

Потраченные иллюзии



Ректор НИУ "Высшая школа экономики"
Ярослав Кузьминов
Фото: Дмитрий Лекай / [Коммерсантъ](#)

Правительство утвердило проект нового трехлетнего бюджета. Из-за торможения экономики будут урезаны расходы, заморожены тарифы естественных монополий, а также пересмотрена недавняя пенсионная реформа. "Власть" спросила экспертов, участвовавших в разработке "Стратегии-2020", насколько эффективны принятые правительством меры по сокращению бюджета и может ли нынешний спад заставить власти пойти на системные реформы.

Ярослав Кузьминов, ректор НИУ "Высшая школа экономики"

Каковы, на Ваш взгляд, должны быть принципы сокращения бюджетных расходов в нынешних условиях?

В краткосрочном и даже среднесрочном периоде бюджетные расходы сокращать в целом нецелесообразно — это приведет к еще большему падению экономики. Сегодня наша экономика в огромной степени зависит от трат бюджета как в части платежеспособного спроса домохозяйств (пенсионеры и бюджетники), государственных закупок товаров и услуг (около 3 трлн рублей в год), так и в части бюджетных инвестиций (закупок работ). Госрасходы в большей степени, чем частные, поддерживают отечественного производителя. При этом значительная часть расходов бюджета, как мы попытались это показать в последнем докладе Российской академии народного хозяйства и Высшей

школы экономики Минфину, заведомо неэффективна. Другими словами, макроэкономически она может работать позитивно, а микроэкономически — бесполезна (часть социальной помощи попадает богатым) или вредна (расходы на избыточную контрольно-надзорную деятельность или финансирование вузов, имитирующих образование). При этом и на макроуровне эффективные расходы могут быть неэффективны, если они сопровождаются высоким уровнем коррупции, влекут за собой образование сверхдоходов (увеличение разрыва между доходными группами) и вывоз капитала. В долгосрочном периоде сокращение бюджетных расходов, идущее за счет снижения фискальной нагрузки на бизнес, работает позитивно. Сегодня ни о каком снижении налогового бремени речь не идет. Речь идет о выполнении бюджетного правила, то есть об ограничении расходов и сохранении государственного долга на минимальном уровне.

При ограниченных бюджетных ресурсах возникает вопрос о приоритетных сферах. Каковы должны быть эти приоритеты?

Приоритетными для России являются образование, культура, здравоохранение, фундаментальная (поисковая) наука — сферы, обеспечивающие развитие и сохранение человеческого капитала и технологический потенциал роста производительности факторов производства. Второй приоритет — транспортная инфраструктура. Третий — поддержка жилищной программы (ипотека практически перестала расти, а программа арендного жилья не развивается). Все эти сферы в России сильно недофинансированы — в сумме, как минимум, на 4-5% ВВП в год. С учетом наличия больших групп населения с недостаточными доходами предпочтительно, чтобы прирост шел из общественных фондов. Но наряду с этим есть возможность переложить часть дополнительных расходов на средний класс. Средний класс сегодня готов платить свои деньги за образование, медицину и социальное обслуживание (особенно пожилых) хорошего качества, как и за сопутствующие услуги, например проживание в кампусе, оздоровление и долечивание. Средний класс не хочет, но будет платить за пользование хорошими дорогами без пробок, паркингами (по принципу "платит тот, кто едет").

Еще один приоритет, рожденный майскими указами 2012 года, — это увеличение поддержки региональных бюджетов. Выдвинув требования, касающиеся уровня оплаты труда учителей, врачей, библиотекарей и других "креативных бюджетников", получающих зарплату из региональных бюджетов, федеральная власть вмешалась в установившееся экономическое (и социально-политическое) равновесие на региональных рынках труда. Да, это было плохое равновесие, стабильность часто достигалась за счет деградации будущего поколения и имитации медицины. В этом отношении я, как гражданин, целиком поддерживаю решение Владимира Путина.

Но, взяв на себя решение поставленных задач, федеральное правительство должно было бюджетно его обеспечить, ведь очевидно, что у двух третей регионов собственных средств на это не было и быть не могло. Нельзя все задачи ставить одновременно — и повышать зарплаты бюджетникам и госчиновникам, и вооружаться, и финансировать большие социальные трансферты. Дополнительная поддержка, которая выделена региональным бюджетам, недостаточна, чтобы справиться с выполнением указов, не слишком урезая другие необходимые расходы. Разве выиграют граждане от увеличения оплаты труда в социальной сфере, если будет деградировать ее материальная база?

Станет ли торможение экономики стимулом для реформ, предложенных в "Стратегии-2020"?

