

Доклад об экономике России¹

Мировая экономика переживает первую со времен Второй мировой войны глобальную рецессию. По глубине и масштабу воздействия на глобальную экономику кризис оказался намного более серьезным, чем ожидалось. Влияние на Россию усугубляется ее структурной уязвимостью: зависимостью от нефтегазового сектора и узостью промышленной базы со слаборазвитым сектором малых и средних предприятий. В связи с этим, реальный ВВП России вероятно, сократится в 2009 г. - по нашим оценкам на 4.5%. Пространство для фискальных маневров в целях поддержания экономики существенно сузилось, однако у правительства России будут возможности для финансирования бюджетного дефицита, благодаря накопленным фискальным резервам. Первоначальные антикризисные меры бюджетной политики в России были большими по объему, чем меры, применяемые во многих других странах "G-20", а также чем меры, рекомендованные в международной практике (2% ВВП). Ориентируясь на начальное влияние кризиса, до сих пор антикризисная политика была в основном ориентирована на поддержку финансового сектора и предприятий. В дальнейшем ответные меры экономической политики должны быть более избирательными и направленными на смягчение воздействия кризиса на уязвимые слои населения, преодоление наиболее серьезных «узких мест» в сфере инфраструктуры и поддержку малых и средних предприятий.

МАРТ 2009

I. Последние тенденции экономического развития в России и мире

р. 2

Международная среда — резкое ухудшение.

Производство и инвестиции: стремительное замедление темпов роста, начиная с четвертого квартала 2008 года.

Внутренний спрос — замедление в конце 2008 г., спад в начале 2009 г.

Рынок труда — масштабная корректировка: занятость, ЗП и просроченная задолженность по ЗП.

Платежный баланс — резкое ухудшение.

Денежно-кредитная и валютная политика нацелены на сдерживание влияния кризиса.

Бюджетная политика: ухудшение состояния бюджета требует ужесточения политики управления расходами.

Задачи экономической политики на перспективу.

Прогноз 2009-2010 годы.

II. Налогово-бюджетные антикризисные меры

р. 14

Налогово-бюджетные антикризисные меры, принятые на настоящий момент, адресованы скорее банкам и предприятиям, чем населению.

Укрепление финансовой системы: поддержка ликвидности и рекапитализация банков.

Поддержка реальной экономики: прямая помощь из бюджета и снижение налоговой нагрузки.

Поддержка уязвимых групп населения — ограниченные интервенции на рынке труда.

Социальные последствия кризиса: стремительное распространение.

Корректировка мер налогово-бюджетной политики: переориентация на население, инфраструктуру, малые и средние предприятия.

III. Уровень бедности, неравенства и уязвимости населения в 2002-2006 гг.

р. 25

Значительное сокращение бедности в течение 2002-2006 годов.

Хроническая бедность и подверженность риску бедности (уязвимость) остаются критической задачей для правительства.

Повышение эффективности социальной политики играет ключевую роль в борьбе с бедностью.



Всемирный банк

<http://www.worldbank.org.ru>

¹ Доклад подготовлен группой специалистов Всемирного банка под руководством Главного экономиста по России и Координатора странового сектора PREM Желько Богетича. В состав группы вошли: Карлис Шмитс (Экономист), Сергей Улатов (Экономист), Степан Титов (Старший экономист), Марко Эрнандес (Экономист) и Ольга Емельянова (Аналитик). Врезку с информацией о внешней конъюнктуре подготовили Анетт Де Кляйне и Шейн Штрайфлер, а информацию о моделировании социальных последствий подготовили Виктор Сулла и Эмил Теслюк.

Резюме. Мировая экономика переживает первую со времен Второй мировой войны глобальную рецессию. По глубине и масштабу воздействия на глобальную экономику кризис оказался намного более серьезным, чем ожидалось. Влияние на Россию усугубляется ее структурной уязвимостью: зависимостью от нефтегазового сектора и узостью промышленной базы со слабо развитым сектором малых и средних предприятий. На начальном этапе кризис серьезно затронул рынок труда и уровень бедности. Прогноз мировой экономики остается весьма неопределенным: ожидается падение мирового ВВП и снижение объемов мировой торговли, а также значительное сокращение капитальных потоков в развивающиеся страны в 2009 г, при этом мировые цены на нефть останутся на низком уровне – в диапазоне от 40 до 50 долларов США в 2009-2010 годах. В связи с этим, реальный ВВП России вероятно, сократится в 2009 г. - по нашим оценкам на 4.5%. Пространство для фискальных маневров в целях поддержания экономики существенно сузилось, однако у правительства России будут возможности для финансирования бюджетного дефицита, благодаря накопленным фискальным резервам. В дальнейшем ответные меры экономической политики должны быть более избирательными и направленными на смягчение воздействия кризиса на уязвимые слои населения, преодоление наиболее серьезных «узких мест» в сфере инфраструктуры и поддержку малых и средних предприятий.

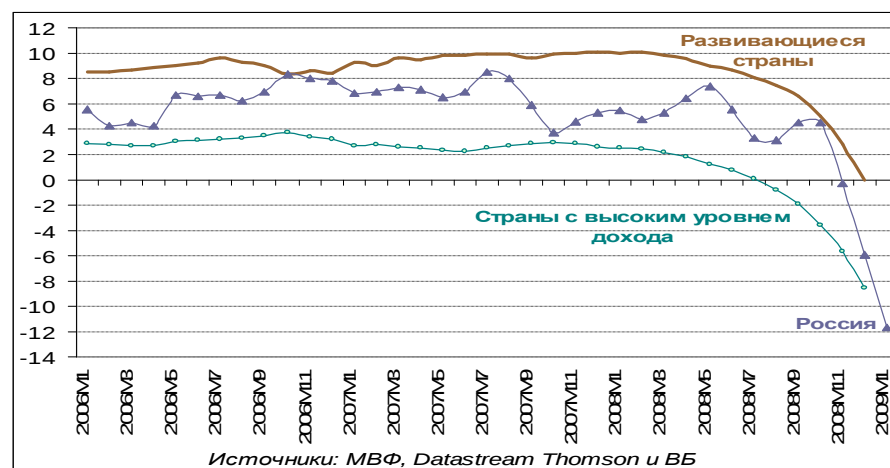
I. ПОСЛЕДНИЕ ТЕНДЕНЦИИ ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ

Развивающийся глобальный финансовый кризис по масштабу и глубине превзошел все ожидания, а его источники, последствия и ответные меры экономической политики по-прежнему являются предметом широких дискуссий. Очевидно одно: несмотря на обширные ответные меры экономической политики, предпринятые во многих странах, мировая экономика в настоящее время переживает первую со времен Второй мировой войны рецессию, сопровождающуюся снижением мирового объема производства и торговли.

Согласно данным за последний квартал 2008 года и начало 2009 года, во всем мире наблюдается спад промышленного производства, торговли и спроса. Сильно пострадали развитые страны, за которыми серьезные проблемы начались у многих развивающихся стран. В большинстве стран налицо спад или быстрое замедления темпов экономической активности и торговли, рост безработицы и бедности, которые, образуя «замкнутый круг», формируют весьма тревожную внешнюю конъюнктуру. Потребительская и деловая уверенность исчезла, кредитование прекратилось, а лопнувшие «пузыри» на рынке активов серьезно подорвали финансовое благосостояние. По всей видимости, болезненный процесс глобального сокращения доли заемных средств продлится дольше, чем предполагалось несколько месяцев назад.

Согласно текущему прогнозу Всемирного банка, в 2009 году реальный ВВП мировой экономики, по всей вероятности, снизится на 1,7%, при этом наиболее глубокий спад ожидается в промышленном производстве. Ожидается снижение объема мировой внешней торговли на 6,1%. По состоянию на декабрь 2008 года в странах с высоким уровнем доходов промышленное производство сократилось на 8,5% (по сравнению с аналогичным периодом предыдущего года; на основе скользящего среднего значения за три месяца) по сравнению с максимальным показателем роста в 3%, отмеченным в октябре 2007 года. В развивающихся странах произошло резкое замедление темпов промышленного производства. В декабре 2008 года темпы роста упали до нуля, по сравнению с ростом в 10,1% в феврале 2007 года (рисунок 1.1). Учитывая слабый уровень глобального спроса и увеличение запасов нефти, Всемирный банк существенно скорректировал свой прогноз средних цен на сырую нефть на 2009 год (марки Brent, Dubai и WTI) с 75 долларов США за баррель до 45 долларов США (врезка 1.1 и рисунок 2 во врезке).

Рисунок 1.1: Спад экономической активности в России и других странах в последние месяцы 2008 г. (Рост промышленного производства, %, к соответствующему периоду прошлого года, Скользящее среднее за 3 месяца, с сезонной корректировкой).



Производство и инвестиции: стремительное замедление темпов роста, начиная с четвертого квартала 2008 года.

Снижение мирового спроса и падение цен на основные сырьевые товары, и кредитное сжатие ускорили темпы замедления российской экономики в четвертом квартале 2008 года (таблица 1.1).

Рост реального ВВП в четвертом квартале 2008 г. оценивается на уровне около 1,1% по сравнению с 9,5% за аналогичный период 2007 г. Благодаря устойчивому экономическому росту в течение первых трех кварталов 2008 года (7,7 % в среднем), экономический рост в целом за год достиг 5,6%, что, однако, существенно ниже 8,1% в 2007 г. Темпы роста промышленного производства упали до 2,1% в 2008 г. по сравнению с 6,3% годом ранее. В декабре промышленное производство сократилось на 10,3% к декабрю 2007 г. В начале 2009 г. падение промышленного производства продолжилось - на 16% в январе и на 13% в феврале по сравнению с соответствующими периодами предыдущего года.

Таблица 1.1: Основные макроэкономические показатели, 2003-2009 гг.

	2006	2007	2008	4 кв. 2008	январь 2009	фев. 2009
Рост ВВП, %	7.7	8.1	5.6	1.1***	-8.8*	-7.3*
Рост промышленного производства (к соответствующему периоду прошлого года), %	6.3	6.3	2.1	-6.1	-16	-13.2
Рост инвестиций в основной капитал (к соответствующему периоду прошлого года), %	16.7	21.1	9.8	-2.3	-15.5	-14.1
Баланс федерального бюджета, % ВВП	7.4	5.5	4.0	4.0	15	2.6
Индекс потребительских цен (ИПЦ), %	9.0	11.9	13.3	13.3	2.4**	4.1**
Текущий счет платежного баланса, млрд. долларов США	95.6	76.6	98.9	8.1	n/a	n/a
Безработица, %	7.2	6.1	6.3	7.1	8.1	8.5
Цена нефти марки Юралс, \$ за баррель	61.2	69.5	95.1	54.9	44.2	43.1
Золотовалютные резервы на конец периода, млрд. долларов США	303.7	478.8	427.1	427.1	386.9	384.1

Источник: Росстат, Банк России, Министерство финансов, Bloomberg.

* Предварительные оценки Министерства экономического развития.

** К декабрю 2008 г.

*** Предварительная оценка сотрудников Всемирного банка.

Внутренний спрос: замедление в конце 2008 года и спад в 2009 году.

Сокращение кредитных ресурсов, сокращение глобального спроса, чрезвычайная неопределенность в мировой экономике и рост безработицы оказали отрицательное воздействие на рост инвестиций и потребления в России (рисунок 1.2). Согласно данным Росстата, рост совокупных инвестиций в основной капитал составил 9,8% в 2008 г. по сравнению с 21,1% в 2007 г. Большую тревогу вызывает *снижение* инвестиций в четвертом квартале 2008 года на 2,3% по сравнению с аналогичным периодом предыдущего года, что, в основном, было обусловлено усиливающимися проблемами с ликвидностью в банковском секторе и, как следствие, кредитным сжатием. В тоже время, рост потребления замедлился с 7.2% в четвертом квартале 2007 г. до 1.9% в четвертом квартале 2008 г. в связи с ростом безработицы и негативным влиянием кризиса на доходы населения.

Врезка 1.1: Внешнеэкономическая конъюнктура и цены на нефть: прогноз намного пессимистичнее, чем ожидалось.

В четвертом квартале 2008 года совокупные валовые потоки капитала в страны с формирующимся рынком резко сократились на 61% по сравнению с аналогичным периодом 2007 года. На рынке облигаций и акционерного капитала произошел спад, в то время как потоки синдицированных банковских кредитов сохранялись на довольно уверенном уровне. Резко сократился совокупный приток капитала в Россию. По сравнению с 4 кварталом 2007, в 4 квартале 2008 года его объем снизился на 70%, при этом почти весь приток капитала формировался за счет банковского кредитования. В 2008 году было отмечено наиболее серьезное падение на рынке акций, составившее 76% по сравнению с 2007 годом, в то время как объем размещения облигаций сократился на 51%. Сокращение объемов банковского кредитования было не столь резким – его объемы снизились на 23% за тот же период. По мере распространения финансового кризиса на реальный сектор Институт международных финансов прогнозирует, что чистый приток капитала на развивающиеся рынки значительно сократится с 929 млрд. долларов США в 2007 году и 466 млрд. долларов США в 2008 году до лишь 165 млрд. долларов США в 2009 году (рисунок 1 во врезке).

