

ДОКЛАД ОБ ЭКОНОМИКЕ РОССИИ

Ноябрь 2004 г.

ДОКЛАД ОБ ЭКОНОМИКЕ РОССИИ – НОЯБРЬ 2004 г.

Введение

В первой половине 2004 г экономический рост в России продолжился приблизительно такими же темпами как и в 2003 году. Кроме того, по сравнению с прошлым годом этот рост был более диверсифицированным, при этом многие обрабатывающие отрасли росли быстрее чем нефтяной сектор. Средний уровень жизни продолжал расти, а уровень бедности падать. В таких достаточно благоприятных условиях новое российское правительство пришло к власти, и сегодня находится в процессе подготовки новой Среднесрочной Программы социально-экономического развития страны. Четкое представление стратегии является важным. Россия сегодня находится в процессе осуществления ряда сложных структурных реформ, включая административную реформу, бюджетную реформу, реформу межбюджетных отношений, реформу банковского сектора, а также реорганизацию электроэнергетики. Успешное осуществление всех этих очень амбициозных целей вместе с другими ключевыми структурными реформами потребует значительных усилий и настойчивости в течение ряда лет.

Наблюдаемое снижение темпов роста в промышленности, строительстве и транспорте в третьем квартале 2004 г. усилило дебаты по поводу того, каким образом увеличить и поддержать конкурентоспособность Российской экономики за пределами нефтегазового сектора. Эти дебаты часто посвящены роли государства в содействии диверсификации экономики а также будущему управлению дополнительными бюджетными ресурсами, которые сегодня аккумулируются в Стабилизационном фонде. В целом, будущая роль государства в российской экономике остаются неясной, что осложняет инвестиционный климат, а улучшение этого климата остается ключевой задачей. Несмотря на значительный рост инвестиции в последние годы, их абсолютный уровень остается достаточно низким для достижения цели по удвоению ВВП в течение десяти лет. Поддержания высоких темпов роста потребует, чтобы реструктуризация предприятий и рост производительности не отставали от продолжающегося укрепления рубля.

Первый раздел настоящего доклада о последних тенденциях экономического развития уделяет особое внимание возможным причинам снижения темпов роста в третьем квартале и их последствиям. Также в разделе обсуждаются наблюдаемая в последнее время волатильность краткосрочных потоках капитала и спроса на деньги вместе с последствиями для кредитно-денежной и макроэкономической политики, включая управление Стабфондом.

Вторая часть настоящего доклада обращается к вопросу о страховании вкладов в банковском секторе. В этой части мы постарались прояснить некоторые сложные вопросы, связанные с внедрением системы страхования вкладов в России. Мы объясняем, почему успех программы страхования вкладов зависит от поддержания значительной власти и полномочий Центрального банка и Агентства по страхованию вкладов по ограничению участия в программе определенных банков, расширению надзора над участвующими в программе банками, а также принятию неотложных мер по решению проблем с конкретными банками.

Последний раздел обращен к проблеме бедности в России. Он приводит некоторые ключевые результаты недавно опубликованного доклада Всемирного банка по оценке бедности в России. Эта оценка включает альтернативный способ измерения бедности,

представление структуры бедности в России, а также оценку существующей системы социальных помощи с точки зрения сокращения бедности.

I. Последние тенденции экономического развития

Ускорение экономического роста и другие позитивные тенденции, наметившиеся в 2003 г., продолжают и в 2004 г. В первой половине 2004 г. ВВП вырос на 7,4 процентов по сравнению с аналогичным периодом 2003 г., а темпы роста инвестиций и реальных располагаемых доходов были еще выше. Тем не менее, в третьем квартале текущего года темпы роста несколько снизились, что вызвало некоторое беспокойство в российском правительстве и экономическом сообществе. Появилось несколько гипотез по поводу основных причин такого снижения. По-видимому, некоторые предприятия почувствовали эффект значительного повышения издержек производства в течение этого года, в то время как инвестиционный климат по-прежнему осложняется наличием неопределенностей по поводу направлений государственной политики. Не смотря на то, что расширение внутреннего спроса в четвертом квартале может опять привести к повышению темпов экономического роста, проблемы, связанные с наблюдавшимся замедлением, будут оставаться актуальными, и поэтому требуют внимания. Давление, связанное с укреплением реального курса рубля, продолжает нарастать.