Не обязательно. Могут быть другие сценарии — более грубые. Напомню, что мы предлагали бюджетный маневр, состоящий в перераспределении ресурсов в здравоохранение, образование и инфраструктуру за счет переноса части оборонных расходов и сжимания силового блока государства (точнее, ликвидации его неэффективной части). Этого не сделано (кроме некоторых мер в части гособоронзаказа), образование и здравоохранение не получили необходимого финансирования и даже стали объектами бюджетного сжатия наряду с другими отраслями. То есть от структурной реформы в духе "Стратегии-2020" власть отказалась.

В условиях резкого замедления роста можно было бы опробовать инструменты "социальной политики для среднего класса", а именно привлечения средств населения в здравоохранение, образование, социальное обслуживание в виде соплатежей или замещения бюджетных услуг. Но это потребует перестройки и нормативной базы, начиная с недавно принятых федеральных законов, и соответствующего идеологического обрамления ("никакой платности"). Дорогостоящие же элементы новой социальной политики — государственное софинансирование ипотеки, что позволило бы сделать ее доступной для половины населения; или госгарантии не только сохранности, но и минимальной доходности частных пенсионных накоплений и передача их в кредитные институты, пользующиеся доверием граждан, читай — в банки, такие элементы явно уже не будут востребованы. Государство сделало выбор, направив средства ФНБ в некупаемые проекты транспортной инфраструктуры (строительство скоростной магистрали Москва—Казань, реконструкция Транссиба и БАМа). Между тем эти несколько триллионов рублей могли бы быть использованы именно для софинансирования ипотеки, арендного жилья и поддержки формирования частных пенсионных накоплений.

Целый ряд ключевых позиций "Стратегии-2020" был услышан и принят Путиным. Это можно увидеть и в предвыборных статьях, и в майских указах. Самая главная мера — поддержка со стороны государства формирования новых отрядов среднего класса — профессионалов-бюджетников (врачей, ученых, учителей, государственных служащих) — в свою очередь является основным рычагом качественного изменения этих сфер, восстановления профессионального мастерства и профессиональной морали. С учетом того, что отрасли "креативной экономики" занимают все большее место в совокупном мировом продукте и являются главным драйвером повышения качества жизни и экономического роста, это безошибочная политика. Можно только сетовать, что она несколько запоздала.

Что касается нереализованных предложений "Стратегии-2020", в первую очередь это реальная пенсионная реформа, связанная с постепенным повышением пенсионного возраста, передача существенных доходных источников в регионы и муниципалитеты, перенесение социальной поддержки на реально нуждающихся и уже упоминавшийся комплекс мер социальной политики для среднего класса. Тормозом здесь выступает укоренившаяся политическая риторика, от которой представленным сейчас в Госдуме политическим силам невозможно отказаться. Социальных препятствий для их реализации нет, даже сегодня.

Возможно ли исполнение указов 7 мая 2012 года при нынешних темпах роста?

Я уверен, что вот это ядро новой социальной политики Путина будет реализовано даже в условиях экономической стагнации и даст большие результаты в том числе для экономики. Если к 2018 году доля среднего класса в крупных городах достигнет 50-60%, это будет совсем другая страна. Если мы пусть не укрепим позиции, но хотя бы удержимся в составе группы стран, формирующих интеллектуальное, креативное ядро

мировой экономики, мы гарантируем будущее России на несколько десятилетий вперед, до середины XXI века.

Ясно, что не будут выполнены ряд "цифровых" положений указов (например, доля науки в ВВП в 2018 году), которые с самого начала не были подкреплены какими-либо реальными мерами. Но таких позиций относительно немного, в основном указы могут быть выполнены хотя бы "по букве".

Евсей Гурвич, руководитель Экономической экспертной группы



Руководитель Экономической экспертной группы Евсей Гурвич
Фото: Дмитрий Лебедев, Коммерсантъ

Каковы, на Ваш взгляд, должны быть принципы сокращения бюджетных расходов в нынешних условиях? Что должно остаться в качестве приоритетов?

В идеале нужно было бы не просто сокращать бюджетные расходы, а менять их структуру — сейчас она сильно искажена. Приоритет должны получать те направления, которые работают на развитие экономики, толкают ее вперед. Иначе не будут расти доходы, и пострадают все получатели государственных средств. По этому принципу предпочтение нужно отдать прежде всего образованию и здравоохранению, затем инвестициям в инфраструктуру. Еще один принцип: нужно не просто увеличивать расходы, а одновременно проводить реформы, повышая эффективность расходов. Это относится и к строительству дорог, и к здравоохранению, и к перевооружению.

