

УТРОМ СТИМУЛ, ВЕЧЕРОМ — РОСТ

Главное — это избыточное государственное регулирование. По-видимому, нужно серьезно менять систему управления, менять стимулы для всех уровней управления.

Евсей Гурвич, руководитель Экономической экспертной группы, член Экономического совета при Президенте РФ, заместитель председателя Общественного совета при Минфине России, учит главного редактора «Вестника НАУФОР» Ирину Слюсареву, по каким экономическим индикаторам можно определять опасность.

Евсей Томович, очень хочется задать не очень макроэкономический, зато животрепещущий вопрос. Как вы оцениваете экономическую составляющую декабрьских соглашений между Россией и Украиной? В частности, тот факт, что Россия анонсировала выкуп евробондов Украины на 15 млрд долларов на средства ФНБ?

Иногда в предоставлении помощи, кроме экономической составляющей, есть и внешнеполитическая. Экономическую составляющую мы не можем до конца оценить, поскольку не знаем всех условий. На Украине, например, высказывают предположения, что эта помощь предоставлена под залог или в обмен на обещания каких-то стратегических активов, — например, участие в системе транспортировки газа. Таким образом, если Россия получит эти активы, то поставки российского газа в Европу существенно упростятся. Но мы не знаем, верны ли такие предположения, имеют ли они основания.

Пока мы должны исходить из того, что Россия вложила средства Фонда национального благосостояния на коммерчески невыгодных условиях. Облигации с такими рейтингами, с такой степенью риска на рынке можно купить с доходностью порядка 11% - мы же купили их с купонным доходом 5%. Соответственно, если рассчитывать относительно всего обещанного объема 15 миллиардов долларов, то 6% от суммы — субсидии украинской стороне. Это 900 миллионов долларов в год за счет российского Фонда национального благосостояния.

По условиям переговоров, как мы знаем, для Украины были также снижены цены на газ. Опять-таки неизвестно, как эти цены будут меняться. Но если исходить из цены нынешнего года и той цены, по которой договорились проводить поставки, то это опять субсидии порядка 400 миллионов долларов в год.

Отчасти это субсидирование может компенсироваться тем, что мы поддержим украинскую экономику, предотвратив там кризисный спад и сохранив тем самым рынок для своих товаров. Но это не такой уж решающий для России рынок. На Украину приходится лишь 4,5% нашего товарного экспорта. При этом почти половину объема составляют нефть и газ, которые (в общем-то) могут быть поставлены на другие рынки. То есть украинский спрос не является уникальным. Поэтому какие-то экономические приобретения есть, но они незначительны по сравнению с величиной субсидий. Понятно, что речь идет об использовании средств Фонда национального благосостояния и Газпрома на решение геополитических задач.

— Можете ли вы прокомментировать послание Путина Федеральному собранию и пресс-конференцию президента?

— К сожалению, ни в недавнем послании Путина Федеральному собранию, ни во вчерашней пресс-конференции я не увидел радикально новых идей и инициатив.

В послании Федеральному собранию содержались некоторые вполне здравые соображения, но они соответствуют благополучному состоянию экономики. Сейчас же произошло резкое и неожиданное экономическое замедление. Правительство ожидает в 2014 году экономический рост на уровне 2,5% — это ниже, чем предполагалось еще недавно, а фактически динамика может оказаться еще ниже. И рост этот совершенно не соответствует нашим геополитическим амбициям, которые, как мы видим, требуют серьезных ресурсов, он не соответствует тем расходным программам, которые мы взяли на себя. Поэтому нужно переламявать ситуацию. Диагноз поставлен в общих чертах — сказано, что росту препятствуют внутренние причины. А в чем конкретно состоят эти причины, что нужно изменить и что сделать, чтобы переломить ситуацию? Ответов на эти вопросы, к сожалению, в послании не прозвучало. Речь удивила отсутствием существенно новых идей и инициатив.

