

Леонид Григорьев, Евсей Гурвич

Макроэкономическая политика Владимира Путина

Президент В.В. Путин – политик, находившийся у власти в качестве президента или премьер-министра в течение тринадцати лет, прошедший ряд экономических потрясений, включая мировую рецессию 2008-2009 и ее последствия для России. Его социально-экономическая политика, естественно, может базироваться на опыте и достижениях этого периода, как он их понимает, и является частью общих целей повышения уровня жизни граждан, укрепления власти в стране и усиления ее позиций в мире.

Рост производства в сочетании с резким удорожанием экспортируемых Россией сырьевых товаров и укреплением рубля привел к рекордному увеличению ВВП в долларовом выражении - стоимостной объем ВВП вырос за 2000-2011 гг. в 9,5 раз. Уникально быстрым оказался также рост показателей доходов населения. Реальный уровень заработной платы повысился в 3,6 раза, пенсий – в 4,3 раза, располагаемых доходов населения – в 2,7 раза. Результатом стало динамичное расширение частного спроса, служившее устойчивым источником роста. Правда, рост доходов привел к формированию высоких ожиданий их дальнейшего столь же быстрого увеличения.

Отношение к макроэкономике у В. Путина носит прагматический характер, не обремененный теоретическими догмами. Впереди у Президента достаточно большой период до конца 2017 года – для поддержания экономического роста страны потребуются макроэкономическая стабильность.

Макроэкономические проблемы России часто сводят к цене на нефть, от которой зависит рента в бюджете. Этого недостаточно – экономика страны имеет несколько сложных проблем, которые требуют постоянного внимания: курс рубля, инфляция, систему перераспределения бюджетных средств между регионами. В этой работе мы затронем лишь некоторые важнейшие аспекты макро ситуации.

С чем российская экономика вошла в новый президентский срок

Три президентских срока, когда Путин занимал позиции президента и премьер-министра, соответствовали радикально различающимся этапам развития российской экономики. Финансовый кризис 1998 года дал сильный импульс широкому набору реформ, проводившихся в 2000-2003 гг. Была завершена бюджетная консолидация, создан Стабилизационный фонд для защиты экономики от колебаний цен на нефть, снижена налоговая нагрузка в несырьевом секторе за счет более полного изъятия природной ренты в нефтегазовой отрасли, проведена пенсионная реформа (не слишком удачная) и т.д. Наиболее ответственные решения в сфере макроэкономической политики в 2004-2007 гг. были связаны с характером использования растущих объемов нефтегазовых доходов, основная часть которых поступала в бюджет. Часть из них сберегалась в нефтегазовых фондах, другая часть использовалась на повышение зарплаты в бюджетном секторе, увеличение социальных выплат и другие траты государства. Третий срок (2008-2011 гг.) – В.Путина – премьер-министра - пришелся на период финансового кризиса и восстановление после него. Обвал цен на нефть в 2008 г., сокращение физического объема внешнего спроса на российские товары, внезапная остановка притока капитала, вызвали глубокий спад производства. В 2009 году ВВП снизился на 7,8% - как показывает анализ, Россия вошла в число стран, наиболее сильно пострадавших от кризиса (Гурвич, Прилепский, 2010)¹. Значительный запас прочности бюджетной системы позволил провести одну из наиболее масштабных в мире антикризисных программ. Это позволило минимизировать всплеск безработицы и сокращение потребительского спроса. Россия вышла из кризиса без снижения заработной платы в бюджетном секторе, без банкротств банков, роста внешнего долга, хотя промышленность многих отраслей и регионов была тяжело задета. Несмотря на то, что сейчас уровень экономической активности восстановился, темпы роста устойчиво остаются низкими (порядка 4%) по сравнению с докризисным периодом (примерно 7% в год).

