

## ПРОБЛЕМЫ ПЕРЕХОДА К ЭКОНОМИЧЕСКОМУ РОСТУ

В экономике нет отраслей, где было бы оправдано  
сохранение государственной собственности

Выступление на семинаре Московской школы политических исследований в Голицыно (июль 1996 года). Опубликовано в газете «Сегодня» 14 августа 1996 года.

За пять лет реформ была решена важнейшая задача — инфляция снизилась до 1,5–1,2 % в месяц. Но цена, заплаченная за эту победу, оказалась очень велика. В отличие от большинства стран Восточной Европы, инфляцию удалось обуздать только с третьей попытки, и столь длительный период высокой инфляции привел к очень глубокому падению производства — до 50% по официальным оценкам, и несколько меньше, если принимать во внимание переход части производства в “теневой” сектор.

Тем более актуальной проблемой после победы над инфляцией становится обеспечение экономического роста. Ключом к этому являются частные инвестиции, а задачей правительства — создание для них благоприятной экономической среды.

Можно выделить три группы вопросов, которые кабинету министров так или иначе придется решить, чтобы обеспечить стабильный экономический рост.

### **Краткосрочные задачи:**

- сокращение бюджетного дефицита,
- повышение уровня сбора налогов.

В течение апреля—мая текущего 1996 года государственный долг России вырос с 12 до 19% ВВП, что неопровержимо свидетельствует о слишком высокой цене, уплачиваемой государством за покрытие бюджетного дефицита неинфляционными методами. В предвыборный период реальная процентная ставка по ГКО достигала 150%.

При такой ставке процента невозможны никакие инвестиции. Более того, начинается отток оборотных средств с предприятий в финансовый сектор, и тот кризис ликвидности, который мы наблюдаем в экономике, в значительной степени вызван высокими процентами, уплачиваемыми по ГКО.

Причина столь высокого уровня заимствований проста: государство не собирает тех налогов, которые ему причитаются, и вынуждено занимать у кредитора то, что не может получить у налогоплательщика.

Расходы госбюджета достаточно низки, и в 1996 году по сравнению с 1995 годом они упали еще больше. Однако налоговые поступления сокращаются опережающими темпами. При этом значительная часть налогов уплачивается не деньгами, а денежными суррогатами, прежде всего налоговыми освобождениями и разными формами налоговых зачетов.

В результате в казне не хватает наличности даже на то, чтобы профинансировать расходы по заработной плате работникам бюджетной сферы. Если правительство хочет избежать бюджетного кризиса, в ближайшие два—три месяца казна должна начать получать живыми деньгами хотя бы 10—11% ВВП.

Для этого необходимо закрыть две основные фискальные лазейки: налоговые льготы, получаемые официальным путем, и налоговые мошенничества, осуществляемые явочным порядком.

Налоговые льготы для одних стимулируют неуплату налогов другими и поднимают налоговые ставки до таких высот, что платить их возьмется только финансовый самоубийца. Не секрет, что первыми получателями этих льгот являются крупнейшие предприятия, поэтому проблема налоговых льгот — это прежде всего политическая проблема противостояния лоббизму.

Другой способ уклонения от налогов — это прямое мошенничество. Чаще всего оно связано с созданием многочисленных “дочерних” предприятий, на счета которых и поступают деньги, причитающиеся головной компании.

Сейчас в правительстве уже лежит пакет документов, которые позволят в случае их реализации существенно увеличить сбор налогов. Но ключевым моментом, как представляется, может стать начало процессов о банкротстве предприятий-неплательщиков. Речь идет не только о смене руководства, но и его ответственности за недобросовестное управление и финансовые махинации. Налоги начнут платить только в случае, если за их неуплату привлекут к суду несколько крупных фигур нашего промышленного истеблишмента.

Следует подчеркнуть, что меры налоговой политики направлены на отмену льгот, а не на увеличение налогового бремени. Напротив — именно равномерное распределение налогов будет способствовать снижению налоговых ставок и восстановлению между производителями рыночной конкуренции взамен соперничества на бюрократической ярмарке привилегий.

Повышение уровня сбора налогов позволит уменьшить заимствование на рынке ГКО и тем самым снизить ставку процента. Судя по опыту других стран с переходной экономикой, реальная ставка процента, при которой инвестиции могли бы пойти в промышленность, должна быть на уровне 30–40% годовых. Если мы добьемся такой ставки с одновременным увеличением срочности предоставляемых финансовых ресурсов, это намного увеличит ликвидность экономики и уменьшит отток средств из реального сектора на финансовые рынки.