— Каковы могли бы быть изменения? Можно ли считать, что основные проблемы сейчас — это слабый рост, проблемы бюджета, наметившиеся проблемы в банковской сфере, проблемы деофшоризации?

— Деофшоризация — вопрос другого уровня, это одна из возможных частных мер.

Давайте начнем с темпов роста.

Наши впечатляющие цифры роста в докризисный период в основном объясняются, прежде всего, многократным удорожанием нефти. С другой стороны, имел значение также бурный рост кредитования в мире, который, по сути, стал причиной кризиса. Он вызвал огромный приток капитала в страны с формирующимися рынками, включая Россию, в результате чего вызвал в этих странах аномальный рост внутреннего спроса. По сути это была модель легкого роста, когда ничего не нужно делать, — не нужно улучшать условия для бизнеса, развивать и совершенствовать финансовую систему. Сейчас этих двух факторов нет — и в обозримом будущем их не будет.

Мы столкнулись теперь с ситуацией, когда рост требует серьезных усилий, и наша экономика оказалась к этому не готова.

Хотя кое-что делается. Например, сейчас реализуется программа улучшения делового климата в рамках национальной предпринимательской инициативы, которая обсуждалась на недавнем заседании экономического совета при президенте.. В рамках этой программы разработаны дорожные карты по традиционно проблемным для нашей страны направлениям, — таким, как облегчение экспорта российских товаров, облегчение получения разрешения на строительство, подключения к энергосетям. Сейчас готовятся новые дорожные карты — по развитию конкуренции и другие.

Это правильное направление, хотя мы движемся по нему медленнее, чем изначально предполагалось. Дай бог, чтобы это не заглохло, как было с прежними программами и инициативами.

Но это не единственное и не главное направление реформ. Все понимают, что главное — это избыточное государственное регулирование. У нас были программы по смягчению и устранению административных барьеров, по административной реформе. Программы были вроде бы реализованы, но эффект все равно оказался не слишком большим. Значит, нужно разобраться, почему прошлые программы деbüroкратизации не дали того эффекта, на который мы рассчитывали. Что нужно сделать для того, чтобы они работали?

По-видимому, нужно не просто принимать меры, а серьезно менять систему управления, менять стимулы для всех уровней управления. Недавно на семинаре Высшей школы экономики обсуждалось интересное исследование, обнаружившее отрицательную связь между темпами роста экономики региона и вероятностью переназначения губернатора. Иными словами, наблюдается парадокс: чем лучшие результаты показывает регион, тем меньше шансов у его руководителя сохранить свою должность. Это значит, что у высших государственных чиновников этого уровня нет стимулов поддерживать экономику и стимулировать ее рост. А без стимулов не будет развития! Если нет стимулов на

муниципальном, региональном уровне привлекать инвестиции, создавать условия для роста, то и самого роста никогда не будет.

Мы видим, что на сегодня таких стимулов нет. В этих условиях федеральные программы улучшения условий для бизнеса не будут работать, — потому что в улучшении не заинтересованы на местах.

Конечно же, нужно радикально снизить степень участия государства в экономике. Мы видим, что государственные компании выведены из рыночного сектора. И опять-таки у них нет нормальных стимулов.

Рыночные стимулы сочетают в себе и кнут, и пряник. Пряник — это заинтересованность в прибыли. Кнут — это уход компании с рынка, если она неэффективна.

У наших госкомпаний нет кровной заинтересованности в прибыли, а если у нее возникают проблемы, то она обращается к государству за дополнительной поддержкой в том или ином виде. Многие компании являются естественными монополиями, их тарифы регулирует государство. Соответственно, они могут договориться о более благоприятном регулировании своих тарифов, могут получить налоговые льготы. (Мы видим массу таких примеров.) Они могут получить кредиты на льготных условиях или еще какую-то государственную поддержку в виде субсидий (наша страна вообще отличается большими масштабами разнообразных субсидий). То есть опять-таки у компаний с участием государства нет стимулов повышать свою эффективность, они и так решают свои проблемы. Но часто они решают эти проблемы за счет других отраслей. Мы видим, что за последние пять лет происходил опережающий рост тарифов на газ. Как бы это ни обосновывалось, факт, что это идет в ущерб конкурентоспособности остальной экономики.