Инфляция потребительских цен пока остается на уровне, близком к 2003 г., немного превышая официальный прогноз в 10 процентов. Как показал 2004 год, денежный спрос является достаточно волатильным. После изменения кредитно-денежной политики сильный приток краткосрочного капитала в Россию, наблюдавшийся в четвертом квартале 2003 г., сменился на отток в первой половине 2004 г., вследствие чего в банковском секторе возникли определенные проблемы с ликвидностью. В условиях значительных и потенциально волатильных валютных и капитальных потоков, а также неустойчивого денежного спроса достижение фундаментальных целей, таких как контроль за инфляцией и недопущение чрезмерного укрепления реального курса рубля, является сложной задачей, выполнение которой по-прежнему превышает возможности существующей кредитно-денежной политики. С учетом этого Стабфонд остается одним из важнейших элементов стабилизационной политики.

Новое российское правительство все еще приспосабливается к серьезным административным изменениям, которые были осуществлены в марте 2004 г., и готовит проект новой среднесрочной программы социально-экономического развития. Разработка этой программы сопровождается дебатами вокруг желательной роли государства в экономике и планов по управлению и использованию излишков доходов федерального бюджета, направляемых в Стабфонд, сверх установленного лимита. Для нового российского правительства было бы полезно, если бы оно продемонстрировало свое намерение продолжить активную реализацию базовой стратегии, которая осуществлялась с 2000 г. и предусматривает содействие развитию частного бизнеса и росту частных инвестиций как основного двигателя роста за счет совершенствования регулирования и сокращения чрезмерного вмешательства государства в экономику.

Table 1. Основные макроэкономические показатели

	9М-2003	9М-2004
Рост ВВП (за первое полугодие), %	7.7	7.4
Рост промышленного производства, %	6.8	6.5
Рост инвестиций в основной капитал, %	11.9	11.6
Сальдо торгового баланса, USD млрд.	44.4	58.1
Рост реальных располагаемых денежных доходов, %	14.1	9.8
Инфляция (потребительские цены), %	8.6	8.1
Инфляция (цены производителей), %	10.5	23.4
Профицит федерального бюджета, % ВВП	2.3	4.9

Источник: Росстат, ЦБ, Минфин

ВВП и Промышленное производство

По предварительным оценкам, рост ВВП в первой половине 2004 г. по сравнению с первым полугодием 2003 г. составил 7,4 процентов, причем и в первом, и во втором кварталах динамика роста оставалась устойчивой (таблица 2). За этот же период рост производства в базовых отраслях экономики достиг 7,9 процентов, однако в третьем квартале он неуклонно снижался, составив 5,4 процентов. Рост производства базовых отраслей в сентябре текущего года составил лишь 2,8 процентов по сравнению с 9,5 процентов в сентябре 2003 г.. Значительное снижение темпов роста наблюдалось в промышленности, строительстве и транспорте.

Таблица 2. Рост производства в 2004 (в % к соответствующему периоду предыдущего года)

	Q1-2004	H1-2004	Q3-2004	M9-2004
Валовой внутренний продукт	7.5	7.4	N/A	N/A
Выпуск продукции базовых отраслей	7.9	7.9	5.4	6.9
Промышленность	7.6	7.4	4.8	6.5
Сельское хозяйство	-1.4	-1.2	2.4	0.1
Оборот розничной торговли	10.4	11.1	12.3	11.5
Строительство	13.8	14.2	6.8	11.1
Транспорт	7.5	7.3	5.9	6.8

Источник: Росстат

Если в 2003 г. рост производства в ресурсоориентированных отраслях опережал рост обрабатывающих отраслей, то в 2004 г. наблюдается противоположная ситуация (таблица 3). В период с января по сентябрь 2004 г., рост производства в обрабатывающем секторе составил, в среднем, 6,7 процентов, в то время как в ресурсоориентированных отраслях 6,0 процентов. Особенно высокие темпы роста – 12,7 процентов за первые девять месяцев текущего года – наблюдались в машиностроении. Объем производства в химической промышленности вырос на 7,9 процентов, а рост производства в топливно-энергетическом комплексе составил 7,7 процентов. Однако снижение темпов роста, наблюдаемое в третьем квартале, особенно было заметно в обрабатывающем секторе. Одиннадцать из пятнадцати отраслей промышленности, исследуемых Росстатом, продолжали показывать положительный рост в сентябре. Тем не менее, восемь из этих отраслей отметили снижение темпов роста. Наиболее заметное снижение наблюдалось в химической промышленности, машиностроении и цветной металлургии (таблица 4).

