Выступление председателя Правления Фонда Кудрина

по поддержке гражданских инициатив

А.Л. КУДРИНА

Дорогие друзья! Я очень рад здесь сегодня присутствовать на годовой коллегии. Сегодня можно сказать много хорошего о том, что было сделано. Сегодня в докладе Антона Германовича это прозвучало. В докладе выступления премьера. Действительно, страна выходит из кризиса, рецессия завершилась. И адаптация экономики происходила, благодаря, в значительной степени, правильным действиям денежных властей, финансового блока. Можно было сказать, что ситуация, могла быть, еще лучше, потому что после предыдущего кризиса, после 2010 года можно было активнее проводить структурные реформы, которые сегодня бы позволили, не только надеется на прогноз и потенциал экономического роста около 1,5-2%, а можно было надеется на большее. Но теперь мы в полной степени осознали еще большую нашу зависимость от нефти. И то, что теперь та модель, которая строилась на нефтяной подушке, она сегодня не работает, а нам нужна другая модель.

Когда говоришь с представителями любых профессиональных отраслей, то часто говорят, скорее всего, давайте, не оптимизацией заниматься расходов на нашу отрасль, а повышением доходов, повышением активности экономики. Но чтобы ее повысить, чтобы поднять потенциал роста, хотя бы до 3-4% нужны вот эти структурные реформы. И часть из них лежит в финансовой сфере, и часть от них зависит, прежде всего, от присутствующих здесь, в Министерстве финансов. Я буду говорить о некоторых из этих шагов, которые сегодня необходимы.

Какая главная структурная проблема в финансовой системе связана с этими новыми вызовами: с низкими ценами на нефть. И уменьшение доли нефтегазового комплекса нашей экономики. Я принес только один слайд. С 2007 года до 2016 года наши доходы всей бюджетной системы расширенного правительства уже снизились на 7% ВВП. То есть мы, в общем, в значительной степени большую часть из этих доходов тратили на наши расходы.

В ближайшие годы продолжится снижение доходов, даже если бы цена на нефть сохранилась на каком-то уровне около 40-45 долларов за баррель, потому что другие отрасли, кроме нефтегазовой, будут расти быстрее. Это отрасль добычи будет уменьшаться, как доля в экономике. А поскольку она дает большую часть в своей выручке налогов, чем другие рентные выдают налогов, то, конечно, эти доходы в бюджетной системе будут уменьшаться в процентах ВВП. Конечно, ухудшаются условия добычи. У нас увеличивается количество льготных месторождений.

Таким образом, в ближайшие годы, даже если брать до 2024, которые наш ЦСР сейчас берет, как свой ориентир, по поручению Президента, то еще на 2% ВВП снизится за эти 6 лет расходы в бюджетной системе. А смотрите, что планируется в нашей трехлетке, той, которая пока только что принята, в рамках которой мы сейчас живем. Мы же запланировали снижение дефицита бюджета. Дефицит бюджета будет снижаться почти до 1% в рамках трехлетки. Это означает, что расходы бюджетной системы всей снижаются примерно с 36,2% до 33,5%, примерно на 2,7% ВВП. То есть в ближайшие три года мы сокращаем расходы бюджетной системы примерно на 2,5-2,7% ВВП.

Это, действительно, еще одна нагрузка шок для оптимизации работы бюджетной системы. Это означает, что мы вынуждены, видимо, если мы будем ориентироваться на эти показатели доходы и небольшой дефицит в пределах 1%, сокращать и федеральные расходы. Тогда за счет чего? И сможем ли мы в рамках наших задач по повышению роста больше уделить и вложить в человеческий капитал, который станет основным генератором роста в ближайшие 10-15 лет, как в мире, так и у нас. Сможем ли мы вложиться в инфраструктуру больше чем сейчас. Потому что сейчас вложение в инфраструктуру в России абсолютно недостаточно для повышения темпов и для современной экономики.

Как нам при сокращении расходов увеличить расходы на человеческий капитал инфраструктуру? И, конечно, ЦСР провел свой анализ всех таких возможных маневров. Но хочу напомнить, еще и в программе 2020, которая была написана группой экспертов в 2011 году, предлагался бюджетный маневр. Помните, +3, -3 – это когда на 3% ВВП увеличиваем расходы производительных отраслей, то есть расходов, к производительным как раз и относится человеческий капитал инфраструктура, и уменьшить непроизводительные. К ним относятся социальные некоторые расходы и оборона, там общегосударственные. Как провести такой маневр? Тогда это было предложено, но отложено. Не происходил этот маневр, который предложили эксперты в рамках стратегии 2020. А что происходило?

За вот эти 7лет на 4% ВВП выросли социальные расходы, примерно на 3 трлн. в нынешних цен. Больше стали тратить на социальные расходы в связи с пенсионной проблемой. Мне всегда было понятно, что пенсионная проблема будет самый серьезный вызов для всей финансовой системы.