— Но когда была сделана попытка обуздать тарифы монополий, они сразу стали объявлять о сокращении инвестиционных программ.

— Пока что принято решение заморозить тарифы только на будущий год, но действительно есть серьезная угроза, что заморозка тарифов приведет к сокращению инвестиционных программ монополий.

На самом деле, если брать не глобальные причины замедления, а непосредственные, то главным источником замедления в 2013 году было неожиданное резкое сокращение инвестиционных программ крупных государственных компаний (прежде всего, Газпрома). Это показывает, кроме всего прочего, и недостаточно высокий уровень управления этих компаний. Оказалось, что одни крупные проекты завершены, а

следующие не стартовали. Встает вопрос, почему же планирование проводится таким образом, что возникает резкий перерыв в инвестициях, инвестиционные каникулы? Без решения этих фундаментальных проблем мы обречены и впредь топтаться на уровне 2%-ного роста.

А как раз о решении этих проблем не было сказано ничего конкретного. Наоборот, мы видим, что программа приватизации буксует. В этом году она полностью провалена, и нет уверенности, что на следующую трехлетку ситуация улучшится.

— **Вы сказали, что о деофшоризации имеет смысл говорить отдельно.**

Да, безусловно, это отдельная тема.

Деофшоризация — действительно серьезная проблема. С одной стороны, при гонении на оффшоры нужно бы не выплеснуть с водой ребенка. Ведь оффшорные схемы используются не только в России. Иногда это нормальная часть бизнеса. Но у нас, конечно, она приобрела столь гипертрофированные размеры, что уже нужно с этим бороться.

Но лечение всегда должно начинаться с диагноза. Почему у нас так гипертрофировалось оффшорное ведение бизнеса? Понятно, что с одной стороны, это делается для «оптимизации» налогообложения. Но не менее важный мотив — это уход от избыточного регулирования и от существующих рисков, в том числе рисков для собственности.

Поэтому не нужно пытаться бороться с офшорами только за счет кнута, то есть однозначно отказывать компаниям, зарегистрированным в офшорах, в государственной поддержке и не допускать их к государственным контрактам. Что касается государственной поддержки, то эта мера верна. Что касается государственных контрактов, то здесь вопрос неоднозначный. Лишение контракта — это кнут в чистом виде. На самом деле можно надеяться на положительные результаты для экономики, если одновременно с кнутом предложить также и пряник. То есть нужно сказать компаниям, что их мотивы для деофшоризации понятны, но государство, со своей стороны, будет принимать определенные меры для снижения рисков и избыточного регулирования (которые как раз и выталкивают наши компании в офшоры). Но таких доводов мы не услышали. Мы услышали только угрозы для компаний, зарегистрированных в офшорах. Мне кажется, нужно половину мер по деофшоризации (в виде «кнута») дополнить второй половиной (в виде «пряника»).

— **То есть, важнейший критерий — все-таки эффективность компании, правильно? Если выбирать компании не по их эффективности, а лишь по «прописке», то ничего этим не добиться.**

— Если говорить об участии в госзакупках, то да, этим мы ослабляем конкуренцию.

Может быть, теперь немного поговорим о ситуации с банками?

На самом деле всем всегда было понятно, что в шкафах нашей банковской системы хранится множество скелетов. Тем не менее годами эти скелеты были живее всех живых.

На мой взгляд, все равно рано или поздно нужно было ими заняться. Но ситуация показывает, что заниматься подобными вещами лучше рано. А в России получилась парадоксальная ситуация: когда был высокий рост экономики, регулятор не чистил банковскую систему, чтобы не замедлить этот рост. А когда наступили времена низкого роста, то начали чистку, руководствуясь тем, что экономика все равно не растет.

