

Доклад об экономике России¹

№ 24

Март 2011

Продолжение реформ в условиях высоких нефтяных доходов

Вслед за ростом реального ВВП на 4% в 2010 г., ожидается, что в 2011 г. рост российской экономики составит 4,4% – во многом благодаря росту внутреннего спроса. Россия преодолела мировую рецессию, при этом показатели безработицы и бедности оказались ниже прогнозов. Несмотря на то, что в краткосрочной перспективе высокие цена на нефть положительно повлияют на поступления от экспорта и доходы бюджета, это не повод для самоуспокоения. Экономическая политика России должна быть направлена на ограничение инфляции в краткосрочной перспективе, а также на жесткую корректировку бюджета в среднесрочной перспективе с тем, чтобы обеспечить долгосрочную устойчивость ненефтяного дефицита. Повышение эффективности государственных расходов для высвобождения бюджетных средств на финансирование инфраструктуры и укрепление инвестиционного климата для частного сектора остаются среди ключевых долгосрочных задач.



ВСЕМИРНЫЙ БАНК

<http://www.worldbank.org/eca/rer><http://www.worldbank.org.russia>

¹ В состав основной группы специалистов Всемирного банка, работавших над подготовкой доклада, вошли: Сергей Улатов (экономист), Карлис Смитс (экономист), Ольга Емельянова (аналитик по макроэкономике) и Виктор Сулла (экономист). Группа работала под руководством Главного экономиста по России, координатора странового сектора по вопросам экономической политики в России и главного редактора доклада Желько Богетича. Раздел, посвященный международной конъюнктуре и мировому рынку нефти, подготовлен на основе материалов, предоставленных Люси Виньяс да Соуза (старший экономист) и Шейн Стрейфлер (консультант). Карлис Шмитс (экономист) подготовил аналитический материал по бюджетным расходам. Сильвия Боссутро и Лоуренс Кей подготовили раздел по конкурентоспособности и условиям ведения бизнеса. Авторы выражают признательность экспертам группы Глобальных экономических прогнозов во главе с Эндрю Бэрнсом (руководитель ДЕСРГ) за тесное сотрудничество и обсуждение вопросов глобальной экономической конъюнктуры и ее связи с Россией. Авторы благодарят Директора по России Педро Альбу, Директора Департамента по сокращению бедности и экономической политики (PREM) региона Европы и Центральной Азии Ивонну Цикату и Руководителя Сектора по России, Украине, Беларуси и Молдове Бену Бидани за предоставленные рекомендации и состоявшиеся обсуждения.

СОДЕРЖАНИЕ

I.	Последние тенденции и перспективы экономического развития России	3
II.	Корректировка и повышение эффективности государственных расходов	18
III.	Сравнительная характеристика России по показателям конкурентоспособности и условий ведения бизнеса	27

Последние тенденции и перспективы экономического развития России

Резюме. Вслед за ростом реального ВВП на 4% в 2010 г., ожидается, что в 2011 г. рост российской экономики составит 4,4% – во многом благодаря росту внутреннего спроса. Российские домохозяйства справились с шоком, обусловленным ростом цен на продовольствие, благодаря повышению зарплат и пенсий, а также использованию частных и государственных систем социальной защиты. Страна преодолела мировую рецессию, при этом показатели безработицы и бедности оказались ниже прогнозов. Однако в условиях нового нефтяного шока возросли глобальные риски и неопределенность. Несмотря на то, что в краткосрочной перспективе высокие цены на нефть положительно повлияют на поступления от экспорта и доходы бюджета, это не повод для самоуспокоения. Экономическая политика России должна быть направлена на ограничение инфляции в краткосрочной перспективе, а также на ужесточение бюджета в среднесрочной перспективе с тем, чтобы обеспечить долгосрочную устойчивость нефтяного дефицита. Повышение эффективности государственных расходов для высвобождения бюджетных средств на финансирование инфраструктуры и улучшение инвестиционного климата остаются среди ключевых долгосрочных задач.

Тенденции развития мировой экономики: возобновление умеренного роста

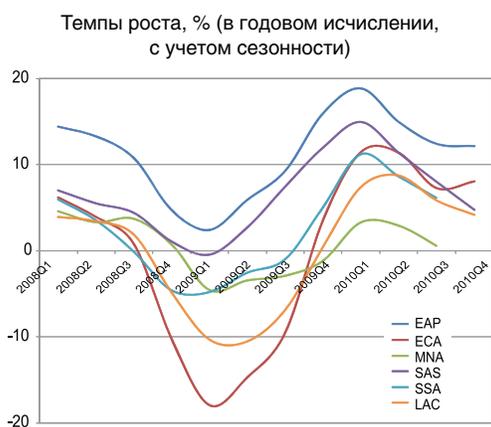
Вслед за быстрым восстановлением в 2010 г. мировое промышленное производство и торговля возвращаются к более устойчивым темпам роста. Это отчасти отражает завершение торгового цикла по восстановлению материальных запасов и постепенное ужесточение денежно-кредитной и бюджетной политики на фоне остающихся проблем в финансовом секторе и сложной долговой ситуации в развитых странах. Темпы роста мирового промышленного производства замедлились (с 8,2% в третьем квартале 2010 г. до 7,1% в последнем квартале 2010 г. в годовом исчислении) так же, как и темпы роста мировой торговли (рисунки 1.1–1.2).

В развивающихся странах сохраняется уверенный экономический рост, несмотря на некоторое снижение его темпов. Темпы экономического роста в Китае замедлились с 11,1% в первом полугодии 2010 г. до 9,8% в четвертом квартале (в годовом исчислении с учетом сезонности); темпы роста промышленного производства также снизились с 18% до 13%. При том что в большинстве крупных стран со средним уровнем доходов наблюдалась аналогичная картина, в Бразилии было отмечено одно из наиболее резких падений темпов роста ВВП: в четвертом квартале экономический рост снизился до 5% с 9% в первом полугодии. Рост промышленного производства в целом по группе развивающихся стран составил около 9% в четвертом квартале 2010 г. по сравнению с четвертым кварталом 2009 г.

Однако нестабильная ситуация в странах Ближнего Востока и Северной Африки (БВСА), возможно, оказывают отрицательное влияние на приток капитала в развивающиеся страны и оценку рисков развивающихся рынков. В начале 2011 г. наблюдался активный приток капитала в развивающиеся страны, чему способствовали рекордно высокие объемы выпуска облигаций. В январе 2011 г. общий приток капитала превышал аналогичные показатели января 2009 и 2010 гг., соответственно, на 69% и 8%. Резко вырос объем выпуска облигаций: на рынок вышли 17 стран, в результате чего общий объем выпуска достиг 29 млрд. долларов США, что является самым высоким в истории показателем за отдельно взятый месяц. С другой стороны, объем банковского кредитования сократился до минимального месячного уровня, зарегистрированного после февраля 2009 г., что ознаменовало окончание тенденции роста банковского кредитования, наблюдавшейся во второй половине 2010 г. По сравнению с декабрем резко упал объем выпуска акций в январе 2011 г., причем это падение во многом обусловлено ситуацией в странах Восточной Азии (таблица 1.1).

Однако, несмотря на ограниченные масштабы цепной реакции, связанные с беспорядками в странах БВСА, растет неопределенность в отношении глобального роста в связи с новым нефтяным шоком и последствиями катастрофического землетрясения в Японии. Падение курса акций в наиболее пострадавших странах БВСА по сравнению с началом текущего года выражается двузначными числами. Мировые фондовые индексы, демонстрировавшие рост вплоть до середины марта, тоже стали более волатильными, но без признаков широкомасштабной цепной реакции – отчасти потому, что на долю региона БВСА приходится очень незначительная часть капитализации мирового фондового рынка и мировой экономической активности. Тем не менее, есть признаки того, что кризис в странах БВСА вызывает определенную цепную реакцию, которая сильнее проявляется в странах с формирующимся рынком, чем в странах с более зрелой экономикой. На фоне все большего неприятия рисков со стороны инвесторов, роста рискованных премий и спрэдов в странах БВСА, инвесторы, возможно, уходят с развивающихся рынков на рынки развитых стран, в результате чего фондовые рынки развивающихся стран имеют более низкие показатели, чем фондовые рынки развитых стран (таблица 1.1). Экономические последствия землетрясения в Японии добавляют еще большей неопределенности с вероятным ужесточением условий на рынке нефти, особенно в Азии.

Рисунок 1.1. Мировое промышленное производство



Источник: Группа глобальных экономических прогнозов Всемирного банка.

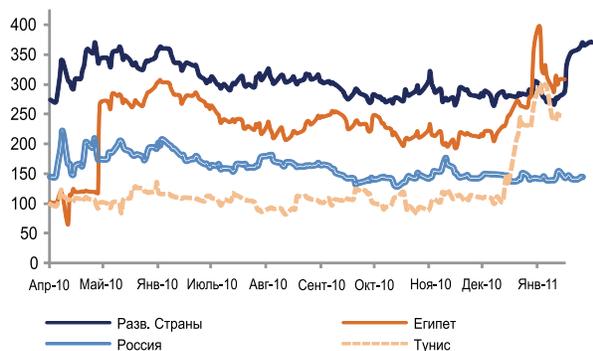
Рисунок 1.2. Мировая торговля

Темпы роста мировой торговли стабилизируются



Рисунок 1.3. Спрэды по CDS в развивающихся странах

(5-летние суверенные кредитно-дефолтные свопы, базисных пунктах)



Источник: JPMorgan-Chase, Bloomberg.

Источник: Группа глобальных экономических прогнозов Всемирного банка.

Таблица 1.1. Приток капитала в развивающиеся страны

	2009				2010				2011	
	Янв	H1	H2	Всего	Янв	H1	H2	Дек	Всего	Янв
Всего	24	110	243	353	38	197	316	42	512	41
Облигации	9	36	80	115	22	86	98	4	184	29
Кредиты банков	9	43	86	129	9	54	87	15	141	2
Акции	6	32	77	109	7	57	131	23	188	10
Лат. Америка	10	37	100	137	9	66	98	10	164	17
Облигации	5	15	47	62	8	37	45	3	82	14
Вост. Европа*	4	22	50	72	13	53	70	4	123	10
Облигации	2	13	20	33	7	31	33	1	64	9
Азия	9	44	78	122	13	64	133	27	197	11
Облигации	2	6	10	16	7	13	15	1	28	4
Другие	1	7	15	22	2	14	15	1	28	3

* включая Польшу и Хорватию

Производство в России: двигателями экономического роста являются пополнение запасов материальных оборотных средств и экспорт

В 2010 г. рост российской экономики составил 4%, что было в значительной степени обусловлено резким увеличением инвестиционного спроса и, в частности, пополнением запасов материальных оборотных средств. Вклад валового накопления в совокупный рост в 2010 г. составил 4,5 процентных пункта, причем большая часть этого вклада (3,7%) связана не с накоплением основных фондов, а с пополнением запасов материальных оборотных средств. Вторым по значимости фактором восстановления объема производства в 2010 г. был рост экспорта, на долю которого приходится около 3,1 процентных пунктов. Вклад внутреннего потребления составил всего лишь 1,6 процентных пунктов, поскольку рост внутреннего спроса все больше удовлетворялся за счет импорта. Отрицательный вклад импорта в совокупный рост превысил 5 процентных пунктов в 2010 г. в результате резкого увеличения объема импорта потребительских и промежуточных товаров.

В основных секторах экономики главным фактором роста ВВП в 2010 г. было производство товаров, на долю которого приходится около 60% совокупного роста. Локомотивом роста в 2010 г. были предприятия торгуемых секторов и, в частности, обрабатывающие производства (таблица 1.2). После резкого падения в течение кризисного периода объем производства в обрабатывающих отраслях вырос на 13,4% в 2010 г. (к предыдущему году), а вклад обрабатывающих производств в совокупный рост ВВП составил около 2 процентных пунктов. В то же время, сельскохозяйственное производство, пострадавшее от сильной засухи, сократилось на 12,1% в 2010 г. по сравнению с предыдущим годом. Основные сектора рыночных услуг также отличались неравномерным ростом. Рост в секторе транспорта и связи, опирающийся на быстрое восстановление промышленности, составил 7% в 2010 г. (к предыдущему году). Объем розничной и оптовой торговли вырос на 4,6% в 2010 г. В условиях ограниченного доступа к долгосрочным кредитам и банкротства многих строительных предприятий объем производства в строительстве сократился на 0,9% в 2010 г. по сравнению с предыдущим годом. Не было роста и в сфере финансовых услуг (еще одном крупном секторе услуг с большой численностью занятых), где, несмотря на рост монетизации экономики и повышение ликвидности, производство добавленной стоимости сократилось на 3,0%.

Таблица 1.2. Рост ВВП в разрезе основных секторов (добавленная стоимость)

	2007	2008	2009	2010
Рост ВВП	8,5	5,2	-7,8	4,0
Торгуемые сектора	3,5	-0,1	-8,6	6,5
Сельское хозяйство, лесное хозяйство	1,3	6,4	1,4	-12,1
Добыча полезных ископаемых	-2,2	1,0	-0,3	4,8
Обрабатывающие производства	7,5	-2,1	-15,6	13,4
Неторгуемые сектора	12,8	9,1	-7,0	2,9
Производство и распределение электроэнергии, газа и воды	-3,4	0,7	-3,0	5,9
Строительство	13,0	11,1	-14,6	-0,9
Оптовая и розничная торговля	11,7	9,9	-6,5	4,5
Транспорт и связь	4,8	5,2	-8,4	7,0
Финансовые услуги	29,1	13,5	2,2	-3,0

Источник: Росстат, оценки сотрудников Всемирного банка.

Последние данные по индексам производства показывают неоднозначную картину. Уверенный рост, наблюдавшийся в промышленности в прошлом году, продолжается и в 2011 г. Совокупный объем промышленного производства вырос в январе-феврале 2011 г. на 6,3% (к соответствующему периоду предыдущего года), при этом локомотивом роста остаются обрабатывающие производства (рост на 11,8%). Однако в основных секторах рыночных

услуг темпы роста были существенно ниже, что, вероятно, отражает сокращение реальных располагаемых доходов на 3,4% в январе-феврале 2011 г. Объем розничной торговли вырос в январе-феврале 2011 г. всего лишь на 1,9% (к соответствующему периоду предыдущего года), а объем производства в строительстве сократился на 0,3%, не удержав темпов роста четвертого квартала 2010 г.

Платежный баланс: укрепился благодаря высоким ценам на нефть

Несмотря на стремительный рост импорта и значительный отток капитала, высокие цены на нефть способствовали улучшению состояния платежного баланса в 2010 г. (таблица 1.3) Общее состояние платежного баланса улучшилось, что позволило Банку России накопить валютные резервы в размере 37 млрд. долларов США. К концу года объем золотовалютных резервов достиг 479 млрд. долларов США, что составляет 33,8% ВВП (это третий по величине объем золотовалютных резервов в мире, как и до начала глобальной рецессии). Благодаря тому, что цены на нефть и другие природные ресурсы оказались выше прогнозных, состояние счета текущих операций улучшилось, а его профицит составил в 2010 г. 72,6 млрд. долларов США по сравнению с 49 млрд. долларов США в 2009 г. (таблица 1.3). Состояние счета операций с капиталом и финансовыми инструментами также несколько улучшилось: отрицательное сальдо капитального счета сократилось с 44,3 млрд. долларов США в 2009 г. до 30,5 млрд. долларов США в 2010 г. Однако это было обусловлено, в большей степени, постепенным восстановлением возможностей банков по рефинансированию долгов.

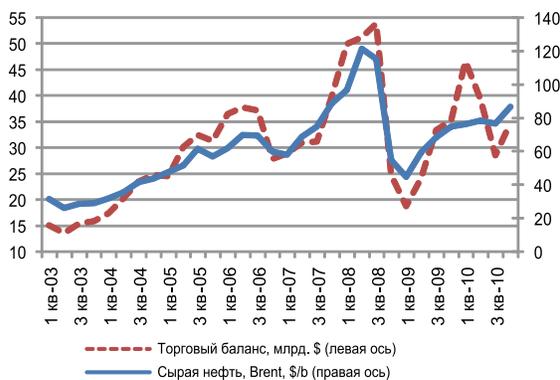
ТАБЛИЦА 1.3. Платежный баланс (млрд. долларов США), 2006–2010 гг.

	2007	2008	2009	2010 ^а	3 кв. 2010 ^а	4 кв. 2010 ^а
Счет текущих операций	77,0	103,7	49,4	72,6	6,1	14,3
<i>Торговый баланс</i>	130,9	155,4	111,6	149,2	29,1	34,3
Счет операций с капиталом и финансовыми инструментами	84,8	-131,3	-44,3	-30,5	-6,0	-21,4
<i>Ошибки и пропуски</i>	-12,9	-11,3	-1,7	-5,4	2,7	-1,5
Изменение резервов (+ = рост)	148,9	-38,9	3,4	36,8	2,8	-8,6

Источник: Банк России. ^а Предварительная оценка.