Рис. 1. Приток капитала на развивающиеся рынки и в Россию, млрд. долларов США

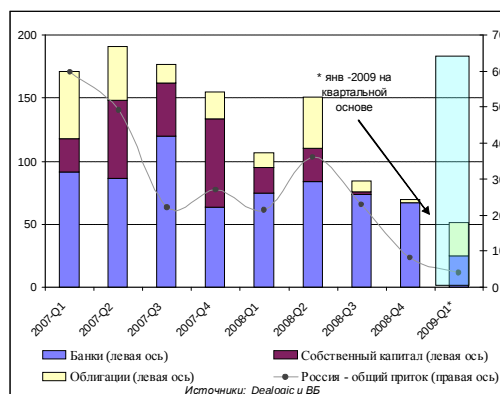
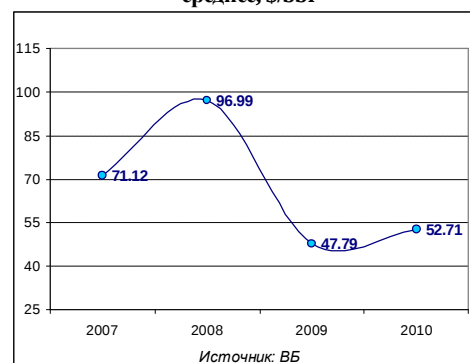


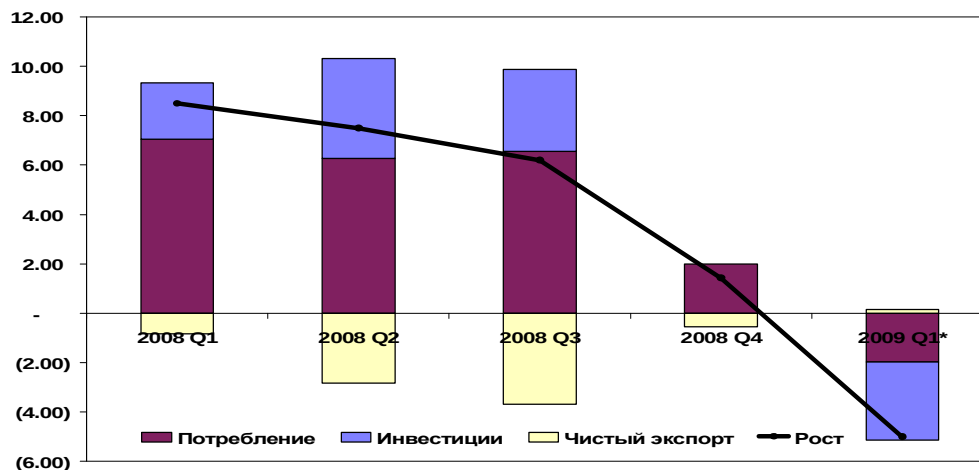
Рис. 2. Прогноз цены на нефть, ВБ. Средняя цена на сырую нефть (Brent, Dubai и WTI), простое среднее, \$/bbl



На фоне низкого спроса и увеличения запасов нефти Всемирный банк снизил прогноз средней цены на сырую нефть со среднегодового показателя в 97 долларов США за баррель в 2008 году до примерно 45 долларов США за баррель в 2009 году и до 53 долларов США за баррель в 2010 году (рисунок 2 во врезке). В 2008 году спрос на нефть в США сократился почти на 6%, при этом потребление бензина снизилось на 3,3%. В результате снижения спроса резко выросли запасы нефти. Спрос также снизился и в других странах ОЭСР и недавно начал снижаться в некоторых развивающихся странах, особенно в Азии. Между тем страны ОПЕК согласились сократить добычу нефти на 2,2 млн. баррелей в день, начиная с 1 января 2009 года, в результате чего совокупное сокращение добычи нефти с сентября составляет 4,2 млн. баррелей в день – самое крупное согласованное сокращение добычи за долгое время.

Следует также отметить среднесрочную и долгосрочную динамику цен на нефть. В 2009 году ожидается, что мировой спрос на нефть сократится по крайней мере на 1 млн. баррелей в день, учитывая значительное дальнейшее снижение спроса в странах с высоким уровнем доходов и лишь умеренный рост в развивающихся странах. Добыча нефти в России, обеспечивавшая большую часть прироста добычи в текущем десятилетии, в 2008 году сократилась почти на 0,1 млн. баррелей в день и, как ожидается, снизится почти на 0,3 млн. баррелей в день в 2009 году, что обусловлено низкими ценами и ухудшением инвестиционного климата. В среднесрочной и долгосрочной перспективе цены на нефть должны отражать долгосрочные предельные издержки на освоение новых месторождений. Основными факторами являются спрос и политика ОПЕК в отношении добычи нефти. В течение последних нескольких десятилетий благодаря сдерживанию объемов добычи ОПЕК удавалось удерживать цены на уровне выше производственных затрат. Долгосрочный прогноз Банка в отношении цены на нефть составляет 75 долларов США за баррель (в постоянных ценах 2008 года в долларах США), который основан на затратах на разработку нефтеносных песчаников в Канаде. Данный прогноз подразумевает, что страны ОПЕК будут успешно поддерживать высокие цены на нефть на таком уровне, чтобы не снижать спрос, но при этом не поощрять чрезмерный рост поставок из стран, не входящих в картель.

Рисунок 1.2: Источники реального роста ВВП России со стороны спроса, квартальные данные, 2007-2009 гг. (% к соотв. периоду предыдущего года).



Источник: Оценки Всемирного банка основаны на данных Росстата. * Прогнозные оценки.

Отраслевой анализ российской экономики указывает на повсеместное замедление темпов роста, ускорившееся в конце 2008 года, и вхождение в фазу глубокой рецессии в начале 2009 г. (таблица 1.2).

В 2008 г. почти во всех секторах отмечено снижение темпов роста, при этом в торгуемом секторе замедление происходит более быстрыми темпами под влиянием падения мирового спроса. В этих отраслях рост составил лишь 1,8% в 2008 г. по сравнению с 3,9% в 2007 г., при этом рост в обрабатывающей промышленности в конце 2008 г. стал отрицательным. В неторгуемых отраслях, в которых в течение первых трех кварталов 2008 г. отмечался быстрый рост, в основном благодаря розничной торговле и строительству, в 2008 г. рост сохранился на уровне 7,4% по сравнению с 10,3% в 2007 г. В начале 2009 г. произошло существенное ухудшение негативных тенденций в основных секторах экономики. В строительной отрасли, чутко реагирующей на спрос и условия финансирования, отмечено снижение темпов роста на 18,8% в январе-феврале 2009 г. по сравнению с аналогичным периодом 2008 года, в то время как темпы роста в транспортной отрасли сократились на 18,2% за этот же период. В розничной торговле по-прежнему отмечался небольшой рост в январе 2009 г. (3,1 процента), но уже в феврале было зарегистрировано падение на 2,4%.

Таблица 1.2: Рост ВВП по основным секторам (добавленная стоимость), 2006–2008 гг.

	2006	2007	2008
Рост ВВП	7.7	8.1	5.6
Торгуемые сектора	3.4	3.9	1.8
Сельское хозяйство, лесное хозяйство	3.8	2.6	8.4
Добыча полезных ископаемых	-3.3	-2.6	0.2
Обрабатывающие производства	7.3	7.8	0.9
Неторгуемые сектора	9.7	10.3	7.4
Производство и распределение электроэнергии, газа и воды	5.7	-0.7	1.2
Строительство	11.8	9.3	13.2
Оптовая и розничная торговля	14.1	13.7	8.4
Финансовые услуги	10.3	12.5	6.6
Транспорт и связь	9.6	3.4	6.9

Источник: Росстат; расчеты сотрудников Всемирного банка.

Вслед за падением спроса, отмеченным в последние два месяца 2008 года, резко сократилось производство в обрабатывающих отраслях, которое, по-видимому, будет сокращаться и далее в 2009 году (таблица 1.2). В пяти из 14 основных отраслей обрабатывающей промышленности в 2008 г. зарегистрировано снижение производства, при этом производство электроники, электрооборудования и оптического оборудования пострадало в наибольшей степени (-7,9%), за ними следуют текстильная и швейная промышленность (-4,5%), и химическая промышленность (-4,2%). В целом эти сдвиги произошли в ноябре и декабре 2008 г., когда совокупное производство в обрабатывающих отраслях упало на 10,3% и 13,2% соответственно по сравнению с аналогичным периодом предыдущего года. По мере сокращения кредитных ресурсов и снижения спроса в этом году ожидается дальнейшее сокращение производства в обрабатывающей промышленности. Согласно недавним статистическим данным, производство в обрабатывающих отраслях снизилось на 24,1% в январе 2009 г. по сравнению с январем 2008 г. и на 18,3% в феврале 2009 г. по сравнению с февралем 2008 г. В феврале наиболее значительный спад производства был зарегистрирован в производстве электрооборудования (-46,6%), производстве прочих неметаллических минеральных продуктов (-33,3%), производстве транспортных средств (-31%).

В 2008 году сохранился устойчивый приток прямых иностранных инвестиций, однако в 2009 году, по всей вероятности, ситуация значительно ухудшится. Объем ПИИ в 2008 г. сохранился почти на том же уровне. Согласно недавним оценкам Росстата, совокупный приток ПИИ в 2008 г. составил 27 млрд. долларов США, что примерно соответствует показателю в 27,8 млрд. долларов США за 2007 г. Даже в четвертом квартале 2008 года приток ПИИ составил 7,8 млрд. долларов США, что незначительно уступает показателю за аналогичный период 2007 года (8,2 млрд. долларов США).

Рынок труда. Коррекция по всем направлениям: занятость, заработная плата и задолженность по заработной плате.

Коррекция на российском рынке труда, который характеризуется достаточной гибкостью, произошла очень быстро. Она началась с масштабного замедления производства в последнем квартале 2008 г., что, в свою очередь, отрицательно повлияло на занятость, доходы и просроченную задолженность по зарплате. Несмотря на то что *средний* уровень безработицы в 2008 оставался относительно неизменным (6,3% в 2008 г. и 6,1% в 2007 г.), в феврале 2009 г. ее уровень резко вырос до 8,5% (определение МОТ) с 8,1% в январе 2009 г. и рекордно низкого уровня в 5,4% в мае 2008 г. (таблица 1.3).

Таблица 1.3: Производительность труда, располагаемые доходы, заработная плата и безработица.

	2006	2007	2008	Q4 2008	09-Jan	09-Feb
Рост ВВП, %	7.7	8.1	5.6	1.1**	-8.8*	-7.3*
Занятые, млн. человек	68.8	70.5	71	70.6	69.6	69.2
Рост занятости (к соответствующему периоду прошлого года), %	0.8	2.4	0.6	-0.3	-0.4	-0.4
Рост производительности труда (к соответствующему периоду прошлого года), %	6.8	5.6	5.0	1.4	n/a	n/a
Рост реальных располагаемых доходов (к соответствующему периоду прошлого года), %	13.5	12.1	2.7	-5.8	-10.2	-4.7
Рост реальной заработной платы (к соответствующему периоду прошлого года), %	13.3	17.2	10.3	5.0	1.9	0.1
Среднемесячная заработная плата, в долларах США	391.9	532.0	694.3	668.2	544.0	524.0
Безработица (в %, по определению МОТ)	7.2	6.1	6.3	7.1	8.1	8.5

Источник: Росстат.

* Оценка Министерства экономического развития.

** Предварительная оценка сотрудников Всемирного банка.

В конце 2008 и начале 2009 года реальные доходы существенно снизились, главным образом, ввиду роста безработицы и ухудшения финансового положения предприятий; увеличилась просроченная задолженность по зарплате. Только за четвертый квартал 2008 года реальные располагаемые доходы снизились на 5,8% по сравнению с аналогичным периодом 2007 г., а в январе 2009 г. – на 10,2% (по сравнению с аналогичным периодом предыдущего года). Доля просроченной задолженности по заработной плате в общем обороте предприятий увеличился вдвое с августа 2008 г., достигнув 0,12% в декабре 2008 г. В абсолютном выражении накопленная просроченная задолженность по заработной плате на 1-ое марта 2009 г. (8 млрд. рублей или около 240 млн. долларов США) остается небольшой, однако, скорее всего, она увеличится в условиях продолжающегося кризиса. Согласно оценке, просроченная задолженность по зарплате затронет около 450 000 человек, существенно меньше 1% всего занятого населения. Рост реальных зарплат практически остановился в январе-феврале 2009 г. после двузначного роста в последние несколько лет.

Платежный баланс: резкое ухудшение, обусловленное оттоком капитала и низкими ценами на сырье.

Сокращение спроса на основные статьи российского экспорта и существенное ухудшение условий внешней торговли ведут к резкому ухудшению состояния счета текущих операций. Несмотря на то что в 2008 г. сальдо счета текущих операций достигло рекордного значения в 98,9 млрд. долларов США (по сравнению с 76,2 млрд. долларов США в 2007 г.), за последний квартал 2008 г. оно сократилось до 8 млрд. долларов США в связи с существенным ухудшением условий торговли (таб. 1.4 и рис. 1.3). Это негативно повлияло на баланс счета текущих операций без учета экспорта нефти, который продолжил ухудшаться (рисунок 1.4).

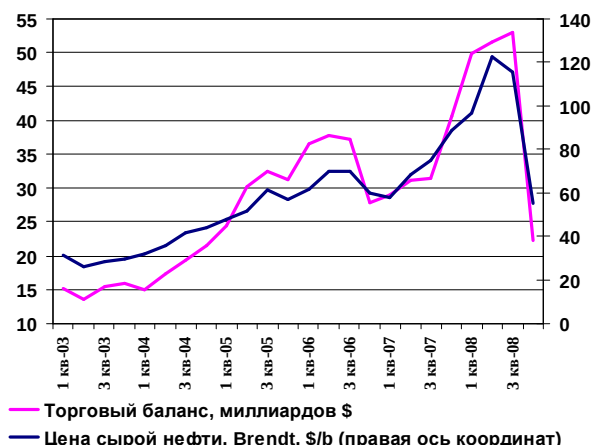
Таблица 1.4: Платежный баланс (млрд. долларов США), 2004-2008 гг.

	2006	2007	2008 ^a
Счет текущих операций	94.5	76.2	98.3
<i>Торговый баланс</i>	<i>139.2</i>	<i>130.9</i>	<i>176.6</i>
Счет операций с капиталом и финансовыми инструментами	11.9	85.9	-128.4
Ошибки и пропуски	1.1	-13.2	-15.8
Изменение резервов (+ = увеличение)	107.5	148.9	-45.3

Источник Банк России.

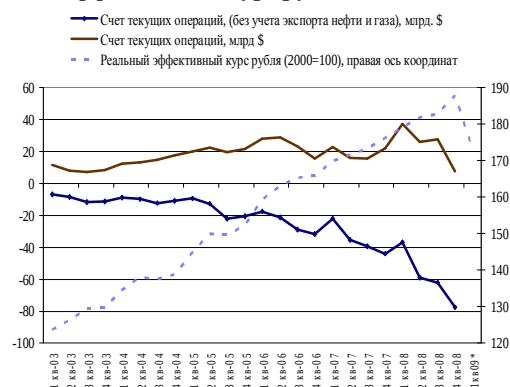
^a Предварительные оценки.

Рис. 1.3: Цены на нефть и торговый баланс.



Источник: ЦБ РФ, ВБ.

Рис. 1.4: Счет текущих операций и реальный эффективный курс рубля.



Источник: расчеты ВБ на основе данных Росстата и ЦБ РФ.