Помимо ГКО значительная часть сбережений находится в долларах, и долларизация российской экономики внесла значительный вклад в кризис ликвидности. В предвыборный период этому способствовала политическая нестабильность. Сейчас мы можем надеяться, что процесс пойдет вспять, однако дедолларизации в настоящее время препятствует неустойчивость российской банковской системы. Стабилизация последней — еще одна важнейшая краткосрочная задача кабинета министров, целью которого является обеспечение экономического роста.

#### **Среднесрочные приоритеты:**

- решение проблемы естественных монополий,
- снятие нагрузки с обрабатывающей промышленности.

Практически единственным сектором отечественной экономики, где сохранились регулируемые цены, является сектор естественных монополий. Механизмы ценообразования в этих отраслях — затратные, а надлежащий контроль за издержками естественных монополистов пока не налажен. В результате цены на продукцию естественных монополий росли в последнее время опережающими темпами.

Это было не так заметно в период высокой инфляции, однако при стабильных ценах возникает устойчивый ценовой перекос в пользу естественных монополий и перераспределение финансовых потоков в пользу этого сектора.

Одна из постоянных жалоб наших промышленников — низкий уровень инвестиций. Однако этого нельзя сказать о естественных монополиях. Например,

инвестиционная программа Министерства путей сообщения в 1996 году составит 14 трлн руб. (0,7% ВВП), «Газпрома» — 20 трлн руб. (около 1% ВВП). Для сравнения — инвестиционные ресурсы федерального бюджета составят всего 10—12 трлн руб.

Проблема состоит в том, что, с одной стороны, эти инвестиционные фонды формируются за счет утверждаемых сверхтарифов, то есть получается, что государство тем самым утверждает размеры инвестиций. С другой стороны, государство не контролирует эффективность расходования этих средств. В связи с этим стоит рассмотреть вопрос о разработке так называемого расширенного инвестиционного бюджета, в который входили бы внебюджетные инвестиционные ресурсы естественных монополистов. Государство таким образом смогло бы влиять на масштабы и эффективность инвестиций, а соответственно, и на масштабы перераспределения инвестиционных ресурсов между секторами.

Возможно, наиболее болезненной проблемой с точки зрения национального накопления, например, в обрабатывающей промышленности, является перекрестное субсидирование тарифов в естественных монополиях. Сейчас население за их услуги платит в 3—5 раз меньше, чем промышленность. В результате тот, кто перевозит лес, фактически субсидирует тех, кто едет отдыхать в Сочи.

С социальной точки зрения это, может быть, и хорошо, но для промышленности — плохо, поскольку и без того высокие тарифы увеличиваются дополнительно за счет перекрестного субсидирования. И это не мелочи. Масштабы перекрестного субсидирования составляют около 1% ВВП, эта величина представляет собой прямой вычет из финансовых ресурсов предприятий.

Подобную практику необходимо ликвидировать: промышленность и население должны платить одинаково. Привилегии каким-либо группам потребителей (пенсионерам, например) следует предоставлять путем выдачи льготных билетов за счет средств бюджетов различных уровней, а не за счет промышленности.

По мере накопления опыта регулирования естественных монополий и создания нормативно-правовой базы встанет вопрос о выделении из состава естественных монополий немонапольных сегментов и их дерегулирования. В конечном счете производство электроэнергии и природного газа, перевозочная деятельность на железных дорогах не являются естественными монополиями. Собственно естественной монополией остаются лишь транспортировка газа и энергии, а также эксплуатация железных дорог.

Поэтому в перспективе мы будем иметь множество конкурирующих производителей этих видов продукции и услуг. При этом задачей регулирующих органов останется обеспечение равноправного доступа производителей к сети и регулирование тарифов за ее использование.

Нечто подобное мы уже имеем в сфере нефтепроводного транспорта, первые шаги в этом направлении делаются и в электроэнергетике, где создается оптовый рынок электроэнергии.

#### **Долгосрочные приоритеты:**

- **сокращение бюджетной нагрузки на экономику,**
- **приватизация государственных обязательств.**

Основным долгосрочным катализатором экономического роста является снижение налогового бремени на экономику, а соответственно, и сокращение государственных расходов. Сейчас в российской экономике сложилась парадоксальная ситуация. С одной стороны, суммарный уровень расходов консолидированного бюджета и внебюджетных фондов составляют около 40%, что существенно ниже европейского уровня. С другой стороны, очевидно, что бремя бюджета велико для российской экономики.

Источник противоречия прост: дело в том, что в последние годы сокращение расходов бюджета происходило не систематически, посредством его реструктуризации, а путем механического секвестрирования, вызывающего сильное социально-экономическое напряжение.