В целом за 12 лет суммарный рост ВВП составил 83%. Ранее поставленную В.Путиным задачу – удвоить ВВП за 10 лет - выполнить не удалось: за 2000-е годы ВВП увеличился лишь на 69%. Конечно, отчасти это было обусловлено финансовым кризисом, однако сам он

¹ Е.Гурвич, И.Прилепский. Чем определялась глубина спада в кризисный период? Журнал Новой экономической ассоциации, №8, 2010.

стал «оборотной стороной» предкризисного перегрева мировой экономики, который распространялся и на российскую экономику. в докризисный период в значительной мере подстегивался искусственным ростом кредитования и агрегированного спроса в развитых странах, который распространялся и на российскую экономику.

Таблица 1. Средние за период показатели экономического развития

	2000-2003	2004-2007	2008-2011	2000-2011
Средние темпы прироста ВВП (%)	6,8	7,6	1,3	5,2
ВВП (млрд.долл.)	335	911	1555	934
ВВП на душу по ППС (тыс. межд. долл.)	8,6	12,7	15,8	12,4
Темпы роста потребительского спроса (%)	8,2	12,8	4,2	8,3
Норма накопления основного капитала (% ВВП)	18,0	18,9	21,8	19,6
Уровень безработицы (%)	9,0	7,3	7,2	7,8
Баланс бюджета расширенного правительства (% ВВП)	2,3	6,8	-0,8	2,8
Государственный долг на конец периода (% ВВП)	33,5	7,2	9,8	9,8

Проблемы и условия развития в ближайшие пять лет

При оценке перспектив дальнейшего развития российской экономики необходимо учитывать изменение ряда внешних и внутренних условий. Сохраняется реальная опасность нового витка международного финансового кризиса. Остается высокой вероятностью того, что в течение ближайшего года произойдет выход Греции из зоны евро, что серьезно скажется, как на развитии европейской и мировой экономики, так и на состоянии мировой финансовой системы. В этом случае можно ожидать длительного замедления роста важнейших торговых партнеров России (Европы, Китая). Рост цен на нефть, если и сохранится, резко замедлится по сравнению с 2000-ми годами, когда он в среднем составлял почти на 20% в год (в постоянных долларах)².

² Л.Григорьев «Прогноз энергетики мира и России до 2035 года.» (в соавторстве) ИНЭИ РАН, РЭА, 2012.

Таблица 2. Прогнозы цен на нефть

	2010	2015	2020	2025	2030	2035
IEA WEO 2011	78	110	111	112	112	113
OPEC 2011	78	88	93	104	118	133
DOE EIA 2011 Reference	78	95	108	118	123	125
DOE EIA 2011 High Price	78	146	169	186	196	200
DOE EIA 2011 Low Price	78	55	53	51	50	50
CERA 2011 Vortex	78	46	84	108	95	133
CERA 2011 Redesign	78	97	92	87	90	
CERA 2011 Meta	78	124	94	79	40	
ERI RAS/REA 2012	78	105	112	117	122	126

Согласно прогнозам российского правительства объем добычи нефти в ближайшие два десятилетия будет оставаться практически неизменным, на уровне 510 млн.т. Таким образом, нефтяной сектор не будет вносить вклада в рост экономики ни за счет поддержки внутреннего спроса, ни за счет увеличения физического объема производства. Результатом станет сокращение отношения государственных доходов к ВВП. При относительной стабилизации цен на нефть удельный вес нефтяного сектора в экономике начнет падать, что автоматически снижает уровень бюджетных доходов, так как налоговая нагрузка в нефтяном комплексе в 2,5 раза выше, чем в остальной экономике.

Тенденция роста численности рабочей силы, наблюдавшаяся до 2012 года, сменится длительным ее снижением. В среднем в период до 2030 года экономически активное население будет сокращаться на 0,5% в год. До сих пор рост производства сопровождался некоторым увеличением занятости (хотя в основном и обеспечивался повышением производительности труда). Согласно прогнозу Российского статистического агентства к 2030 году число граждан пенсионного возраста, приходящихся на 1 человека в рабочем возрасте, увеличится в полтора раза. Это поставит перед пенсионной системой серьезные

проблемы, для решения которых с большой вероятностью будет поставлен вопрос о повышении социальных взносов либо выделении дополнительных трансфертов в Пенсионный фонд.