Структура российского счета операций с капиталом и финансовыми инструментами указывает на «внезапное прекращение» и затем масштабный отток частного капитала за последние два квартала 2008 года. Только за четвертый квартал 2008 г. чистый отток капитала составил 130,5 млрд. долларов США. Из этой суммы отток капитала из банковского сектора составил 56,2 млрд. долларов США, а из небанковского сектора – 74,3 млрд. долларов США, что отчасти объясняется обязательствами российских банков и корпораций по выплате краткосрочных долгов (таблица 1.5).

Таблица 1.5. Чистые потоки капитала (млрд. долларов США), 2003-2006 гг.

	2006	2007	2008	4кв 2008 ^a
Чистый ввоз/вывоз капитала частным сектором	41.9	81.2	-129.9	-130.5
Чистый ввоз/вывоз капитала банками	27.5	45.9	-57.5	-56.2
Чистый ввоз/вывоз капитала прочими секторами	14.4	35.4	-72.5	-74.3

Источник: Центральный банк России.

^a Предварительные оценки.

К концу третьего квартала 2008 года совокупный внешний долг государственного, корпоративного и банковского секторов превысил 540 млрд. долларов США; из этой суммы к погашению в четвертом квартале 2008 года пришли обязательства на сумму 72 млрд. долларов США. Несмотря на возросшую рыночную оценку риска неплатежей и сложность с рефинансированием, что нашло отражение в расширении спрэдов по корпоративным облигациям, которые колебались у отметки 700 базисных пунктов в течение четвертого квартала, платежи по внешним долгам в последнем квартале 2008 г. были своевременными. Однако в перспективе, несмотря на стабилизацию размера накопленного внешнего долга частного сектора, – главным образом, благодаря ограничению доступа к новым заимствованиям – ожидается, что в 2009 г. риск рефинансирования возрастет в условиях ослабления реального сектора экономики и острого дефицита ликвидности.

Денежно-кредитная и валютная политика нацелены на сдерживание влияния кризиса.

Дилемма, с которой столкнулся Банк России при проведении денежно-кредитной и валютной политики во время кризиса, состоит в том, чтобы предоставлять достаточно ликвидности и разморозить кредитные рынки, не допустив при этом чрезмерно быстрого ослабления рубля в

условиях резкого оттока капитала. В сентябре 2008 г. Банк России сменил тактику, существенно ослабив денежно-кредитную политику для смягчения кризиса доверия и разблокирования рынка межбанковского кредитования. Однако эти шаги оказали лишь частичное воздействие на денежную массу – главным образом из-за значительного оттока капитала и перевода средств населения в иностранную валюту.

Несмотря на то что инфляция потребительских цен (ИПЦ) остается довольно высокой, ужесточение денежно-кредитной политики, замедление темпов экономического роста и отток капитала, по всей видимости, смогут ослабить инфляционное давление в среднесрочной перспективе. После того как инфляция достигла 13,3% в 2008 г., за январь-февраль 2009 г. ИПЦ уже составил 4,1%. Этот показатель в большой степени обусловлен ростом цен на импортное продовольствие и сезонной корректировкой регулируемых цен (на коммунальные услуги), в то время как в январе цены производителей продолжали снижаться пятый месяц подряд.

Банк России начал постепенно ослаблять валютную политику за счет расширения коридора допустимых колебаний стоимости бивалютной корзины (доллар-евро), а затем ужесточил денежно-кредитные условия. С начала ноября 2008 г. Банк России 21 раз постепенно расширял коридор допустимых колебаний стоимости бивалютной корзины (в которой на долю доллара приходится 55%, а на долю евро – 45%), установив 11 ноября 2008 г. верхнюю предельную границу коридора первоначально на уровне 30,7 рублей, и затем повысив ее до уровня 41 рубль 23 января 2009 г. Это значение действует и до настоящего времени. Банк России несколько ужесточил денежно-кредитные условия в начале февраля 2009 г., с тем чтобы предотвратить дальнейшее сокращение валютных резервов. По-видимому, дополнительный значительный объем рублевой ликвидности, изначально предоставленный финансовому рынку, был немедленно конвертирован в иностранную валюту, что оказало еще большее давление на рубль и вынудило Банк России тратить еще больше валютных резервов для защиты рубля и предотвращения чрезмерной волатильности. Резервы сократились примерно до 380 млрд. долларов США к середине марта 2009 г. по сравнению с рекордным уровнем более 580 млрд. долларов США в сентябре. В целях стабилизации курса рубля и снижения волатильности в начале февраля 2009 г. Банк России повысил ставку рефинансирования и изъяс часть ликвидности с рынка *repo*.

Бюджетная политика: ухудшение состояния бюджета требует ужесточения политики управления расходами.

Состояние бюджета существенно ухудшилось, а пространство для фискального маневра быстро сокращается, ограничивая возможности правительства по использованию бюджетного стимулирования. Такая ситуация сложилась в результате снижения доходов нефтегазового сектора, сокращения налогооблагаемой базы ненефтяного сектора и дополнительных государственных расходов на антикризисные меры. Министерство финансов подготовило основные параметры скорректированного федерального бюджета на 2009 г. Новые параметры отличаются консервативностью и основаны на текущих ценах на нефть (41 доллар США за баррель нефти марки Urals) и предусматривают снижение доходов бюджета по сравнению с первоначальным прогнозным значением в 21,2% ВВП (на основании предыдущего прогноза цены на нефть в 95 долларов за баррель) до 16,6% или 6,72 трлн. рублей. В то же время, расходы увеличатся на 667,3 млрд. рублей до 9,69 трлн. рублей, что приведет к образованию дефицита в размере 2,98 трлн. рублей (около 7,4% ВВП) и будет кардинальным переломом по сравнению с профицитом бюджета в 4,1% ВВП в 2008 г. Дефицит консолидированного бюджета в 2009 г. оценивается около 8% ВВП и будет финансироваться, главным образом, за счет средств Резервного фонда (7% ВВП) и небольшого объема внутренних заимствований (до 1% ВВП) (таблица 1.6). Учитывая большой размер бюджетного дефицита и необходимость сохранения некоторого объема средств резервного фонда в условиях неопределенности, которая, скорее всего, останется в 2010 г., дальнейшие возможности для использования бюджетных стимулов в этом году представляются ограниченными.

Таблица 1.6: Консолидированный бюджет Российской Федерации.

	% ВВП				Изменение по сравнению с предыд. годом в процентных пунктах ВВП	
	2006	2007	2008	2009	2008	2009
Доходы	39.7	40.2	38.5	24	-1.7	-14.5
Расходы	31.3	34.1	33.7	32	-0.4	-1.7
Профицит/дефицит	8.4	6.1	4.8	-8.0	-1.3	-12.8
Ненефтяной баланс	-2.6	-2.7	-5.8			
Первичный ненефтяной баланс	-1.8	-2.2	-5.3			
Источники финансирования	-	-	-	8		
Резервный фонд				7		
Внутренние заимствования				1		
<i>Мемо:</i>						
Стабилизационный фонд /1	8.7	11.7	-			
Резервный фонд /1	-	-	9.7			
Фонд национального благосостояния 1/	-	-	6.2			

Источник: Министерство финансов; предварительные оценки Всемирного банка.

1/ Запасы на конец периода.

Задачи экономической политики на перспективу.

В краткосрочной перспективе перед властями встанет необходимость решения двойной задачи: сдерживания социальных последствий и ограничения дальнейшего влияния реального сектора экономики на финансовый сектор. Первой задачей правительства является ограничение негативных социальных последствий кризиса в условиях существенного ограничения бюджетных ресурсов. Как следует из данного доклада, в этом году ожидается более быстрый рост безработицы и бедности, чем предполагалось ранее – даже с учетом уже принятых и объявленных мер экономической политики. Некоторые регионы, в которых безработица и бедность уже достигли высоких уровней, пострадают в наибольшей степени. Вместе с тем большой дефицит бюджета в размере 8% ВВП, прогнозируемый в 2009 г., оставляет мало возможностей для дополнительных бюджетных расходов, при том что правительству необходимо сохранить часть Резервного фонда на случай непредвиденных обстоятельств и финансирование бюджетного дефицита в 2010 г. Таким образом, власти должны будут проявлять намного большую избирательность, принимая меры, нацеленные исключительно на смягчение воздействия кризиса на уязвимые слои населения.

Учитывая ухудшение внешнеэкономической конъюнктуры и финансовых условий для России, российский банковский сектор столкнется с новыми трудностями, при этом в 2009 году риск рефинансирования долгов, по всей видимости, возрастет. На российских кредитных рынках будет по-прежнему сохраняться дефицит ресурсов, а доля плохих кредитов, как ожидается, возрастет. По мере ухудшения условий для хозяйственной деятельности и продолжающегося роста безработицы, доля плохих кредитов в общем кредитном портфеле банковского сектора (по оценкам Банка России) увеличилась с 2,5% в начале 2008 г. до 3,8% по состоянию на 1 января 2009 г. Ожидается, что эта доля будет продолжать расти по мере дальнейшего экономического спада и, возможно, превысит 10% к концу 2009 г. С учетом вкладов до востребования в банковском секторе совокупный объем запланированных к выплате обязательств банковского и корпоративного секторов в 2009 г. составит 135 млрд. долларов США, из которых свыше 30 млрд. долларов США подлежат выплате в первом квартале 2009 г.

Прогноз на 2009-2010 годы.

Учитывая существенное ухудшение глобального финансового прогноза, а также прогноз цен на нефть около 45 долларов США за баррель, в 2009 году российский ВВП, вероятно, сократится на 4,5%, при этом будет сохраняться риск дальнейшего ухудшения. Этот прогноз существенно скорректирован в сторону ухудшения по сравнению с нашим предыдущим прогнозом в ноябре 2008 г., который предусматривал рост экономики на уровне 3% на основании предположения о росте мировой экономики и прогноза цен на нефть около 75 долларов США за баррель. Масштаб такого пересмотра в сторону ухудшения отражает глубину сдвигов в мировой экономике за истекшие месяцы. Как ожидается, рост мировой экономики будет отрицательным и составит -1,7% в 2009 г., в 2010 г. прогнозируется возобновление мирового роста на уровне 2,3% (таблица 1.7). Россия испытывает наиболее негативное воздействие в течение первых двух кварталов 2009 г. Принимая во внимание продолжающееся распространение международного экономического кризиса от финансовых рынков к реальному сектору экономики по всему миру, первоначальные ожидания быстрого восстановления России и других стран выглядят маловероятными.

Таблица 1.7: Прогноз на 2009-2010 гг.

	2009	2010
Рост мировой экономики, %	-1.7	2.3
Цена на нефть марки Юралс, долларов США за баррель	45	45
Рост ВВП, %	-4.5	0.0
Профицит/дефицит федерального бюджета, %	-7.4	-6.0
Баланс счета текущих операций, млрд. долларов США	31	16
Чистый отток капитала, млрд. долларов США	170	90

Источник: Прогнозы Всемирного банка.

Прогноз инфляции на 2009 год в целом остается неизменным, и ожидается дальнейшее ухудшение состояния платежного баланса. Согласно нашим прогнозам, к концу 2009 г. инфляция достигнет уровня примерно 11-13% в силу ряда разнонаправленных факторов. Основными факторами, способствующими росту инфляции, станут рост цен на импорт и существенное ослабление бюджетной политики. Вместе с тем резкое замедление темпов экономического роста и внутреннего спроса, сохраняющееся кредитное сжатие и значительный отток капитала могут способствовать дальнейшему ужесточению денежно-кредитной политики и снижению инфляции. Положительное сальдо счета текущих операций существенно сократится, в то время как дефицит счета операций с капиталом и финансовыми инструментами увеличится под влиянием дальнейшего оттока капитала, обусловленного, главным образом, выплатами внешних долгов банковским и корпоративным секторами (таб. 1.4). В 2009 г. счет операций с капиталом и финансовыми инструментами будет сведен с дефицитом в размере около 170 млрд. долларов США, а в 2010 г. – 100 млрд. долларов США, главным образом, ввиду обязательств по выплате долгов и отсутствия крупных новых ПИИ или портфельных инвестиций, а также оттока капитала.

Ожидается дальнейший рост безработицы, которая к концу года превысит 12 процентов. Большинство секторов продолжают корректировать свои затраты в условиях неопределенного спроса, снижения нормы прибыли и дефицита кредитных ресурсов. Кризис приведет к изменению не только уровня занятости, но и отраслевой и региональной структуры занятости, а также потоков миграции и перемещения населения между городскими и сельскими районами.

В долгосрочной перспективе России необходимо решить давно стоящие перед ней задачи обеспечения экономической диверсификации и повышения конкурентоспособности. К решению некоторых из этих задачи можно приступить уже во время кризиса, например, таких как преодоление наиболее проблемных «узких мест» в инфраструктуре, укрепление государственного управления и борьба с коррупцией, улучшение инвестиционного климата, поощрение конкуренции и стимулирование малых и средних предприятий для обеспечения роста производительности в долгосрочной перспективе. Внешнеэкономическая конъюнктура, по всей видимости, будет оставаться неблагоприятной в течение ряда лет, и таким странам как Россия, придется приложить немало усилий для привлечения иностранного капитала, ноу-хау и технологий, и экспортировать свою продукцию в более конкурентных условиях. Это дает возможность для быстрого «запуска» структурных реформ в целях обеспечения долговременного роста производительности и достижения более диверсифицированной и конкурентной экономики.

Врезка 1.2: Сопоставление кризисов 1997-1998 и 2008-2009 годов.

Текущий кризис, вероятно, станет более глубоким (с точки зрения замедления темпов экономического роста) и более продолжительным по сравнению с кризисом 1998 года (рисунок 1 во врезке), однако, эффективное управление гос. финансами в России и значительный объем фискальных и валютных резервов обеспечили важную подушку безопасности. В 1998 году экономика сократилась на 8,8% и на 9,1% в третьем и четвертом квартале 1998 года, соответственно. Однако ко второму кварталу 1999 года экономический рост достиг 3,1% и 12% к концу 1999 года, продемонстрировав быстрое V-образное оживление, начавшееся с резкого спада экономики и завершившееся быстрым восстановлением. В отличие от прошлого кризиса, в 2008 году ожидается, что замедление темпов роста до негативных величин не станет таким глубоким, однако темп его замедления в процентных пунктах, вероятно, станет более ярко выраженным и продолжительным и в краткосрочной перспективе будет напоминать L-образную траекторию.

