

Гайдар Е.Т.

Д.э.н, директор Института экономики переходного периода

«ОДНО И ТО ЖЕ ПОКОЛЕНИЕ ЗАСТАВЛЯЮТ ПЛАТИТЬ ДВАЖДЫ»

После завершения Второй мировой войны темпы экономического роста в Западной Европе были аномально высокими, государство имело возможность вводить новые налоги. Именно в это время практикой становится взимание налога на добавленную стоимость (вначале во Франции, а затем во многих других европейских странах), появились аналоги нашего единого социального налога. Темпы роста государственных доходов в реальном исчислении были необычайно высоки. Скажем, во Франции средние за 1950–1975 годы темпы роста реальных доходов бюджета составили 8,4%. На этом фоне кажется, что возможно ВСЁ: любые пособия, социальные программы. Именно в это время были приняты бюджетные обязательства, ставшие головной болью правительств западноевропейских стран на многие годы вперед.

Россия в начале 2000-го года выходила из периода постсоциалистической рецессии, только что пережила дефолт 1998 года. То, что финансовые ресурсы крайне ограничены, руководству страны было понятно. В 2000–2001 годах ключевыми вызовами многие считали проблему 2003 года. На этот год приходился пик обязательств по внешнему долгу. Финансовый консерватизм в экономической политике был данностью. Доминировало убеждение, что осторожная политика расходов – предпосылка обеспечения стабильности политического режима.

Постепенно ситуация стала меняться. Налоговые реформы 2000–2002 годов создали базу динамичного роста государственных доходов. С 2004 года конъюнктура нефтяного рынка стала благоприятной, начала напоминать реалии 1979–1984 годов. Это позволило увеличить налоговые поступления бюджета. В 2000–2006 годах темпы роста налоговых поступлений в нашей стране (в реальном исчислении) составили 13% в год. Этого не видела даже Западная Европа 1950–1973 годов.

Министерство финансов сделало все, чтобы и на этом фоне удержаться от эскалации расходных обязательств бюджета, не допустить их роста темпами, превышающими увеличение ВВП. В 2003 году, накануне скачка цен на нефть, был создан стабилизационный фонд. Но сохранять ответственную расходную политику, когда у государства очевидно много денег, – непросто.

Министерство финансов в эти годы проводит консервативную финансовую политику. Похоже, что оно сумеет сделать это и на протяжении 2007–2009 годов. Но жизнь не ограничивается тремя годами. В последнее время стало ясно: запас прочности в проведении ответственной финансовой политики исчерпан.

Принята программа материнского капитала. Для нее есть основания. До апреля 2010 года платить по взятым обязательствам не придется. Можно начать строительство скоростной магистрали Москва – Санкт-Петербург. Но ее нужно будет не только построить, но и эксплуатировать. Сколько это будет стоить? Еще одна хорошая идея – компьютеризация школ в сельской местности, оснащение их Интернетом. Но что случится, когда проект по компьютеризации закончится: можно будет списать электронику, отключить сельские школы от Интернета? Кто-нибудь считал, сколько в будущем **будет стоить** реализация как этой, так прочих блестящих идей? Подобного рода расходные решения имеют долгосрочные последствия, их необходимо оценивать.

На это накладываются два фактора, серьезных для будущего российских финансов. Демографическая динамика предопределяет быстрое снижение числа работающих, приходящихся на одного пенсионера. На это накладывается низкий по международным нормам пенсионный возраст, изменять который никто не собирается. Это задает тенденцию к снижению коэффициента замещения (т.е. соотношения средней пенсии к заработной плате). Привычный коэффициент – от 30 до 35%. К 2005 году он составлял около 27%. По инерционным прогнозам в 2015 году он снизится до 20%; в 2020 – до 16%.

