

ГАЗЕТА.ру, 22.03.07



Егор Гайдар
Директор Института экономики переходного периода
Стабилизационно-пенсионный маневр

Источник ресурсов, позволяющий компенсировать дефицит пенсионных накоплений, – государственное имущество.

«Газета.Ру-Комментарии» публикует фрагмент статьи «Российские финансы: что за горизонтом?». Полный текст статьи выйдет в первом номере журнала «Экономическая политика» за 2007 год.

Российские финансы устойчивы. По золотовалютным резервам страна вышла на третье место в мире, отстает лишь от Китая и Японии. Можно подумать, что финансовые потрясения России больше не грозят. Проведенные ИЭПП совместно с ЦСР расчеты показывают: созданный запас прочности позволяет пройти период 2007–2009 годов без экономических трудностей, сопоставимых по масштабам с кризисом 1998 года, даже при неблагоприятном сценарии развития мировой экономики. Но жизнь в 2009 году не заканчивается.

Уроки исторической ретроспективы

В 2000 году Россия приходила в себя после кризиса, Основное содержание экономико-политической дискуссии начала 2000 года – выбор между сокращением доли государственных расходов в ВВП и улучшением качества экономических институтов. Это были альтернативы, но не антиподы: улучшение экономических институтов может создать условия для сокращения государственных расходов, сокращение доли государственных расходов требует улучшения качества институтов. Победы в споре ни одна из сторон не одержала. Однако курс на сдерживание доли расходов бюджета в ВВП стал одним из важных элементов экономической политики.

Во время первого срока президентства В. Путина выросшие государственные доходы шли на увеличение профицита бюджета, пополнение валютных резервов. Рост бюджетных расходов, как правило, не превышал темпы роста ВВП. Бюджетная политика соответствовала стандартам консерватизма, напоминала реалии XIX века.

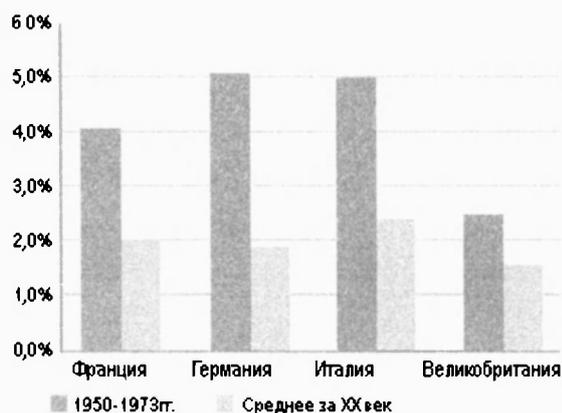
В наиболее развитой стране мира XIX века – Англии, задававшей тон во всем, что связано с финансами, – господствовало представление, что частные лица лучше распорядятся своими доходами, чем чиновники – государственными. Для увеличения государственных расходов нужны были весомые аргументы.

То, что в условиях мирного времени правительство не должно принимать финансовые обязательства, по которым будут отвечать преемники, было одним из принципов бюджетной политики.

В XX веке ситуация изменилась. Правительства стали часто принимать решения, не слишком дорогостоящие в краткосрочной перспективе, но создающие серьезные проблемы в будущем. Период роста государственных доходов создавал фон, благоприятный для наращивания бюджетных обязательств. Наглядный пример – Западная Европа 1950-х – начала 1970-х годов. Темпы экономического роста в это время, по историческим меркам, были аномально высоки (см. рис. 1).

Рисунок 1.

Темпы экономического роста в 1950–1973 годах и средние значения за XX столетие в некоторых странах Западной Европы



Примечание. Для расчетов использовались данные о ВВП на душу населения в международных долларах 1990 г.

Источник: Расчеты по Maddison A. *The World Economy. Historical Statistics*, Paris, OECD, 2003.

Введение новых налогов (НДС, налоги на заработную плату, обеспечивающие финансирование систем социального страхования) позволило обеспечить высокие темпы роста бюджетных поступлений. Во Франции, задававшей тон налоговой политике Европы, доходы государства в реальном исчислении в 1950–1973 годах увеличивались на 8,4% в год (см. табл. 1).

Таблица 1.

Темпы прироста государственных доходов во Франции в 1950–1980 годы (средние значения за десятилетия)

Годы	Темпы прироста, %
1950–1960	7,2
1960–1970	5,7
1970–1980	10,1

Источник: International Financial Statistics, IMF 2006.121

В таких условиях принимаемые социальные обязательства кажутся выполнимыми. Политики, предлагающие программы государственных расходов, не задумываются о том, смогут ли их профинансировать следующие поколения налогоплательщиков.