Причины такого различия в траекториях сложны, но необходимо отметить роль внешней конъюнктуры и цен на нефть. Экономический кризис 1998 года в России был классическим бюджетным и валютным кризисом, который протекал как валютный кризис, дефолт по долговым обязательствам, глубокая девальвация и резкое восстановление экономики за счет экспорта с чрезвычайно низкого базового уровня на фоне в целом благоприятной внешнеэкономической конъюнктуры. Но в целом это был кризис государственного сектора и валютный кризис. Кризис же 2008 года начался как кризис частного сектора, спровоцированный чрезмерными заимствованиями частного сектора в условиях глубокого тройного шока: со стороны условий внешней торговли, оттока капитала и ужесточения условий внешних заимствований, в то время как финансовое положение в государственном секторе было чрезвычайно устойчивым. К сожалению, продолжающийся кризис усугубляется в связи с наихудшей внешнеэкономической конъюнктурой со времен Второй мировой войны. Все эти факторы вместе взятые, а именно, низкий уровень глобального спроса и сложные международные финансовые условия в сочетании с продолжительным периодом низких цен на нефть, по всей вероятности, будут определять более продолжительный и постепенный темп восстановления Российской экономики. Что касается внутреннего спроса, то он также будет ограничиваться высоким уровнем безработицы и потерей реальных доходов. Как показано на рисунках 2 и 3, в ходе текущего кризиса восстановление инвестиций и чистого экспорта будет происходить намного более постепенно, чем в 1998-1999 годах, что обусловлено сильным сокращением глобального спроса, большей неопределенностью и более серьезными финансовыми ограничениями.

Рис. 1: Рост экономики, квартальные данные (к соответств. периоду пред. года) процентов, 1997–99 и 2007–09

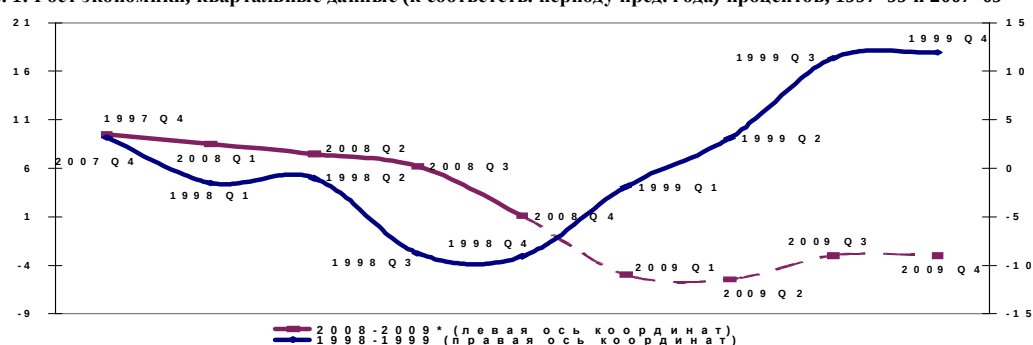


Рис. 2: Рост инвестиций, квартальные данные (к соответств. периоду пред. года) процентов, 1997–99 и 2007–09

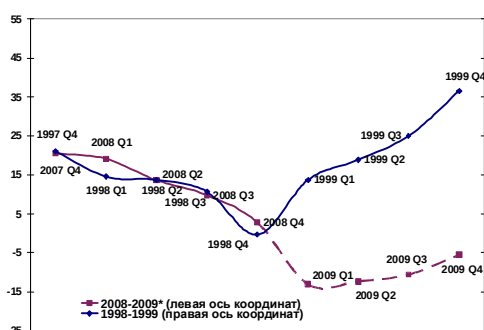
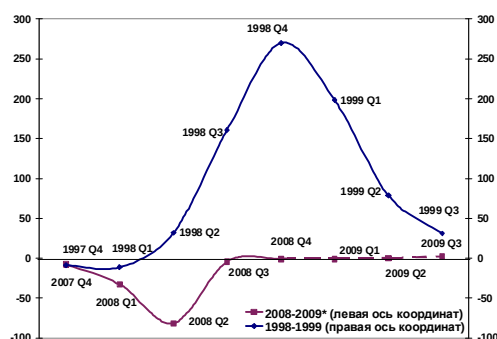


Рис. 3: Рост чистого экспорта, квартальные данные (к соответств. периоду пред. года) процентов, 1997–99 и 2007–09



Источник: Росстат; расчеты сотрудников Всемирного банка.

II. НАЛОГОВО-БЮДЖЕТНЫЕ АНТИКРИЗИСНЫЕ МЕРЫ

Углубление кризиса в России и в мире ставит на повестку дня вопрос о выработке эффективных мер социально-экономической политики. Во всем мире, в том числе и в России, власти прибегают к беспрецедентным мерам борьбы с кризисными явлениями, но пока напряженность на финансовых рынках сохраняется, а мировая экономика переживает спад.² Денежно-кредитная политика в период кредитного сжатия имеет весьма ограниченные возможности влияния на реальную экономику, без создания давления на обменный курс и цены. В таких условиях на передний план выходят возможности налогово-бюджетной политики, которые обсуждаются ниже. Первоначальные антикризисные меры бюджетной политики в России были большими по объему, чем меры, применяемые во многих других странах "G-20", а также чем меры, рекомендованные в международной практике (2% ВВП). Ориентируясь на начальное влияние кризиса, до сих пор антикризисная политика была в основном ориентирована на поддержку финансового сектора и предприятий, с довольно ограниченной поддержкой домохозяйств. Однако, с уже проявляющимися серьезными социальными последствиями кризиса, приоритеты политики должны быть переориентированы на снижение влияния кризиса на бедное и уязвимое к бедности население. Умеренное и временное увеличение расходов по трем программам социальной защиты (в размере около 1% ВВП), сконцентрированных на детских пособиях, пособиях по безработице и пенсионерах с низким уровнем пенсионного обеспечения - т.е. адресная поддержка наиболее уязвимого перед бедностью населения - может существенно снизить влияние кризиса на бедное население России. Кроме того, поддержка наиболее критических инфраструктурных проектов, а также сектора средних и малых предприятий - с оказанием основной помощи уже в период кризиса - поможет экономике России в процессе выхода из кризиса, а также будет иметь дополнительный эффект для среднесрочного роста и диверсификации экономики.

Налогово-бюджетные антикризисные меры, принятые на настоящий момент, адресованы скорее банкам и предприятиям, чем населению.

До сих пор антикризисные меры налогово-бюджетной политики в России были направлены, прежде всего, на поддержку финансового сектора и предприятий. Лишь незначительная доля поддержки была адресована населению. Меры, реализованные в 2008 г. и запланированные на 2009 г., обойдутся бюджету в общую сумму, превышающую 2,9 триллиона рублей, что составляет около 6,7 % ВВП (таблица 2.1).³ Эти меры, прежде всего, направлены на (i) укрепление финансового сектора; и (ii) предоставление государственной финансовой поддержки предприятиям. По мере того, как кризисные явления распространялись из финансового сектора на реальную экономику, оказывая отрицательное влияние на внутренний спрос, экономический рост и занятость, происходила переориентация политики в направлении реального сектора.

² В предыдущем «Докладе об экономике России» (N 17) антикризисные меры рассматривались более широко: кредитно-денежные (монетарные), налогово-бюджетные (фискальные) и квазифискальные меры, принимаемые на начальных этапах кризиса.

³ В расчет не включены забалансовые расходы, такие как государственные гарантии по кредитам корпоративного сектора, запланированные на 2009 г. в сумме 300 миллиардов рублей.

Таблица 2.1: Сводная информация о бюджетных антикризисных мерах, реализованных в 2008 г. и объявленных на 2009 г.

	Млрд. руб.		Общая сумма за оба года	Общая сумма как % ВВП	Доля каждой меры как % общей суммы		Сумма за оба года
	2008	2009			2008	2009	
Укрепление финансового сектора	785	625	1410	3.3%	72.1%	34.1%	48.2%
Поддержка реальной экономики	304	798.3	1102.3	2.5%	27.9%	43.5%	37.7%
Защита уязвимых групп населения	-	111.5	111.5	0.3%	-	6.1%	3.8%
Помощь регионам	-	300	300	0.7%	-	16.4%	10.3%
Итого	1089	1834.77	2923.7	6.7%	100.0%	100.0%	100.0%
% ВВП	2.6%	4.1%	6.7%				

Источник: Оценки специалистов Всемирного банка.

Применение: данные меры не включают квази-фискальные и кредитно-денежные меры; государственные гарантии в размере 300 млрд. рублей на 2009 г., меры, которые были запланированы до кризиса, такие как увеличение минимальной оплаты труда и индексация пенсий, а также займы предоставленные странам СНГ и Монголии.

19 марта 2009 года правительство объявило о новых приоритетных направлениях по борьбе с последствиями кризиса. Основные семь направлений сконцентрированы на: (1) поддержке наиболее уязвимых слоев населения; (2) поддержке промышленного и технологического секторов; (3) стимулировании внутреннего спроса; (4) диверсификации структуры экономики; (5) улучшении деловой среды; (6), укреплении финансового сектора; и (7) поддержке устойчивой макроэкономической среды.

Укрепление финансовой системы: поддержка ликвидности и рекапитализация банков.

Первые антикризисные меры, объявленные российским правительством в сентябре-октябре 2008 года, были направлены на решение самой неотложной на тот момент задачи: укрепление российской финансовой системы. В пакет мер для поддержки финансовой системы вошли инструменты бюджетной, квазифискальной и денежно-кредитной политики, нацеленные на снижение дефицита ликвидности, рекапитализацию крупнейших банков и обеспечение погашения внешнего долга основными банками и корпорациями. Бюджетные расходы, направленные на укрепление финансовой системы, составили свыше 3% ВВП. Они осуществлялись по двум каналам: посредством вливаний в капитал банковской системы и путем предоставления ликвидности в виде субординированных кредитов. Это позволило добиться стабилизации банковской системы в условиях крайнего дефицита ликвидности и предотвратить панику среди населения: чистый отток вкладов из банковской системы стабилизировался, начался рост валютных вкладов, удалось избежать банкротств среди крупных банков, и был возобновлен процесс консолидации банковского сектора (таблица 2.2).

Таблица 2.2: Бюджетные меры, нацеленные на поддержку финансовой системы, реализованные в 2008 и объявленные на 2009 г.

	Млрд. руб.			Общая сумма как процент ВВП	Доля каждой меры как % общей суммы		
	2008	2009	Сумма за оба года		2008	2009	Сумма за оба года
Рекапитализация и другие меры прямой поддержки	335	70	405	0.96%	42.7%	11.2%	28.7%
Рекапитализация Агентства по страхованию вкладов (АСВ)	200	-	200	0.5%	25.5%	-	14.2%
Рекапитализация АИЖК ⁴	60	-	60	0.1%	7.6%	-	4.3%
Рекапитализация банков ⁵	75	45	120	0.3%	9.5%	7.2%	8.5%
Рекапитализация ОАО «Росагролизинг»	-	25	25	0.1%	-	4.0%	1.8%
Субординированные кредиты	450	555	1,005	2.3%	57.3%	88.8%	71.3%
Итого	785	625	1,410	3.3%	100.0%	100.0%	100.0%

Источник: Оценки Всемирного банка, Правительство России.

Примечание: В пакет мер по поддержке финансовой системы включены субординированные кредиты, но не включены квазифискальные и денежно-кредитные меры. Денежно-кредитные инструменты использовались для обеспечения ликвидности на финансовых рынках: В результате изменения требований к резервам и повышения лимитов заимствований в рамках аукционов РЕПО в 2008 году финансовую систему было дополнительно введено 830 миллиардов рублей. Была также принята программа содействия рефинансированию задолженности предприятий и банков, однако она была приостановлена в 2009 году. Первоначально планировалось выделить 50 миллиардов долларов США из ЗВР ЦБ РФ для обеспечения обслуживания внешнего долга. Из этих средств было профинансировано только 11 миллиардов долларов США, после чего эта программа была отложена на неопределенный срок.

Поддержка реальной экономики: прямая помощь из бюджета и снижение налоговой нагрузки.

Первоначальный пакет мер налогово-бюджетной политики был направлен на стимулирование инвестиций путем снижения налоговой нагрузки в корпоративном секторе. Общий пакет налогово-бюджетных мер стимулирования экономики, включающий все налогово-бюджетные меры, за вычетом мер поддержки финансового сектора и забалансовых статей, таких как государственные гарантии по кредитам *предприятиям реального сектора* (приблизительно 300 миллиардов на 2009 г.), оценивается в 0,7% ВВП на 2008 год и 2,7% ВВП на 2009 г. Большая часть этих мер обеспечивает государственную финансовую поддержку предприятиям посредством снижения налоговой нагрузки и прямой поддержки основным предприятиям стратегического значения. Важно отметить, что часть этой поддержки не гарантирована, а носит условный характер.

*Правительство России опубликован список 295 предприятий стратегического значения и 1148 регионально значимых предприятий, которые могут претендовать на получение прямой государственной поддержки.*⁶ В 2009 г. на прямую государственную поддержку предприятиям стратегического значения предполагается потратить до 276 миллиардов рублей (около 8,1 миллиарда долларов США) из федерального бюджета и около 300 миллиардов рублей (около 8,5 миллиарда долларов США) в виде государственных гарантий. Кроме того, эти предприятия будут иметь право на получение льгот, таких как доступ к кредитам по сниженным ставкам и помощь в реструктурировании налоговой задолженности. Однако, общее количество предприятий,

⁴ Агентство по ипотечному жилищному кредитованию.

⁵ В 2009 году ВТБ будет предоставлено 200 миллиардов рублей, а ВЭБу - 130 миллиардов рублей. Еще 225 миллиардов рублей в виде субординированных кредитов будут предоставлены коммерческим банкам.

⁶ Список опубликован на веб-сайте правительства по адресу <http://www.government.ru/content/0f3310f4-3fad-4f84-a6a9-52b4a0dad10a.htm>. Важно отметить, что включенность в этот список не является гарантией финансовой поддержки, это означает только признание данного предприятия в качестве системообразующего, требующего мониторинга и, если понадобится, мер по оздоровлению, которые могут включать финансовую поддержку в том или ином виде.

включенных в этот список, выглядит слишком большим, для того чтобы обеспечить эффективную адресную помощь самым важным компаниям.