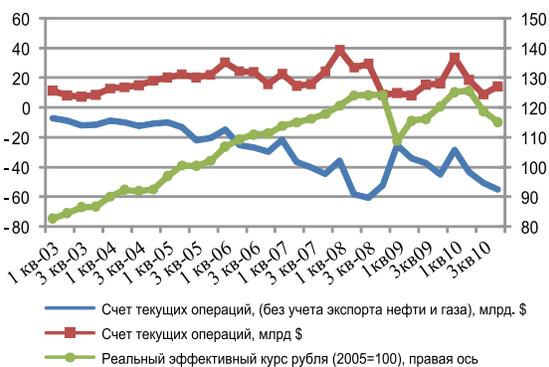
Однако агрегированные данные несколько преувеличивают устойчивость платежного баланса России. Объем импорта продолжает расти наряду с ростом оттока капитала из частного сектора, наблюдаемого в течение двух последних кварталов 2010 г. Состояние счета текущих операций стремительно ухудшалось вплоть до августа 2010 г., когда объем импорта удвоился по сравнению с январем 2010 г. В результате, несмотря на высокие цены на нефть, в августе 2010 г. профицит счета текущих операций сократился до нуля, при том что в январе 2010 г. он составлял 12,4 млрд. долларов США. Потоки капитала оставались волатильными в течение всего года, причем в банковском секторе наблюдался чистый приток капитала (11,4 млрд. долларов США), а в небанковском секторе – значительный отток капитала (49,7 млрд. долларов США) (таблица 1.4). В 4 квартале 2010 г. в результате значительного оттока капитала (22,7 млрд. долларов США) Банк России потерял около 9,0 млрд. долларов США своих резервов. Это отток был частично компенсирован профицитом счета текущих операций в размере 14,3 млрд. долларов США. Кроме того, во второй половине 2010 г. продолжал ухудшаться *нефтегазовый баланс счета текущих операций*, который вырос почти до 4% ВВП в 4 кв. 2010 г. (рисунки 1.4–1.5).

Рисунок 1.4. Цены на нефть и внешнеторговый баланс



Источник: Банк России и оценки сотрудников Всемирного банка.

Рисунок 1.5. Счет текущих операций и реальный эффективный валютный курс



Источник: оценки сотрудников Всемирного банка на основе данных Росстата и Банка России.

Таблица 1.4. Чистые потоки капитала (млрд. долларов США), 2006–2010 гг.

	2006	2007	2008	2009	2010	1 кв. 2010	2 кв. 2010	3 кв. 2010	4 кв. 2010
Чистый ввоз/вывоз капитала частным сектором	41,4	81,7	-133,9	-56,9	-38,3	-14,7	2,8	-3,7	-22,7
Чистый ввоз/вывоз капитала банками	27,5	45,8	-56,9	-30,4	11,4	0,8	6,8	10,0	-6,2
Чистый ввоз/вывоз капитала прочими секторами ...	13,9	35,9	-77	-26,5	-49,7	-15,5	-4,0	-13,7	-16,5

Источник: Банк России.

Рынок труда и уровень бедности: постепенное улучшение

В 2010 г. ситуация на рынке труда заметно улучшилась благодаря продолжающемуся росту производства. Сезонная безработица в 2010 г. оказала ограниченное воздействие, что свидетельствует об уверенном восстановлении рынка труда. Уровень безработицы по определению МОТ (международной организации труда) снизился с 9,2% в январе 2010 г. до 7,2% в декабре 2010 г. Самый низкий уровень (6,6%) был зарегистрирован в сентябре и ноябре 2010 г. Однако в условиях сезонного спада занятости с наступлением зимы уровень безработицы начал расти в декабре 2010 г. и достиг 7,6% в январе 2011 г. Тем не менее, это намного ниже уровня, зарегистрированного в январе 2010 г. (9,1%), что отражается в относительно стабильном числе вакансий.

Однако во многих российских регионах ситуация на рынке труда остается сложной. По данным Росстата, в период с ноября 2010 г. по январь 2011 г. средний уровень безработицы колебался от 1,4% в Москве до 47,5% в Ингушетии. Среди федеральных округов самый низкий уровень безработицы за этот период был зарегистрирован в Центральном федеральном округе (4,6%), а самый высокий – в Северокавказском (16,2%). Высокий уровень безработицы, по всей видимости, остается сложной проблемой во многих российских регионах: около трети всех регионов сообщают о том, что в ноябре 2010 г. – январе 2011 г. средний уровень безработицы превышал 9%.

Средний рост реальной заработной платы и доходов населения России, в целом, соответствовал росту производительности, при этом заработная плата, выраженная в долларах США, превысила рекордные показатели. По данным Росстата, реальные располагаемые доходы и реальная заработная плата выросли в 2010 г. (к предыдущему году), соответственно, на 4,1% и 4,2% (таблица 1.5). И хотя наблюдавшийся рост реальных доходов и реальной заработной платы соответствовал росту производительности, относительные затраты на рабочую силу, отражением которых является заработная плата в долларах США, существенно увеличились по сравнению с докризисным периодом, что указывает на возможное снижение конкурентоспособности в отдельных секторах экономики. В 2010 г. среднемесячная заработная плата в долларах США достигла почти 700 долларов США (17%-ный рост по сравнению с 2009 г.). Это самый высокий уровень с начала рыночных преобразований.

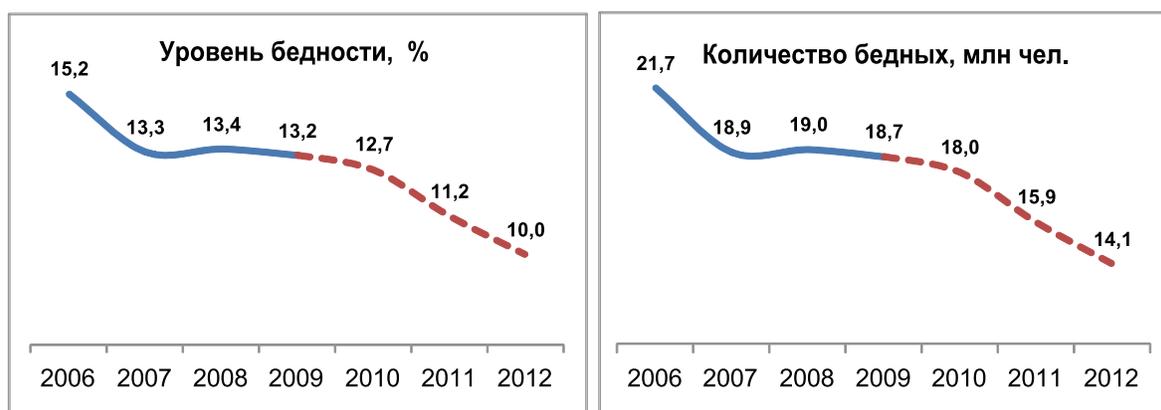
Таблица 1.5. Производительность труда, располагаемые доходы, заработная плата и безработица

	2007	2008	2009	2010
	янв. – дек.	янв. – дек.	янв. – дек.	янв. – дек.
Рост ВВП (к соответствующему периоду предыдущего года), %	8,5	5,2	-7,8	4,0
Общий уровень занятости (млн. человек)	70,5	70,9	69,4	69,6
Рост занятости (к соответствующему периоду предыдущего года), %	2,4	0,5	-2,1	0,3
Рост производительности труда (к соответствующему периоду предыдущего года), %	6,0	4,7	-5,9	3,7
Рост реальных располагаемых доходов (к соответствующему периоду предыдущего года), %	12,1	1,9	1,9	4,1
Рост реальной заработной платы (к соответствующему периоду предыдущего года), %	17,2	11,5	-2,8	4,2
Среднемесячная заработная плата, в долларах США	533,2	692,1	593,0	697,8
Уровень безработицы, % (на конец периода, по определению МОТ)	6,1	7,8	8,2	7,2

Источник: Росстат.

Уровень бедности в России оставался практически неизменным в 2009 г. и продолжал снижаться в 2010 г., главным образом, благодаря широкомасштабному применению контрциклических мер стимулирования, повышению пенсий и заработной платы и гораздо менее значительной, чем ожидалось, безработице. Безработица и уровень бедности резко возросли в начале 2009 г. Однако, в результате значительного повышения заработной платы в госсекторе и увеличения пенсий, а также в благодаря снижению уровня безработицы в связи с тем, что предприятия переключились на стратегию придерживания рабочей силы, общий уровень бедности в стране сократился с 13,4% в 2008 г. до 13,2% к концу 2009 г. (рисунок 1.6). По данным Росстата, в течение трех первых кварталов 2010 г. уровень бедности продолжал снижаться по сравнению с аналогичным периодом предыдущего года. Исходя из того, что рост ВВП в 2010 г. составил 4%, мы оцениваем уровень бедности на конец 2010 г. в 12,7%, т.е. примерно на 0,5 процентных пункта ниже, чем в 2009 г. (около 0,7 млн. человек преодолели черту бедности). Согласно прогнозам, тенденция к снижению уровня бедности сохранится в 2011 г. (11,2%) и 2012 г. (10,0%), а темпы сокращения бедности постепенно вернуться к докризисному уровню.

Рисунок 1.6. Уровень бедности в России: факт и прогнозы



Источник: расчеты сотрудников ВБ на основе данных ОБД и прогнозов на 2010–2012 гг.

Внешний долг: рост краткосрочных обязательств частного сектора

Данные официальной статистики за 2010 г. свидетельствуют о том, что во втором полугодии у банков и компаний небанковского сектора улучшился доступ к внешнему финансированию. Согласно предварительным оценкам Банка России, объем внешнего долга банковского сектора увеличился к концу декабря 2010 г. до 145 млрд. долларов США (с 122 млрд. долларов США в конце июня 2010 г., таблица 1.6). Объем внешних долговых обязательств частных компаний нефинансового сектора также увеличился за этот период на 4,3 млрд. долларов США. В первом полугодии компании обоих секторов имели ограниченные возможности рефинансирования долгов и поэтому были вынуждены сократить долю внешних заемных средств на своих балансах. Доступ к внешнему финансированию улучшился только во второй половине 2010 г. При этом, по-видимому, финансирование стало доступно только для крупных компаний и банков, а для большинства небольших компаний доступ к финансированию оставался ограниченным.

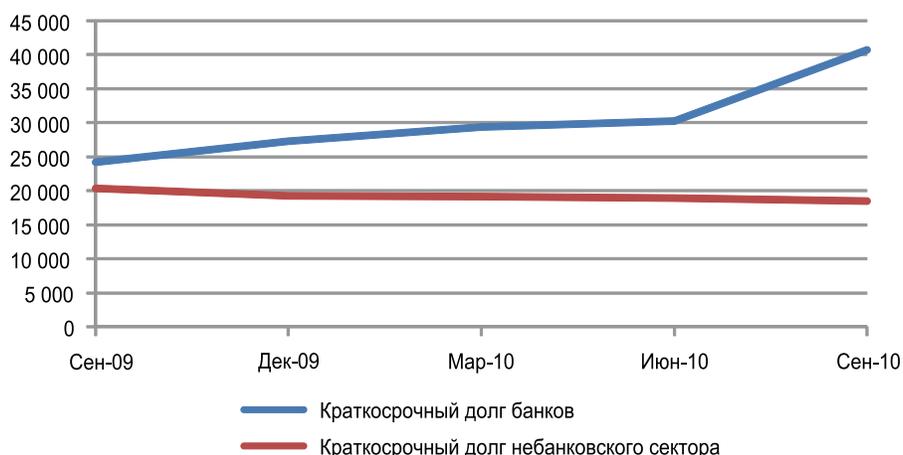
Таблица 1.6. Объем внешнего долга частного сектора в 2010 г. (млрд. долларов США)

	1 янв. - 2010	1 апр. - 2010	1 июл. - 2010	1 окт. - 2010	1 янв. - 2011
Общий объем долга	421,3	420,2	409,1	428,5	436,1
Банки	127,2	129,0	122,1	140,0	144,8
Предприятия нефинансового сектора	294,1	291,2	287,0	288,5	291,3

Источник: Банк России.

В условиях ограниченного доступа к долгосрочному внешнему финансированию банки вернулись к практике краткосрочных заимствований с целью создания дополнительного финансового рычага. Несмотря на то, что возможности банков по рефинансированию долгов, в целом, вероятно, улучшились в 2010 г., они продолжали использовать краткосрочные заимствования, как и в 2009 г. – возможно, с целью рефинансирования непогашенных долгосрочных займов и создания дополнительного финансового рычага. По данным Банка России, совокупный объем краткосрочных обязательств банков вырос к концу сентября 2010 г. до 40,1 млрд. долларов США (28% от общего объема внешнего долга банковского сектора) по сравнению с 27 млрд. долларов США по состоянию на конец 2009 г. (рисунок 1.7). Кроме того, вполне вероятно, что некоторые из этих краткосрочных кредитов были использованы для совершения операций «кэрри трейд», при которых заимствования берутся под низкий процент в валютах развитых стран (например, в долларах США и других валютах с низкими процентными ставками), а кредиты выдаются под высокий процент в рублях. Такая практика широко применялась до кризиса 2008 г., когда объем краткосрочных обязательств банковского сектора достиг 63 млрд. долларов США (32% от общего объема внешнего долга банков).

Рисунок 1.7. Внешние краткосрочные обязательства (млн. долларов США)



Источник: Банк России.

Денежно-кредитная и валютная политика: проблемы с инфляцией остаются

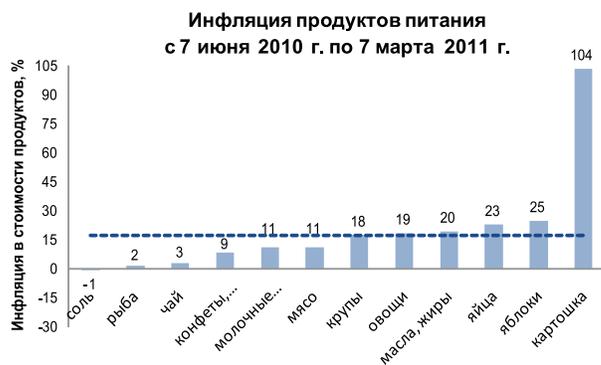
Инфляционное давление продолжало расти в 4 квартале 2010 г. и январе 2011 г. Несмотря на некоторое ужесточение денежно-кредитных условий к концу года – рост агрегат М2 в декабре 2010 г. составил 28% по сравнению с 33% в августе 2010 г. (к соответствующему периоду предыдущего года) – в декабре 2010 г. инфляция потребительских цен (ИПЦ) за 12 месяцев выросла до 8,8%, хотя еще в июле 2010 г. она составляла всего лишь 5,5%. Более того, под влиянием сезонного роста продовольственных цен и корректировки регулируемых цен в январе 2011 г. темпы инфляции повысились до 9,6%.

В качестве ответной меры Банк России начал постепенное ужесточение денежно-кредитных условий. 1 февраля 2011 г. Банк России начал ужесточать денежно-кредитную политику, повысив резервные требования с 2,5% до 3,5% по обязательствам перед юридическими лицами и до 3,0% по обязательствам перед физическими лицами; при этом ключевые процентные ставки остались без изменений. В конце февраля ввиду угрозы возврата двузначной инфляции Банк России стал проводить более агрессивную политику, повысив ключевые процентные ставки на 25 базисных пунктов и увеличив резервные требования еще на 1% по обязательствам перед юридическими лицами и на 0,5% по обязательствам перед физическими лицами. В конце марта денежные власти продолжили ужесточение денежно-кредитных условий, увеличив норму обязательных резервов до 5,5% по обязательствам перед юридическими лицами-нерезидентами и до 4% перед физическими лицами.

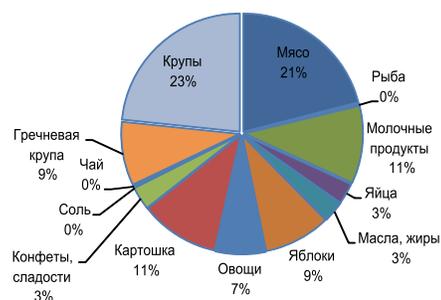
С учетом существенного временного лага между динамикой денежной массы и инфляцией, существует опасность сохранения относительно высоких темпов инфляции в течение 2011 г., что будет отчасти зависеть от сроков и темпов ужесточения политики Банка России. Ускоренная монетизация экономики в течение первых восьми месяцев 2010 г. оказалась избыточной и привела к усилению инфляционного давления. В итоге, снижение этого давления и связанных с ним инфляционных ожиданий будет не простой задачей ввиду роста мировых цен на продовольствие, что может отразиться на внутренних ценах и оказать негативное влияние на инфляционные ожидания (врезка 1).