Когда обнаружилось, что налогоплательщики не готовы платить возрастающие налоги, приходилось проводить реформы, сокращать бюджетные обязательства. Это вызов политической элите развитых стран мира. Череда поражений правящих партий Западной Европы задана тем, что демонтаж систем социальной

защиты, сформированных в период, когда возможности государства мобилизовать средства казались безграничными, экономически неизбежен, но политически конфликтен.

Восстановление экономического роста, успешная налоговая реформа 2000–2002 годов обеспечили высокие темпы роста доходов российского бюджета. С 2004 года решающее влияние на развитие финансовой ситуации оказывает конъюнктура нефтяного рынка. Цены на углеводороды приблизились к аномально высоким значениям 1970-х – начала 1980-х годов. Темпы роста государственных доходов (в среднем в 2000–2006 годах 13% в год в реальном исчислении) стали аномально высокими по любым историческим стандартам.

Судьба стабилизационного фонда

Выбор наиболее привлекательных направлений расходования средств стабилизационного фонда – одна из самых популярных тем в экономико-политических дискуссиях в России. Здесь мы не уникальны.

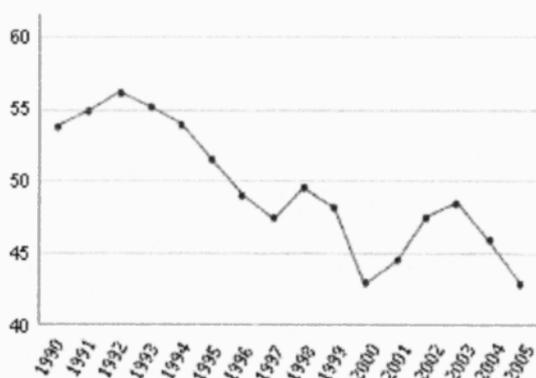
В условиях всеобщего избирательного права, политика – это во многом соревнование в том, кто сумеет предложить наиболее популярные программы расходования средств налогоплательщиков.

По состоянию на 1 февраля 2007 года, накопления стабилизационного фонда России составляют 2,6 трлн рублей, или 9,9% ВВП 2006 года. Это немало. Но картина выглядит радужно, лишь если забыть о влиянии на российский бюджет цен на нефть, нефтепродукты и газ. Расчеты, проведенные ИЭПП совместно с ЦСР, показывают, что при снижении цен на нефть с 50 до 25 долларов за баррель, т. е. до величины более высокой, чем та, которая еще недавно, в 2000–2002 годах, воспринималась как естественная точка отсчета при финансовом планировании, доходы расширенного правительства снизятся более чем на 8% ВВП.

При таком развитии событий средства, накопленные в стабилизационном фонде, будут исчерпаны за три года.

Чужой опыт слепо копировать не стоит. Но помнить о нем, принимая ключевые экономико-политические решения, полезно. Норвегии со времени создания нефтяного фонда удалось не только остановить тенденцию роста доли государственных расходов в ВВП, но и добиться ее снижения (см. рис. 2). Рисунок 2.

Доля расходов расширенного правительства Норвегии, % ВВП, 1990–2005 годы



Источник: БД ОЭСР, <http://stats.oecd.org/wbos>

Проблемы пенсионной системы, перспектива снижения доли нефтегазовых доходов в ВВП подтолкнули власти страны к тому, чтобы трансформировать нефтяной фонд, предназначенный для сглаживания колебаний бюджетных доходов, в накопления, обеспечивающие стабильность функционирования национальной системы социального страхования. В доходы фонда направляются от 60 до 100% государственных поступлений от добычи нефти и газа. Его объем, по состоянию на 1 февраля 2007 года, составил 280,9 млрд долларов, по прогнозам на 1 января 2008 года – 299,5 млрд долларов. ВВП Норвегии в 2005 году составил 283,9 млрд долларов. Доходы от размещения средств фонда (по оценкам норвежских властей, примерно 4% ВВП) создают базу, необходимую и достаточную для устойчивости пенсионной системы страны.

Нефтяные доходы и пенсионное обеспечение

Для большей части населения Советского Союза в начале 50-х годов XX века идея, что люди имеют право на пенсионное обеспечение, была экзотикой. Колхозники в то время пенсионных прав не имели. Созданные в России институты социальной защиты, действие которых распространяется на десятки миллионов людей, – элемент повседневной жизни. Сегодня отказаться от них, не порождая серьезных социально-политических потрясений, нельзя.