Таблица 3: Темпы роста в ресурсоориентированных и обрабатывающих отраслях промышленности (в % к соответствующему периоду предыдущего года)

	1999	2000	2001	2002	2003	9М-2004
Цв. металлургия	10.0	15.0	4.9	6.0	6.2	3.6
Черн. металлургия	17.0	16.0	-0.2	3.0	8.9	5.2
Топливная	2.4	5.0	6.1	7.0	9.3	7.7
Лесная и деревообр. пром-сть	18.0	13.0	2.6	2.4	1.5	3.6
Средневзвешенное значение	9.3	10.4	4.2	5.5	7.8	6.0
Электроэнергетика	-1.0	1.8	1.6	-0.7	1.0	0.2
Химическая пром-сть	24.0	15.0	5.0	1.6	4.4	7.9
Машиностроение	17.0	20.0	7.2	2.0	9.6	12.7
Производство строит. материалов	10.0	13.0	5.5	3.0	6.4	5.9
Легкая пром-сть	12.1	21.0	5.8	-3.4	-2.3	-5.9
Пищевая пром-сть	4.0	14.0	8.4	6.5	5.1	4.4
Цв. металлургия	10.6	14.3	6.3	2.5	5.6	6.7

Источник: Росстат, расчеты ВБ

Существует целый ряд гипотез, объясняющих причины наблюдаемого снижения темпов роста в третьем квартале 2004 г. К их числу относятся проблемы банковского сектора, излишняя стерилизация, усиление конкурентного давления импорта и растущих внутренних издержек (в т.ч. укрепление реального курса рубля) в обрабатывающих отраслях, а также неопределенность режима регулирования и налогообложения нефтяной промышленности. Из всего вышеперечисленного два первых фактора, скорее всего, не имели большого значения.

Проблемы с ликвидностью, возникшие в банковском секторе весной текущего года, возможно, оказали временное негативное влияние на доступность коммерческих кредитов в экономике. Тем не менее, это влияние было весьма ограниченным. Принятые ответные меры, обеспечившие поступление значительного объема дополнительной ликвидности в банковский сектор, способствовали продолжению быстрого расширения кредитования нефинансового сектора в течение первых девяти месяцев текущего года. Согласно оценкам, рост объемов внутреннего коммерческого кредита, выданного нефинансовому сектору за этот период, составил 28 процентов, что лишь немногим уступает очень высоким темпам роста за аналогичный период 2003 г. (35 процентов).

С учетом бюджетных позиций правительства ситуация с платежным балансом (см. ниже), действительно, обусловила более высокую степень стерилизации притока валютной выручки и капитала, чем в 2003 г. И хотя в первой половине 2004 г. совокупный приток валюты и капитала был на самом деле меньше, чем в 2003 г., гораздо бо́льшая часть этих поступлений приходилась на долю текущих операций, особенно таких, как экспорт нефти и природного газа. Так как доходы от экспорта этих товаров облагаются налогом по высокой ставке, федеральный бюджет косвенно поглотил более значительную часть поступлений, в то время как доля федеральных расходов в ВВП сокращалась. В результате этого профицит федерального бюджета за первые девять месяцев 2004 г. достиг 4,9 процентов ВВП, притом, что за аналогичный период 2003 г. профицит составил 2,3 процента. Такая дополнительная стерилизация способствовала сдерживанию инфляции и уменьшению темпов повышения реального курса рубля в 2004 г.

Таблица 4: Рост в промышленности (в % к соответствующему периоду предыдущего года)

	Янв-Авг 2004	Сен- 2004
Цветная металлургия	4.1	0.5
Машиностроение	13.6	5.1
<i>автомобилестроение</i>	13.8	7.1
Химическая пром-сть	9.0	2.3
Топливная	8.0	5.9
<i>добыча нефти</i>	9.5	7.7
Газовая	4.7	-2.0
Строительные материалы	7.7	3.1
Электроэнергетика	0.6	-1.6

Источник: Росстат

Была ли бюджетная стерилизация излишней? Как показано выше, в 2004 г. быстрое расширение коммерческого кредитования продолжилось. Кроме того, в 2004 г. большинство показателей ликвидности не снизились. Так, с января по август 2004 г. объем просроченной кредиторской задолженности сократился на 160 млрд. рублей, в то время как доля расчетов в неденежной форме в общем объеме продаж снизилась в первом полугодии 2004 г. до 10,5 процентов с 14,2 процентов в 2003 г.. Несмотря на временную нехватку ликвидности в весенние и летние месяцы, реальная стоимость среднемесячных остатков на корреспондентских счетах коммерческих банков в Центральном Банке за первые 10 месяцев 2004 г. была фактически на 35 процентов выше, чем за аналогичный период 2003 г.. В четвертом квартале текущего года должно произойти дальнейшее увеличение ликвидности в результате укрепления платежного баланса и сезонного ускорения расходования бюджетных ассигнований.