Что касается сокращения расходов, в первую очередь это должно коснуться тех статей, где сомнительна польза от проводимых трат или они явно избыточны. У нас очень велик объем явных и скрытых субсидий, чаще всего они скорее вредны, чем полезны, так как консервируют отсталые технологии, обеспечивают существование нежизнеспособных производств. В любой бюджетной отрасли огромный избыток работников по сравнению с другими странами, будь то госуправление, армия или правоохранительные органы. В то же время опросы Российского союза промышленников и предпринимателей показывают, что нехватка квалифицированных работников — одна из самых острых проблем бизнеса. Сокращения в госсекторе пойдут на пользу стране: меньше будет бессмысленного контроля, и бизнесу станет проще с кадрами. Но опять нужны не просто сокращения, а структурные реформы — уменьшение сферы госрегулирования, дополнительные стимулы снижать численность занятых.

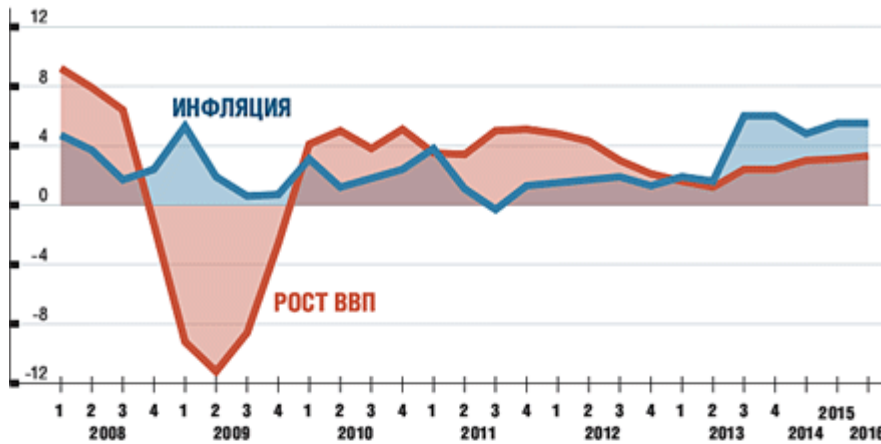
Станет ли торможение экономики стимулом для реформ, предложенных в "Стратегии-2020"?

Нельзя сказать, что "Стратегия-2020" предлагает в готовом виде новую версию экономической политики. Но замедление роста обычно действительно делает возможным то, что еще вчера казалось нереальным. Например, после кризиса 1998 года госрасходы были за два года сокращены более чем на 10% ВВП, без большого ущерба для экономики и граждан. Если власть решится на серьезное переформатирование своей экономической политики, то наработки "Стратегии-2020" могли бы послужить ее каркасом. Особенно я бы выделил сюжеты с децентрализацией госуправления и новыми подходами к построению отношений между властью и бизнесом.

Возможно ли исполнение указов 7 мая 2012 года при нынешних темпах роста?

Даже при нынешних темпах роста можно выполнить майские указы президента. Правда, боюсь, что самые "дорогие" указы не изменят ситуацию в образовании или здравоохранении, поскольку не увязаны ни с какими системными реформами. Правильно было бы не просто повысить зарплату врачам и преподавателям, а добиться, чтобы при этом осязаемо улучшились качество образования и здравоохранения.

ВВП И ИНФЛЯЦИЯ В РОССИИ В 2008-2012 ГОДАХ И ПРОГНОЗ НА 2013-2016 ГОДЫ (%)



Источники: Росстат, ЦБ, Минфин, Минэкономразвития.

ПРОГНОЗ ОСНОВНЫХ ПОКАЗАТЕЛЕЙ ФЕДЕРАЛЬНОГО БЮДЖЕТА (трлн руб.)



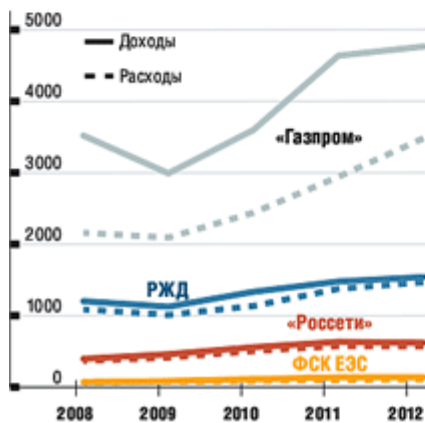
Источник: Минфин РФ.

КАК РОСЛИ ТАРИФЫ ЕСТЕСТВЕННЫХ МОНОПОЛИЙ (%)



Источник: Минэкономразвития РФ.

КАК МЕНЯЛИСЬ ДОХОДЫ И РАСХОДЫ ГОСМОНОПОЛИЙ (млрд руб.)



Источник: годовые отчеты компаний, отчетность по МСФО.