Это неверная логика. До кризиса наша экономика была перегрета, рост не соответствовал ее возможностям. И как раз в это время было полезно охладить экономику. Это был подходящий период для чистки банковской системы. Сейчас экономика, наоборот, работает ниже своего потенциального уровня, и ее лучше было бы дополнительно не тормозить. Поэтому проводить чистку сейчас достаточно болезненно. Все нужно делать в свое время. А мы все сделали наоборот.

Понятно, что здесь важны также сигналы, посылаемые регулятором банкам. Если все банковское сообщество представляет, у каких банков отрицательный реальный капитал, какие банки занимаются отмывкой, и Центральный банк в это время ничего не делает, то этим он посылает сигнал, что все это разрешено. Если же Центральный банк начинает отзывать лицензии, то это сигнал, что с определенными проблемами он отныне не будет мириться. Но для того чтобы сигнал был эффективным, банки должны понимать, с чем именно борется Центральный банк.

— **Какова ваша версия? С чем именно борется Центробанк — с отмыванием, с отрицательным капиталом?**

— Это не должно быть моей версией. Я говорю о том, что сам Центральный банк должен явно озвучить свои цели, иначе его борьба будет неэффективна. Ясные сигналы многократно усиливают эффект. Понятно, что у борьбы всегда есть и положительный эффект, и издержки. Но для того чтобы положительный эффект превысил издержки, нужна назидательность в сигналах. Но пока мы не видим этой назидательности, банки лишь догадываются, с чем конкретно борется Центральный банк.

— **Поэтому я и спросила о вашей личной версии.**

— Как версия — возможно, Центральный банк решил закрыть самые одиозные банки по всем направлениям. Но все-таки, возможно, что моя версия — лишь одна из многих неправильных. Тогда как хотелось бы знать именно правильную версию из первоисточника.

— **Вы сказали, что сейчас «в том числе не проводится мер по совершенствованию финансовой системы». А что, с вашей точки зрения, нужно сделать для улучшения финансовой системы?**

— Я сказал иначе, что до кризиса все росло само собой, и можно было не предпринимать никаких мер, в том числе по улучшению финансовой системы. Такие меры — это, в том числе, и то оздоровление, которое начал сейчас Центральный банк. Но ведь эти проблемы появились не сегодня. На этот счет существует удивительное единодушие. Все понимают, что это проблемы не сегодняшнего дня, а застарелые. До кризиса был благоприятный период для того, чтобы заниматься описанными проблемами, а мы занялись ими в самый неблагоприятный момент.

— **Про бюджет скажете пару слов? Заложены ли какие-то серьезные опасности в тех цифрах, которые озвучены?**

— Ситуация с бюджетом достаточно напряженная, сразу по нескольким причинам. Есть краткосрочные и долгосрочные проблемы. Краткосрочные связаны с тем, что мы набрали обязательств в расчете на то, что экономика будет расти очень быстро. Было такое представление - ну хорошо, рост будет составлять не 7%, как до кризиса, но хотя бы 5%. Под это были резко увеличены пенсионные выплаты в 2010 году, принята государственная программа вооружений, повышено денежное довольствие военнослужащим и правоохранительным органам. А экономика резко замедлилась. В принципе, это та самая схема, по которой произошел кризис в Греции. То есть у греков была с бюджетом не очень благоприятная ситуация, но и совсем не катастрофическая — до тех пор, пока не случился кризис и не замедлился рост. После этого единственного шока страна оказалась в глубоком кризисе. Мы, конечно, далеки от Греции, у нас не такой большой дефицит бюджета, у нас маленький государственный долг, но все же. Кроме взятых обязательств есть еще майские указы президента, очень весомые с точки зрения бюджета. Соответственно, ситуация напряженная.

