии.

Второе главное направление - создание комфортных условий для бизнеса. Оно включает не менее широкий спектр мер, среди которых - снижение налоговой нагрузки, доступ к производственной инфраструктуре, развитие финансового сектора, поддержку экспорта, защита прав экономических субъектов.

Третье направление реформ - это усиление системы стимулов и для частного, и для государственного сектора. Для частного сектора главным стимулом выступает развитие конкурентной среды, в котором одна из ключевых ролей отводится повышению открытости экономики.

В государственном секторе можно рассчитывать на резкое усиление стимулов, для региональных и муниципальных властей расширять налогооблагаемую базу и улучшать инвестиционный климат в связи с предстоящим долгосрочным закреплением за каждым уровнем бюджетной системы своих доходных источников. Для государственных служащих предусматривается увеличение дифференциации оплаты труда с учетом эффективности их деятельности.

Если говорить не о механизмах, а о конкретных источниках роста, то к ним отнесены, в первую очередь, перерабатывающие сектора (особенно высокотехнологичные), сфера услуг и малый бизнес.

Смена лидера

Предлагаемые в программе подходы вовсе не были изначально безальтернативными. Фактически Правительство сделало выбор по нескольким остро обсуждавшимся вопросам. Первый из них - это выбор модели развития. В последние годы опережающие темпы роста попеременно демонстрировали то сырьевой, то обрабатывающий сектор. Преобладающей тенденцией сейчас фактически является развитие экономики по сырьевому пути. С другой стороны, выбор в пользу этой модели означает дальнейшее усиление зависимости нашей экономики от внешней конъюнктуры. К тому же уже сейчас потенциальное предложение нефти и многих других ресурсов превышает спрос и цены удается лишь искусственно поддерживать на высоком уровне.

В программе однозначно объявляется повышение степени переработки сырья и сдвиг структуры производства в сторону высокотехнологичной наукоемкой продукции.

Вторая проблема - определение механизмов, которые позволят направить инвестиционные ресурсы из сырьевых секторов, где они избыточны, в перерабатывающие. Потенциально это можно сделать за счет внутреннего перераспределения в рамках ФПП, путем изъятия ренты и ее инвестирования, через перераспределение налоговой нагрузки между секторами либо с помощью межотраслевого перелива капитала, обеспечиваемого финансовой системой. В программе отдается предпочтение последнему, наиболее либеральному способу, при некотором снижении налоговой нагрузки в обрабатывающем секторе.

Миссия выполнима

Всякая экономическая программа рискует быть обвиненной либо в недостаточной амбициозности, либо в нереалистичности (причем нередко и в том, и в другом одновременно). Новая правительственная программа может быть названа не просто амбициозной, а даже максималистской. Действительно, в ней перечисляются практически все задачи по созданию благоприятного инвестиционного климата. Можно смело утверждать, что решение всех поставленных задач действительно создало бы условия для устойчивого развития на длительный период.

Сверх того, максимализм программы проявляется в последовательно проводимом в ней принципе реформирования "без проигрывающих": создание благоприятных условий для одних участников экономики обеспечивается не за счет ухудшения условий для других. Так, снижение налоговой нагрузки в перерабатывающем секторе не будет сопровождаться ее повышением в сырьевом. Поскольку это означает снижение общих доходов бюджета, для сохранения макроэкономической стабильности предусматривается снижение государственных расходов в процентах от ВВП. Далее, для того чтобы при сокращении расходов не пострадало население, намечены меры по кардинальному повышению эффективности секторов, предоставляющих социальные услуги: медицины, образования и прочих. Здесь предлагается радикально изменить принципы бюджетного финансирования, перейдя от выделения средств по сметному принципу к прогрессивным методам финансирования в зависимости от объема и качества оказываемых услуг. По сути речь идет о применении элементов рыночного механизма для создания стимулов улучшения работы бюджетных секторов.

Оценка характерного для программы "максимализма" неоднозначна. С одной стороны, стратегия "без проигрывающих" устраняет возможное неявное сопротивление со стороны тех, кто мог бы проиграть от проведения программы. Однако, с другой стороны, такой подход многократно усложняет реформы. Выход видится в получении активной поддержки потенциальными союзниками - группами интересов, которые должны в наибольшей степени выиграть в результате ее реализации.

В любом случае вопрос о том, возможно ли в полном объеме осуществить все сформулированные в программе меры, стоит достаточно серьезно. Сомнения на этот счет связаны с несколькими моментами. Во-первых, если сопоставить поставленные задачи с тем, что было сделано в послекризисные годы, то необходимо признать, что новые задачи масштабнее и труднее. При этом я убежден, что наблюдаемое постепенное замедление реформ объясняется объективными причинами: во-первых, исчерпанием круга более "легких" (пользующихся широкой популярностью) реформ и, во-вторых, исчерпанием послекризисного импульса. Замечено, что во всех странах, переживавших кризис, непосредственно после этого успешно проводились многие реформы, политически "непроходимые" в другое время. Таким образом, политическая ситуация с проведением реформ в целом во многом сходна с охарактеризованными выше условиями для экономического роста: факторы, которые сделали возможными достигнутый в последние годы значительный прогресс, во многом исчерпаны. Другое сомнение связано с тем, что проведение многих реформ (военной, административной и других), по крайней мере на начальном этапе требует дополнительных расходов. В то же время в программе, взят курс на резкое сокращение государственных расходов по отношению к ВВП.

В то же время можно с уверенностью предсказать, что серьезное и последовательное продвижение в тех направлениях, которые намечены в программе Правительства на 2003-2005 годы, будет позитивно оценено бизнесом и приведет к снижению оттока капитала и росту экономики, даже если не все сформулированные цели будут достигнуты в полном объеме.