Сегодня всех волнует степень соотношения средней пенсии и прожиточного минимума. Это та проблема, которую рост ВВП позволяет решать. Но значимость коэффициента замещения для социальной политики – не выдумка чиновников из Международной организации труда. С тех пор как на рубеже 19–20 веков пенсионные системы большинства государств сформировались, представление о том, что уровень жизни пенсионера должен быть сопоставим с уровнем, привычным для него в период дееспособности, – данность. Изменить это без крупных социальных катаклизмов не удавалось никому. *Это первое обстоятельство.*

Обстоятельство второе, не менее неприятное. Значительная часть доходов российского бюджета зависит от нефти и газа. Эти доходы нестабильны. Их толком никто не умеет прогнозировать. Недавно МВФ пересмотрел прогноз цен на нефть на 2007 год, изменив его на 20 долларов за баррель. Никто не ушел в отставку. Все привыкли, что цены на нефть предсказать нельзя: так устроен рынок. В России доходы от нефти и газа составляют больше трети доходов бюджета.

Институт экономики переходного периода просчитал сценарий худшего развития, связанного со снижением нефтяных цен. Наши специалисты пришли к выводу, что до 2009 года при неблагоприятном сценарии развития событий накопленные резервы позволят нам избежать кризиса, подобного произошедшему в 98-м году. Но в 2009-м жизнь не кончается.

Нефтяные доходы нестабильны. У них есть еще одно неприятное свойство – при заданном уровне цен их доля в ВВП снижается. Темпы роста добычи нефти и газа растут медленнее, чем экономика в целом. 7% ВВП наша страна получает от экспортных пошлин на энергоносители. Внутренний спрос на энергоносители растет. Возможности устойчиво поддерживать долю экспорта на сложившемся уровне не будет.

Прогнозы, что запасы нефти и газа кончатся, много раз оказывались неточными. Тем не менее падение добычи нефти – реальность, с которой сталкиваются многие государства. При обсуждении долгосрочных финансовых проблем полезно помнить, что думают о перспективах добычи нефти власти нашей страны. Они полагают, что она начнет сокращаться с начала 2020-х годов, что добыча газа с начала 2030-х расти перестанет.

То, что в долгосрочной перспективе расходные обязательства российского бюджета увеличиваются, а доходные источники сокращаются – главная финансовая проблема страны.

Что с этим делать?

Первое – стабилизационный фонд.

Слухи, что он достиг невероятных размеров, широко распространены. Стенания о том, что хранить беспрецедентный по масштабам стабилизационный фонд – глупость и безответственность, являются неотъемлемым элементом российской политики. Между тем мы не единственная страна, сталкивающаяся с подобной проблемой. Скажем, Норвегия (по ряду показателей самая развитая страна мира) так же зависит от конъюнктуры рынка нефти. Поверить, что ее правительство на протяжении многих лет проводит безответственную, противоречащую национальным интересам политику, непросто. В России стабилизационный фонд по состоянию на 1 февраля 2007 года составляет 9,9% ВВП. В Норвегии, где стабилизационный фонд начал формироваться в 1996 году, его размеры – 100% ВВП.

Норвежской политической элите было непросто создать и сохранить стабилизационный фонд. Обсуждение того, зачем правительство зря копит в нем средства, – практика всех избирательных кампаний последних десяти лет. Тем не менее элита договорилась, что когда население страны стареет, доходы от добычи углеводородного

сырья в долгосрочной перспективе снижаются, имеет смысл создать резервы, направить их на решение ключевой проблемы – обеспечение устойчивости пенсионной системы. Норвежский нефтяной фонд был трансформирован в глобальный пенсионный, его средства направлены на то, чтобы решить проблему двойного платежа. Ее суть в том, что при переходе к накопительной пенсионной системе одно поколение вынуждено платить дважды – один раз за пенсии действующим пенсионерам и второй раз за свои. Норвежский стабилизационный фонд составляет 100% ВВП страны. Средства фонда, размещенные в ликвидные финансовые активы, приносят 4% ВВП.

Для устойчивости пенсионной системы России требуются ресурсы, сопоставимые с доходами от размещения средств Норвежского глобального пенсионного фонда. Поступления в объеме 4% ВВП позволят сохранить коэффициент замещения на привычном уровне. Чтобы обеспечить инвестиционные доходы, накопления фонда должны составить примерно 70% ВВП.