Врезка 1. Цены на продовольствие и их влияние на уровень бедности

Начиная с лета 2010 г., в России резко подскочили цены на продовольствие: их рост в период с июня 2010 г. по февраль 2011 г. составил 17,5%. С учетом того, что около 38% в потребительской корзине приходится на продукты питания, инфляция за этот период была, в основном, обусловлена ростом продовольственных цен. С середины июня по конец октября 2010 г. – главным фактором роста цен на продукты питания была сильнейшая засуха в России. Однако в дальнейшем цены продолжали расти под влиянием развития событий на мировом продовольственном рынке и периодических локальных провалов в производстве определенных сельхозпродуктов. Лидером роста стала гречневая крупа, цена которой в течение рассматриваемого периода выросла на 120%. Цены на другие продовольственные товары также резко увеличились: картофель – на 104%, растительные масла и жиры, яйца и яблоки – на 20–25%, молочные продукты, мясо, крупы и овощи – на 11–20%.



Влияние отдельных категорий продуктов на потенциальный рост бедности, %



Врезка 1. Цены на продовольствие и их влияние на уровень бедности (продолжение)

Согласно оценкам, такой резкий скачок продовольственных цен оказал существенное, прямое краткосрочное воздействие на население России, эквивалентное сокращению потребления домохозяйств приблизительно на 5%. Этот ценовой шок сильнее сказался на малоимущих домохозяйствах, у которых выше доля продуктов питания в общем объеме потребления и ограничены возможности замещения продуктов в рационе. При прочих неизменных факторах рост цен на продовольствие может привести к повышению уровня бедности на 2,3 процентных пункта, что станет отражением доли соответствующих продуктов питания в общем потреблении домохозяйств и роста цен на эти продукты. Воздействие на население связано, прежде всего, с повышением цен на зерновые и крупы (23%), мясо (21%), картофель (11%) и молочные продукты (11%). Однако с ростом пенсий и заработных плат, с также в условиях снижения безработицы, скорее всего, этот краткосрочный негативный эффект будет со временем сведен на нет.

К числу наиболее уязвимых категорий населения, пострадавших от повышения цен на продукты питания, относятся пенсионеры, дети, молодежь и люди с относительно низким уровнем образования. Как показывают результаты моделирования, разрыв бедности, образовавшийся в результате инфляции продовольственных цен, можно ликвидировать с помощью эффективного трансферта в объеме около 0,2% ВВП, распределяемого в виде повышения заработной платы занятого населения (42%), детских пособий (25%), надбавок к пенсиям (17%) и прочих выплат (16%). В данном случае повышение заработной платы и пенсий, действительно, во многом смягчило этот удар, и его совокупное воздействие на уровень бедности, вероятно, будет довольно ограниченным (см. приведенную далее врезку, содержащую последние данные об уровне бедности в России).

Управление валютным курсом может быть осложнено в результате вероятного возврата спекулятивного капитала в связи с высокими ценами на нефть. В январе-феврале 2011 г. Банк России воздерживался от активных действий на валютном рынке, допустив укрепление курса рубля к бивалютной (доллар/евро) корзине более чем на 4%, до уровня ниже 34. Если цены на нефть останутся на высоком уровне Банк России может снова столкнуться с непростым выбором: либо и дальше придерживаться текущей гибкой валютной политики (которая потребует дальнейшего расширения валютного коридора), либо предпринимать более активные действия на валютном рынке, чтобы сгладить излишнюю волатильность, «заплатив» за это ростом инфляции. В последние годы более гибкая валютная политика являлась эффективным инструментом макроэкономической стабилизации, и ее следует продолжать, особенно с учетом вероятности нового притока спекулятивного капитала, связанного с операциями «кэрри трейд».

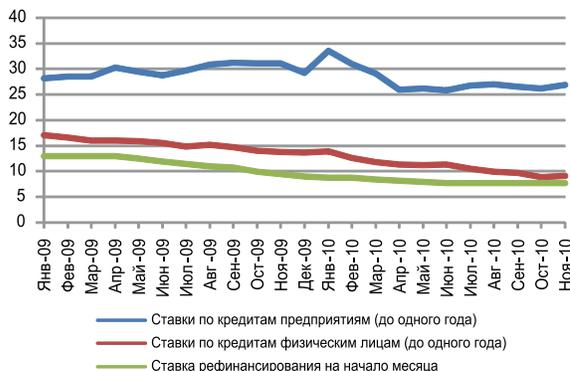
Банковское кредитование: наблюдается постепенное восстановление кредитной активности

С улучшением состояния ликвидности в экономике в 2010 г. начался постепенный рост кредитования. Объем кредитов, выданных частному сектору, который не менялся в течение всего 2009 г., вырос в декабре 2010 г. на 14% (к декабрю 2009 г.) в номинальном выражении (рисунок 1.9). Однако такое восстановление кредитной активности носит умеренный характер по сравнению с докризисными темпами роста объемов кредитования. Более того, если сделать поправку на реструктурированные кредиты и займы, чистый рост объемов кредитования будет меньше того, что показывают агрегированные статистические данные.

В 2010 г. спрэды между ставкой рефинансирования Банка России и эффективными ставками кредитования предприятий значительно сузились, однако спрэды по кредитам физическим лицам оставались очень высокими (рисунок 1.8). Во второй половине 2010 г. банки существенно снизили ставки по кредитам предприятиям, сузив средний спрэд по отношению к ставке рефинансирования Банка России до 135 базисных пунктов в ноябре 2010 г. (в январе 2010 г. он составлял 515 базисных пунктов). Однако ставки кредитования физических

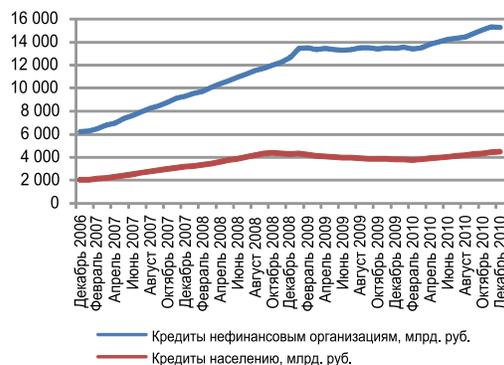
лиц оставались на очень высоком уровне: средний спрэд по отношению к ставке рефинансирования составлял в 2010 г. свыше 1680 базисных пунктов. Кроме того, очень медленно восстанавливается активность кредитования малых и средних предприятий (МСП), которым кризис нанес очень сильный урон. Это говорит о том, что банки по-прежнему воспринимают МСП и физических лиц как заемщиков с высоким уровнем риска и нередко устанавливают для потребительских кредитов запретительные ставки, что, в свою очередь, препятствует росту внутреннего потребления. В связи с этим, необходимо уделить больше внимания стимулированию микрокредитования, а также кредитования физических лиц с учетом относительно небольшого долгового бремени домашних хозяйств.

Рисунок 1.8. Соотношение ставок по банковским кредитам и ставки рефинансирования Центрального банка РФ (%)



Источник: Банк России; оценки сотрудников Всемирного банка.

Рисунок 1.9. Объем кредитов, выданных предприятиям и физическим лицам в 2007–2010 гг.



Бюджетная политика: возвращение «нефтяного проклятья»?

Результаты исполнения бюджета 2010 г. оказались лучше, чем ожидалось, но успокаиваться не стоит: это произошло, главным образом, благодаря высоким ценам на нефть. По предварительным оценкам Минфина, федеральный бюджет был исполнен с дефицитом в размере 4,1% ВВП, что меньше 5,9% 2009 г. и 5,3% заложенных в законе о бюджете. Более низкого дефицита удалось добиться, главным образом, благодаря росту доходов в связи с высокими ценами на нефть: доходы федерального бюджета составили 18,7% ВВП по сравнению с 17,4%, предусмотренными в Федеральном законе «О федеральном бюджете на 2010 год». Расходы соответствовали тому, что было заложено в Законе о бюджете – 22,7% ВВП, что на 2% ВВП меньше расходов 2009 г. Однако *нефтяной дефицит бюджета* оставался на очень высоком уровне – 12,7% (13,5% в 2009 г.) – что свидетельствует о значительной уязвимости бюджета в случае неожиданного падения цен на нефть. Российская экономика неоднократно сталкивалась с такой проблемой в последние десятилетия, и ее не следует игнорировать в текущей ситуации, характеризующейся высокими ценами на нефть.

Согласно последним официальным заявлениям, правительство продолжает осуществлять программу постепенного сокращения бюджетных расходов, с тем чтобы снизить дефицит федерального бюджета с 4,1% ВВП в 2010 г. до менее 2% в 2011 г. Однако достижение такого показателя подразумевает, что цена на нефть будет оставаться выше 100 долларов за баррель (в действующем законе о федеральном бюджете заложена цена в 75 долларам за баррель). Такой план связан с двумя краткосрочными рисками, каждый из которых может привести к более значительному, чем ожидалось, дефициту бюджета и затормозить реализацию программы сокращения бюджетных расходов. Во-первых, более высокие цены на нефть могут дать стимул к увеличению государственных расходов в предвыборный период, т.е. в конце 2011 г. и в 2012 г. (что будет способствовать росту инфляции). Также, при таком сценарии возможно откладывание мер, направленных на рост эффективности государственных расходов. Во-вторых, внезапное падение цен на нефть поставит под угрозу получение доходов, необходимых для выполнения плановых бюджетных показателей.

Несмотря на то, что баланс рисков, связанный с ценами на нефть улучшился, российский бюджет остается крайне уязвимым к резкому падению нефтяных цен и росту расходов. Если, например, цена на нефть упадет с 75 долларов за баррель, заложенных в бюджет, до 60 долларов (что близко к долгосрочному среднему значению за весь период наблюдений) и останется на этом уровне в течение года, то это приведет к росту дефицита выше 5% ВВП и создаст значительные проблемы по финансированию такого большого дефицита.

Таблица 1.7. Среднесрочные параметры бюджета (% ВВП)

	2009	2010	2011	2012	2013
Доходы, всего	34,3	35,3	34,8	34,0	33,2
в том числе, федеральный бюджет	18,8	18,7	17,6	17,0	16,8
Расходы, всего	40,5	38,9	38,9	37,6	36,3
в том числе, федеральный бюджет	24,6	22,7	21,1	20,1	19,7
Ненефтегазовый дефицит федерального бюджета	-13,5	-12,7	-11,6	-10,5	-9,8
Дефицит федерального бюджета	-5,9	-4,1	-3,5	-3,1	-2,9
Дефицит/профицит, всего	-6,2	-3,6	-4,2	-3,6	-3,1

Источник: Министерство финансов РФ

К концу февраля 2011 г. объем государственного Резервного фонда сократился до уровня менее 2% ВВП. В настоящее время правительство планирует не использовать Резервный фонд, если цены на нефть останутся на нынешнем уровне. Потребности в финансировании будут удовлетворяться за счет внешних и внутренних заимствований и частично за счет доходов от приватизации государственной собственности, хотя их объем, вероятно, будет ограничен. Ограниченные возможности внутреннего рынка связаны с его размером, сроками погашения долговых обязательств и риском повышения процентных ставок, что приведет к вытеснению облигаций государственных предприятий или крупных компаний. Кроме того, как отмечалось выше, существует опасность того, что во время предвыборного периода, а также в период подготовки Олимпийских игр 2014 г. темпы реализации программы по сокращению бюджетных расходов снизятся, а дефицит бюджета возрастет. Это может оказать дополнительное давление на внутренний рынок и усилит эффекты, связанные с повышением процентных ставок и вытеснением облигаций корпоративного сектора. Независимо от краткосрочных колебаний цен на нефть, правительству настоятельно рекомендуется ориентировать бюджетную политику на обеспечение долгосрочной устойчивости бюджета и ставить своей целью более решительное осуществление программы сокращения бюджетных расходов и ускоренное приведение ненефтяного дефицита бюджета к уровню долгосрочной устойчивости, который составляет примерно 4,3% ВВП (см. Доклад об экономике России № 23, ноябрь 2010 г.).

Запланированная правительством приватизация миноритарных пакетов акций некоторых стратегических предприятий и одновременная продажа активов, не имеющих стратегического значения – одна из важнейших реформ последних лет. Заявленными целями этого раунда приватизации являются сокращение доли участия государства в государственных предприятиях, рационализация структуры имущества, которое все еще находится в государственной собственности, а также внедрение новых технологий и улучшение деловой практики на приватизированных предприятиях. Согласно оценкам, стоимость подлежащей продаже собственности составляет от 32 до 50 млрд. долларов США или 2–3% ВВП.

Перспективы экономического развития России в 2011–2012 гг.

В 2010 г. Всемирный банк оценивает рост мирового ВВП в 3,9%, однако в 2011 г. ожидается замедление роста до 3,1%, и незначительное ускорение до [3,4%] в 2012 г. (таблица 1.8). В 2011 г. сдерживающими факторами глобального роста, скорее всего, будут денежно-кредитные и бюджетные ограничения, оставшиеся проблемы с долгами и финансовым сектором некоторых крупнейших экономик мира, а также повышение цен на сырьевые товары и менее активное движение капитала. Продемонстрировав уверенный рост в 7%

в 2010 г., развивающиеся страны будут по-прежнему значительно опережать страны с высоким уровнем дохода: средние прогнозируемые темпы роста ВВП в развивающихся странах могут составить около 6% в 2011 г. и 6,1% в 2012 г. (таблица 1.8). Сопоставимые темпы роста для стран с высоким уровнем дохода – прогнозируются на уровне 2,4% и 2,7% (в 2010 г. – 2,8%). В целом, несмотря на замедление глобального роста в 2011 г., краткосрочный прогноз для мировой экономики, которая все еще борется с последствиями Великой рецессии, остается довольно благоприятным.

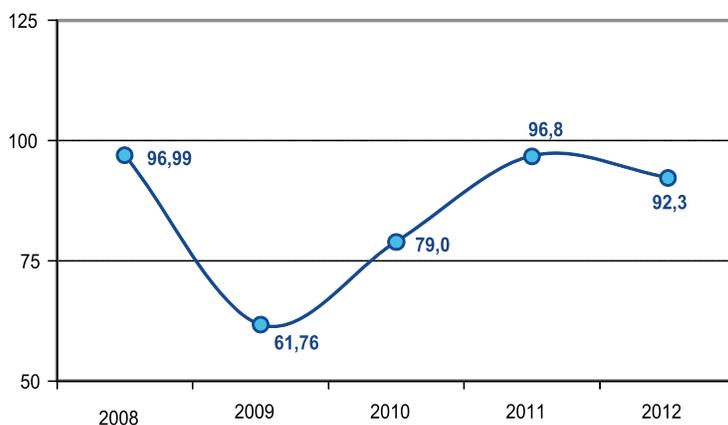
Таблица 1.8. Прогноз развития мировой экономики (темпы роста ВВП, %)

	2009 (факт)	2010	2011	2012
Мировая экономика	-2,2	3,9	3,1	3,4
Страны с высоким уровнем дохода	-3,4	2,8	2,4	2,7
Развивающиеся страны	2,0	7,0	6,0	6,1
Россия	-7,9	4,0	4,4	4,0

Источник: Группа глобальных экономических прогнозов Всемирного банка.

Однако ужесточение денежно-кредитной политики во многих странах и политическая нестабильность в некоторых регионах могут привести к сокращению притока капитала и даже вызвать отток капитала из ряда развивающихся стран. В связи с появлением признаков роста инфляции и перегрева экономики многие развивающиеся страны начинают ужесточать свою денежно-кредитную политику. Страны БРИК повысили процентные ставки, и уже есть факты, свидетельствующие о возможном прекращении притока капитала в развивающиеся страны, а в ряде случаев даже о его оттоке (в конце февраля из акционерного капитала стран с формирующимся рынком было выведено около 1,9 млрд. долларов США, причем одной из стран, где с начала 2011 г. происходит наиболее значительный отток капитала, является Бразилия). Нам представляется, что это отчасти обусловлено сокращением различий между темпами роста и процентными ставками в пользу стран с высоким уровнем дохода, где также появляются признаки начавшегося цикла ужесточения денежно-кредитных условий, а также увеличением политических рисков, прежде всего, в регионе Ближнего Востока и Северной Африки (БВСА). Это может создать дополнительное давление на развивающиеся страны с более слабым платежным балансом. Тем не менее, ожидаемые ограничения капитальных потоков могут не затронуть Россию, в связи с высокими ценами на нефть (врезка 2), умеренными темпами роста и запланированной программой приватизации, о чем свидетельствует недавний пример успешно проведенного IPO ВТБ.