Государственная поддержка стратегическим компаниям действительно направлена на самые важные предприятия с точки зрения объема выпуска и занятости, однако отсутствие информации относительно правил распределения помощи предприятиям вызывает озабоченность по поводу соблюдения принципов прозрачности. Компании, претендующие на прямую гос. поддержку представляют различные сектора экономики, из них 75% составляют крупные корпорации, такие как Газпром, Лукойл, Роснефть, Русал, АвтоВаз и Аэрофлот. В более широком смысле, следует отметить, что эта поддержка скорее направлена на сохранение *существующей* структуры реального сектора, а не на создание новой. Эти меры также не предполагают поддержку малых и средних предприятий, которые могут сыграть особенно важную роль в обеспечении конкурентоспособности и роста российской экономики в долгосрочной перспективе. Отсутствие четкости и прозрачности методологической основы для расчета распределения прямой государственной поддержки компаниям не позволяет оценить эффективность такой государственной поддержки. Если более четко определить критерии распределения такой помощи и повысить уровень раскрытия информации, можно обеспечить повышение прозрачности, укрепить доверие инвесторов, избежать подозрений в фаворитизме и ограничить влияние лоббистов.

Предлагаемые меры налогово-бюджетного стимулирования в значительной степени представляют собой стимулирование за счет выпадающих доходов бюджета, а не за счет прямых инвестиционных (инфраструктурных) и социальных расходов. Отсюда вытекают три возможных последствия, связанные с дополнительными мерами бюджетной политики, которые могут понадобиться в дальнейшем, причем в гораздо более сложных для бюджета условиях. Во-первых, Россия, в отличие от других стран «G20», среди всех мер налогово-бюджетного стимулирования (врезка 2.1) уделяет больше внимания снижению налогового бремени, причем это происходит в то время, когда налоговая база и налоговые доходы стремительно сокращаются в результате углубления рецессии и обвала цен на нефть. Эта мера в принципе может стимулировать компании инвестировать в будущий рост, но в период крайней неопределенности и катастрофического снижения спроса совсем неочевидно, что такая мера вызовет желаемую ответную реакцию со стороны предложения. Во-вторых, инвестиции в инфраструктуру, если их сконцентрировать на основных крайне важных направлениях, способны принести отдачу, обеспечив основу для восстановления экономики и будущего долгосрочного роста. Таким образом, даже во время серьезных кризисов финансирование инфраструктуры может быть важнейшим элементом системы мер по стимулированию экономики. В-третьих, когда кризис переходит в фазу масштабных социальных последствий, приходится уделять больше внимания поддержке населения.

Таблица 2.3: Сводная таблица мер налогово-бюджетного стимулирования, направленных на поддержку реальной экономики, реализованных в 2008 г. и объявленных на 2009 г.

	Сумма в руб. (млрд.)			Сумма за оба года как % ВВП	Доля каждой меры от общей суммы		как процент Общая сумма за оба года
	2008	2009	Общая сумма за оба года		2008	2009	
Меры н/б стимулирования, направленные на поддержку производителей	272	763.27	1,035.3	2.4%	89.5%	63.1%	68.4%
Поддержка отраслей ⁷	52	276.67	328.67	0.7%	17.1%	22.9%	21.7%
Малые и средние предприятия ⁸		6.2	6.2	0.0%		0.5%	0.4%
Экспортноориентированные производства		6	6	0.0%		0.5%	0.4%
Снижение налогового бремени ⁹	220	474.4	694.4	1.6%	72.4%	39.2%	45.9%
Меры н/б стимулирования, адресованные населению	32	146.5	178.5	0.4%	10.5%	12.1%	11.8%
Приобретение жилья для военнослужащих и для социально уязвимых групп населения	32	35	67	0.2%	10.5%	2.9%	4.4%
Политика на рынке труда (в том числе увеличение пособий по безработице)		111.5	111.5	0.3%		9.2%	7.4%
Меры по стимулированию регионов		300	300	0.7%		24.8%	19.8%
Итого	304	1,209.77	1,513.7	3.4%	100.0%	100.0%	100.0%
Итого (% ВВП)	0.7%	2.7%	3.4%				

Источник: Оценки Всемирного банка, Правительство России.

Примечание: В пакет мер не включены квазифискальные и денежно-кредитные меры, однако включены государственные гарантии по кредитам предприятиям реального сектора. Помимо налогово-бюджетных мер поддержки производителей, в сумме составляющих 900 миллиардов рублей на 2009 год, правительство планирует предоставление государственных гарантий на 300 миллиардов рублей (не отражены в бюджете).

Поддержка уязвимых групп населения — ограниченные интервенции на рынке труда.

В пакет налогово-бюджетных мер стимулирования включена небольшая поддержка рынка труда. Однако, принимая во внимание масштабы социальных последствий кризиса, рассмотренные ниже, объемы этих мер довольно малы и составляют лишь незначительную часть всех мер, принимаемых правительством. Так, например, 80 миллиардов рублей, выделенные на проведение активной политики на рынке труда и увеличение пособия по безработице в 2009 г., составляют всего 9,2 % от общего пакета мер налогово-бюджетного стимулирования.

Интервенции на рынке труда включают меры активной политики на рынке труда и увеличение пособия по безработице, однако реализация этой политики будет сопряжена с серьезными трудностями, обусловленными ограниченными возможностями на уровне субъектов федерации. Среди предусмотренных мер активной политики на рынке труда – возможности профессиональной подготовки на рабочем месте, создание временных программ занятости для безработных, прямая помощь населению, включая содействие внутренней мобильности трудовых ресурсов, а также поддержка мелких и средних предприятий. Эти меры будут разрабатываться и реализовываться субъектами федерации при софинансировании из федерального (95%) и региональных (5%) бюджетов. Однако такие программы, разработка которых

⁷ В том числе ОПК (80 миллиардов рублей), автомобильной промышленности (39 миллиардов рублей), транспортного сектора (70 миллиардов рублей), сельского хозяйства (18,1 миллиарда рублей) и строительства (69,3 миллиарда рублей).

⁸ Кроме того, до 50 миллиардов рублей, предназначенных ВЭБу, должны быть использованы для рефинансирования кредитов малым и средним предприятиям.

⁹ Снижение ставки налога на прибыль с 24% до 20%, снижение ставки налога для упрощенной системы налогообложения с 15 до 5% , повышение амортизационной премии с 10 до 30%, снижение экспортных пошлин на сырую нефть, меры налоговой поддержки в рыбной отрасли и налоговые вычеты при приобретении жилья.

часто связана со значительными временными затратами, требуют соответствующего кадрового и другого обеспечения на региональном уровне. В беднейших регионах такие возможности весьма ограничены, что может затянуть реализацию таких программ именно там, где они больше всего нужны. В дополнение к мерам активной политики на рынке труда, в январе был увеличен с 3124 рублей до 4900 рублей в месяц верхний предел пособия по безработице. Учитывая небольшой исходный размер пособия, вряд ли это увеличение существенно поможет безработным. Кроме того, лишь менее трети безработных официально зарегистрированы на бирже труда, что резко снижает эффективность этой меры.

Врезка 2.1: Сравнительная характеристика российских налогово-бюджетных мер стимулирования экономики.

В рамках нынешнего мирового кризиса, по сравнению с другими странами «группы двадцати», российский комплекс налогово-бюджетных мер по стимулированию экономики (определяется в целях сопоставления и единства определения как совокупность бюджетных мер за вычетом мер поддержки финансового сектора) характеризуется большим объемом и более высокой сконцентрированностью на мерах за счет выпадающих доходов бюджета (облегчение налогового бремени), чем на мерах, связанных с бюджетными расходами (см. таблицу, представленную ниже). Кроме того, расходный компонент российского пакета антикризисных мер практически исключительно связан с поддержкой предприятиям, и лишь небольшая часть расходов направлена на меры прямой поддержки населению.

Рис. 1: Оценка объема бюджетных мер стимулирования экономики в странах «группы двадцати».

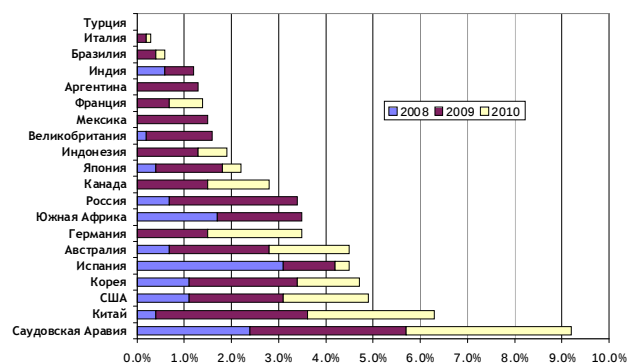
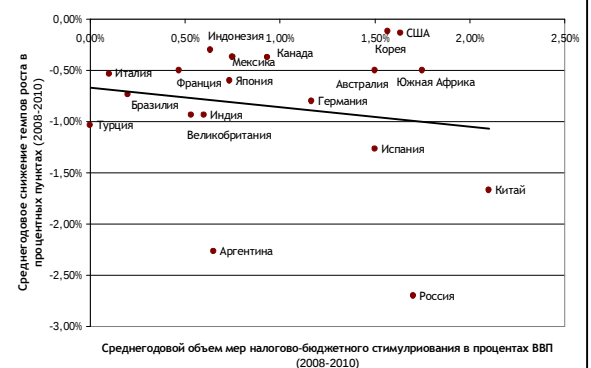


Рис. 2: Оценка объема бюджетных мер стимулирования в странах «группы двадцати» и снижение экономического роста в этих странах.



Источник: Данные МВФ по странам «группы двадцати» за исключением России (по мерам, объявленным на конец января). В расчет не включены (i) забалансовые операции, (ii) ранее запланированные меры, (iii) меры поддержки банковского сектора. Плановые показатели по расходам на 2010 год отсутствуют для России, Аргентины, Индии, Мексики и Южной Африки.

Таблица 1: Сопоставление предлагаемых мер налогово-бюджетного стимулирования и России и в странах «группы двадцати».

	Россия	Прочие страны «группы двадцати»
Долевая структура пакета	Меры за счет выпадающих бюджетных доходов составляют свыше 75% всего пакета налогово-бюджетных мер стимулирования экономики	В среднем меры за счет выпадающих бюджетных доходов составляют одну треть, а расходные меры – две трети таких пакетов
Меры за счет выпадающих доходов бюджета	Снижение налоговой нагрузки для корпоративного сектора, сектора малых и средних предприятий посредством снижения налога на прибыль; снижение таможенной пошлины для экспортеров нефти	Снижение ставок подоходного налога физических лиц (Канада, Германия, Индонезия, Италия, Великобритания, США); Снижение ставок налогов на доходы юридических лиц (Канада, Германия, Индонезия, США); Снижение ставок косвенных налогов (НДС и акцизы)
Меры за счет расходов бюджета	Повышение пособия по безработице; Поддержка стратегических секторов экономики, включая ОПК, сельское хозяйство, строительство.	Увеличение расходов на инфраструктуру (Канада, Китай, Франция, Германия, Индонезия, Италия, Корея, Саудовская Аравия, США); Повышение пособий по безработице (Канада, Великобритания, США) Денежные трансферты бедным домохозяйствам (Канада, Германия, Индонезия, США) Денежные пособия на поддержку детей (Австралия, Германия) Денежные пособия пенсионерам (Австралия, Канада) Льготные кредиты малообеспеченным гражданам (Саудовская Аравия) Поддержка малых и средних предприятий (Корея) Поддержка стратегических секторов экономики, напр. строительства (Канада и Германия) Здравоохранение и образование (Австралия, Китай, Саудовская Аравия, США) Стимулы для развития экологически чистых технологий

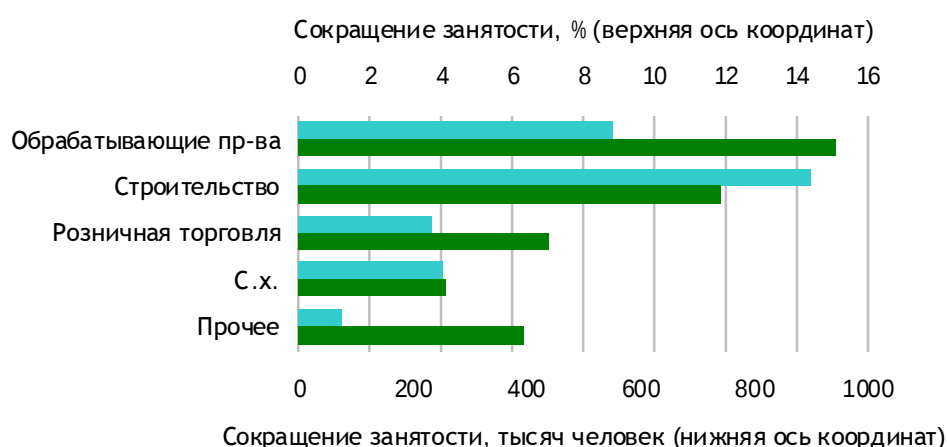
Источник: на основе пакетов мер, объявленных на конец января 2009 года. (Всемирный банк, МВФ).

Наконец, возможно, самое главное: существует срочная необходимость в поддержке социальных программ дополнительным пакетом мер на федеральном уровне, направленным на поддержку доходов наиболее уязвимых домохозяйств. В 2005 г. социальная защита населения была полностью передана на уровень субъектов федерации. В отсутствие федерального органа, который осуществлял бы контроль за проведением политики социальной поддержки, ощущается нехватка информации относительно мер, принимаемых в регионах. Более того, накопленный российский и международный опыт свидетельствует, что в отсутствие мощных мер государственного вмешательства на федеральном уровне любые региональные меры в ответ на резкий рост бедности не обеспечивают желаемого результата. Особенно недостаточной будет реакция властей в бедных регионах, где отсутствуют необходимые кадровые и материальные возможности. При этом в богатых регионах такая реакция будет, скорее всего, избыточной.

Социальные последствия кризиса: стремительное распространение.

Чем более продолжительным и глубоким будет экономический кризис, тем масштабнее и серьезнее будут его социальные последствия, уже стремительно проявляющиеся. Отрицательное воздействие кризиса на население проявляется через механизмы его влияния на совокупный спрос, спрос на рабочую силу и цены на активы. Рынок труда приспособливается через сокращение занятости и снижения оплаты труда. В целом снижение уровня занятости ведет к концентрации потерь в определенных секторах экономики и группах населения, в то время как при снижении доходов потери более равномерно распределены среди населения. Таким образом, в странах с более гибким рынком труда, к каковым относится и российский рынок, можно ожидать, по-видимому, что бремя кризиса будет более равномерно распределено среди всего населения, чем при более ригидном рынке труда. По имеющимся оценкам, в 2009 г. общая численность безработных в России вырастет до 2,7 миллиона человек, при этом коррекция будет выражаться как в снижении общего уровня занятости, так и в изменении ее отраслевой структуры. Больше всего пострадает обрабатывающая промышленность, строительство и розничная торговля (рис. 2.1).