И вторая статья, которая росла – это оборонные расходы, примерно на 1,3%. Я предполагал, что будет больше, но введены были корректировки по мере исполнения программы «Национальной обороны» и, конечно, такого роста не получилось.

Вот эти две статьи. То есть росли как раз непроизводительные расходы. Я хочу об этом сказать, что это одна из самых острых структурных проблем, которые влияют на всю экономику страны. И в ближайшие годы нам нужно сделать другой разворот. И даже если в рамках трехлетки, которая уже утверждена, взяты достаточно жесткие обязательства о том, что военные расходы будут сокращаться примерно на 3,3%, было 2,8%. Президент в открытой линии об этом сказал, подтвердил. Будут какие-то другие расходы.

Пока что образование, здравоохранение инфраструктура в трехлетке не будут расти, как я понимаю. Они пока остаются на предыдущем уровне. Это недостаточно для этого бюджетного разворота. Поэтому в рамках тех предложений, которые ЦСР готовит, мы считаем, что нужно к 2024 году, как минимум на 0,8% ВВП увеличить образование. Примерно на 0,7% - здравоохранение и на 0,5% - дорожное хозяйство. Я здесь поддерживаю высказывания о том, что нужно повышать эффективность в этих отраслях. Действительно, там нужны реформы, там нужны улучшение работы институтов, но без самого увеличения мы не достигнем того качества работы и тех результатов в рамках новой экономики, о которой я говорю.

Например, сегодня университеты должны стать центрами инновационными и влиять на развитие отраслей экономики. Они такими до сих пор в значительной степени стали, за исключением некоторых. Мы можем видеть лучшие образцы, как это в мире работает. Если, действительно, наши университеты будут готовить по старинке, и не будут иметь той технологической лабораторной базы. Если наши физики и химики будут ездить защищать или проводить опыты своих работ в Восточную Европу, то нам, действительно, не стоит претендовать на такие большие достижения в инновации и росте производительности.

А как выходить из положения? Я сказал, если серьезная задача – структурный эксперимент, поэтому мы смотрели, как сделать, чтобы ответить на то ожидание, которое бизнес имеет. Не повышать ставки налогов. Мы считаем, что можно сделать, чтобы не повышать ставки налогов, тем не менее, провести маневр. Для этого мы думаем, нужно смягчить некоторые параметры бюджетной политики. Сейчас бюджетные правила планируются от 40 долларов за баррель. Жесткая планка взята после того, как мы жили на 80, на 110. Помните, 2012 год. Цена 110, мы тратим все нефтегазовые доходы и даже получаем символический дефицит 0,1-0,2% при 110 долларах. Сейчас мы говорим, давайте жить при 40, при том, что мы еще пока не живем при этом.

Я считаю, что можно сделать более компромиссный шаг. Сейчас определить эту планку как 45 долларов, то есть разница между 40 и 45 это 0,5% ВВП. Мы жили в менее жестких правилах. 45 – это достаточно жесткое правило.

Второе правило. Нужно ли ограничиться исключительно 1% дефицита. Думаю, что можно жить и при 1,5% дефицита, еще 0,5% ВВП, который дает нам возможность этого маневра. Я ищу те компромиссы, которые разумны для экономики, которые не превышают те риски, которые сегодня мы тоже все переживаем. Цена на нефть может падать. Конечно, может быть, волатильной, может быть, низкой.

Какие еще шаги? Еще про пенсионную систему говорить сейчас не буду. Если бы такое решение было принято, то оно в течение 6 лет дало +1% ВВП в части безусловного обеспечения пенсионных прав граждан. И наша ситуация, чтобы мы не индексировали, просто не будет. Но у нас еще, кроме того, уменьшатся трансферты в Пенсионный фонд. Что еще? Общегосударственные расходы нужно сокращать примерно на 0,5% ВВП. И мы видим такие возможности.

Таким образом, мы просчитали все такие возможности, которые и комфортны для бизнеса. Но я не назвал сокращение определенных льгот. Мы проанализировали все льготы по налогам, которые есть. И считаем те, которые не связаны исключительно с социальными проблемами или бизнесом, они, безусловно, на кого-то влияют. Кто-то будет терять. Но, как правило, мы ищем то, что менее чувствительно для роста отменить налоги. Вчерашнее предложение, которое премьер внес на встрече с депутатами о том, что для тех, кто будет инвестировать, снижаются налоги по прибыли до 5%, несколько неожиданно. Это такой сюрприз. Потому что в таком формате, в такой конфигурации это не обсуждалось раньше. Но мы сегодня не видим, при каких условиях будут предоставляться такие льготы, поэтому пока трудно говорить об эффекте от этой меры. Я хочу только напомнить, что в прошлом году, весь налог на прибыль составил 2,8 трлн. рублей. И если эта льгота будет агрессивной, то есть активной, то даже потеря 10% - это 280 млрд. рублей, которые потеряют, в первую очередь, субъекты Российской Федерации, видимо. И вот здесь у меня беспокойство возникает. Но я думаю, что мы должны услышать Минфин, Минэкономразвития, когда они скажут, что имеется в виду под этой льготой. При каких условиях эта льгота будет применяться.