Экономическая политика на следующее шестилетие отчасти будет определяться ранее принятыми решениями. В первую очередь следует назвать резкое повышение пенсий, проведенное в 2009-2010 году (когда расходы бюджетной системы на эти цели были увеличены почти на 4 процентных пункта ВВП). Другое решение только начинает проводиться в жизнь – финансирование государственной программы вооружений, предусматривающее существенное увеличение расходов на оборону. После 18 лет переговоров Россия, наконец, присоединилась к ВТО. Хотя формально это не совсем макроэкономический вопрос, однако он будет оказывать серьезное влияние на все стороны жизни – начиная с бюджетных доходов (которые несколько пострадают из-за снижения импортных пошлин), и кончая воздействием на развитие отдельных секторов экономики.

Основные подходы к экономической политике В.Путин изложил в серии своих предвыборных статей, а затем в указах, изданных сразу после инаугурации³. Главными задачами экономической политики названы устойчивый рост производительности труда и диверсификация экономики. Некоторые цели получили количественное выражение – например, сформулировано требование повысить производительность труда к 2018 году в 1,5 раза относительно уровня 2011 года и увеличить к 2018 году долю продукции высокотехнологичных и наукоёмких отраслей экономики в ВВП в 1,3 раза относительно уровня 2011 года. Для достижения поставленных целей намечена цепочка шагов, включающая следующие меры:

- Восстановление долгосрочной сбалансированности бюджетной системы, ослабленное в период кризиса. Правда, одновременно в указах Президента дано указание повысить заработную плату врачам, преподавателям и другим работникам бюджетного сектора.

³ В.Путин: «Нам нужна новая экономика». Газета «Ведомости», 30.1.2012, Указ Президента РФ от 7 мая 2012 г. N 596 "О долгосрочной государственной экономической политике", Указ Президента РФ от 7 мая 2012 г. N597 "О мероприятиях по реализации государственной социальной политики".

- Ограничение бюджетных заимствований, чтобы не отвлекать ресурсы, которые могли бы быть направлены на частные инвестиции.
- Отказ от попыток подстраивать налоговую систему под растущие расходные обязательства.
- Снижение инфляции, необходимое для того чтобы избежать инфляционного «налогообложения» активов и таким образом укрепить стимулы для сбережений.
- Развитие институтов, поддерживающих формирование и более эффективное использование «длинных денег».
- Увеличение уровня нормы накопления не менее чем до 25% ВВП к 2015 году и до 27% – к 2018 году.
- Радикальное повышение с этой целью инвестиционной привлекательности российской экономики. Для этого предложено в частности повысить позиции Российской Федерации в рейтинге Всемирного банка по условиям ведения бизнеса со 120-й в 2011 году до 50-й – в 2015 году и до 20-й – в 2018 году.

Последняя задача, конечно, играет ключевую роль в достижении поставленных целей. Правительство в сотрудничестве с бизнесом разработало в рамках «национальной предпринимательской инициативы» дорожные карты преодоления ключевых препятствий для ведения бизнеса. Целый ряд мер предполагается на институциональном уровне. Планируется ввести оценку работы руководителей ведомств и региональных руководителей на основе индикаторов качества инвестиционного климата.

Ключевые меры макроэкономической политики на период до 2018 года

Монетарная политика

В докризисный период ЦБ проводил политику управляемого обменного курса. В условиях дорожающей нефти и растущего притока капитала это позволяло сдерживать номинальное укрепление рубля, но не спасало от его реального укрепления, которое происходило за счет высокой инфляции. Не менее важно, что проводимая курсовая политика создавала впечатление его стабильности. Тем самым денежные власти потеряли возможность управлять процентными ставками, импортируя низкие ставки ведущих финансовых рынков.