Анализ существующей структуры государственных расходов показывает возможность в долгосрочной перспективе снизить уровень расходов как долю ВВП вдвое, до 20% (естественно, уже в условиях возобновившегося экономического роста). Такое сокращение, в свою очередь, вызовет существенное увеличение уровня сбора налогов и позволит снизить номинальные ставки налогообложения не вдвое, а втрое.

В долгосрочной перспективе основные направления реформы, нацеленной на сокращение государственных расходов, просматриваются в сфере пенсионного обеспечения (около 7% ВВП) и дотаций на коммунальные услуги (около 4% ВВП).

Именно пенсионная реформа, если мы сможем ее осуществить, предопределяет темпы экономического роста России. Существующая сейчас пенсионная система носит распределительный характер, то есть выплаты нынешнему поколению

пенсионеров финансируются за счет налогов, собираемых с занятых в народном хозяйстве в настоящее время.

Между тем все страны, демонстрирующие в 90-е годы наиболее высокие темпы экономического роста, имеют накопительные пенсионные системы, которые действуют принципиально по-иному. В этих системах на пенсионные выплаты идут не налоговые отчисления текущего поколения занятых в экономике, а сбереженные самими работниками деньги.

Переход к накопительной пенсионной системе меняет стимулы, которыми руководствуются плательщики пенсионных отчислений. Отныне они будут заинтересованы в том, чтобы платить взносы, вместо того, чтобы утаивать свои заработки. В течении стадии перехода к новой системе более молодые работники станут накапливать средства на индивидуальных пенсионных счетах, в то время как более старшие (после 40 лет) будут получать основную пенсию на старых принципах.

Переход к накопительной системе позволит в значительных масштабах привлечь к обслуживанию пенсионных вкладов негосударственные пенсионные фонды, разумеется, при самом жестком контроле за их деятельностью.

Пенсионная реформа позволит коренным образом изменить норму накопления и полностью решить проблему источников инвестиций для финансирования модернизации российской экономики и обеспечения быстрого экономического роста.

На региональном уровне ключевая мера экономии — поэтапная отмена субсидий в жилищно-коммунальном хозяйстве. Существующая сейчас система не только малоэффективна, но и социально несправедлива: чем богаче семья, тем больше ее жилплощадь и, стало быть, тем выше идущие на нее дотации.

Субсидии на содержание жилья должны иметь адресную форму, то есть предоставляться только тем, у кого затраты на жилье превышают 15% совокупного дохода. Такая система позволит сберечь до 80% от существующего объема субсидий. Программа сокращения субсидий еще в 1993 году была утверждена правительством, но выполняется она с большим трудом.

Трудности в реализации программы связаны с тяжелым наследством “растратной” социалистической экономики. Например, уровень затрат тепла на содержание жилья в России в три раза выше, чем в Швеции или Канаде, находящихся в схожих климатических условиях. Потери в системах водоснабжения

тоже огромны. Ясно, что население просто не сможет полностью оплачивать все эти расходы, и местные органы власти столкнутся с валом неплатежей.

Таким образом, введение полной окупаемости затрат потребует существенных инвестиций в энергосберегающие мероприятия, в производство измерительной аппаратуры и т.п. Однако эти затраты быстро окупятся за счет снижения ресурсопотребления.

### ГОТОВНОСТЬ ЭКОНОМИКИ К ПРИЕМУ ЧАСТНЫХ ИНВЕСТИЦИЙ: ПРОБЛЕМЫ ПРИВАТИЗАЦИИ.

Возможность экономического роста связана не только с проблемой сбережений, но и с поведением субъектов инвестирования. Ликвидность и низкие процентные ставки по кредитам являются необходимым условием для притока инвестиций, но недостаточным. Нужно, чтобы предприятия были готовы принять частные инвестиции.

В этом отношении главные трудности связаны с несовершенством российской правовой структуры и незавершенностью процесса приватизации. 1995–1996 годы стали годами существенного замедления этого процесса. Между тем значительные пакеты акционированных предприятий по-прежнему находятся в государственной собственности. Управлять предприятием, имея только 5–10% акций, государство не может, но сам факт его наличия в числе акционеров отпугивает потенциальных инвесторов. Стратегический инвестор не придет в компанию до тех пор, пока ему не станет понятной дальнейшая судьба принадлежащих государству пакетов акций.

На мой взгляд, уже в среднесрочной перспективе станет неизбежным пересмотр всей концепции приватизации. С теоретической точки зрения в экономике не существует отраслей, где было бы оправдано сохранение государственной собственности. С практической точки зрения до сего дня наше государство демонстрировало полную неспособность эффективно управлять принадлежащей ему собственностью. Нет никаких оснований полагать, что в будущем ситуация улучшится. Поэтому, чем скорее государство избавится от обременяющих его активов, тем эффективнее будет работать экономика.