Рис. 2.1: Прогнозируемое снижение занятости в России в 2009 году.



Источник: Предварительные расчеты специалистов Всемирного банка на основе прогнозных оценок совокупного выпуска и данных социологических опросов домашних хозяйств.

Влияние кризиса на уровень бедности будет существенным. Расчеты с использованием прогноза экономического роста, представленного в первой части настоящего доклада, а также данных

социологических опросов домохозяйств и национального определения черты бедности¹⁰ показывают, что число бедных в России может увеличиться на 2,75 миллионов, что перечеркнет достижения по снижению уровня бедности, достигнутые в последние годы. Это означает, что к концу 2009 г. доля бедного населения составит 15,5%, увеличившись на 2,84 процентных пункта по сравнению с докризисным уровнем 2008 г. По сравнению с докризисной траекторией роста, это означает, что число бедных увеличилось приблизительно на 1,1 миллиона человек в 2008 г. и увеличится еще на 4,7 миллиона человек в 2009 г. (рис. 2.2), в то время как во время кризиса 1998 г. уровень бедности вырос на 2,6 процентных пункта в 1998 г. и еще на 5 процентных пункта в 1999 г., составив 28,4 % от общей численности населения.

Группы населения, для которых высок уровень риска бедности, включают сельское население, безработные и семьи с детьми. Уровень бедности в сельских областях предположительно увеличится более чем на 5 процентных пунктов (рис. 2.3). Сельское население наиболее уязвимо к риску бедности, в основном по причине высокой концентрации бедных домохозяйств, наличия районов хронической бедности и уровня доходов, мало отличающегося от прожиточного минимума, что повышает уязвимость даже при небольшом снижении дохода. Ожидается, что уровень бедности среди безработных повысится на 4,8 процентных пункта, а среди семей с детьми – более чем на 4 процентных пункта в 2009 г. В группе пенсионеров, особенно с низким уровнем пенсии, также можно ожидать значительного повышения уровня бедности – более чем на 3 процентных пункта (рис. 2.2 и 2.3). Наконец, коррекция на рынке труда, по-видимому, сыграет важную роль в повышении уровня бедности. Предварительные расчеты на основе моделирования на региональном уровне свидетельствуют о явной положительной корреляции между возможным ростом безработицы и уровнем бедности.

Рис. 2.2: Прогнозные оценки числа бедных до и после кризиса, 2008-09 (млн. чел).

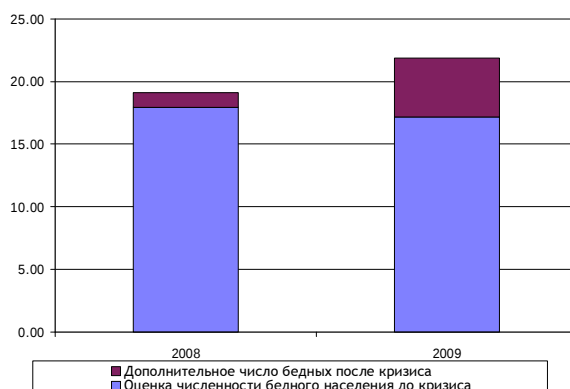
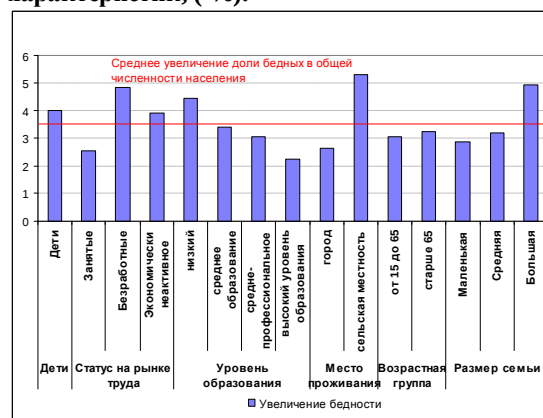


Рис. 2.3: Прогнозные изменения уровня бедности в 2009 г. в разрезе различных характеристик, (%).



Источник: Предварительные оценки специалистов Всемирного банка, основанные на прогнозах ВВП и данных обследования домашних хозяйств по занятости и доходам.

Корректировка мер налогово-бюджетной политики: переориентация на население, инфраструктуру, малые и средние предприятия.

Чтобы противодействовать уже проявляющимся социальным последствиям кризиса, следует переориентировать основную направленность будущих мер в сторону смягчения последствий для бедных и уязвимых слоев населения. Приоритетные направления, объявленные правительством

¹⁰ Определяется как процент населения, чьи денежные доходы ниже официального прожиточного минимума.

19 марта 2009 г., уделяют особое внимание (и это заслуживает одобрения) социальной защите населения, однако вопрос в том, чтобы переориентировать политику в достаточно короткие сроки, до тех пор, как социальные проблемы достигнут больших масштабов. Такая переориентация политики должна, разумеется, быть доступной по средствам. При этом можно воспользоваться существующей возможностью и начать повышать эффективность социальных расходов, совершенствуя их адресность, стремясь точно направлять их на поддержку самых уязвимых слоев населения. Во-первых, прямая и непосредственная поддержка самых уязвимых домохозяйств снижает риск того, что бюджетные средства будут заморожены в накоплениях, потрачены на импортные товары или утекут на валютные рынки. Эта группа населения имеет высокую склонность к потреблению, но не может себе позволить приобретение дорогих импортных товаров или формирование сбережений, которые можно было бы перевести в валюту. Таким образом, государственные расходы, адресованные бедному населению, одновременно поддерживали бы и агрегированный спрос в условиях, когда спрос в экономике катастрофически падает. Во-вторых, прямые бюджетные расходы могут принести лучшие результаты, чем снижение налогов, учитывая условия высокой неопределенности относительно возможных доходов, производства и инвестиций. Таким образом, пакет мер, направленный на помощь населению, способствует решению обеих задач, с одной стороны, защищая уязвимые группы населения, а с другой, воздействуя на внутреннее потребление.

Стимулирование за счет расходов бюджета, адресованных населению, следует сосредоточить на расширении уже используемых мер, которые хорошо себя зарекомендовали. На практике это означает *временное* увеличение (т.е. в течение одного года) расходов на социальную поддержку (детские пособия), пособия по безработице и минимальные пенсии. Разумеется, осуществление такого пакета мер предполагает существенное увеличение нагрузки на бюджет¹¹, при этом в бюджете есть возможности для финансирования этих мер. Цену этих мер можно снизить за счет их эффективной разработки, в то время как цена бездействия, выраженная в росте бедности и уроне человеческому капиталу будущих поколений, может быть гораздо выше. Следовательно, в целях стимулирования экономики и достижения наибольшей эффективности меры государственного вмешательства должны быть быстро применимыми, адресными, проверенными на практике и носить временный характер.

Ниже предлагаются критерии отбора программ для такого пакета мер. Программы должны быть:

- Доступными, учитывая сжимающиеся бюджетные возможности.
- Экономически эффективными в снижении уровня бедности; особое внимание должно уделяться высоко эффективным и адресным программам социальной защиты уже существующим в России.
- Позволяющими увеличивать расходы в рамках программ путем простых и осуществимых изменений параметров, например, временно повышать уровень пособий по безработице, либо, при применении простых критериев соответствия, предоставлять временные надбавки 30% пенсионеров, имеющих самые низкие пенсии.
- Соотносимыми с уровнем и структурой существующих программ социальной защиты в России.

Моделирование возможного эффекта от предлагаемого временного повышения расходов по трем программам социальной защиты на 1% ВВП в течение одного года позволяет предположить наличие значительного потенциала смягчения воздействия кризиса на бедное население.¹² Таковую программу бюджет может себе позволить, поскольку в результате ее реализации дефицит бюджета в 2009 г. вырастет максимум на 0,75 процентных пунктов ВВП (поскольку она

¹¹ Стоимость такого пакета значительно выше в России по сравнению с другими переходными экономиками, в связи с тем, что в России не имеет эффективного механизма по идентификации наиболее бедного населения.

¹² Исключая влияние объявленной перед кризисом индексации пенсий. Однако, непосредственный эффект, в связи с его умеренным размером и влиянием на все группы пенсионеров, может иметь значительно более ограниченное влияние на уровень бедности, чем планируемый пакет мер.

рассчитана с переходом в начало 2010 г.), при этом ее можно будет финансировать из резервного фонда. А если будет найдена возможность сократить какие-то менее эффективные расходы, чтобы освободить средства для данной программы, чистое воздействие на бюджет будет еще меньше. Такая антикризисная социальная программа способна значительно сократить уровень бедности в России по сравнению с ситуацией отсутствия такой программы (таблица 2.4).¹³ Уровень бедности сократился бы в этом случае на 2,9 процентных пункта до 12,6%, по сравнению с докризисным уровнем. Это означает, что 4,1 миллиона человек преодолели бы черту бедности.

Таблица 2.4: Реализация потенциальных мер социальной защиты на уровне 1% ВВП в период с апреля 2009 г. по март 2010 г. способна вывести 4,1 миллиона человек за черту бедности – в отличие от ситуации отсутствия такой программы.

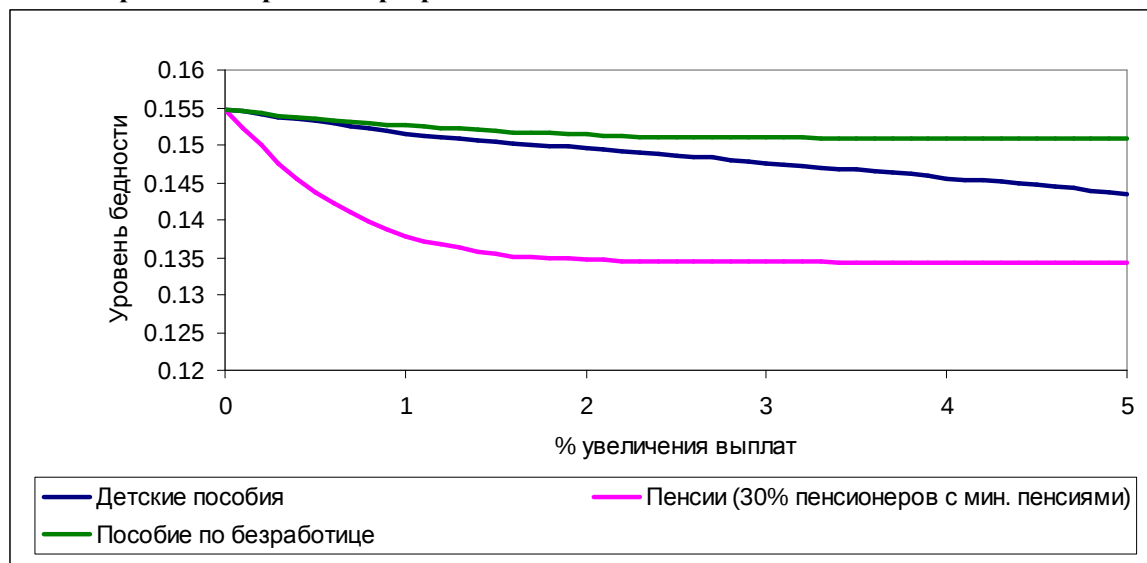
	Стоимость программы как доля ВВП	Снижение уровня бедности, п.п.	Сокращение бедности, млн. чел.
Детские пособия	0.28	0.80	1.13
Минимальные пенсии	0.59	1.80	2.54
Пособия по безработице	0.14	0.30	0.42
Всего:	1.0%	2.90	4.09

Итого: Оценки Всемирного банка.

Объем и структура мер стимулирования экономики, адресованных населению, определяются таким образом, чтобы добиться максимального сокращения бедности в рамках выделенных средств. А именно, эти характеристики формируются путем моделирования снижения уровня бедности, которого можно добиться в рамках данного увеличения расходного бюджета той или иной социальной программы. Такое воздействие значительно для умеренного повышения уровня социальных выплат, а при дальнейшем повышении оно исчезает (Рис. 2.4). Например, надбавка к пенсии, адресованная 30% пенсионеров, получающих минимальные пенсии, обеспечивает значительный эффект снижения уровня бедности при повышении пенсии до 120%, но не выше.

¹³ В данном анализе допускается повышение детских пособий на 220%, повышение расходов на пособия по безработице на 70%, повышение на 20% пенсионных выплат 30 процентам пенсионеров, живущих на минимальную пенсию. Предлагается осуществлять эту временную программу в течение периода с апреля 2009 года по март 2010 года. Предполагается, что в этот момент она автоматически прекратит свое действие, поскольку начнется восстановление экономики (возвращение к положительным темпам роста), что снимет с повестки дня вопрос о расширении программы и о принятии чрезвычайных мер. В случае, когда восстановление экономики задержится, программа может быть продлена на еще 6 месяцев или год.

Рис. 2.4: Воздействие на снижение уровня бедности для данного уровня повышения расходов в рамках программы.



Источник: Оценки специалистов Всемирного банка.

И, наконец, помимо краткосрочных мер социальной защиты, необходимо также уделять внимание среднесрочным и долгосрочным мерам, даже во время кризиса. Чтобы обеспечить условия для восстановления экономики и долгосрочного роста, Россия должна ускорить осуществление структурных реформ, способствующих развитию конкуренции и повышению производительности: либерализовать режим внешней торговли, продолжить модернизацию банковской системы, совершенствовать регулирование и надзор, повышать эффективность государственного сектора, совершенствуя его институты, государственное управление и повышая прозрачность, улучшать инвестиционный климат. Кроме того, даже при ограничениях текущего бюджета возможна прямая поддержка малых и средних предприятий и финансирование проектов по ликвидации основных инфраструктурных проблем (при возможности, в сочетании с государственными программами создания рабочих мест) в сумме, не превышающей 0,5% ВВП. Поддержка малым и средним предприятиям позволит обеспечить более однородную конкурентную среду и равные условия с крупными корпорациями, преобладающими в структуре экономики, а также ограничить искажения рынка, возникающие в результате государственной поддержки крупным корпорациям.