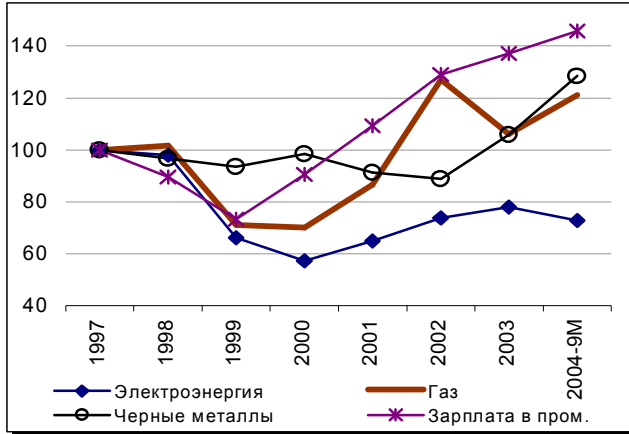
На самом деле, более высокая степень стерилизации могла сыграть положительную роль в поддержке более высокого экономического роста как фактор сдерживания дальнейшего снижения конкурентоспособности российской обрабатывающей промышленности, обусловленного резким увеличением издержек и повышением реального курса рубля в 2004 г.. Особенно существенным был рост цен на энергоресурсы и металлы (рисунок 1). Если рост потребительских цен за первые девять месяцев текущего года ограничился 8,1 процентами, то цены производителей выросли на 23,4 процента. В результате, как показано на рисунке 2, в течение первых девяти месяцев 2004 г. реальный эффективный обменный курс (рассчитанный на основе ИЦП) укреплялся гораздо более высокими темпами (на 22 процента), чем в 2002 и 2003 гг.. Сегодня реальный курс рубля составляет около 80 процентов от его докризисного уровня 1997 года.

В этих условиях происходит заметное усиление конкуренции со стороны импорта. За первые девять месяцев 2004 г. стоимость импорта в долларовом выражении увеличилась на 25 процентов по сравнению с аналогичным периодом 2003 г.. По данным Росстата, в январе-августе 2004 г. импорт техники и оборудования вырос на 46 процентов, в то время как за аналогичный период 2003 г. этот рост составил 22,1 процента. Импорт автомобилей увеличился в 2,7 раза (год назад – на 26,4 процентов). Такое резкое увеличение импорта, сопровождающееся быстрым ростом сектора услуг, является одной из причин того, почему не произошло снижения темпов роста реальных доходов и торгового оборота, не смотря на снижение темпов роста в обрабатывающих отраслях, наблюдаемое в третьем квартале 2004 г.. В течение трех первых кварталов 2004 г. реальный объем розничной и оптовой торговли вырос, соответственно, на 11,5 и 10,7 процентов (за аналогичный период 2003 г. – на 8,7 и 16,0 процентов). В третьем квартале рост объемов розничной и оптовой торговли составил, соответственно, 12,3 и 14,4 процентов (в третьем квартале 2003 г. – 7,2 и 10,1 процентов).

Таким образом, недавнее снижение темпов роста возможно связано с увеличением издержек производства и резким повышением реального курса рубля (рассчитанного на основе ИЦП) в 2004 г. С одной стороны, рост импорта оказывает положительное влияние на потребление, инвестиции и стимулы к реструктуризации российской обрабатывающей промышленности. С другой стороны, первоочередная задача диверсификации экономики обуславливает необходимость принятия определенных мер, направленных на смягчение последствий повышения реального курса рубля для обрабатывающих отраслей, производящих конкурирующие (торгуемые) товары. Постепенное укрепление реального обменного курса и рост реальной заработной платы вполне совместимы с быстрым экономическим ростом если это сопровождается

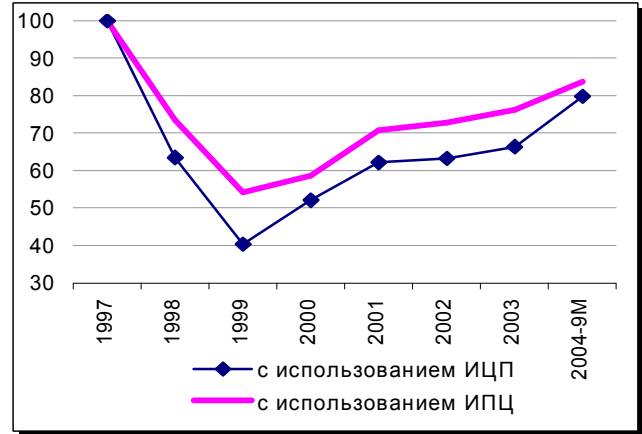
дальнейшей реструктуризацией предприятий и ростом производительности, что может быть достигнуто с помощью определенных мер, направленных как на ограничение реального укрепления обменного курса так и для улучшения условий для частного бизнеса и инвестиций.