Принятые в 2005–2006 годах решения (национальные проекты, материнский капитал, инвестиционные программы), демографическая динамика, увеличение числа пенсионеров, приходящегося на одного работающего, делают увеличение доли расходов расширенного правительства в ВВП на ближайшие десятилетия по меньшей мере вероятным. При проведении разумной экономической политики, реформ, направленных на стимулирование частных расходов на пенсионное обеспечение, здравоохранение, образование, повышение эффективности государственных расходов, направленных на обеспечение обороны, безопасность, эту тенденцию можно затормозить, но вряд ли остановить. На этом фоне отставание темпов роста добычи нефти и газа от темпов роста ВВП, укрепление курса рубля, удорожание добычи нефти и газа задают траекторию сокращения доходов, связанных с добычей углеводородного сырья.

Популярность распределительных пенсионных систем в первые годы их введения была связана с тем, что выходящим на пенсию не приходилось за нее платить. Ее финансировали за счет налогов, которые платили следующие поколения работающих. При переходе от распределительной к накопительной пенсионной системе возникает ситуация, когда работающие вынуждены платить не только нынешним пенсионерам, но и накапливать средства, необходимые для финансирования собственной старости.

Направление нефтегазовых доходов на капитализацию накопительной части пенсии позволяет решить проблему двойного платежа. И здесь опыт Норвегии может пригодиться.

Набор долгосрочных финансовых проблем, стоящих перед Норвегией и Россией, сходен. В Норвегии больше продолжительность жизни, но выше и пенсионный возраст. Специфика демографического перехода в России (быстрое снижение числа рождений, приходящихся на одну женщину в период индустриализации) задала траекторию раннего старения населения, быстрого увеличения доли возрастных групп пенсионного возраста по отношению к числу работающих. Те проблемы пенсионной системы, с которыми Россия должна была бы столкнуться лишь несколько десятилетий спустя, стоят перед страной уже сегодня.

Коэффициент замещения в России в 2005 году составил 27,6%. При инерционном варианте развития событий, не предполагающем внесения изменений в пенсионное законодательство, его значение снизится к 2015 году до 20,2%, к началу 20-х годов до 16,4%. Чтобы сохранить этот показатель на привычном для страны уровне, потребуются ресурсы, составляющие примерно 4% ВВП, т. е. средства, сопоставимые с доходами Глобального пенсионного фонда Норвегии.

Резервы приватизации и доходы пенсионеров

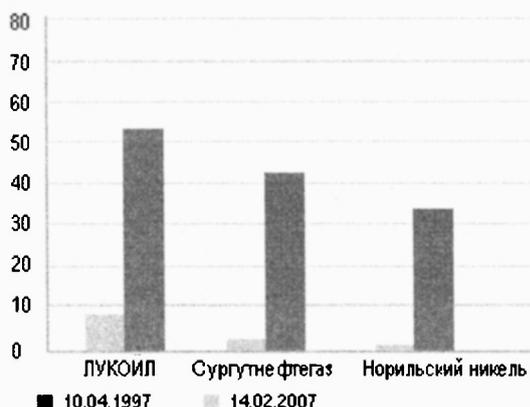
Насколько долго продлится период благоприятной конъюнктуры на рынке нефти и газа – не знает никто. Его цена – разница между накопленными 10% ВВП в стабилизационном фонде и не менее 50% ВВП, необходимыми, чтобы обеспечить устойчивость национальной пенсионной системы.

Источник ресурсов, позволяющий компенсировать дефицит пенсионных накоплений, – государственное имущество. Приватизация в России происходила на фоне банкротства Советского Союза, отсутствия валютных резервов, политической нестабильности.

Повышение факторной продуктивности народного хозяйства, задающей тенденцию долгосрочного роста ВВП, началось, когда доминирующая часть российской экономики стала частной. Экономический рост, финансовая стабильность, снизившееся отношение государственного долга к ВВП, выросший кредитный рейтинг страны и ее крупнейших компаний привели к пересмотру представления о том, сколько стоит собственность в России (см. рис. 3).

Рисунок 3.

Капитализация ЛУКОЙЛа, Сургутнефтегаза и Норильского Никеля в 1997 и 2007 годах, млрд долл.



Примечание: первые данные по капитализации Норильского Никеля на 30.05.2001 г.
Источник: РТС.