Я еще назову предложение. Когда я сказал, что можно повысить немного дефицит, я, прежде всего, имею в виду, что источником такого решения, может быть, дополнительная приватизация. У Правительства, когда Правительство в этом составе было набрана, была хорошая программа приватизации. Очень такая смелая. Я помню, что 3-4 года у нас большинство государственных компаний сокращали свой пакет ниже контрольного до блокирующего зачастую. Сейчас не буду перечислять все ключевые компании, но потом мягко были перенесены сроки. От каких-то таких предложений по приватизации отказались. Я думаю, что в прошлом году доходы от приватизации составили около 400 млрд. рублей. Я  как раз считаю, что 400 млрд. на ближайшие годы, как планка, была бы хорошей планкой для приватизации. Можно даже посмотреть и больше. Потому что активы есть, начался рост. Мы должны уменьшать долю государства в экономике. Это предложение всех рабочих групп и альтернативных разработчиков всякого рода стратегий. Я думаю, это было бы хорошим подспорьем на ближайшее несколько лет - поддерживать нормальный уровень расходов.

Таким образом, я сказал, что бюджетная система через 3 года, по сути, уйдет на уровень ниже 34% ВВП по расходам. А я думаю, этого можно избежать. В результате тех мер, о которых я сказал, можно оставаться на 34-34,5%. Таким образом, удерживаясь на этом уровне. Этот объем расходов, на мой взгляд, при эффективности использования денег является необходимым для обеспечения такой экономики, как наша. При ВВП на душу, которая уже составляет средний по мировым меркам, мы вошли в число стран со средними доходами населения. Нам нужно поддерживать, соответственно, качество инфраструктуры, качество жизни, в том числе за счет государственных ресурсов.

Какие еще, на мой взгляд, должны быть решения. Одна из структурных существенных мер – это то, что наш рост будет больше зависеть от экспорта. Нам придется уходить на экспорт, внутренний спрос не обеспечивает те потребности роста. А на экспорт придется идти не с нефтяными и газовыми ресурсами, а с не нефтегазовыми, то есть с не сырьевым экспортом. Допустим, доля машинооборудования в нашем экспорте должна увеличиться с 8% сейчас до 13% к 2024 году или, аж до 30% к 2035 году, мы просчитали. Это сверхамбициозная задача. Мы не сырьевой экспорт за 6 лет должны удвоить примерно со 180 млрд. в прошлом году. Значит, все компании, которые еще сегодня не привыкли экспортировать, но могли бы искать свою нишу на мировом рынке, должны ринуться в этом направлении, работать. У нас сегодня компании зачастую бояться барьера выхода на рынок. Там и иностранное законодательство, там другие налоги, мы их не знаем. Но у нас еще есть ресурсы в работе администрирования таможенных органов, в том числе не только на импорт, но и на экспорт.

Вот я последний пример привожу. Подведомственная структура Министерства финансов – налоговая, о ней уже говорили, успешно улучшает администрирование в рамках индекса доу бизнес по части налогового администрирования улучшила свои показатели со 120 места в мире до 45. А таможенное администрирование у нас остается где-то за 140-ым пока в рамках этого же индекса.

Давайте повторим такой опыт, как мы повторили по налогам. Это ки-пи-ай для Министерства финансов в ближайшие 3-4 года. Уйти хотя бы ниже 50-го места. Я думаю, что это в рамках наших целей по расширению экспорта не сырьевого, его разнообразия. Очень хороший ки-пи-ай.

Я завершаю. Хотелось бы больше сказать. И о финансовом рынке. О тех шагах, которые нужно на нем сделать, чтобы он стал более емким и давал большую отдачу, чтобы отдача была не только через Сбербанк, но и через другие инструменты формата. Я хочу сказать, что, конечно, от ЦСР зачастую ждут вот этих предложений, вот этих шагов. Мы эти шаги проработали. Мы знаем, как сегодня поднять рост и как обеспечить определенную картину структурных реформ, которая обеспечивает этот рост. Но стратегия не будет стратегией, если она не будет разделяться руководством страны. Если это не будет их политическая воля. Если это не будет разделять основные группы населения, профессиональное сообщество, отрасли, которые будут, конечно, задействованы. Должно быть высокое доверие власти, которая проводит эти шаги. Потому что не все они такие уж популярные. И только в результате этого я думаю, мы можем добиться этих результатов. Соответственно, ЦСР сейчас вступает в новый свой этап. Мы будем работать с руководством и у нас уже есть график работы по отработке этих шагов, часть из которых шаг за шагом будет, конечно, становиться более публичной, но не сегодня я могу об этом сказать. Поэтому у меня есть определенный оптимизм.