Рисунок 1.10. Средняя цена сырой нефти, прогноз Всемирного банка (\$/баррель, Brent, Dubai и WTI)



Врезка 2. Мировой рынок нефти: новый нефтяной шок и его влияние на нефтяные цены

Развитие событий

Начало 2011 г. ознаменовалось неожиданным сокращением предложения нефти и соответствующими рисками для мировой экономики. В феврале 2011 г. цена сырой нефти выросла на 5,6%, и это был уже седьмой месяц роста цен на нефть. Обострение конфликта в Ливии и сокращение поставок ливийской нефти, а также озабоченность возможными беспорядками в других странах-производителях и экспортерах нефти на Ближнем Востоке и в Северной Африке (БВСА) привели к тому, что в начале марта 2011 г. цена нефти марки Brent, которая является международным эталоном, превысила 116 долларов за баррель. Эта озабоченность была связана, в том числе, с появившимися ранее опасениями по поводу возможного закрытия Суэцкого канала и нефтепровода СУМЕД в Египте в результате массовых протестов и последовавшей за этим сменой правительства страны. Во второй половине марта 2011 г. добыча нефти в Ливии сократилась на 1 млн. баррелей в сутки, при том что обычный объем добычи нефти в Ливии составляет 1,6 млн. баррелей в сутки (это немногим более 1% мировых поставок нефти). Большая часть легкой низкосернистой ливийской нефти поступает в Западную Европу, и нефтеперегонным заводам будет трудно в полном объеме заменить нефть этого сорта, что в краткосрочной перспективе повлечет за собой изменение цен. Согласно имеющейся информации, Саудовская Аравия и другие члены ОПЕК наращивают объемы добычи нефти с целью компенсации возникшего дефицита, однако значительная часть этих резервных мощностей приходится на среднесернистую нефть, которую труднее и дороже перерабатывать. Как отражение этих событий, отрицательная разница между ценой нефти марки Urals (которую добывает и экспортирует Россия) и эталонной, менее сернистой нефти Brent к началу марта 2011 г. достигла почти 6 долларов США, что является рекордно высокой разницей за последние несколько лет и в два с половиной раза больше дифференциала, установившегося в конце 2010 г.

Международное Энергетическое Агентство (МЭА) повысило прогноз мирового спроса на нефть в 2010 и 2011 гг. Основанием для такого пересмотра прогноза стал более высокий, чем ожидалось, спрос на нефть в странах Азии, не входящих в ОЭСР, и улучшение перспектив экономического развития самих стран-членов ОЭСР, особенно наиболее энергоемкой экономики США. В настоящее время МЭА прогнозирует, что мировой спрос на нефть, который в 2010 г. составлял, согласно оценкам, 87,8 млн. баррелей в сутки (+3,3% или +2,8 млн. баррелей в сутки к предыдущему году), в 2011 г. возрастет до 89,3 млн. баррелей в сутки (+1,7% или +1,5 млн. баррелей в сутки к предыдущему году). С ростом производства сырой нефти и газоконденсатных жидкостей в странах ОПЕК объем мировых поставок нефти увеличился до 88,5 млн. баррелей в сутки. Мировой уровень добычи нефти вырос в январе 2011 г. на 2,4 млн. баррелей в сутки к предыдущему году. Поставки нефти из стран, не входящих в ОПЕК, в январе не изменились по сравнению с предыдущим месяцем (53,0 млн. баррелей в сутки). Оценки объема добычи нефти в 2010 г. остаются на уровне 52,8 млн. баррелей в сутки, в то время как прогноз на 2011 г. был пересмотрен в сторону увеличения и составляет 53,5 млн. баррелей в сутки, поскольку падение объемов добычи в странах бывшего СССР должно компенсироваться ростом добычи в Северной Америке. Объем добычи нефти в России снова увеличился в январе 2011 г. до 10,5 млн. баррелей в сутки. Согласно оценкам, в 2010 г. общий объем добычи нефти в России составлял 10,45 млн. баррелей в сутки, а в 2011 г. вырастет до 10,51 млн. баррелей в сутки, что значительно ниже темпов роста, наблюдавшихся в 2009 и 2010 гг. По данным МЭА, к началу декабря 2010 г. общие запасы нефти в странах ОЭСР покрывали 91 день потребления. До сих пор недопоставки нефти, обусловленные падением объемов добычи в Ливии, компенсировались другими крупными производителями. В прошлом, когда нефтяной рынок утрачивал стабильность, страны ОПЕК задействовали резервные мощности в объеме около 6 млн. баррелей в день, из которых на страны Персидского залива приходится примерно 5 млн. баррелей в день, причем почти две трети от общего объема – это доля Саудовской Аравии. Согласно оценкам, от одной трети до половины этих совокупных резервных мощностей уже используются в целях компенсации сокращения добычи нефти в Ливии (что само по себе также привело к сокращению имеющихся мировых резервных мощностей), и это предполагает значительное превышение спроса над предложением на мировых рынках нефти.

Перспективы

Прогнозируется, что средние номинальные цены на нефть составят 96,8 доллара за баррель в 2011 г. и несколько снизятся до 92,3 доллара за баррель в 2012 г. В то время как до нефтяного шока прогнозы составляли, соответственно, около 80 и 85 долларов за баррель. Несмотря на то, что баланс рисков сместился в сторону повышения цены на нефть, многое зависит от развития событий в регионе Северной Африки и Ближнего Востока, а также от изменения глобальных нефтяных балансов, особенно в Японии. События в этих регионах могут повлиять не только на резервные мощности, но также на уровень производства нефти. Новые долгосрочные шоки со стороны предложения нефти могут вызвать более широкого распространения негативных последствий в мировой экономике в связи с постоянно высокими ценами на нефть, что, в конечном итоге, приведет к падению мирового спроса.

С учетом ускорения роста экономики Западной Европы, крупнейшего торгового партнера России, и повышения цен на нефть в России прогнозируется рост экономики в размере 4,4% в 2011 г. и 4,0% в 2012 г. (таблица 1.9). Предполагается, что в первой половине 2011 г. главным фактором роста будет инвестиционный спрос, а во второй – частное потребление, поддерживаемое дальнейшим снижением безработицы (рисунок 1.11 и 1.12). Однако мы полагаем, что темпы экономического роста в 2011 и 2012 гг. могут быть ограничены и будут зависеть от устойчивости роста потребления и темпов восстановления объемов долгосрочного кредитования частного сектора. При этом сохраняются риски снижения темпов роста, связанные с высокой волатильностью цен и мирового спроса на нефть.

Таблица 1.9. Прогноз для России на 2011–2012 гг.

	2011	2012
Темпы роста ВВП, %	4,4	4,0
Дефицит консолидированного бюджета, % ВВП	-0,9	-0,8
Счет текущих операций, млрд. долларов США	67	28
Счет операций с капиталом и финансовыми инструментами, млрд. долл. США	13	19

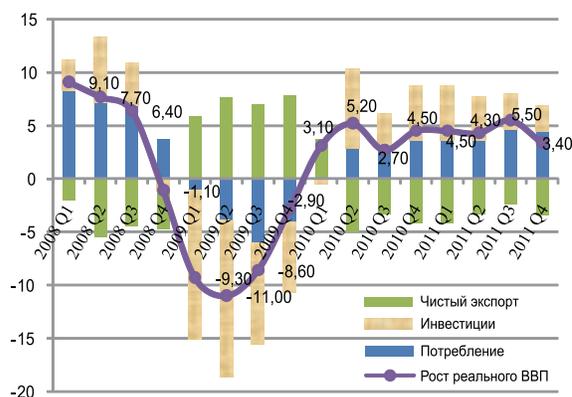
Источник: оценки сотрудников ВБ.

С учетом прогноза цен на нефть и стремительного роста объемов импорта мы ожидаем ухудшения состояния счета текущих операций в 2011 г. и 2012 г. В тоже время, в 2011–2012 гг. предполагается улучшение состояния счета операций с капиталом и финансовыми инструментами, в то время как потоки капитала останутся волатильными. Если цены на нефть останутся в пределах прогнозов, то профицит счета текущих операций составит 67 млрд. долларов США в 2011 г. (около 4% ВВП) и сократится до 28 млрд. долларов США в 2012 г. Ввиду улучшения возможностей рефинансирования долгов частного сектора мы прогнозируем профицит счета операций с капиталом и финансовыми инструментами, который составит около 13 млрд. долларов США в 2011 г. и 20 млрд. долларов США в 2012 г. Рост профицита капитального счета будет отражать увеличение притока недолгового капитала, сокращение объема платежей по выплате долга и расширение возможностей получения заимствований у банков и предприятий нефинансового сектора. Наряду с этим существуют риски, связанные с ухудшением условий торговли вследствие резкого падения цен на нефть, а также с возможным оттоком капитала в результате роста политических рисков, связанных с выборами в 2011–2012 гг. По мере ухудшения состояния счета текущих операций в 2011 и 2012 гг. обменный курс будет все больше зависеть от чистых потоков капитала при условии, что цены на нефть останутся в рамках прогноза.

Рост доходов бюджета благодаря повышению цен на нефть, вероятно, будет частично компенсироваться ростом дополнительных социальных расходов, а также расходов на инфраструктуру и модернизацию вооруженных сил. С учетом прогнозов мировых цен на нефть мы оцениваем дефицит консолидированного бюджета в 0,9% ВВП в 2011 г. и 0,8% ВВП в 2012 г. Ввиду сокращения Резервного фонда до уровня менее 2% ВВП (по состоянию на 1 марта 2011 г.), а также политики, направленной на пополнение Фонда в период высоких цен на нефть, дефицит бюджета в 2011 и 2012 гг., скорее всего, будет финансироваться за счет внутренних и внешних заимствований и доходов от приватизации. При этом сохраняются риски снижения бюджетных доходов, связанные с крайне волатильными ценами на нефть.

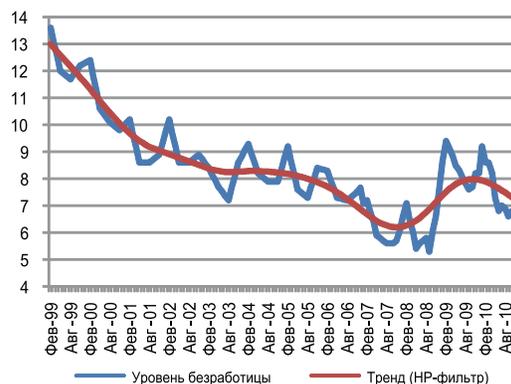
С учетом текущих тенденций, в первом полугодии 2011 г., вероятно, будет сохраняться инфляционное давление. При том что ужесточение денежно-кредитных условий может способствовать сдерживанию инфляции ближе к концу 2011 г., Банк России, вряд ли, сможет обеспечить плановый уровень инфляции в 6–7%. Мы оцениваем инфляцию потребительских цен в пределах 8–9% в 2011 г., что отражает сроки принятия мер по ужесточению денежно-кредитной политики и негативные последствия повышения мировых цен на продовольствие. В 2011 и 2012 гг. риски высоких темпов инфляции сохраняются в связи с дополнительными бюджетными расходами в предвыборный период. Мы не ожидаем снижения инфляции потребительских цен ниже 8% в 2011 г. и 7% в 2012 г., если только не будет проведено ужесточения бюджетной политики.

Рисунок 1.11. Источники роста реального ВВП со стороны спроса, поквартально (изменение в % к соответствующему периоду предыдущего года)



Источник: Росстат; оценки сотрудников Всемирного банка.

Рисунок 1.12. Помесячная динамика безработицы в России, 1999–2011 гг.



В среднесрочной перспективе у российского правительства есть возможность ускорить проведение сложных реформ, которые крайне необходимы для динамичного и устойчивого экономического роста в долгосрочной перспективе. Основные направления этих реформ хорошо известны – это инфраструктура, эффективность государственного сектора и энергоэффективность, образование, качество институтов, развитие малых и средних предприятий, улучшение делового и инвестиционного климата. Правительство продолжает работу над важными инициативами по вступлению в ВТО, приватизации, реформе государственного управления и повышению эффективности государственных расходов. От успешного осуществления этих реформ будут зависеть последующий рост производительности и конкурентоспособности российской экономики, и ее экономическое будущее. В следующих главах настоящего Доклада обсуждаются две темы, которые очень важны для роста эффективности государственного и частного секторов, конкурентоспособности и экономического роста России – это государственные расходы на транспортную инфраструктуру, а также деловой и инвестиционный климат.

II

Корректировка и повышение эффективности государственных расходов

Резюме. По сравнению с докризисным периодом, когда среднегодовые темпы экономического роста в России составляли 7%, в посткризисные годы российская экономика, по всей видимости, будет расти гораздо более умеренными темпами. В этих условиях России предстоит решить задачу одновременного контроля за государственными финансами на всех уровнях и поддержки восстановления экономики в более сложных условиях. При этом возникают два важнейших вопроса, связанных с политикой осуществления государственных расходов. Во-первых, как можно повысить эффективность расходов, чтобы обеспечить оказание государственных услуг при меньших объемах бюджетных ресурсов? Во-вторых, как можно высвободить дополнительные бюджетные средства для осуществления важнейших инфраструктурных инвестиций с целью создания благоприятных условий для долгосрочного роста и диверсификации экономики? Для решения этих принципиальных вопросов Правительству РФ необходимо сосредоточить внимание на трех основных направлениях. Во-первых, масштабы корректировки бюджета в 2011–2013 годах должны быть значительными, чтобы обеспечить сокращение ненефтяного дефицита до устойчивых уровней в условиях неопределенности международной конъюнктуры. Во-вторых, сокращение непродуктивных расходов высвободит ресурсы, необходимые для обновления изношенной инфраструктуры, что будет способствовать реализации целей модернизации и диверсификации экономики России; это также потребует увеличения поступлений сборов с пользователей и совершенствования институциональных основ, включая практику осуществления закупок. В-третьих, для повышения качества и доступности государственных услуг правительству будет необходимо усовершенствовать структуру оплаты труда работников государственного сектора, переоценить приоритеты в области государственного сектора и оптимизировать численность работников. Данная записка, основанная на результатах последнего анализа государственных расходов, проведенного Всемирным банком, посвящена трем следующим вопросам особой значимости: (i) масштабам корректировки бюджета, а также необходимости (ii) модернизации дорожной инфраструктуры и (ii) рационализации фонда оплаты труда и оптимизации численности работников в государственном секторе.

Проведение контрциклической бюджетной политики во время кризиса помогло России ограничить распространение последствий кризиса. Однако в настоящее время правительство стоит перед необходимостью нахождения баланса между осуществлением корректировки бюджета при одновременном повышении эффективности государственных расходов и поддержанием восстановления экономики. Несмотря на то что оставшиеся бюджетные резервы обеспечивают определенную свободу маневрирования для уравнивания этих рисков, в условиях наиболее вероятного сценария более умеренного экономического роста после первоначального оживления экономики перед Россией стоят три взаимосвязанные задачи: (a) сокращение ненефтяного дефицита до устойчивого уровня и высвобождение бюджетных средств на приоритетные инфраструктурные расходы; (b) совершенствование практики планирования капитальных расходов; (c) предоставление государственных услуг при меньших затратах ресурсов. В данном разделе подробно рассматриваются последствия указанных проблем, которые могут создавать угрозу для восстановления экономического роста в среднесрочной перспективе и для масштабной программы диверсификации экономики России.

Проблема первая: сохраняющийся дефицит бюджета может стать тормозом для функционирования экономики в условиях неопределенности в мире.

Требуются более смелые меры по сокращению неприоритетных расходов и расширению базы неналоговых доходов.

Посткризисные планы Правительства РФ на среднесрочную перспективу предусматривают реализацию масштабной программы модернизации и диверсификации экономики, но для этого потребуются дополнительные ресурсы и реформы. Согласно федеральному закону «О федеральном бюджете на 2011–2013 годы», дополнительные расходы на эти цели составят почти один процент валового внутреннего продукта (ВВП) (таблица 2.1). Однако этих расходов вряд ли будет достаточно для решения инфраструктурных проблем и поддержки обширной программы модернизации российской экономики. В частности, для этого, по-видимому, потребуется (а) перманентное увеличение бюджетных расходов еще на 0,5 процентных пункта ВВП к 2013 г. (включая квазибюджетную деятельность государственных предприятий) с целью поддержки инициатив, направленных на модернизацию экономики (например, в области энергоэффективности); (б) ресурсы в объеме 1,1 процента ВВП для ликвидации разрыва между потребностями и фактическим финансированием содержания автомобильных дорог; а также (с) ресурсы в объеме одного процента ВВП для финансирования капитальных расходов с целью приведения существующей сети автодорог к нормативным требованиям и расширения базовой сети автомобильных дорог. Такое серьезное давление на расходы бюджета может быть компенсировано только за счет устойчивой и существенной корректировки бюджета, которая предполагает сокращение других – неприоритетных и непродуктивных расходов и расширение налогооблагаемой базы, не связанной с нефтяным сектором.