Такая политика объективно способствовала перегреву российской экономики и, значит, усилению ее уязвимости для последующего кризиса.

Сразу после международного финансового кризиса Центральный банк объявил об изменении своих подходов к проведению денежно-кредитной политики и начал последовательный переход к более гибкому формированию обменного курса и повышению приоритетности достижения целевой инфляции как главной своей задачи. В 2012 году ЦБ заявил о переходе к 2015 году к политике плавающего обменного курса и таргетирования инфляции. Это даст денежным властям возможность управлять процентными ставками. Центральный банк подтвердил свою позицию увеличением волатильности обменного курса, сокращением масштабов интервенций на валютном рынке, а также повышением базовых процентных ставок в сентябре 2012 года (в ответ на ускорение инфляции).

В 2011 году инфляция оказалась минимальной за двадцать лет новой российской истории, составив 6,1%. В 2012 году неурожай увеличил инфляцию, однако Центральный банк по-прежнему ставит задачи ее устойчивого снижения до 4-5% в 2014-2015 гг.

Налогово-бюджетная политика

Сокращение величины нефтегазовых доходов бюджета, согласно прогнозу правительства, к 2015 г. упадет примерно на 2 процентных пункта ВВП по сравнению с 2011-2012 гг. (Таб.3). Примерно на столько же снизятся доходы центрального правительства (где в основном сконцентрированы нефтегазовые доходы).

Когда снижаются доходы и появляются дополнительные расходные обязательства, простые решения состоят в повышении налогов либо увеличении бюджетного дефицита. Однако оба варианта пошли бы во вред экономическому росту и задаче диверсификации экономики. Учитывая это, принято решение отказаться от обоих «легких» путей. Напротив, в бюджетном послании Президента⁴, где определяется общая бюджетная стратегия страны, обещано, что налоговая нагрузка на несырьевые сектора экономики не будет повышаться, по крайней мере до 2018 года. Это обеспечит предсказуемость налоговой политики государства, повысит конкурентоспособность налоговой системы и улучшит инвестиционный климат.

⁴ Бюджетное послание Президента Российской Федерации о бюджетной политике в 2013-2015 годах. 28 июня 2012 года.

Второе принципиальное решение состоит в том, что, начиная со следующего года, восстанавливается действие бюджетных правил, т.е. Россия возвращается к жесткой бюджетной дисциплине. Расходы бюджета будут теперь основываться не на ожидаемой цене на нефть, а на ее среднем значении за длительный период. Такой подход значительно снижает зависимость бюджета и всей экономики от колебаний конъюнктуры нефтяного рынка, поскольку расходы не будут зависеть от текущей стоимости нефти. Сбережение при благоприятной конъюнктуре избыточных доходов в Резервном фонде обеспечит бюджету страховку на случай падения нефтяных цен.

До кризиса бюджетные правила предусматривали поддержание стабильной величины нефтегазового баланса (выраженного в процентах ВВП). Однако всякое целевое значение этого показателя основывается на ожидаемом уровне будущих цен на нефть и газ. Новая модель управления обеспечивает автоматическую настройку предельных бюджетных расходов под меняющуюся динамику цен на углеводороды. При этом адаптация бюджета к краткосрочным отклонениям цен от тренда обеспечивается за счет сбережения сверхдоходов в резервном фонде в период высокой конъюнктуры и использования ранее накопленных в таком фонде средств при падении цен. Напротив, адаптация к устойчивому изменению уровня цен на нефть происходит за счет коррекции расходной политики.

Вписаться в жесткие бюджетные правила и одновременно обеспечить выполнение принятых социальных обязательств – непростая задача. Особенно трудными окажутся следующие два года, когда расходы будут оставаться в реальном выражении на одном и том же уровне, и расти только на величину инфляции. Эти годы станут переходными, а затем, начиная с 2015 года, бюджет должен выполнять бюджетные правила в полной мере. К этому моменту восстановится сбалансированность федерального бюджета. В целом за 2013-2015 гг. расходы федерального бюджета снизятся более чем на 2 процентных пункта к размерам ВВП.