Отсюда вывод – нам необходимо трансформировать стабилизационный фонд в фонд будущих поколений, направить его на пополнение накопительной части пенсионной системы. Разумеется, в этом случае действие накопительной пенсионной системы должно быть распространено не только на те возрастные группы, которые включены в нее сегодня, но и на все население.

Никто не может гарантировать, что высокие цены на нефть сохранятся надолго. Но у страны есть еще один ресурс пополнения стабилизационного фонда – государственная собственность. Приватизация начала-середины 90-х годов проходила в условиях тяжелого экономического кризиса. Приватизируемые предприятия были должниками бюджета, собственных работников. Надежды на то, что их можно дорого продать, были нереальными.

Помню историю с приватизацией «Нижневартовскнефтегаза». ОМОН, убийства, кровь. В правительстве в это время обсуждался вопрос о том, что делать, когда в 2000 году добыча нефти на этом предприятии прекратится вовсе, куда выселять 200 тысяч жителей города. Задавал вопрос руководителю одной из крупнейших в мире нефтяных компаний: за какую сумму он готов купить «Нижневартовскнефтегаз». Ответ был такой: не взяли бы, даже если бы российские власти приплатили.

С тех пор ситуация изменилась. Страна финансово стабильна, кредитный рейтинг растет. На этом фоне российская собственность стала стоить дорого. По существующим оценкам, только стоимость акций государственных компаний, котирующихся на рынке, составляет 35% ВВП. Эта сумма важна для обеспечения устойчивости пенсионной системы, государственных финансов.

Отсюда два предложения:

во-первых, трансформировать средства стабилизационного фонда в фонд будущих поколений, направить их на капитализацию накопительной части пенсионной системы, распространив ее действие на все население;

во-вторых, использовать для этих же целей доходы от хорошо организованной, ориентированной на рыночную конъюнктуру, приватизации.

Сегодня финансовое положение страны стабильно, проводимая финансовая политика ответственна. Но это не повод забывать, что существуют финансовые проблемы, которые встанут перед страной через 5–10 лет.

– ВН: Егор Тимурович, Вы предлагаете изменить статус стабфонда, переведя его в фонд будущих поколений. Как это может быть сделано операционально? Придется законодательно менять порядок использования соответствующего счета в ЦБ РФ?

– Изменения в законодательство придется вносить. После достижения стабилизационным фондом заданной величины – скажем, 10% ВВП – средства, поступившие в него сегодня, будут направляться на накопительные пенсионные счета граждан. Есть технические проблемы, связанные с тем, как пополнять накопительные счета граждан, которые сегодня их имеют, – это старшие возрастные группы, не достигшие пенсионного возраста, пенсионеры. Но они решаемы.

– Предположим, будет реализовываться второй этап приватизации. Вы ведь предлагаете именно эту меру?

– Да, именно это.

– В гипотетических IPO госпредприятий примут участие различные слои инвесторов, в том числе, вероятно, мелкие частные инвесторы (так называемые простые граждане страны). Считаете ли Вы важной задачей создание национальной инвесторской базы?

– Это было бы правильно. Спрос граждан на акции российских предприятий растет. Они и должны принадлежать российским гражданам. Размещение «Роснефти» и размещение Сбербанка – меры разумные. Последующие действия такого характера должны иметь целевое назначение – пополнение накопительной части пенсионной системы. Обеспечение ее устойчивости – важнейший вызов стране в XXI веке.

– Российская пенсионная система должна, с Вашей точки зрения, быть накопительной или смешанной?

– Национальная пенсионная система должна быть смешанной. Если мы не включим в нее накопительные элементы, это приведет к тому, что средний уровень

пенсий по отношению к среднему уровню заработной платы будет снижаться. Наше общество еще с советского периода привыкло к тому, что средняя пенсия составляет примерно 30% средней заработной платы. Согласиться с тем, что она составляет 15–20%, обществу будет не просто. Единственный способ этого избежать – развитие накопительных сбережений.

– Серьезный накопительный элемент – каковы его цифровые характеристики?

– Доходы – примерно 4% валового внутреннего продукта в реальном исчислении. Это сопоставимо с доходами пенсионного фонда Норвегии.