ТАБЛИЦА 2.1. Предварительные оценки потребностей в дополнительном финансировании в 2011–2013 гг. Изменения по сравнению с предыдущим годом (% ВВП)

Потребности в финансировании	Законопроект о федеральном бюджете				Итого потребности в финансировании (2013 г. по сравнению с 2010 г.)
	2011 г.	2012 г.	2013 г.	Итого (2013 г. по сравнению с 2010 г.)	
1. Возможные дополнительные расходы	0,5	0,0	0,4	0,9	3,3
Модернизация дорожной инфраструктуры	0,1	0,1	0,1	0,3	2,2
Модернизация армии	0,2	-0,1	0,4	0,6	0,6
Поддержка модернизации экономики и инноваций	0,2	-0,1	-0,2	0,0	0,5
2. Постепенное сокращение нефтегазовых доходов	0,5	0,3	0,3	1,1	2,5^a
3. Сокращение неналоговых доходов	1,2	0,3	0,1	1,6	1,6
4. Долговое финансирование	0,2	0,1	0,0	0,3	0,3
Итого (1 + 2 + 3 + 4)	2,4	0,7	0,8	3,9	7,7

Источник: оценки сотрудников Всемирного банка на основе бюджетных прогнозов Минфина.

^a Подразумевается цена на нефть в 60 долларов за баррель.

Кроме того, что касается доходной части бюджета, существуют риски значительного сокращения доходов – как нефтегазовых, так и не связанных с нефтяным сектором. Например, проект федерального бюджета сформирован на основе благоприятного прогноза цен на нефть. Даже если цены на нефть в среднесрочной перспективе сохранятся на высоком уровне (что нельзя принимать как данность), нефтегазовые доходы, как ожидается, сократятся более чем на один процент ВВП ввиду относительно стабильных объемов добычи и экспорта нефти и газа, которые не будут компенсированы за счет высоких цен на минеральное сырье или колебаний валютного курса. Это отражает уязвимость российского бюджета к новому внезапному падению цен на нефть с нынешнего высокого уровня.

Для решения этих проблем федеральный закон «О федеральном бюджете на 2011–2013 годы» предусматривает постепенное расширение налогооблагаемой базы, не связанной с нефтяным сектором, и сокращение расходов (таблица 2.2). Правительство намерева-

ется в среднесрочной перспективе постепенно сократить дефицит бюджета с фактического уровня в 4,1 процента ВВП в 2010 году до 2,9 процента ВВП в 2013 году. Однако такой постепенный подход к корректировке бюджета, который предусмотрен текущим бюджетным планом, сопряжен с серьезными рисками. Во-первых, чрезмерный упор на внутренние заимствования влечет за собой риск повышения процентных ставок. Во-вторых, темпы корректировки могут оказаться ниже запланированных в связи с давлением на расходы из-за избирательной кампании 2011–2012 годов. В-третьих, резкое падение цен на нефть может привести к значительному увеличению дефицита бюджета, как это уже происходило в прошлом. И наконец, при всех реалистичных среднесрочных сценариях у России, по-видимому, уже не будет «подушки безопасности» в виде бюджетных резервов, которая у нее была до кризиса, что делает бюджет и экономику России более уязвимыми к новым шокам. В этих условиях в 2011–2013 гг. может потребоваться более масштабная корректировка бюджета ввиду крайней неопределенности международной конъюнктуры и перспектив цен на нефть, а также – что еще более важно – необходимости обеспечения долгосрочной устойчивости бюджета.

Таблица 2.2. План Правительства РФ (План А). Высвобождение бюджетных средств для финансирования приоритетных расходов в 2011–2013 гг. Изменение по сравнению с предыдущим годом (% ВВП)

	2011 г.	2012 г.	2013 г.	Итого (2013 г. по сравнению с 2010 г.)
1. Чистые доходные меры (нефтегазовые доходы)	0,7	0,0	0,2	0,9
Акцизы на табачные изделия (1000 сигарет с фильтром: 284 рубля в 2011 г., 360 рублей в 2012 г., 460 рублей в 2013 г.; 1000 сигарет без фильтра: 360 рублей; 1000 папирос: 460 рублей)	0,04	0,03	0,02	0,1
Акцизы на бензин (повышение на 1 рубль за литр в 2011 г. и еще на 1 рубль в 2013 г.)	0,16	0,01	0,08	0,3
Дополнительные дивиденды от участия в капитале государственных предприятий (федеральной собственности) и унитарных предприятий	0,1	0,0	0,0	0,1
Улучшение администрирования НДС	0,5	0,0	0,1	0,5
2. Чистые расходные меры	2,2	1,2	0,8	4,2
Экономия по расходам на оплату труда	0,2	0,3	0,4	0,9
Оптимизация трансфертов (региональный уровень)	0,1	0,3	0,1	0,6
Оптимизация социальных расходов	1,5	0,1	0,1	1,8
Сокращение прочих расходов	0,3	0,4	0,2	1,0
3. Совокупные доходные и расходные меры (1 + 2)	2,9	1,2	1,0	5,1
4. Чистая корректировка бюджета с учетом возможных дополнительных расходов и выпадающих нефтегазовых и неналоговых доходов	0,5	0,5	0,2	1,2

Источник: оценки сотрудников Всемирного банка на основе проекта федерального бюджета.

В связи с изложенным приводятся доводы в пользу того, что для восстановления сильной бюджетной позиции в условиях неопределенности России потребуются более масштабные меры (План В), предусматривающие более активное сокращение неприоритетных и непродуктивных расходов, а также расширение базы неналоговых доходов. Дополнительное повышение акцизов на табачные изделия, алкоголь и бензин с целью доведения их до среднего уровня стран «Группы двадцати» позволит расширить налогооблагаемую базу нефтегазовых доходов (обеспечив дополнительно нефтегазовые доходы в объеме 0,7 процентных пункта ВВП в течение трех лет). Кроме того, имеются возможности для увеличения поступлений от налога на добавленную стоимость (НДС) за счет совершенствования налогового администрирования и минимизации льгот по уплате НДС (что дополнительно обеспечит нефтегазовые доходы в объеме 1 процентного пункта ВВП в течение трех лет). Предлагаются следующие конкретные меры в отношении расходной части бюджета:

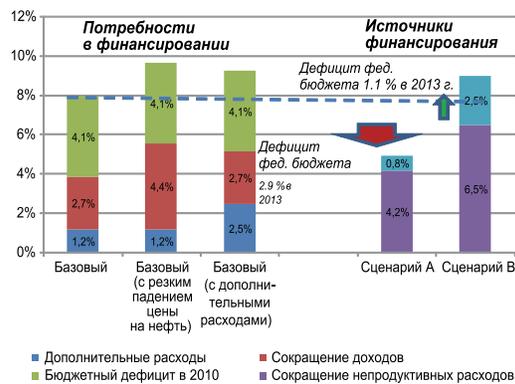
- Совершенствование систем мониторинга результатов деятельности с целью контроля целевых показателей государственных программ, в частности, государственных инвестиционных программ.

- Совершенствование планирования капитальных расходов за счет внедрения практики заключения контрактов на ремонт и содержание автомобильных дорог, предусматривающих достижение определенных конечных результатов, и повышения конкуренции при размещении заказов на работы по ремонту и содержанию дорог (экономия бюджетных средств оценивается в 0,5 процентных пункта ВВП за три года).
- Сокращение антикризисных субсидий в поддержку отдельных секторов экономики (экономия бюджетных средств оценивается в 0,9 процентных пункта ВВП за три года).
- Повышение адресности программ социальной помощи (экономия бюджетных средств оценивается в один процентный пункт ВВП за три года).
- Принятие мер для обеспечения долгосрочной устойчивости пенсионной системы.
- Поддержка структурных реформ в системах образования и здравоохранения.

Эти меры по увеличению доходной части бюджета, наряду с совершенствованием управления государственными финансами и улучшением распределения расходов, как предполагается, могут обеспечить дополнительную экономию бюджетных средств в размере около 4 процентных пунктов ВВП за три года.

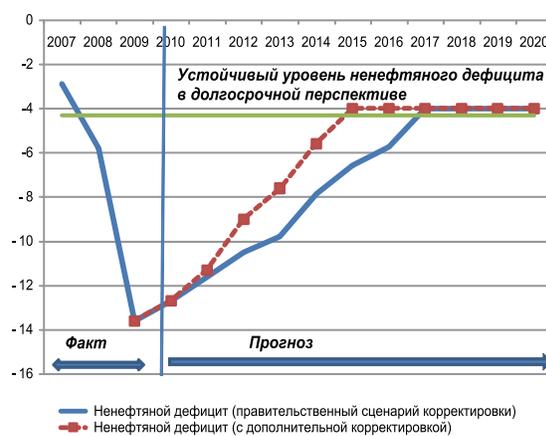
Реализация этого более масштабного плана сокращения бюджетного дефицита позволит не только высвободить бюджетные ресурсы для финансирования дополнительных расходов в поддержку реконструкции важнейших объектов инфраструктуры и повышения эффективности предоставления государственных услуг и, следовательно, в поддержку диверсификации и модернизации экономики, но и обеспечить устойчивый уровень нефтяного дефицита бюджета ранее запланированного срока, а именно, к 2015 году.

Рисунок 2.1. Среднесрочные потребности и источники финансирования в рамках двух сценариев корректировки бюджета, конец 2013 г. по сравнению с 2010 г.



Источник: оценки сотрудников Всемирного банка.

Рисунок 2.2. Нефтяной дефицит бюджета России в рамках двух сценариев корректировки бюджета, 2007–2020 гг.



Проблема вторая: изношенная инфраструктура России все чаще определяется как один из главных факторов, мешающих повышению конкурентоспособности страны и развитию бизнеса.

Модернизация изношенной инфраструктуры в России потребует не только значительных бюджетных ресурсов, но и укрепления институциональных основ в сфере дорожного хозяйства.

Российская транспортная инфраструктура в целом находится в плохом состоянии, которое еще более ухудшается из-за недостаточного объема капиталовложений в содержание и ремонт. Вследствие ограниченного уровня возмещения затрат в транспортном сек-

торе основная часть транспортной инфраструктуры (капитальные расходы)² финансируется непосредственно за счет капитальных трансфертов из государственного бюджета. Тогда как расходы на предоставление услуг в железнодорожной отрасли, морских портах и аэропортах преимущественно финансируются за счет сборов с пользователей, дорожное хозяйство почти исключительно зависит от государственного финансирования. Доля государственных расходов на дорожное хозяйство в валовом внутреннем продукте сократилась с 2,8 процента ВВП в 2000 году до всего лишь 1,5 процента в 2009 году. Для сравнения: начиная с 1990-х годов, Китай ежегодно расходовал на дорожное хозяйство около 3,5 процента ВВП, что позволило значительно повысить качество и увеличить размеры дорожной сети и тем самым поддержать последующий экономический бум.

Хотя качество транспортной инфраструктуры в России значительно отличается в зависимости от вида транспорта, дорожная инфраструктура, по имеющимся оценкам, изношена в наибольшей степени. Из 50 000 километров федеральных автомобильных дорог нормативным требованиям соответствуют менее одной трети дорог, состояние которых можно считать хорошим или удовлетворительным. Остальные дороги находятся в плохом состоянии. Более 50% федеральной дорожной сети не удовлетворяет нормативным требованиям по ровности и прочности дорожного покрытия. В этом сыграл свою роль целый ряд факторов:

- **Отсутствие надлежащего планирования и управления процессом текущего содержания автомобильных дорог.** Как показали расчеты, невыполнение работ по содержанию дороги с твердым покрытием в три раза увеличивает расходы пользователей с учетом дополнительных затрат времени и топлива, а также износа транспортных средств, что напрямую влияет на цену товаров и расходы потребителей на приобретение товаров и услуг.
- **Высокая интенсивность движения на некоторых маршрутах вследствие структурных недостатков дорожной сети.** Радиальная структура дорожной сети делает ее крайне зависимой от московского транспортного узла, лишая регионы прямых транспортных связей.
- **Эксплуатация автомобильных дорог с превышением расчетной нагрузки на ось.** Современные российские нормы проектирования автомобильных дорог по-прежнему ориентированы на то, что максимальная нагрузка на ось составляет шесть тонн, в то время как у многих европейских грузовиков, которые ездят по российским дорогам, нагрузка на ось составляет от 11 до 16 тонн в двухосном исполнении. В настоящее время на многих российских дорогах в составе транспортного потока много крупных грузовиков с европейскими габаритами.
- **Чрезмерная нагрузка – один из главных факторов сокращения срока службы дорожного покрытия.** Разрушение дорожного покрытия под воздействием нагрузки пропорционально нагрузке на ось, возведенной в четвертую степень. Следовательно, более тяжелые транспортные средства вызывают ускоренное разрушение дорожного покрытия.

Федеральным бюджетом предусмотрено значительное увеличение финансирования дорожного хозяйства в 2011–2013 годах, однако это увеличение будет все же ниже уровня, необходимого для обеспечения надлежащего содержания и ремонта существующей дорожной сети. Согласно имеющимся оценкам, к 2013 году запланированный уровень финансирования дорожного хозяйства позволит сократить (но не ликвидировать) дефицит финансирования работ по содержанию системы федеральных дорог. Проведенные расчеты свидетельствуют о существенном разрыве между потребностями и фактическим финансированием содержания и ремонта федеральных и региональных дорог, составляющем около 1,1% ВВП, причем наибольший дефицит финансирования характерен для региональной дорожной сети. Если к этому прибавить расчетный объем финансирования капитальных расходов для ликвидации разрыва между фактическим состоянием дорог и нормативными требованиями, а также расходов на расширение базовой дорожной сети, то суммарный дефицит финансирования превысит 2 процента ВВП.

В докладе приводятся доводы в пользу того, что дополнительное финансирование для дорожного хозяйства может быть обеспечено за счет сборов с пользователей дорог, а также повышения эффективности и улучшения конечных показателей деятельности

² Железнодорожная отрасль в лице ОАО «Российские железные дороги», крупной государственной компании, занимающей монопольное положение в отрасли, успешно вышла на внутренний и внешний рынки для мобилизации средств, необходимых для финансирования капитальных расходов.

в дорожном хозяйстве. Что касается доходов, можно рассмотреть следующие дополнительные источники финансирования:

- **Налоги на горюче-смазочные материалы (ГСМ), которые во всем мире являются главным инструментом ценовой политики в транспортном секторе, в России сохраняются на относительно низком уровне. Это открывает большие возможности для их повышения, что приведет, в том числе, к увеличению доходов и окажет прогрессивное влияние на распределение доходов населения.** Продуманное повышение налогов на ГСМ может обеспечить получение достаточного объема доходов для финансирования содержания дорожной сети, при этом расширение дорожной сети необходимо будет финансировать из других источников.
- **Сборы за выдачу номерных знаков и регистрацию транспортных средств, как правило, невелики, но они могут стать важным дополнительным источником финансирования дорожного хозяйства.** В 2008 году сборы с 38-миллионного парка транспортных средств составили 53,1 миллиарда рублей (1,7 млрд. долларов США). Общая сумма собираемых средств довольно незначительна, что отражает общий низкий уровень ставок регистрационных сборов.
- **Важным потенциальным источником финансирования дорожных проектов по-прежнему являются международные финансовые организации (МФО).** МФО могут не только предоставлять долгосрочные кредитные ресурсы, но и распространять передовой мировой опыт, а также оказывать экспертное содействие в процессе подготовки, мониторинга и осуществления надзора проектов.
- **В целях мобилизации внутреннего коммерческого долгового капитала для финансирования инфраструктуры на субнациональном уровне можно использовать инновационные механизмы и способы кредитного стимулирования (кредитные гарантии).** Механизмы кредитного стимулирования призваны смягчить риски сделок с долговыми обязательствами, которые не могут или не хотят принимать на себя кредиторы.
- **В Российской Федерации практически нет платных автомобильных дорог, но есть большой потенциал для их развития.** В отличие от других стран с развитой экономикой и многих стран с развивающейся экономикой, где давно и успешно эксплуатируются системы платных автомобильных дорог и скоростных магистралей, которые приносят значительные доходы, *в составе всей федеральной дорожной сети России есть только один платный участок – 20-километровый объезд в Липецкой области.*
- **Еще одним механизмом привлечения долгосрочных внутренних ресурсов для финансирования дорожных проектов являются инфраструктурные облигации.** Предполагается, что такие облигации будет выпускать специально созданная проектная компания, чтобы мобилизовать средства для финансирования строительства или реконструкции объектов инфраструктуры.