В этом есть и хорошая сторона. У нас возникли стимулы повышать эффективность расходов. И об этом сейчас много говорят. Есть новый принцип бюджетирования — переход на программный бюджет, который изначально и был задуман как средство повышения эффективности. То есть, деньги не просто выделяются, а выделяются на решение конкретных задач. Соответственно, ресурсы сопоставляются с целями. Если этот принцип поневоле начнет работать (поскольку у нас если и бывает прогресс, то вынужденный), то будет замечательно. У России есть опыт кризиса 1998 года. С одной стороны, мы тогда осознали, насколько болезненной может быть наша зависимость от конъюнктуры нефтяного рынка и уже с оглядкой на это проводили затем бюджетную политику, создали сначала стабилизационный фонд, потом резервный и ФНБ, наращивали обязательства осторожно (но происходило это до поры до времени).

До кризиса существовал регулярный дефицит бюджета — порядка 8% ВВП. После кризиса 1998 года его было просто нечем финансировать, за исключением возможности печатать деньги. И тогда страна поневоле сократила госрасходы. Сейчас мало кто помнит, но всего за два года госрасходы снизились больше чем на 10% ВВП, с 45% — до 34-35%. И экономика при этом не остановилась, а, наоборот, в 2000 году показала рекордный рост в 10%. Если и в этот раз мы поневоле повысим эффективность расходов, то это будет замечательным достижением.

В долгосрочной перспективе у России серьезные проблемы, связанные с тем, что не растет добыча нефти. Но экономика хоть и медленнее, но все-таки будет расти, поэтому доля нефтегазового (в первую очередь нефтяного) сектора в проценте от ВВП будет сжиматься.

— **Но это, может быть, хорошо?**

— Да, во всем есть плюсы и минусы. Налоговая нагрузка в этом секторе в два с половиной раза больше, чем в остальной экономике. Не потому, что к этой отрасли предвзятое отношение, а потому что там есть природная рента, которая принадлежит не компаниям, а всей стране (большая ее часть в нефтяном секторе). Соответственно, этой ренты будет все меньше, и доходы бюджетной системы в процентах к ВВП будут падать.

С другой стороны, демографическая ситуация ухудшается, и если не проводить по-настоящему серьезных реформ, включающих повышение пенсионного возраста и другие неприятные, непопулярные меры, то пенсионные расходы будут расти. Получаются ножницы — доходы в процентах к ВВП падают, а расходы в процентах к ВВП растут.

— **А по факту разве сейчас не происходит повышение пенсионного возраста? Имею в виду, что сейчас, скажем, будут стимулировать граждан к более позднему выходу на пенсию.**

— Не уверен, что эти стимулы будут работать. Все время увеличивается доля тех, кто продолжает работать по достижении пенсионного возраста, это так. Но они оформляют и получают пенсии, при этом продолжая получать зарплату. И эта доля работающих пенсионеров все время растет. Но будут ли граждане пользоваться стимулами, чтобы позже оформлять саму пенсию? Я в этом сильно сомневаюсь. К государству нет доверия. И поэтому люди предпочитают синицу в руке — лучше я получу деньги сейчас, а то потом поменяют правила игры. А мы видим, что правила игры, и в пенсионной системе в том числе, все время меняют.

— **То есть, створ между слабым ростом и ростом обязательств становится все больше, и пока не видно, за счет чего можно было бы расти?**

— Частично видно. Мы стали говорить о повышении эффективности. В бюджетном послании президента сказано четко и честно, что мы достигли предела в той политике, которую использовали раньше, — для решения всякой проблемы выделять каждый раз новые деньги. Сейчас подход надо кардинально менять. Нужно решать проблемы за счет того, чтобы находить внутренние резервы, перераспределять их, повышать эффективность.

Но очевидно, что выполнить это труднее, чем сказать. И пока факт, что доходы будут падать, а обязательства (хотя бы из-за демографической ситуации) расти.

— **Вызов налицо. А что может быть индикатором того, что с этим вызовом мы справляемся?**

— Индикатор простой. Если начнет расти дефицит бюджета, если будет наращиваться государственный долг и не очень эффективно тратиться резервы (в первую очередь средства ФНБ, сейчас уже хотят использовать и пенсионные накопления), — это будет достаточно определенным знаком того, что мы идем в опасном направлении.