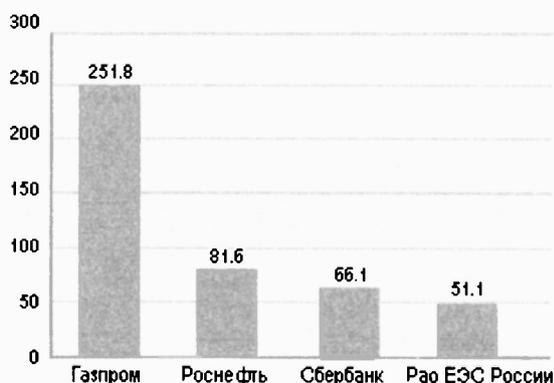
С 2003 года российские власти начали проводить курс на ренационализацию. Примером стала судьба одной из крупнейших компаний – ЮКОСа.

Фактов, свидетельствующих, что это привело к повышению качества управления нефтяной отраслью, не видно.

Финансовые результаты компаний российского нефтегазового сектора трудно считать аргументом в пользу преимуществ государственной собственности. Задолженность государственных предприятий в 2006 году примерно в 20 раз превысила аналогичный показатель у частных. Российский опыт подтверждает: государство – неважный менеджер, коррумпированное государство – тем более. Но сконцентрированные в руках государства активы сопоставимы со средствами, необходимыми для обеспечения устойчивости пенсионной системы (см. рис. 4).

Рисунок 4.

Капитализация Газпрома, Роснефти, Сбербанка, РАО ЕЭС России (данные на 14.02.2007 г.), млрд долл.



Источник: РТС

По оценкам Альфа-банка, котирующиеся на финансовых рынках акции российских государственных предприятий к началу 2007 года стоили 369 млрд долларов (примерно 35% российского ВВП 2006 г.). Аргументы в пользу того, что сохранение этих компаний в руках государства служит национальным интересам, привести непросто. Устойчивость пенсионной системы, которую можно обеспечить на основе неспешной, приуроченной к благоприятной рыночной конъюнктуре приватизации активов государственных компаний, – задача, от решения которой отмахнуться трудно.

Выбор этого направления экономической политики позволит мобилизовать ресурсы, необходимые для финансирования пенсионной системы страны в XXI веке.

Динамичный экономический рост, последовавший за постсоциалистической рецессией, успехи налоговой реформы 2000–2002 годов, изменение конъюнктуры нефтегазового рынка, повышение доходов российского бюджета проложили дорогу быстрому, по стандартам финансовой истории, увеличению государственных доходов. Рост возможностей государства привел к экспансии его обязательств. Это имеет долгосрочные последствия. Заданные принятыми решениями проблемы будут определять альтернативы российской финансовой политики на десятилетия вперед.

Ключевая проблема российских финансов – обеспечение устойчивости национальной пенсионной системы, сохранение привычных соотношений средней пенсии и заработной платы в условиях стареющего общества, где на одного работающего приходится все больше пенсионеров. Вместе с принятыми обязательствами по другим направлениям это задает тенденцию повышения доли государственных расходов в ВВП. Специфика России в том, что эти проблемы накладываются на тенденцию снижения доли нефтегазовых доходов в ВВП. Именно в этом вызов финансовой стабильности нашей страны.

Решать эту проблему лучше сегодня, а не тогда, когда ситуация станет неуправляемой. Речь идет о следующих стратегических решениях:

1. Направлять доходы, обусловленные высокими ценами на углеводородное сырье, на укрепление финансовой базы накопительной части пенсионной системы. Это предполагает включение в нее и тех граждан России, которые сейчас права на накопительную пенсию не имеют.
2. Реализация программы приватизации государственного имущества, направление мобилизуемых доходов на финансирование накопительной пенсионной системы.
3. Стабилизация налоговых поступлений, в наименьшей степени связанных с доходами от нефти и газа, отказ от снижения ставок по налогам, в минимальной степени зависимым от конъюнктуры рынка углеводородов, не подкрепленного решениями по ограничению расходных обязательств бюджета.

Есть смысл по примеру Норвегии преобразовать стабилизационный фонд в пенсионный фонд для будущих поколений пенсионеров, гарантировав тем самым выполнение основных социальных обязательств государства независимо от колебаний нефтяной конъюнктуры на долгие годы.

Разумеется, надо будет предусмотреть и выделение из него резерва на случай форс-мажорных обстоятельств.

На фоне высоких нефтяных доходов от долгосрочных финансовых проблем легко отмахнуться. Опыт Советского Союза продемонстрировал: за такую политику приходится дорого платить.