По сравнению с Финляндией, страной со схожими климатическими условиями, фактические затраты на содержание дорог в пересчете на один километр дорог вполне сопоставимы с Россией, хотя состояние дорог заметно отличается. В России официальные нормы расходования на содержание дорог в пересчете на один километр варьируется от 27 148 до 55 111 долларов США в зависимости от категории дороги. Однако, оценочные показатели, представленные Росавтодором, показывают, что фактические затраты в пересчете на один километр – в отличие от официальных норм расходования средств на содержание дорог в пересчете на один километр - для федеральных и региональных дорог составили 8 038 евро на один километр дороги (11 520 долларов США) в 2010 году. Данная цифра существенно ниже, чем официальные нормы расходования на содержание дорог, в связи с тем, что только часть дорог поддерживается на уровне стандартов. В случае с Финляндией, стоимость содержания дорог на один километр в 2008 году составила 7 274 евро для всех типов дорог, что сравнимо с российским уровнем³. В то время, как уровень затрат в Финляндии сопоставим с российским в пересчете

³ Тем не менее, сложно сделать какой-либо вывод из данного примера, так как затраты на содержание дорог в пересчете на один километр дорог в России включают в себя, как текущий, так и капитальный ремонт, в то время, как в Финляндии, аналогичный показатель включает в себя только текущий ремонт. Кроме того, не только текущие затраты характеризуются по разному в обеих странах, но и стандарты дизайна дорог также сильно разнятся - что делает сложным сравнение показателей двух стран без предварительного проведения оценки по общей методологии.

на один километр дорог, по качеству дорог, в соответствии с данными World Economic Forum, среди 139 стран Финляндия занимает 13 место, в то время как Россия – 125 место. Это подчеркивает важность получения достоверной информации для изучения фактических затрат на содержание дорог и уровня их качества, а также предоставления пояснений в отношении данных затрат, их отслеживание и мониторинг в течение времени. Факторами, обуславливающими высокий уровень расходов на содержание дорог, по всей вероятности, являются недостаточная конкуренция в дорожной индустрии, а также утечка средств и коррупция. Для повышения результативности и улучшения конечных показателей в сфере дорожного хозяйства может быть осуществлен ряд реформ:

- **Россия могла бы использовать поступления от налога на ГСМ и сборов за выдачу номерных знаков и регистрацию транспортных средств для реализации полностью финансируемой программы содержания автомобильных дорог.** В ряде стран для обеспечения финансовой приемлемости полностью финансируемой программы содержания дорог используются дорожные фонды второго поколения. Такие дорожные фонды призваны увязать доходы (например, поступления от налога на ГСМ и сборов за выдачу номерных знаков и регистрацию автомобилей) с расходами, при этом управление дорожным фондом обычно осуществляется советом, представляющим интересы пользователей автомобильных дорог. С 1 января 2011 года в России начал функционировать Федеральный дорожный фонд, который предназначен для финансирования строительства, ремонта и обслуживания дорожных объектов. Однако, судя по всему, он создан не как фонд второго поколения, а как традиционный дорожный фонд. В перспективе функции дорожного фонда второго поколения могла бы принять на себя недавно созданная государственная компания «Автодор».
- **Следует провести классификацию дорог с целью оценки финансовых возможностей органов государственной власти, а также желания пользователей платить за эксплуатацию действующих и планируемых дорог.** Функциональная классификация является незаменимым инструментом для рациональной оценки и распределения ответственности в дорожном хозяйстве. Качество дорожной сети, характеризующейся большим масштабом и ненадлежащей эксплуатацией, при существовании слишком высоких технических требований будет ухудшаться, что и происходит сейчас в России.
- **Налицо насущная необходимость пересмотреть действующие правила закупок, в соответствии с которыми заказы на проведение строительных работ размещаются через обратные аукционы, что является уникальной практикой, существующей только в Российской Федерации.** *Обратный аукцион* – это вид аукциона, в котором продавцы соревнуются за право заключения контракта, предлагая как можно более низкую цену. Вместо того чтобы полагаться на рыночные механизмы, для определения цены контракта предлагается первоначальная цена или максимальный предельный уровень цены, однако во многих случаях начальная цена закупаемых работ основана не на точной оценке затрат, а на объеме имеющихся средств. В результате окончательная цена контракта в большинстве случаев далека от реалистичной рыночной цены, отражающей открытую и справедливую конкуренцию.
- **Обязательным условием является повышение конкуренции при размещении заказов на дорожные работы.** Число подрядчиков, обладающих возможностями для реализации крупных дорожных проектов, невелико – особенно в регионах⁴. Среди возможных вариантов решения этой проблемы – требование участия в конкурсах претендентов из максимально возможного числа регионов и запрет на заключение договоров субподряда между участниками конкурса после присуждения контракта.
- **Существенная экономия средств может быть реализована за счет внедрения практики заключения контрактов на выполнение работ по содержанию дорог с учетом конечных результатов.** При традиционном способе размещения заказов на содержание автомобильных дорог определяются конкретные работы, подлежащие выполнению, а оплата производится за выполненный объем работ. В отличие от этого, в контрактах, учитывающих конечные результаты, определяются *минимальные требования* к состоянию дорог, мостов и

⁴ Это отчасти обусловлено необходимостью использования крупногабаритного и дорогостоящего оборудования для реализации дорожно-строительных проектов. Кроме того, это является результатом советского наследия организации данного сектора в виде крупных региональных монополий.

других дорожно-транспортных объектов, которые должны быть выполнены подрядчиком, а также другие услуги.

- В Транспортной стратегии сформулирован ряд далеко идущих целей в области развития региональной дорожной сети. Между тем остается без ответа правомерный вопрос о том, является ли такое расширение необходимым и целесообразным в периферийных регионах. Как показывает эконометрический анализ и международный опыт, улучшение инфраструктуры наиболее ощутимо повлияет на рост производительности в столичном регионе России. Таким образом, инвестиции в инфраструктуру сами по себе вряд ли будут способствовать экономическому росту в отстающих регионах.
- Внедрение усовершенствованной системы управления дорожными объектами должно способствовать принятию обоснованных решений о расходовании средств. Управление объектами должно приводить к повышению финансовой эффективности за счет следующего: (а) усовершенствования процедуры принятия решений с учетом затрат и выгод различных вариантов; (б) обоснования программ работ и потребностей в финансировании; (с) учета затрат на эксплуатацию дорожных объектов в течение всего срока их службы; а также (д) повышения эффективности расходов на содержание дорожных объектов за счет надлежащего планирования работ.

Проблема третья: необходимость оптимизации фонда оплаты труда и численности работников в государственном секторе

Для сдерживания роста расходов на оплату труда Правительству РФ необходимо переоценить приоритеты в государственном секторе и оптимизировать численность работников.

В настоящее время расходы бюджета на оплату труда, на долю которых приходится более четверти всех государственных расходов, испытывают разнонаправленное давление. В сложившихся условиях одна из важнейших задач – обеспечить среднесрочную устойчивость расходов бюджета в целом, в том числе совокупных расходов на оплату труда. Однако до тех пор, пока оплата труда в государственном секторе, особенно в сфере здравоохранения и образования, будет оставаться ниже, чем в частном секторе, будет сохраняться давление в сторону повышения совокупных расходов бюджета на заработную плату в государственном секторе. В то же время совершенствование оплаты труда имеет принципиальное значение для повышения эффективности системы государственного управления и улучшения качества предоставления государственных услуг.

Кроме того, очевидно, что без структурных изменений в сфере образования и здравоохранения преодоление серьезного разрыва в уровне заработных плат будет стоить бюджету немалых средств. Наиболее значительный разрыв характерен для муниципальных учреждений образования и здравоохранения. Так, средняя зарплата в муниципальных дошкольных учреждениях, начальной и средней школе в среднем более чем на 50 процентов ниже, чем в среднем по экономике. Затраты на преодоление такого разрыва без сокращения занятости в системе образования оцениваются в 0,82 процента ВВП в год, а в здравоохранении – примерно в 0,53 процента ВВП в год. Наиболее серьезную нагрузку испытывают субнациональные бюджеты: в регионах расходы на фонд оплаты труда могут вырасти почти на треть. Принятые в предыдущие годы меры по ликвидации разрыва в уровне зарплат уже привели к резкому увеличению расходов на оплату труда. За период с 2006 по 2009 годы расходы на оплату труда за счет средств субнациональных бюджетов выросли более чем на 20 процентов в год в реальном выражении.

Для сдерживания роста расходов на оплату труда правительству потребуются переоценить приоритеты в области государственного сектора и оптимизировать численность работников. Это задача на среднесрочную перспективу. Что касается образования и здравоохранения, то предпринимаемые правительством усилия по преобразованию государственных бюджетных организаций в автономные учреждения станут для руководителей этих организаций серьезным стимулом к оптимизации численности работников. В системе образования,

в частности, имеется значительный резерв для оптимизации объема ресурсов без ущерба для результатов образовательного процесса.

В среднесрочной перспективе правительство планирует решительно оптимизировать численность занятых на государственной службе путем сокращения должностей государственной гражданской службы на федеральном уровне на 20 процентов в течение трех последующих лет. Ожидается, что к 2013 году, согласно закону о бюджете, сочетание краткосрочных и среднесрочных мер приведет к сокращению совокупных расходов федерального бюджета на фонд оплаты труда на 0,9 процентных пункта ВВП. В краткосрочной перспективе сокращение на 5 процентов численности федеральных государственных служащих может быть достигнуто за счет сочетания таких мер, как ликвидация вакансий и добровольный выход на пенсию. В среднесрочной и долгосрочной перспективе эти и дополнительные сокращения занятости потребуют консолидации административных функций за счет их автоматизации и модернизации. При этом самой трудной задачей будет реализация аналогичных мер на субнациональном уровне.

Очевидно, что совершенствование оплаты труда имеет большое значение для повышения эффективности предоставления государственных услуг. Вместе с тем опыт других стран показывает, что в государственном секторе, возможно, важна не столько корректировка размера средней заработной платы, сколько совершенствование структуры оплаты труда. В структуре заработной платы остается существенной доля надбавок и льгот, не связанных с результатами труда (включая надбавки за выслугу лет). Недостаточные стимулы к повышению качества работы, особенно к достижению выдающихся результатов, вероятно, и далее будут негативно сказываться на качестве и доступности государственных услуг. Несмотря на достигнутый в России заметный прогресс во внедрении различных элементов управления по результатам, реформа системы оценки индивидуальных результатов работы идет медленно.

Федеральным законом «О государственной гражданской службе Российской Федерации» определены инструменты оценки результатов деятельности отдельных служащих, однако большинство из них носят весьма формальный характер и не связаны с институциональной системой управления по результатам. Отсутствие методических рекомендаций по разработке результативных служебных контрактов, а также показателей индивидуальной деятельности привели к тому, что министерства и ведомства выбрали традиционную практику оплаты труда, включающую базовые должностные оклады и дополнительные выплаты (преимущественно надбавки в зависимости от классного чина и занимаемой должности).

Несмотря на слабость систем оценки результатов деятельности, внедрение системы оплаты труда по результатам (ОТР) для работников государственных бюджетных организаций (не относящихся к государственным служащим) идет быстрыми темпами. Новая система преследует ряд целей, в том числе: (a) дифференциацию вознаграждения в зависимости от эффективности и конечных результатов работы; (b) повышение привлекательности труда в бюджетных организациях в целях привлечения квалифицированных работников; (c) повышение производительности труда и оптимизацию численности занятых в государственных бюджетных организациях; (d) повышение прозрачности системы оплаты труда; (e) введение мер, стимулирующих применение новых знаний; (f) повышение общего уровня заработной платы; а также (g) повышение степени независимости руководителей государственных бюджетных организаций.

Существует соблазн (и опасность) разработки системы оплаты труда по результатам в целях повышения эффективности государственного сектора или потенциального снижения базовых должностных окладов. Опыт стран, объединенных в Организацию экономического сотрудничества и развития, указывает на то, что успех внедрения системы ОТР в большей степени зависит от качества процедуры оценки деятельности, чем от самой оплаты труда, и что мониторинг и оценка результатов в государственном секторе по-прежнему сопряжены с большими трудностями. В отличие от частного сектора, где результаты легко измеряются в финансовом выражении, государственный сектор имеет дело с государственной политикой, регулированием и государственными услугами, которые трудно измерить с помощью количественных показателей, поддающихся контролю со стороны отдельных служащих.

III

Сравнительная характеристика России по показателям конкурентоспособности и условий ведения бизнеса

Резюме. *Инновации, совершенствование производства и динамизм предприятий – ключевые факторы, определяющие уровень конкурентоспособности экономики. В большинстве ведущих экономик малые и средние предприятия (МСП) вносят существенный вклад в рост валового внутреннего продукта (ВВП), занятость и инновации. Однако для успешной деятельности МСП необходимы условия, обеспечивающие ориентированное на пользователя предоставление государственных услуг, наличие капитала, надлежащую инфраструктуру и квалифицированную рабочую силу. Российские власти уделяют повышенное внимание улучшению инвестиционного климата в стране и облегчению ведения бизнеса – как на федеральном, так и на региональном уровнях, и приступили к реализации ряда важных инициатив по упрощению норм регулирования ведения бизнеса. В настоящей разделе обсуждается положение России по сравнению с другими экономиками в области делового климата и конкурентоспособности, в таких рейтингах, как Доклад о глобальной конкурентоспособности (ДГК) и глобальное исследование «Ведение бизнеса». В нем подчеркиваются основные преимущества и недостатки инвестиционного климата в России и указываются основные направления реформ. Несмотря на то, что между показателями российских регионов возможны различия, большинство индикаторов указывают на то, что деловая среда по-прежнему осложняет деятельность предприятий; что уровень конкуренции не создает достаточен для стимулирования предприятий к инновациям и повышению эффективности; и что предприятия, как правило, опираются на низкий уровень развития технологий и знаний. В настоящее время, Всемирный банк проводит более детальное исследование по оценке основных ограничений для диверсификации экономики России. Основными направлениями данного исследования являются развитие конкуренции, инноваций и продвижение экспорта. Результаты исследования будут опубликованы в отдельном докладе Всемирного банка.*

Доклад о глобальной конкурентоспособности

Доклад о глобальной конкуренции предоставляет общую картину состояния конкурентоспособности 139 экономик на основе проведенного исследования. На основе анализа широкого спектра экономических показателей, в Докладе сделана попытка определить ключевые приоритеты экономических реформа, которые необходимы для стимулирования роста производительности, с тем чтобы в экономика страны смогла перейти на новый уровень развития и поддерживать долгосрочный экономический рост.

В докладе используются три широкие категории, каждая из которых охватывает перечень элементов, представляющих важность для конкурентоспособности страны. Это «базовые требования» (институциональная основа, инфраструктура, макроэкономическая среда, здравоохранение и начальное образование); «факторы, повышающие эффективность» (высшее образование и обучение, рыночная эффективность товаров, эффективность рынка труда, развитие финансового рынка, технологическая готовность и размер рынка); и «факторы инновации и совершенствования производства» (повышение уровня сложности бизнеса и инновации). Страны оцениваются по широким категориям и их элементам по шкале от 1 (наихудшее) до 7 (наилучшее) и получают рейтинг в Индексе глобальной конкурентоспособности (ИГК). Источником сведений служат национальные и международные статистические данные и опросы руководителей бизнеса в каждой стране.

Положение России в целом

В последнем ИГК (за 2010–2011 гг.) Россия занимает 63 место, при этом ее конкурентоспособность оценивается в 4,2 балла. Такой же показатель отмечался в 2009–2010 гг., однако его значение снизилось по сравнению с показателем в 4,3 балла в 2008–2009 гг. ИГК показывает, что

за последние три года Россия опустилась в рейтинге с 51 на 63 место. В абсолютном выражении в России в настоящее время лучше всего обстоят дела в области базовых требований (4,5 балла), за которыми следуют факторы повышения эффективности (4,2 балла). Хуже всего ситуация в области инноваций и совершенствования производства (3,4 балла). Если обратиться к *рейтингу*, в России лучше всего обстоят дела с точки зрения факторов повышения эффективности (53) и хуже всего с точки зрения инноваций и совершенствования производства (80), при этом по показателю базовых требований она находится на среднем уровне (65).

Россия конкурирует за привлечение бизнеса с широким спектром стран. В данном разделе рассматриваются относительные показатели России по сравнению с пятью разными группами стран: (а) некоторыми из наиболее богатых стран мира, входящих в Организацию экономического сотрудничества и развития (ОЭСР); (б) с группой ведущих промышленно развитых стран и наиболее быстрорастущих государств, входящих в «Группу 20»; (с) с экономиками, аналогичными России по уровню развития, согласно определению ДГК (Группа 2), и принятому во Всемирном банке определению стран с уровнем доходов выше среднего в соответствии с показателями валового национального продукта на душу населения; (d) со странами БРИК (Бразилия, Россия, Индия и Китай); (e) со странами Европы и Центральной Азии (соседними с Россией странами в регионе ЕЦА). В Таблице 3.1 показан общий балл России по сравнению со средними показателями в каждой группе и балл по каждому из трех подиндексов. Кроме того, в ней показано влияние каждого балла на рейтинг внутри каждой группы стран. Баллы присваиваются по шкале от 1 до 7, при этом отрицательные значения указывают, на сколько пунктов Россия отстает от других стран по конкретному показателю, а положительные – на сколько пунктов опережает их.