III. ЧТО ПРОИСХОДИЛО В РОССИИ С УРОВНЕМ БЕДНОСТИ, НЕРАВЕНСТВОМ И УЯЗВИМОСТЬЮ НАСЕЛЕНИЯ ПЕРЕД БЕДНОСТЬЮ В ПЕРИОД 2002-2006 ГОДОВ? ¹⁴

В результате успешного экономического развития России в 2002-2006 гг., были достигнуты устойчивые темпы экономического роста, в том числе и за счет значительного роста производительности и более эффективного использования рабочей силы и факторов производства. Реальная заработная плата росла быстрее производительности в большинстве секторов. Благодаря этим улучшениям повысились доходы большей части населения, хотя прирост занятости был незначителен. Экономический рост стал ключевым фактором увеличения доходов основной массы населения. Однако сокращение бедности в период с 2002 по 2006 гг. было в основном за счет сокращения временной бедности. Кроме того, недавнее резкое замедление темпов экономического роста может негативно отразиться на уровне уязвимости населения перед бедностью. И хотя поддержание широкомасштабного экономического роста является ключевым фактором для сокращения бедности и снижения уязвимости населения, все более важным аспектом становится повышение эффективности социальных и региональных стратегий содействия хронически бедным слоям населения и уменьшения уязвимости перед бедностью.

Значительное сокращение бедности в течение 2002-2006 годов.

С 2002 по 2006 годы число малообеспеченных граждан России сократилось по оценкам на 12,5 миллионов. Индекс общего уровня бедности снизился на 8,5 процентного пункта с 19,6 % в 2002 г. до 11,1 % в 2006 г. Эти данные рассчитаны исходя из установленной черты бедности в 1,056 рублей на душу населения в день в 2002 г. Аналогичные тенденции прослеживаются с использованием более высокой черты бедности Росстата и международных стандартов. Основное снижение произошло в течение 2002-2004 гг., после чего темп снижения замедлился.

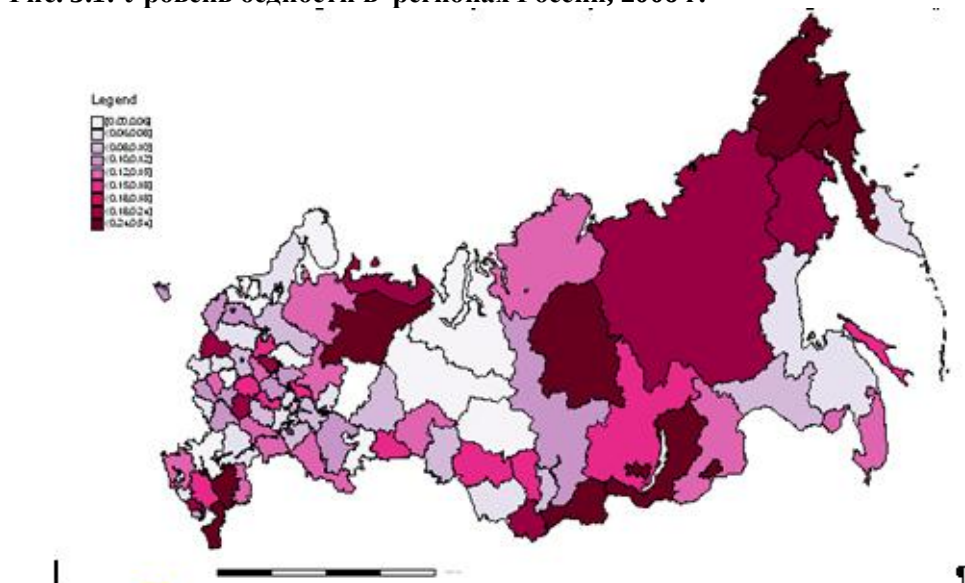
Уровень бедности в городах снизился с 15,9% в 2002 году до 7,4 % в 2006 год, а в сельской местности – с 30,0 % до 21,2 %. С 2002 по 2006 г. уровень реального среднего потребления домохозяйств увеличился на 33 % в городах и лишь на 19 % в сельской местности. В целом, средний уровень потребления в Москве вырос на 84 %. Неудивительно, что наиболее значительное сокращение уровня бедности зафиксировано в Москве, где этот показатель снизился до уровня менее 1 %.¹⁵ Вследствие этого на сегодняшний день уровень бедности в сельской местности более чем в три раза превышает этот показатель в городах.

Бедность в России в целом носит неглубокий характер: большой процент населения находится у черты бедности, что подразумевает высокую уязвимость небедного населения к экономическим шокам. Это также находит отражение в чувствительности уровня бедности к выбору показателя черты бедности. Если поднять черту бедности на 10%, то уровень бедности увеличится на 2,5 процентных пункта, в то время как понижение черты бедности на 10%, уменьшит уровень бедности на 3,7 процентных пункта. Таким образом, увеличение потребления домашних хозяйств на 10% приведет к снижению уровня бедности на 3.7 процентных пункта, а снижение потребления на 10% приведет к увеличению уровня бедности на 2.5 процентных пункта.

¹⁴ Этот раздел представляет собой резюме доклада Всемирного банка "Российская Федерация: решение проблем хронической бедности и уязвимости населения", в котором проанализирован уровень бедности в период 2002-06 гг. (будет опубликован в 2009 г.). Авторы доклада Paloma Anos Casero (руководитель проекта), Victor Sulla (анализ бедности, уязвимости и неравенства), Emil Tesliuc (социальная защита), Исак Фрумин и Тигран Шмис (образование), Patricio Marquez (здравоохранение) and Ellen Hamilton (жилищные условия).

Анализ географического распределения бедности в России указывает на значительные региональные различия в степени снижения уровня бедности на территории России, при этом особенно бедные районы сосредоточены в северо-восточном и южном регионах страны. Более обеспеченные регионы сосредоточены в европейской и центральной частях страны, в то время как азиатские и южные территории являются менее обеспеченными (рис. 3.1). Уровни бедности и неравенства значительно отличаются в регионах России. Так, в беднейших регионах России уровень бедности в 45 раз выше, чем в наиболее обеспеченных регионах. В регионах с высокой плотностью населения и большей урбанизацией уровень бедности ниже, а темпы сокращения бедности выше.

Рис. 3.1: Уровень бедности в регионах России, 2006 г.



Наличие хронической бедности в России является довольно тревожным фактором и ставит новые задачи для социально-экономической политики. Сокращение бедности в течение 2002–2006 гг. в большой степени было достигнуто благодаря снижению уровня временной бедности, в основном в период с 2002 по 2004 гг. Согласно данным, к хронически бедным, как правило, относятся занятые в сельском хозяйстве, неквалифицированные рабочие, занятые ведением домашнего хозяйства и большие семьи. Принимая во внимание новую структуру бедности, снижение ее уровня в будущем может оказаться более трудной задачей, так как хронически малообеспеченные слои населения обладают меньшими возможностями по преодолению бедности. Хроническая бедность, являясь серьезной проблемой для развития, ставит новые задачи для социально-экономической политики. Во-первых, экономический рост сам по себе может не отразиться на положении неквалифицированных рабочих и граждан без высшего образования. Во-вторых, большим семьям и неквалифицированным рабочим может потребоваться адресная социальная помощь. В-третьих, адекватная региональная политика может принести пользу жителям регионов, в которых проживает большинство малоимущих граждан.

Рис. 3.2: Хроническая бедность менее поддаётся влиянию экономического роста.

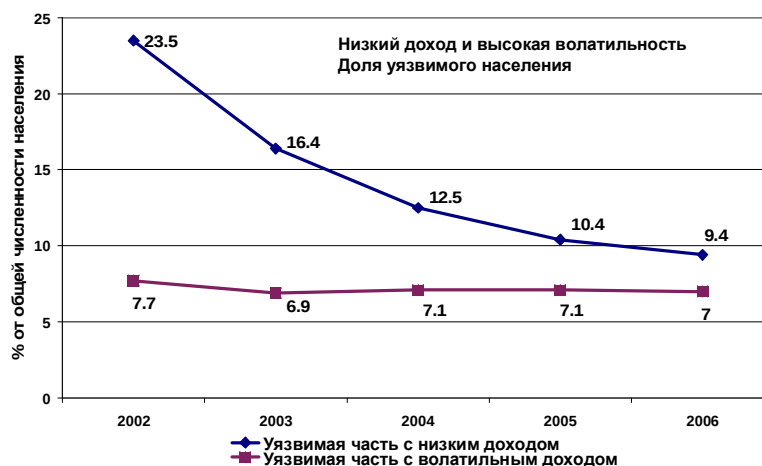


Источник: Обследование бюджетов домашних хозяйств в РФ, 2006 г. Расчёты авторов

Другая важная проблема – относительно высокая степень уязвимости перед бедностью, которая охватывает около четверти всего населения. Согласно панельным данным обследования бюджетов домашних хозяйств, проведенного в 2006 г., около 26% населения или 37 млн. человек были уязвимы перед бедностью. «Уязвимость» – это вероятность попадания за черту бедности. К этой категории относятся две группы: те, кто уязвим перед бедностью из-за низких доходов (находится близко к черте бедности), и те, кто уязвим из-за высокой волатильности доходов. В то время как уязвимость перед бедностью, обусловленная высокой волатильностью дохода, резко сократилась с 2002 по 2006 гг., степень уязвимости перед бедностью, обусловленная низким уровнем доходов, остается высокой. Выводы неудивительны, учитывая быстрый рост доходов за этот период. Средний уровень потребления группы с высокой волатильностью дохода значительно увеличился, что позволило снизить вероятность их попадания в разряд бедных. Это

особенно характерно для самостоятельно занятых. Однако степень уязвимости, обусловленная низкими доходами, осталась практически неизменной на уровне около 7 % (к этой группе в основном относятся безработные и те, кто не задействован в качестве рабочей силы).

Рисунок 3.3: Уязвимость перед бедностью была высокой в 2006 г., увеличивая риск высокой бедности в случае экономических шоков.



Источник: Обследование бюджетов домашних хозяйств в РФ, 2002-2006 гг. Расчеты авторов

Хроническая бедность и степень уязвимости перед бедностью может быть уменьшена с помощью двух взаимосвязанных мер:

Инвестиции в человеческий капитал хронически бедного населения (образование, здравоохранение, жилищные условия).

Активной политики на рынке труда и в области мер социальной защиты. Самая высокая степень уязвимости (в основном обусловленная низким уровнем доходов) зафиксирована среди низкоквалифицированных рабочих, безработных, работников сельского хозяйства и сферы обслуживания (строительство, домашнее хозяйство) и жителей сельской местности. Хронически бедное население также сосредоточено в этих категориях. В этой связи необходимо уделять больше внимания активной политике на рынке труда и схемам страхования на случай безработицы, которые могут помочь ослабить уязвимость перед бедностью.

Повышение эффективности социальной политики играет ключевую роль в борьбе с бедностью.

Социальная защита - ответные антикризисные меры должны сопровождаться структурными реформами.

В предыдущем разделе мы обсуждали возможные дополнительные стимулирующие меры бюджетной политики, направленные на осуществление срочных программ по социальной защите наиболее бедных и уязвимых слоев населения. В данном разделе мы рассматриваем долгосрочные структурные проблемы Российской системы социальной защиты и возможные реформы, направленные на улучшение ее эффективности и адресности.

Социальная защита – это самая большая статья расходов консолидированного бюджета на социальные нужды. В 2006 г. расходы консолидированного бюджета на социальные нужды – государственные программы в области образования, здравоохранения, культуры, средств массовой информации, спорта и социальной защиты – составили 15,4% ВВП, из которых расходы на социальную защиту составили 55%. В последние годы экономический рост послужил стимулом для значительного увеличения реальных расходов на социальный сектор по сравнению с уровнем в 2004 – 2006 гг. Однако в то время как расходы на здравоохранение увеличились почти вдвое, а расходы на образование возросли на две трети, расходы на социальную защиту повысились лишь на одну треть, в результате чего они остались на уровне около 9% ВВП.¹⁶

Государственные расходы в России на социальную защиту и помощь в среднем соответствуют уровню бывших переходных экономик. Доля расходов на социальную защиту в ВВП составляет в среднем 10% по 24 странам; в Российской Федерации эти расходы составили 9% ВВП в 2006 г. Доля расходов на социальную защиту в ВВП для той же группы стран составила 1,7%, а для Российской Федерации – 1,8%. С учетом расходов на финансирование региональных льгот, в том числе консервативной оценки в 0,8% ВВП, совокупные расходы на социальную защиту составят 9,8%, а расходы, не обеспеченные взносами, – 2,6%. По размеру расходов, не обеспеченных взносами, Россия находится в числе стран-лидеров.

Наибольшая доля расходов на социальную защиту (около 80%) приходится на финансирование программ социального страхования. Система социального страхования включает в себя пенсии бывшим работникам или работникам сельского хозяйства (по возрасту и нетрудоспособности) и их иждивенцам (наследникам), а также другие программы, предусматривающие выплату финансируемых за счет взносов пособий по болезни, декретного отпуска или безработицы. В 2006 г. общая сумма расходов на эти программы составила 7,2% ВВП. Хотя программы социального страхования напрямую не предназначены для снижения бедности, некоторые их части специально нацелены на снижение риска повышения уровня бедности среди работников, уплачивающих взносы, или получателей (выплата минимальных пенсий) или защиту уязвимых групп (такие как социальные пенсии для пожилых нетрудоспособных людей, не имеющих других источников дохода).

На программы социальной помощи, не финансируемые за счет взносов, и субсидии приходится дополнительно 1,8% ВВП, а также дополнительные неопределенные расходы на финансирование региональных субсидий и льгот для граждан. Существует три основных категории программ социальной помощи, не финансируемых за счет взносов.

- **Пособия получателям льгот.** Пособия включают выплаты за заслуги незащищенным слоям населения, таким как нетрудоспособные граждане, инвалиды войны, иждивенцы жертв войны и граждане, пострадавшие от радиации. Кроме этого, к ним относятся также многочисленные льготы группам граждан в зависимости от профессии.
- **Программы социальной помощи в зависимости от уровня доходов.** Система оказания социальной помощи в зависимости от уровня дохода включает три основные программы, реализуемые региональными властями с января 2005 года: пособия на ребенка; пособия на оплату квартплаты и коммунальные услуги, а также региональные программы для малоимущих или незащищенных слоев населения. В 2006 году эти группы получили финансирование в размере 0,3 – 0,4% ВВП, из которых 0,1% было направлено на пособия для детей, 0,2 процента на оплату коммунальных услуг и квартплаты и около 0,01% на другие региональные программы.