Таблица 2. Параметры федерального бюджета на 2012-2015 гг. (% ВВП)

	Оценка	Проект Закона о бюджете		
	2012	2013	2014	2015
Доходы	20,7%	19,3%	19,0%	18,8%
Нефтегазовые	10,5%	8,9%	8,5%	8,4%
Ненефтегазовые	10,2%	10,4%	10,5%	10,5%
Расходы	20,9%	20,1%	19,2%	18,8%

Баланс	-0,2%	-0,8%	-0,2%	0,0%
Ненефтегазовый баланс	-10,7%	-9,7%	-8,7%	-8,4%

Последние шаги в бюджетной сфере подвергаются критике с разных сторон. Так, часть экономистов доказывает, что меры по бюджетной консолидации, предусмотренные на предстоящие годы, подорвут экономический рост. Это соображение могло быть справедливо, если бы объем производства в российской экономике был намного ниже потенциального. Однако на самом деле наша экономика сейчас растет близко к уровню своего потенциального роста - у нас практически полностью задействованы конкурентоспособные мощности, невысокая и снижающаяся безработица. И поэтому главная задача - не поддерживать спрос, как в большинстве развитых стран, за счет дополнительных бюджетных трат, а добиться наращивания, прежде всего, частных инвестиций. Однако пока происходит отток капитала – финансовые ресурсы, которые могли бы пойти на инвестиции, уходят из страны. Эту проблему надо решить, иначе невозможно сохранить нынешние темпы роста экономики. В части использования нефтегазовых доходов Правительство наметило компромиссное решение: сверхдоходы, поступающие из этого сектора направляются в Резервный фонд, пока там не накопится нормативная сумма 7% ВВП. После этого до половины сверхдоходов будет использоваться на финансирование инфраструктурных проектов.

В условиях жесткой экономии общий подход должен состоять в том, что надо наращивать эффективность расходов. Это, например, государственные закупки, из-за неэффективности которых, по оценке экспертов, мы теряем до триллиона рублей в год. Сравнение с другими странами показывает, что у нас низкая эффективность использования средств при строительстве дорог, других госинвестиций. Для решения всех таких задач правительство приняло программу повышения эффективности расходов, в которой заложены новые стимулы для бюджетополучателей. Один из главных ее пунктов – переход к «программному бюджету», в рамках которого любые расходы будут увязываться с эффектом, который должен благодаря им достигаться. Финансирование бюджетных учреждений планируется заменить закупкой государством социальных услуг, которые они должны предоставлять. Экономия от таких реформ оценивается в 10-15% соответствующих расходов. Создаются серьезные стимулы для повышения эффективности и бюджетных секторов.

Региональным бюджетам также предстоит решать проблему отказа от неэффективных расходов. Отличие от федерального бюджета состоит в том, что в одном случае необходимость экономии обусловлена сокращением доходов, а в другом – увеличением расходов на повышение оплаты труда в образовании и здравоохранении. Регионам приходится искать свои источники повышения эффективности и внутренние резервы за счет отказа от менее приоритетных трат. Один из потенциальных источников экономии – сокращение занятости в бюджетном секторе. В настоящее время по числу занятых в бюджетном секторе на тысячу населения Россия превосходит и развитые страны, и государства, сопоставимые с нами по уровню развития экономики.