ТАБЛИЦА 3.1. Сравнение значений России по подиндексам ДГК с остальными странами в различных международных группах

Группа	Число стран	В целом за 2010–2011 гг.		Базовые требования		Факторы повышения эффективности		Факторы инновации и совершенствования производства	
		Место	Балл	Место	Балл	Место	Балл	Место	Балл
ОЭСР ^а	35	33	-0,7	32	-0,8	32	-0,6	35	-1,2
Группа 20	20	18	-0,6	14	-0,6	17	-0,5	20	-1,0
Группа 2 ^б	29	12	0,1	11	0,0	7	0,2	17	-0,1
Страны с уровнем дохода выше среднего	34	13	0,1	14	0,0	7	0,2	19	0,0
БРИК	4	4	-0,3	2	-0,1	4	-0,3	4	-0,6
ЕЦА	22	7	0,2	8	0,1	4	0,3	8	0,1

^а В данную группу входят 35 стран членов ОЭСР и Россия.

^б Страны, обследованные в рамках ДГК, разделены на группы в соответствии с их уровнем ВВП на душу населения и долей экспорта сырьевой продукции. d.

Россия по сравнению со странами ОЭСР

Россия находится в конце списка стран ОЭСР почти в каждом рейтинге. Как в целом, когда по баллам Россия существенно отстает от показателей таких стран, как Швеция (5,6), Германия (5,4) и Канада (5,3), так и по каждому из подиндексов, Россия существенно уступает средним показателям в группе. Россия демонстрирует наиболее конкурентные значения по таким показателям, как факторы повышения эффективности, и наименее конкурентные показатели по инновациям и совершенствованию производства.

Россия по сравнению со странами «Группы двадцати»

По уровню конкурентоспособности Россия находится почти в конце списка стран «Группы 20». Самый высокий балл, составляющий 4,5, Россия получила в области базовых требований; он действительно превышает или идентичен показателям стран, расположенных в Таблице непосредственно над Россией, таких как Бразилия, ЮАР и Турция. Вместе с тем та-

кие страны, как Франция, которой присвоено 5,7 балла, существенно опережают это значение. Показатель России максимально приближается к среднему показателю группы по таким критериям, как факторы повышения эффективности, и в наибольшей степени отстает от значений группы по таким показателям, как инновации и совершенствование производства.

Россия по сравнению со странами «Группы 2» по уровню развития в ДГК и странами с уровнем дохода выше среднего

В обеих группах результаты России являются средними по уровню базовых требований, несколько лучше по таким показателям, как повышение эффективности, и средние или несколько хуже средних по таким показателям, как инновации и совершенствование производства. Россия не уступает экономикам с аналогичным уровнем развития, однако исходя из того, что она не является лидером по продвижению инноваций и совершенствованию производства, – которые в ДГК рассматриваются как важный признак продвижения на новый уровень развития, – Россию нельзя считать передовой по сравнению со многими странами с аналогичным уровнем развития.

Россия по сравнению со странами БРИК

В целом Россия наименее конкурентоспособна в этой группе, но при этом занимает второе место в рейтинге и по числу баллов с точки зрения базовых требований. Что касается двух других подиндексов, то Россия занимает последнее место и в особенности отстает по таким показателям, как инновации и совершенствование производства. Тот факт, что уровень доходов на душу населения в России выше, с одной стороны, свидетельствует о том, что страна опережает другие страны в группе. С другой стороны, эти относительные баллы показывают, что другие страны с большей долей вероятности смогут поддерживать достигнутый уровень развития и наращивать конкурентоспособность, что позволит им продвигаться в сторону более высокого уровня развития на базе технологий.

Россия по сравнению с другими странами ЕЦА

С точки зрения присвоенных России баллов по сравнению со средним показателем по группе и положения по сравнению с другими странами среди всех международных сопоставлений, проведенных в рамках настоящего анализа, Россия занимает наилучшее положение в группе ЕЦА. Россия демонстрирует наиболее высокие относительные и абсолютные показатели в таких областях, как факторы повышения эффективности, по которым она занимает четвертое место, что на 0,3 пункта превышает среднее значение. Несмотря на то что она занимает лишь восьмое место по инновациям и совершенствованию производства, превысив средний показатель на 0,1 пункта, ее совокупные показатели по подиндексам свидетельствуют о том, что она может уверенно конкурировать в регионе ЕЦА.

Факторы, определяющие высокие и низкие результаты России по этим показателям

Анализ результатов России, как в абсолютном, так и в относительном выражении, позволяет сделать интересные выводы относительно ее конкурентоспособности. Самые высокие показатели у России по категории базовых требований, несколько хуже, но на достаточно хорошем уровне, – показатели в сфере повышения эффективности. И совсем плохо обстоят дела с показателями инновационного потенциала и уровня совершенства (усложненности) бизнеса, которые, собственно, и определяют возможность прорыва на новый уровень качества экономического роста. Вместе с тем, рейтинги России по этим субиндексам показывают, что у нее более высокие рейтинги по факторам в сфере повышения эффективности. Таким образом, Россия более конкурентоспособна по этому конкретному субиндексу, поскольку по компонентам этого субиндекса выше, чем у России, рейтинги у меньшего количества стран, чем по другим субиндексам.

В рамках субиндекса базовых требований у России самые высокие абсолютные показатели по компонентам здравоохранения и начального образования (53 строка в рейтинге, оценка 5,9). Особенно высокие результаты Россия демонстрирует по показателю начального

образования. Охват населения начальным образованием в России составляет 99,8% – показатель, повторенный одной Испанией и превышенный только Коста-Рикой и Японией. В относительном выражении самые лучшие результаты у России по показателю инфраструктуры (рейтинг 47, оценка 4,5). Но даже по этому показателю рейтинг России значительно ниже, чем можно ожидать от страны, унаследовавшей внушительную инфраструктуру со времен социализма. Несмотря на 8-й рейтинг России по количеству подключений мобильных телефонов на душу населения (163,6), более детальный анализ состояния инфраструктуры показывает существенные недостатки в количестве, качестве, а также наличии эффективных институтов в крупных инфраструктурных секторах, таких как транспорт (см. раздел II настоящего доклада). Вместе с тем, самые низкие результаты в рамках субиндекса базовых требований у России, без сомнения, по показателю качества институтов (рейтинг 118, оценка 3,2). Очевидно, почему: по показателю гарантий прав собственности Россия находится на 128 месте (ее оценка составляет 2,9 балла), по использованию государственных средств и коррупции – на 109 месте (оценка 2,6), по независимости судебной власти – на 115 месте (оценка 2,7), по качеству стандартов аудита и отчетности – на 116 месте (оценка 3,8).

Связь между низким качеством общественных институтов, уровнем коррупции и результатами работы частного бизнеса также прослеживается в последнем исследовании «Транспэрэнси Интернэшнл» «Прозрачность отчетности по борьбе с коррупцией», в котором рассматривается антикоррупционная политика и деятельность 500 крупнейших компаний мира. Каждая из этих компаний оценивалась по показателям общей стратегии, политики и систем управления, созданной для мониторинга и предотвращения дачи и получения взяток. Из 17 стран российские компании оказались на последнем месте, получив в среднем по 2 балла из 50 возможных за следование надлежащей практике⁵.

В рамках показателей эффективности, сильные и слабые стороны России также очевидны. Самой сильной стороной России в этой области, без сомнения, является доступ российских фирм на соседние рынки и большие размеры внутреннего рынка, что позволяет России занять восьмое место по категории «размеры рынка» при оценке 5,7 балла. Однако потенциал этого фактора снижается за счет исключительно низкого значения показателя «эффективности рынков товаров» (рейтинг 123, оценка 3,6), или уровня конкуренции, искренности покупателя и степени государственного регулирования на рынках товаров и услуг. Вместе с тем, самый низкий результат в абсолютном и в относительном выражении по этому субиндексу оказался по категории «развитие финансового сектора», где Россия заняла 125 место при оценке 3,2 балла. Эта оценка получена в результате низких баллов по целому ряду направлений, но в особенности по таким направлениям как «финансовая устойчивость банков» (рейтинг 129), «доступ к кредитам» (107) и «возможности привлечения финансирования на внутреннем рынке капитала» (107). За последние годы был принят внушительный корпус нормативно-правовых актов, заложивших основу современного рынка капитала в России, правительству необходимо продолжать программу реформ, направленную на укрепление банковского сектора, улучшение доступа к финансированию, углубление и диверсификацию финансовых рынков.

В результатах России по субиндексу факторов инновационного потенциала и уровня сложности бизнеса проявились некоторые последствия конкурентных недостатков России. Данный субиндекс состоит всего лишь из двух компонентов: «уровень сложности бизнеса» и «инновации». По показателю инноваций Россия получила низкий балл (3,2), однако этот результат мало повлиял на снижение ее положения в рейтинге по сравнению с другими странами (57 строка). С другой стороны, на результатах по показателю уровня сложности бизнеса (рейтинг 101, оценка 3,5) отразилась слабая институциональная среда в России, низкий уровень конкуренции и весьма высокие регулятивные барьеры для создания и ведения бизнеса. Эти факторы, несомненно, снижают возможности динамичного развития фирм, что обуславливает низкий уровень сложности и качества бизнеса, отражаемый в данном показателе. Следует отметить, однако, некоторые положительные сдвиги, зафиксированные в исследовании Всемирного банка «Характеристика деловой и предпринимательской среды» (BEEPS) за 2008 год. В ходе исследования было выявлено, что доля фирм, разработавших новые продукты в течение трех лет до проведения опроса за период 2005–2008 гг. увеличилась на 24%⁶. Интересно посмо-

⁵ Transparency International, *Transparency in Reporting on Anti-corruption* (Berlin: Transparency International, 2010), 13.

⁶ World Bank, «BEEPS at-a-Glance 2008: Russia» (report, World Bank, Washington, DC, 2010): 17.

треть, подтвердится ли эта тенденция в ходе очередного раунда этого исследования, запланированного на 2011 год.

В целом очевидно, что по категории базовых требований к рыночной экономике у России есть некоторые преимущества, однако подводят низкие оценки по показателю институциональной среды. Если бы по этому направлению ситуация в России улучшилась, можно было бы ожидать улучшения ее конкурентного положения по таким основополагающим компонентам, необходимым для поддержания роста и привлечения иностранных фирм, как защита прав собственности, независимость суда и стандарты аудита/отчетности.

Исследование «Ведение бизнеса»

Индекс «Ведения бизнеса» (Doing Business) оценивает дополнительный, но не менее важный компонент рейтинга глобальной конкурентоспособности: регулятивную среду ведения бизнеса. Индекс рассчитывается на основании оценки девяти показателей, измеряющих легкость создания, ведения и ликвидации бизнеса. Важно отметить, что при помощи этого индекса анализируются условия ведения бизнеса для малых и средних предприятий, действующих в крупнейшем деловом центре страны, как правило, в столице. Такой выбор размера бизнеса означает, что полученные данные можно использовать для оценки среды для деятельности следующего поколения компаний. Если в этой среде бизнесу трудно, можно ожидать, что и новые компании вряд ли будут процветать и добиваться успехов в усовершенствовании бизнеса и разработке новой продукции. Таким образом, данные индекса «Ведение бизнеса» бизнеса могут использоваться политиками и государственными деятелями при разработке практических изменений, направленных на совершенствование деловой среды, – при условии, что эти изменения будут успешно реализованы.

Вместе с тем, не менее важно учитывать географический аспект источников данных. Расчеты индекса «Ведение бизнеса» обычно осуществляются на данных о крупнейших деловых центрах соответствующих стран, поскольку именно в этих центрах, как правило, сосредоточены ведущие предприятия и компании. Ситуация в таких центрах типична для всей деловой среды страны. Особенно это справедливо для России, где значительная часть экономической деятельности сосредоточена в Москве. С целью получения более точной картины сравнительных результатов по регионам в 2009 году российское правительство и Всемирный банк предприняли первое исследование условий ведения бизнеса на региональном уровне. Оценка проводилась в столицах девяти российских регионов: Иркутск, Казань, Пермь, Петрозаводск, Ростов-на-Дону, Санкт-Петербург, Томск, Тверь и Воронеж. Интересно отметить, что Казань получила самый высокий рейтинг по совокупным показателям, а Москва – самый низкий, при этом наблюдались существенные региональные различия⁷.

Результаты исследования позволяют предположить, что условия ведения бизнеса в регионах в значительной степени зависят от действий местных властей. От решений и действий местных властей, а также от местной интерпретации федеральных норм и установлений в значительной степени могут зависеть условия работы и нагрузка на предприятия. Российское правительство в партнерстве с Всемирным банком в этом году планирует провести следующий раунд субнационального исследования «Ведение бизнеса». Предполагается сравнить уже 30 российских регионов по четырем показателям («создание компании», «получение разрешения на строительство», «регистрация собственности» и «подключение к электросетям»), чтобы лучше выявить региональные различия и способствовать межрегиональным сопоставлениям и обмену опытом.

Агрегированный рейтинг Российской Федерации

В таблице 3.2 в обобщенном виде представлен агрегированный рейтинг России по показателям условий ведения бизнеса в рамках различных групп стран. В исследовании 2011 г. была проведена оценка по 183 странам.

⁷ World Bank, *Doing Business in Russia 2009* (Washington, DC: World Bank, 2009).

ТАБЛИЦА 3.2. Рейтинги России по показателям исследования
«Ведение бизнеса» по группам стран

Рейтинг России в группе стран	ОЭСР	Группа 20	Группа 2	Страны с уровнем дохода выше среднего	БРИК	ЕЦА
Кол-во стран	35	20	29	46	4	25
Агрегированный рейтинг	35	20	25	38	2	22
Создание компании	29	14	17	32	1	21
Получение разрешений на строительство	33	20	28	46	4	25
Регистрация собственности	21	7	5	11	2	11
Получение кредита	Приравнено к 7	Приравнено к 8	Приравнено к 9	Приравнено к 9	Приравнено к 3	Приравнено к 7
Защита инвесторов	Приравнено к 10	Приравнено к 7	Приравнено к 11	Приравнено к 11	Приравнено к 3	8
Налогообложение	27	11	16	26	1	13
Международная торговля	35	19	29	43	4	21
Обеспечение выполнения контрактов	11	7	2	4	2	4
Ликвидация компании	34	15	20	29	2	18

В совокупном рейтинге «Ведения бизнеса в 2011 году» Россия опустилась со 116 строки до 123. По показателю «создания компании» она спустилась со 104 места до 108. Ее самый высокий рейтинг – по «обеспечению выполнения контрактов» – сохранился на прежнем уровне, так же как и самый низкий рейтинг по двум показателям – «международная торговля» и «получение разрешения на строительство»⁸.

Данные Всемирного банка свидетельствуют, что при всех сложностях открытия нового дела в России, особые трудности ждут предпринимателя на этапе работы уже созданной компании. По многим показателям ведение бизнеса остается обременительным. О проблемах с ведением бизнеса в России сигнализируют низкие рейтинги страны по показателям «получение кредита» (89), «защита инвесторов» (93), «налогообложение» (105) и «получение разрешений на строительство» (182). Международная торговля также более затруднена в России, чем в других странах (Россия занимает 162 строку в рейтинге). Наконец, процесс ликвидации бизнеса также остается проблематичным: по этому показателю Россия занимает 103 место.

Россия в сравнении со странами ОЭСР

Условия для предпринимательской деятельности в России хуже, чем во многих странах ОЭСР. Для сравнения рассмотрим условия ликвидации компании. В России потребуется почти на два года больше, чем в среднем по странам ОЭСР, для закрытия компании. При этом кредиторы могут рассчитывать на возврат 25 центов на каждый вложенный доллар, в то время как в среднем по странам ОЭСР кредиторы смогут вернуть 65 центов. В тоже время по показателю затрат на закрытие компании в процентах от стоимости активов Российский показатель в 9% сопоставим со средним показателем в странах ОЭСР в 10%.

⁸ В соответствии с данными, полученными Всемирным банком в ходе исследования BEEPS 2008 года, 59% обследованных фирм заявили, что таможенное регулирование не представляет проблемы. Кроме того, в 2008 году только 1% совокупного валового дохода российских предприятий был получен за счет прямого экспорта. Таким образом, трансграничная торговля, возможно, это не самая серьезная проблема российских компаний. Более подробно см. World Bank, «BEEPS At-a-Glance 2008: Russia» (report, World Bank, Washington, 2010).