¹⁶ компании, находящиеся, полностью либо частично, в государственной собственности, также понесли дополнительные расходы на социальную защиту (коммунальные и государственные предприятия), но эти расходы не учтены в данной оценке.

- *Другие программы.* На другие программы социальной защиты выделяется около 1% ВВП. К ним относятся программы по институциональной защите, направленные на содействие миграции, развитие молодежи, защиту от потери жилья и прикладные исследования.

Однако до малообеспеченных граждан доходит лишь небольшая часть средств.

Несмотря на то что уровень расходов, не финансируемых за счет взносов, в России высок, до малообеспеченных граждан доходит лишь небольшая их часть. По оценкам экспертов, в 2006 г. расходы, не финансируемые за счет взносов, по-прежнему составляли, по меньшей мере, 2,6% ВВП. На фоне большинства стран, расходующих 0,5–2,0% ВВП на программы социальной помощи, не финансируемые за счет взносов, Россия занимает по этому показателю лидирующее положение и выделяет около половины этой суммы на финансирование пособий и регрессивные субсидии различным категориям граждан. Лишь небольшая часть этих пособий предназначена для 20% самых малообеспеченных слоев населения.

Анализ программ социальной помощи, не финансируемых за счет взносов, указывает на их недостаточную адресность. Для индивидуальных программ, таких как льготы или пособия на ребенка, информация о получателях представлена двумя способами: распределение прямых получателей и распределение прямых и косвенных получателей, включая всех членов домашних хозяйств, так как они совместно используют ресурсы домашнего хозяйства и пользуются пособиями.

- *Большая часть населения является получателями льгот.* В 2006 году на долю получателей федеральных льгот приходилась примерно десятая часть населения, а на долю получателей региональных льгот – четверть населения. К получателям льгот относятся представители всех экономических слоев населения. Предоставление льгот не зависит от уровня доходов, поэтому распределение по доходу является универсальным, т.е. около 10% для каждого дециля населения. Учитывая, что в 2006 году уровень бедности в целом был сосредоточен в двух нижних децилях, свыше 80% получающих льготы граждан не являются малообеспеченными.
- *Распределение дохода получателей этих льгот довольно равномерно.* Льготы по оплате телефонных счетов и проезда в транспорте являются самыми регрессивными. Только 4-5% получателей этих привилегий являются самыми малообеспеченными, в то время как 25% получателей льгот по оплате телефона и 15% по оплате транспортных расходов относятся к группе наиболее состоятельных получателей. Единственным видом льгот с прогрессивным распределением является субсидия на топливо, выдаваемая жителям сельской местности.

Адресность программ, основанных на проверке уровня доходов, по-прежнему ограничена. В 2006 г. только 26,9% получателей детских пособий и 30,3% получателей льгот по оплате жилья составили пятую часть наиболее бедного населения. Другие независимые источники, такие как региональные репрезентативные исследования в Ленинградской и Томской областях подтверждают ограниченный характер адресности. В 2005 г. в Ленинградской области в рамках действующих программ 55% детей и 62% получателей льгот по оплате жилья не принадлежали к категории малоимущих. Во время проведения исследования уровень бедности составлял около 20%. В Томской области соответствующие показатели в июне 2006 г. составили 54% и 73%.

Результатом неэффективного целевого использования средств является незначительное сокращение бедности. Несмотря на незначительные объемы расходов, в России, большая доля финансирования, распределяемая через программы выдачи помощи исходя из уровня дохода, оседает в карманах небедных получателей, включая богатых людей (10% денежных средств поступают в распоряжение пятой части самого богатого слоя населения).

Основная стратегическая рекомендация – повысить адресность. Для повышения адресности российские региональные и федеральные государственные органы могут рассмотреть три варианта: усилить существующую систему, основанную на проверке нуждаемости, заменить ее на проверку нуждаемости с использованием переменной-заменителя, или использовать сочетание элементов обеих систем и разработать смешанную систему проверки на нуждаемость с помощью переменной-заменителя.

Улучшение жилищных условий – снижение перенаселенности.

Независимо от того, как измеряется потребность в жилье, в России ощущается острый дефицит жилья. Около 7% семей проживают совместно с другими семьями на одной жилой площади. Приблизительно 11% граждан проживают в квартирах, где в одной комнате совместно проживает более двух человек, а на одного человека приходится менее 10 квадратных метров.

Перенаселенность больше характерна для городского населения, чем для сельского. Семьям, проживающим в коммунальных квартирах и общежитиях, скорее всего, будет не хватать жилой площади. При расчете жилой площади на душу населения, перенаселенность испытывают три четверти жителей коммунальных квартир и около четырех пятых жителей общежитий. Показатель перенаселенности превышает 60% для съемщиков частного жилья и более 40% для владельцев жилья.

Показателя перенаселенности, рассчитанные различными способами, коррелируют с уровнем бедности. Большие семьи, вне зависимости от используемых методов расчета, скорее всего, имеют небольшой уровень дохода. Это объяснимо, поскольку семьи, располагающие большими ресурсами, способны самостоятельно решать свои жилищные проблемы.

Эти проблемы, в свою очередь, ставят перед властями ряд важных задач. Продолжающаяся практика ориентирования на физические объемы производства, принятые еще в советскую эпоху, вместо ориентации на количество домохозяйств и их потребность в жилье, привела к значительной недооценке объемов жилья, требуемого для размещения каждой семьи в отдельной квартире. Для перенесения акцента с производителей на потребителей требуется пересмотр экономической модели.

Основные рекомендации в области экономической политики:

- **Внедрить измененную методологию прогнозирования стратегических потребностей в жилье.** Вместо действующей системы установки произвольно определенных целей, необходимо устанавливать цели исходя из потребностей домашних хозяйств и покупательной способности, которые формируют спрос на жилье.
- **Устранить ограничения по аренде жилья.** Одного увеличения возможностей для приобретения нового жилья гражданами с низким доходом недостаточно. Кроме этого, потребуется устранение некоторых ограничений, препятствующих аренде жилья (таких как трудности с выселением), что могло бы стимулировать развитие и доступность рынка аренды жилья.
- **Повысить эффективность государственных жилищных программ.** Принимая во внимание стоимость предоставляемой семье квартиры и количество предлагаемых квартир, государству следует провести исследование домашних хозяйств, имеющих право на получение льгот и получателей помощи, с тем, чтобы оценить эффективность программ. Повышение адресности жилищных субсидий является ключевым условием достижения цели, поставленной правительством в Целевой государственной программе «Жилье».

	2006	2007	2008												2008		
Показатели производства			Янв	Фев	Март	Апр	Май	Июнь	Июль	Авг	Сент	Окт	Ноябрь	Дек		Янв	Фев
ВВП, %, в годовом выражении ^{1/}	7,7	8,1	-	-	8,5	-	-	8,0	-	-	7,3	-	-	1,1	5,6	-	-
Промышленное производство, % к соотв. периоду пред. года	6,3	6,3	4,5	7,5	6,5	9,2	6,7	0,9	3,2	4,7	6,3	0,6	-8,7	-10,3	2,1	-16,0	-13,2
Обрабатывающ. пр-ва, % к соотв. пер. пред. года	8,3	9,5	4,0	11,2	10,4	14,5	10,0	0,6	4,6	6,5	8,2	0,3	-10,3	-13,2	3,2	-24,1	-18,3
Добыча полезных ископаемых, % к соотв. периоду пред. года	2,5	1,9	0,6	2,3	-0,7	0,4	0,1	0,6	-1,8	0,7	3,2	0,8	-1,6	-2,3	0,2	-3,6	-6,0
Инвестиции в основной капитал, % к соотв. периоду пред. года	16,7	21,1	21,6	26,0	23,1	25,1	18,7	11,4	10,7	10,1	14,3	5,3	-0,9	-7,5	9,8	-15,5	-14,1
Бюджетно-финансовые показатели																	
Сальдо федерального бюджета, % ВВП ^{1/}	7,4	5,5	10,4	8,2	7,2	9,0	8,2	7,1	9,2	8,7	8,1	7,8	6,4	4,0	4,0	15,0	2,6
Сальдо консолидированного бюджета, % ВВП ^{1/}	8,5	6,1	-	-	12,1	-	-	10,6	-	-	11,1	-	-	4,8	4,8	-	-
Прирост М2, % по сравнению с предыдущим периодом	43,6	51,3	-2,7	1,3	2,3	-0,3	2,8	3,8	-0,2	2,3	-1,1	-5,9	-2,2	2,0	27,2	-11,1	0,3
Инфляция (ИПЦ), % по сравнению с предыдущим периодом	9,0	11,9	2,3	1,2	1,2	1,4	1,4	1,0	0,5	0,4	0,8	0,9	0,8	0,7	13,3	2,4	1,7
Дефлятор ВВП, % ^{1/}	15,5	13,9	-	-	20,7	-	-	22,1	-	-	24,2	-	-	18,8	18,8	-	-
Индекс цен производителей промышленных товаров, % к предыд. периоду	10,4	25,1	1,6	0,7	0,7	4,5	3,5	4,9	5,4	0,4	-5,0	-6,6	-8,4	-7,6	-7,0	-1,8	2,8
Средний номинальный валютный курс, руб за доллар США	27,1	25,6	24,5	24,5	23,8	23,5	23,7	23,6	23,4	24,1	25,3	26,4	27,3	28,1	24,8	31,5	35,8
Реальный эффективный валютный курс, 2000 = 100 (МВФ)	163,4	172,7	179,9	179,5	181,5	184,1	184,8	186,0	186,0	183,6	181,9	185,0	184,2	181,7	183,2		
Реальный эффективный валютный курс, % к пред. периоду	9,5	5,7	1,6	-0,2	1,1	1,4	0,4	0,7	0,0	-1,3	-0,9	1,7	-0,4	-1,4	6,1		
Стабилизаци. фонд, млрд. долл. США, конец периода	89,1	156,8	157,4														
Резервный фонд, млрд. долл. США, конец периода				127,8	130,5	129,8	129,3	130,3	129,7	142,6	141,0	134,6	132,6	137,1	137,1	137,3	136,3
Фонд национального благосостояния, млрд. долл. США, конец периода				32,2	32,9	32,7	32,6	32,9	32,7	31,9	48,7	62,8	76,4	88,0	88,0	84,5	83,9
Золотовалютные резервы, млрд. долл. США, конец периода	303,7	477,9	488,4	494,9	512,6	532,5	546,0	569,0	596,6	582,2	556,8	484,6	455,7	427,1	427,1	386,9	384,1
Показатели платежного баланса																	
Торговый баланс, млрд. долл. США	139,2	128,7	18,9	14,5	16,5	14,9	18,2	18,4	18,3	18,3	16,3	12,1	8,8	4,6	176,5	9,4	
Доля энергоресурсов в экспорте, %	63,3	61,5	-	-	68,8	-	-	67,1	-	-	66,9	-	-	63,0	65,9	-	-
Сальдо счета текущих операций, млрд. долл. США	95,6	76,6	-	-	37,5	-	-	26,2	-	-	27,6	-	-	7,7	98,9	-	-
Объем экспорта, млрд. долл. США	303,9	354,0	34,5	35,7	39,9	40,3	42,6	43,9	47,3	45,7	43,8	39,2	30,4	28,5	469,0	19,7	
Объем импорта, млрд. долл. США	164,7	225,3	15,6	21,2	23,4	25,3	24,4	25,4	29,0	27,4	27,5	27,1	21,7	23,9	292,5	10,3	
Объем прямых иностранных инвестиций, млн долл. США ^{1/}	13678	27797	-	-	5585	-	-	11080	-	-	19201	-	-	27027	27027	-	-
Средняя экспортная цена российской нефти, долл. США / баррель	56,2	64,4	84,3	84,7	91,0	95,8	105,0	114,5	122,0	112,0	96,5	82,7	60,7	44,8	91,2		
Показатели финансового рынка																	
Средневзвешенная ставка по кредитам для предприятий, % ^{4/}	10,5	10,8	10,4	11,0	11,3	11,2	11,0	11,3	11,4	11,8	12,7	14,1	15,0	15,5	15,5		
Ставка рефинансирования ЦБ РФ, конец периода	11,0	10,0	10,0	10,3	10,3	10,5	10,5	10,8	11,0	11,0	11,0	11,0	12,0	13,0	13,0	13,0	13,0
Реальная средняя ставка по рублевым кредитам, (дефлировано по ИПЦ)	-1,8	-3,4	-11,6	-11,8	-12,2	-12,4	-11,0	-12,8	-16,6	-14,9	-10,2	-2,8	10,3	24,3	-6,8		
Индекс фондового рынка (РТС)	1922	2291	1907,0	2063,9	2053,9	2122,5	2459,9	2303,3	1966,7	1646,1	1211,8	773,4	658,1	631,9	632	535,0	544,6
Финансы предприятий																	
Доля убыточных компаний ^{1/}	29,7	23,4	34,3	33,0	34,3	33,3	31,3	29,4	29,4	28,4	27,6	27,6	27,3	25,2	25,2		
Доля кредитов в инвестициях в основной капитал ^{1/}	14,3	15,5	-	-	17,3	-	-	17,2	-	-	17,8	-	-	17,6	17,6	-	-
Прибыльность (чистая прибыль / объем продаж), % ^{1/}	25,6	36,8	58,0	39,1	32,1	32,5	34,3	36,7	35,2	35,0	32,0	28,8	26,9	21,5	21,5		
Доходы, бедность и рынок труда																	
Реальные располагаемые доходы, 1999 = 100	219,1	245,6	189,4	229,9	234,3	255,1	245,4	257,7	261,3	266,8	263,1	259,1	251,6	325,6	252,2	170,0	218,9
Средняя заработная плата в долл. США	391,9	532,0	603,4	636,6	687,6	699,3	701,1	755,1	757,3	701,5	702,5	664,8	637,4	738,0	694,3	544,0	524,0
Доля населения с доходами ниже прожиточного минимума, % ^{1/}	15,3	13,4	-	-	16,3	-	-	14,7	-	-							
Уровень безработицы (% по определению МОТ)	7,2	6,1	6,6	7,1	6,5	6,6	5,4	5,5	5,6	5,9	5,9	6,0	6,6	7,7	6,3	8,1	8,5

^{1/} Нарастающим итогом с начала года

^{2/} Начиная с 2006 года, с учетом внебюджетных фондов

^{3/} Годовое изменение рассчитывается по изменению среднегодового показателя М2

^{4/} По всем срокам до 1 года

Источник: Госкомстат, ЦБР, ЕЕГ, МВФ, оценки ВБ