Если с точки зрения общей стратегии бюджетная политика находится на верном пути, то структура государственных расходов меняется не в лучшую сторону. В докризисный период быстрее всего росли расходы, направленные на развитие экономики (включая инвестиции в инфраструктуру) и развитие человеческого капитала (образование, здравоохранение). В ходе кризиса на первый план вышли социальные расходы – прежде всего, пенсионные, а на нынешнем этапе лидерами оказываются военные расходы и расходы на общественную безопасность. Такие сдвиги представляются многим экономистам неоправданными в двух отношениях. Во-первых, по величине пенсионных выплат (9% ВВП) и расходов на оборону и безопасность (в сумме порядка 6% ВВП) мы заметно превосходим характерный для стран ОЭСР (куда Россия планирует скоро вступить) уровень (7,5% ВВП в первом случае и 3,5% ВВП во втором), тогда как, например, по расходам на здравоохранение (3,5% ВВП) заметно отстаем от среднего по странам ОЭСР уровня (5,8% ВВП). Второй аспект проблемы состоит в том, что, как показывают межстрановые исследования, только «продуктивные» государственные расходы, направленные на накопление физического и человеческого капитала, способствуют долгосрочному росту экономики.

Важная проблема бюджетной политики – судьба системы социального страхования. В 2002 году в России в ходе реформы была создана современная пенсионная система, включающая три компонента: базовые пенсии (минимальные социальные гарантии), страховые пенсии, построенные по принципу номинальных индивидуальных счетов (в соответствии со шведским опытом), и накопительная компонента. Однако последующие шаги все дальше уводили пенсионную систему от первоначального замысла. Решения о снижении ставок пенсионных взносов (2005 год) и повышении размеров пенсий (2009-2010

гг.) привели к тому, что более половины выплат стали финансироваться за счет общих доходов бюджета, а не пенсионных взносов. В 2010 г. отменены базовые пенсии, а в настоящее время правительство обсуждает предложенное Министерством труда и социального развития значительное перераспределение взносов из накопительной в распределительную компоненту. Отчасти это объясняется тем, что государственной управляющей компании не удавалось обеспечить для размещаемых средств накопительной системы доходность выше инфляции, отчасти необходимостью проведения бюджетной консолидации. Проект новой реформы не содержит предложений, которые позволяли бы решить проблему ухудшения пропорции между числом пенсионеров и работающего населения, которая стоит перед Россией так же остро, как перед Европой и другими развитыми странами. Таким образом, рано или поздно придется вернуться к реформированию пенсионной системы и пойти на непопулярные, но необходимые реформы: повышение пенсионного возраста, увеличение стажа работы, необходимого для получения права на трудовую пенсию, ограничения на получение пенсии работающими гражданами, более экономную индексацию назначенных пенсий и т.д. По всем этим параметрам российская пенсионная система пока является одной из наиболее «щедрых». Граждане могут получать пенсию после достижения 55 (женщины) или 60 (мужчины) лет, для этого им достаточно иметь 5 лет стажа. Почти треть работников по тем или иным причинам имеет право на получение пенсии в более раннем возрасте. Никаких ограничений на получение пенсий работающими пенсионерами нет, и работает около трети пенсионеров по старости.

Можно понять нежелание властей брать ответственность за непопулярные меры. Вместе с тем, отметим, что из 15 стран, ранее входивших в состав СССР, 12 уже приняли решение о повышении пенсионного возраста. Средний пенсионный возраст по постсоветским странам составляет сейчас 58 лет для женщин и 62 года для мужчин. Неизбежный характер таких решений ясен, и попытки отказаться от них лишь делают будущее повышение пенсионного возраста более болезненным с экономической и политической точки зрения. В целом макроэкономические параметры бюджета, как и решение восстановить действие бюджетных правил – важные шаги по возвращению к здоровой бюджетной политике. Ключевая задача теперь состоит в том, чтобы компенсировать последствия ухудшения структуры государственных расходов повышением их эффективности. Это нелегкая, но в принципе выполнимая задача, если она действительно станет приоритетом для правительства,

как того заслуживает. Примерно то же самое можно сказать о сформулированных задачах макроэкономической политики в целом. Решить их очень непросто, но если удастся достигнуть существенного прогресса в решении поставленных задач, то российская экономика может рассчитывать на рост порядка 4% в год, при последовательном снижении инфляции, сохранении устойчивого счета текущих операций и поддержании долгосрочной бюджетной сбалансированности.