Россия в сравнении со странами «Группы двадцати»

На фоне остальных стран «Группы двадцати» Россия проигрывает. Сложности с ведением бизнеса – это серьезный недостаток, подрывающий ее конкурентоспособность по сравнению с ведущими мировыми промышленными державами. Также очевидно, что лишь очень немногие страны в данной группе создают такие же препятствия для своих компаний в сфере международной торговли. С другой стороны, высокие результаты России по показателю обеспечения соблюдения контрактных условий позволяют ей опередить многие другие страны, включая Канаду. Несмотря на то, что в России, возможно, приходится соблюдать несколько больше формальностей, чем в других странах, процесс обеспечения выполнения контрактов занимает гораздо меньше времени. При этом издержки также могут быть значительно ниже, чем в других странах. Кроме того, Россия также неплохо выглядит по показателю оформления прав собственности, опережая Францию, Германию и Японию.

Россия в сравнении со странами «Группы 2» и со странами с уровнем доходов выше среднего

Интересно отметить, что некоторым ведущим странам «Группы 2» и группы стран с уровнем доходов выше среднего удалось добиться высоких результатов по всем показателям. Самые лучшие показатели в группе стран с уровнем доходов выше среднего у Маврикия: самая высокая оценка – 12, самая низкая – 89. В «Группе 2» на первое место вышел Таиланд, который также добился весьма высоких рейтингов по некоторым показателям, при этом ему удалось не опуститься до самого низа таблицы по другим показателям. У России лишь несколько конкурентных рейтингов, которые теряются на фоне ее неконкурентных рейтингов. Даже среди стран, находящихся на том же уровне развития по уровню валового национального дохода на душу населения Россия выглядит слабо.

Россия в сравнении со странами БРИК

Несмотря на то, что в рейтинге глобальной конкурентоспособности Россия оказалась наименее конкурентоспособной из четырех стран БРИК, состояние ее бизнес-инфраструктуры дает ей некоторые преимущества. Так, хотя общий рейтинг по показателю создания бизнеса низок (108), он лучше, чем у Бразилии, Китая и Индии. Некоторые из худших оценок России – по показателям «получение разрешения на строительство» и «налогообложение» – выглядят несколько лучше в сравнении с этими тремя странами, у которых по этим показателям также низкие баллы. Вместе с тем, по показателю «международная торговля» Россия все же существенно проигрывает другим странам БРИК.

Россия в сравнении с другими странами ЕЦА

По сравнению с другими странами ЕЦА у России есть некоторые конкурентные преимущества в области условий для бизнеса. Среди этих преимуществ – более низкие издержки открытия нового дела, а также меньшее число налоговых платежей. С другой стороны, по другим показателям, определяющим обременительность ведения бизнеса, результаты России выглядят слишком низкими даже по сравнению с другими странами ЕЦА. Так, например, получение разрешений на строительство занимает почти на год дольше, а экспорт одного контейнера стоит на несколько сотен долларов больше, чем в других странах региона.

Факторы, определяющие высокие и низкие результаты России по этим показателям

Как и следовало ожидать, проблемы с получением разрешения на строительство и осуществлением трансграничных операций в России осложняют ведение бизнеса по каждому показателю этих подкатегорий. Получение разрешений на строительство в России (Москве) – это длительный и затратный процесс. Помимо более высокой стоимости такого разрешения

(4141 доллар США по сравнению с 215 долларов в остальных странах «группы двадцати»), процесс получения разрешения занимает на год дольше⁹.

Та же ситуация в области экспортно-импортных операций. Если в среднем в странах «Группы двадцати» срок ожидания составляет 13 дней для экспорта и 14,7 дней для импорта, то российским компаниям приходится ждать 36 дней в обоих случаях. Кроме того, чтобы вывести свою продукцию на внешние рынки, они вынуждены оформлять восемь документов вместо пяти. Ввоз или вывоз контейнера с товарами обходится компаниям на 700–800 долларов больше, чем в среднем в странах ОЭСР¹⁰.

Говоря о сильных сторонах России, обеспечение соблюдения контрактных условий номинально кажется гораздо легче, чем в некоторых других странах. Хотя в Российской Федерации предусмотрено несколько большее количество формальных процедур, в целом процесс занимает на 270 дней меньше и стоит существенно дешевле, чем в среднем в странах «Группы двадцати». Однако, по сравнению с другими странами «двадцатки», в России сложнее пройти через начальный этап открытия бизнеса, получения кредитования, а также выполнения таких простых шагов как регистрация права собственности. Интересно отметить, что Москва занимает восьмое место среди российских городов по показателю легкости создания нового бизнеса по результатам регионального исследования о ведении бизнеса 2009 г. В Ростове-на-Дону, занимающем первое место по этому показателю, предусмотрено на четыре процедуры больше, однако затраты как доля дохода на душу населения на 1,1 процентного пункта ниже, чем в Москве.

Конкурентное преимущество России, заключающееся в более низких издержках по созданию бизнеса, уравнивается большей длительностью процедур, через которые должны пройти российские компании по сравнению с компаниями во многих странах «Группы двадцати» (на 1,5 процедуры и 8,5 дней больше чем в среднем по странам G-20). Нормативно-правовая база получения кредитования получила низкую оценку (3 балла по сравнению с 6,1 баллов для стран «Группы двадцати»), при этом защита инвесторов находится на посредственном уровне (5 баллов по сравнению с 6,2 баллов для стран «Группы двадцати»)¹¹. Кроме того, инвесторам приходится сталкиваться с серьезными трудностями в процессе получения разрешения на строительство (540 дней, а не 176 дней, а также 53 процедуры вместо 18).

Группой исследования «Ведение бизнеса» (Doing Business) разработана модель, позволяющая странам прогнозировать гипотетические изменения своих оценок и рейтингов, – при прочих равных условиях – если они сократят число процедур и снизят время и издержки ведения бизнеса по различным показателям. Например, если таким образом довести оценки России по соответствующим показателям «Ведения бизнеса» (которые сейчас ниже среднего) до среднего уровня стран «двадцатки», ее рейтинг по этой категории может подняться до 44 строки¹². Разумеется, такой результат будет возможен только в условиях маловероятного сценария, когда другие страны не предпринимают никаких изменений.

⁹ Следует обратить внимание на две причины низкого рейтинга России в этой области. Первая причина состоит в том, что для получения разрешения на строительство в Москве требуется пройти огромное количество процедур, что сопряжено с получением такого числа различных разрешений, которое значительно превышает требования федерального Градостроительного кодекса. См. World Bank, *Doing Business in Russia 2009* (Washington, DC: World Bank, 2009): 10. Во-вторых, стоимость подключения к энергосетям в Москве высока.

¹⁰ Однако в ходе ВЕЕПС 2008 года выявлено, что в период между 2005 и 2008 гг. доля фирм, отмечающих, что при взаимодействии с таможенными органами часто требовались или ожидалась взятка, снизилась с 11% до 6%. Такое снижение отчасти стало результатом программы правительства по реформированию Федеральной таможенной службы, реализуемой по следующим основным направлениям: (а) внедрение международной практики обработки международных торговых потоков таможенными органами и (б) обеспечение соблюдения налогоплательщиком Таможенного кодекса и единого подхода к его применению. See World Bank, *Trends in Corruption and Regulatory Burden in Eastern Europe and Central Asia* (Washington, DC: World Bank, 2011): 15.

¹¹ В ходе ВЕЕПС 2008 года только 25% фирм заявило, что получение доступа к кредитованию не связано со сложностями. Учитывая сохранение проблемы доступа к кредиту после финансового кризиса, вряд ли этот показатель улучшился. См. World Bank, «ВЕЕПС at-a-Glance 2008: Russia» (report, World Bank, Washington, DC, 2010): 13.

¹² Этого можно было бы достичь, например, за счет сокращения количества документов, необходимых для экспорта товаров, с 8 до 5, или за счет снижения числа процедур, необходимых для получения разрешения на строительство, с 53 до 18.

Улучшение инвестиционного климата является приоритетной задачей для правительства России. Власти всех уровней работают над ликвидацией выше указанных барьеров и упрощением регулятивной среды. Было принято новое законодательство и внесены изменения в существующее законодательство в области строительства и таможни. Всемирный банк продолжает сотрудничество с Министерством экономического развития по различным вопросам инвестиционного климата с целью улучшения условий ведения бизнеса для компаний и инвесторов на территории России. Кроме того, Министерство экономического развития также работает над усовершенствованием существующего законодательства для улучшения существующей регулятивной практики по средствам внедрения методологии по оценке влияния регулятивной среды. Данная методология позволяет провести оценку стоимости и эффекта внедрения нового законодательства.

Основные макроэкономические показатели России

Показатели производства	2006		2007		2008		2009		2010		2011												
	Янв-Дек	Янв-Дек	Янв-Дек	Янв-Дек	Янв-Дек	Янв-Дек	Янв	Фев	Март	Апр	Май	Июн	Июл	Авг	Сент	Окт	Ноя	Дек	2010	Янв	Фев		
ВВП, % в годовом выражении ^{1/}	8.2	8.5	5.2	-7.8	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	4.0	-	-	-	
Промышленное производство, % к соотв. периоду пред. года	6.3	6.8	0.6	-9.3	10.2	8.4	9.8	10.4	12.6	9.7	5.9	7.0	6.2	6.6	6.7	6.3	8.2	6.7	8.2	6.7	5.8	6.7	
Обрабатывающ. пр-ва, % к соотв. пер. пред. года	8.4	10.5	0.5	-15.2	13.3	10.0	13.1	16.5	18.7	14.0	8.0	11.0	9.4	9.9	10.1	9.7	11.8	13.5	11.8	13.5	10.2	13.5	
Добыча полезных ископаемых, % к соотв. периоду пред. года	2.8	3.3	0.4	-0.6	6.9	6.7	6.7	4.6	5.4	14.0	2.7	0.6	0.5	1.4	2.0	2.5	3.6	3.5	3.6	3.5	3.2	3.5	
Инвестиции в основной капитал, % к соотв. периоду пред. года	16.7	21.1	9.8	-16.2	-8.3	-7.5	0.4	1.7	5.6	8.3	-0.5	8.1	7.8	10.6	8.0	13.3	6.0	4.7	6.0	4.7	-0.4	-0.4	
Показатели-финансовые показатели																							
Сальдо федерального бюджета, % ВВП ^{1/}	7.5	5.4	4.1	-5.9	2.4	-8.6	-3.2	-3.4	-3.3	-1.9	-2.2	-2.3	-2.2	-2.1	-2.2	-4.1	-4.1	-4.1	-4.1	-4.1	3.6	0.7	
Сальдо консолидированного бюджета, % ВВП ^{1/2/}	8.5	6.1	4.8	-6.2	13.4	7.4	2.5	2.3	1.7	1.3	1.2	0.9	0.3	0.1	-0.2	-3.6	-3.6	-3.6	-3.6	-3.6	3.6	0.7	
Прирост М2, % по сравнению с предыдущим периодом ^{3/}	43.6	51.3	27.2	-3.5	-2.3	1.5	2.8	2.7	2.3	2.2	0.8	1.9	1.4	1.1	2.4	8.9	30.7	4.3	30.7	4.3	1.2	4.3	
Инфляция (ИПЦ), % по сравнению с предыдущим периодом	9.0	11.9	13.3	8.8	1.6	0.9	0.6	0.3	0.5	0.4	0.4	0.6	0.8	0.5	0.8	1.1	8.8	2.4	8.8	2.4	0.8	2.4	
Дефлятор ВВП, % ^{1/}	15.5	13.9	18.8	2.7	-	-	13.97	-	-	12.5	-	-	10.8	-	-	10.3	10.3	-	10.3	-	-	-	-
Индекс цен производителей промышленных товаров, % к предыд. периоду	10.4	25.1	-7.0	13.9	-1.1	2.0	1.8	3.2	2.7	-3.1	0.7	3.3	-1.3	2.2	4.4	1.0	16.7	2.1	16.7	2.1	3.3	2.1	
Средний номинальный валютный курс, руб за доллар США	27.1	25.6	24.8	31.7	29.9	30.2	29.6	29.2	30.4	31.2	30.7	30.3	30.8	30.3	31.0	30.9	30.4	30.1	30.4	30.1	29.3	30.4	
Резервный фонд, млрд. долл. США, конец периода	137.1	60.5	59.9	58.9	52.9	40.6	39.3	39.3	40.6	40.1	41.4	41.8	40.9	25.4	25.4	26.0	26.1	26.0	25.4	26.0	26.1	26.0	
Фонд национального благосостояния, млрд. долл. США, конец периода	88.0	91.6	90.6	89.6	89.6	88.8	85.8	85.5	88.2	87.1	89.5	90.1	88.2	88.4	88.4	90.2	90.9	88.4	88.4	90.2	90.9	90.2	
Золотовалютные резервы, млрд. долл. США, конец периода	303.7	477.9	427.1	439.0	436.3	436.8	447.4	461.2	456.4	461.2	475.3	476.3	490.1	497.1	483.1	479.4	479.4	479.4	479.4	484.2	493.8	484.2	
Показатели платежного баланса																							
Торговый баланс, млрд. долл. США (данные за месяц)	139.3	130.9	179.7	112.1	16.3	15.0	15.2	14.3	12.5	12.4	10.4	7.9	10.8	10.5	10.9	15.4	149.2	17.3	149.2	17.3	-	-	-
Доля энергоресурсов в экспорте, %	63.3	61.5	65.9	62.8	-	-	67.1	-	-	63.3	-	-	61.2	-	-	62.5	63.3	-	63.3	-	-	-	-
Сальдо счета текущих операций, млрд. долл. США	95.6	76.6	102.4	48.9	12.4	10.8	10.1	9.5	6.7	2.9	3.1	0.0	3.0	-	-	14.3	72.6	-	72.6	-	-	-	-
Объем экспорта, млрд. долл. США	303.6	354.4	471.6	304.0	27.7	30.6	34.0	33.5	31.8	32.1	31.5	31.8	34.3	35.0	35.3	42.3	398.0	33.3	398.0	33.3	-	-	-
Объем импорта, млрд. долл. США	164.3	223.5	291.9	191.9	11.4	15.5	18.8	19.2	19.4	19.6	21.1	23.9	23.6	24.5	24.5	26.9	248.8	16.0	248.8	16.0	-	-	-
Объем прямых иностранных инвестиций, млн долл. США ^{1/}	13,678	27,797	27,027	15,906	-	-	2,623	-	-	5,423	-	-	8,196	-	-	13,810	13,810	-	13,810	-	-	-	-
Средняя экспортная цена российской нефти, долл. США / баррель	56.2	64.4	91.2	56.2	71.6	69.6	71.7	75.2	74.5	71.8	72.8	73.5	73.6	77.0	80.3	83.8	74.6	89.8	74.6	89.8	-	-	-
Показатели финансового рынка																							
Средневзвешенная ставка по кредитам для предприятий, % ^{4/}	10.5	10.8	15.5	13.7	13.9	12.7	11.8	11.4	11.3	11.4	10.5	10.0	9.7	8.9	9.1	9.1	9.1	9.1	9.1	9.1	9.1	9.1	9.1
Ставка рефинансирования ЦБ РФ, конец периода	11.0	10.0	13.0	8.8	8.8	8.5	8.3	8.0	7.8	7.8	7.8	7.8	7.8	7.8	7.8	7.8	7.8	7.8	7.8	7.8	7.8	7.8	7.8
Реальная средняя ставка по рублевым кредитам, (дефлировано по ИПЦ)	-1.8	-3.4	-6.8	-0.1	-2.3	-0.4	-0.1	-1.2	-3.3	2.0	2.3	0.0	2.2	-1.6	-6.0	-6.5	-6.5	-6.5	-6.5	-6.5	-6.5	-6.5	-6.5
Индекс фондового рынка (РТС)	1,922	2,291	632	1,445	1,474	1,411	1,572	1,573	1,385	1,339	1,480	1,421	1,508	1,600	1,634	1,770	1,770	1,770	1,770	1,770	1,910	1,963	1,910
Доходы, бедность и рынок труда	219.1	245.6	252.2	257.0	201.1	245.9	253.0	275.0	256.3	269.7	254.9	254.4	267.1	266.0	370.5	267.5	267.5	267.5	267.5	267.5	189.0	241.3	189.0
Реальные располагаемые доходы, 1999 = 100	391.9	532.0	696.9	588.3	622.3	635.0	701.3	695.0	665.0	698.6	706.4	676.9	690.8	681.3	686.2	874.1	697.8	697.8	697.8	697.8	696.6	728.5	696.6
Средняя заработная плата в долл. США	7.2	6.1	7.8	8.2	9.2	8.6	8.6	8.2	7.3	6.8	7.0	6.9	6.6	6.8	6.7	7.2	7.2	7.2	7.2	7.2	7.6	7.6	7.6
Уровень безработицы (% по определению МОТ)																							

Источники: Госкомстат, ЦБР, ЕЕФ, МВФ, оценки ВБ.

1/ Нарастающим итогом с начала года.

2/ Начиная с 2006 года, с учетом вневбюджетных фондов.

3/ Годовое изменение рассчитывается по изменению среднегодового показателя М2.

4/ По всем срокам до 1 года.

5/ Данные за III квартал 2010 года.