Рис. 1. Реальные цены на ресурсы (средние)



Источник: Росстат, расчеты ВБ

Рис. 2. Реальный эффективный обменный курс (средний)



Источник: Росстат, расчеты ВБ

В связи с этим, часть базовой стратегии российского правительства в этой области представляется целесообразной. Снижены и подлежат дальнейшему снижению налоговые ставки для сектора экономики, не относящегося к ТЭК. При этом Стабилизационный фонд обеспечил как защиту экономики от чрезмерного укрепления рубля, так и защиту федерального бюджета от возможных потрясений, связанных с резкими изменениями цен на нефть. В идеале, снижение налогового бремени может помочь сгладить негативный эффект от укрепления рубля, связанного со значительными объемами валютных поступлений от экспорта нефтегазового сырья по «средним» ценам, в то время как Стабилизационный фонд будет предотвращать резкие колебания. Однако возможности по поддержанию и ускорению темпов реструктуризации экономики также будут зависеть от осуществления других ключевых реформ, направленных на улучшения условий для частного бизнеса и инвестиций.

Еще один ряд важнейших проблем экономической политики связан с нефтяной промышленностью. Не смотря на то, что, в целом, высокие ставки налогообложения этого сектора экономики вполне логичны, важно, чтобы налоговые и другие регулирующие нормы по-прежнему создавали надежные стимулы и финансовые возможности для нормального развития этой отрасли. Некоторые аналитики утверждают, что с этой точки зрения предельное налогообложение нефтяной промышленности уже стало чрезмерным, и этот вопрос заслуживает пристального внимания. Кроме того, значительная неопределенность по поводу будущих налогового и регулятивного режимов, которая существует в настоящее время, оказывает негативное воздействие на действующую систему стимулов в нефтяном секторе. Создание стабильных условий будущего распределения прибыли между нефтяными компаниями и государством были бы, безусловно, полезны для инвестиционного климата.

Платежный баланс, кредитно-денежная политика и инфляция

За первые десять месяцев 2004 г. инфляция потребительских цен достигла 9,3 процентов и, скорее всего, превысит годовой прогноз в 10 процентов. Однако темпы инфляции были несколько ниже в 2004 г. по сравнению с 2003, не смотря на значительный приток валюты, обусловленный более высокими чем прогнозировалось ценами на нефть, а так же при такой кредитно-денежной политике, когда в течение большей части года не допускалось укрепление номинального курса рубля к доллару. Основная причина этого кроется в капитальном и финансовом счете платежного баланса. Значительный приток краткосрочного капитала в банковский сектор в последнем квартале 2003 г. уступил место оттоку капитала в первой половине 2004 г. Таким образом, несмотря на укрепление счета текущих операций, в первой половине 2004 г. произошло ослабление всего платежного баланса. В связи с этим, наблюдались более низкие темпы накопления валютных резервов Центробанком и замедление роста денежной массы по сравнению с первой половиной 2003 г..



Источник: Росстат



Источник: Госкомстат

Таблица 5. Платежный баланс (млрд. долл. США)

	2003		2004	
	Н1	9 М	Н1	9 М
Счет текущих операций	19.7	27.1	23.9	35.9
<i>Торговый баланс</i>	28.9	44.4	36.9	58.1
Счет операций с капиталом и финансовыми инструментами	-0.9	-7.6	-11.0	-16.5
Ошибки и пропуски	-3.2	-6.5	-1.1	-1.0
Изменение резервов ('+' -decrease, '-' -increase)	-15.6	-13.0	-11.8	-18.3

Источник: ЦБ

По предварительным оценкам, увеличение профицита торгового баланса на 31 процент привело к росту сальдо счета текущих операций за первые девять месяцев 2004 г. до 35,9 млрд. долларов США (за аналогичный период прошлого года баланс счета текущих операций составил 27,1 млрд. долларов США). Укрепление торгового баланса практически полностью обусловлено резким повышением цен на товары российского экспорта, особенно нефть и природный газ. Динамика цен на нефть за последний период говорит о том, что профицит торгового баланса, вероятно, останется на таком же высоком уровне и в четвертом квартале 2004 г., а положительное сальдо счета текущих операций за весь год может превысить 45 млрд. долларов США.



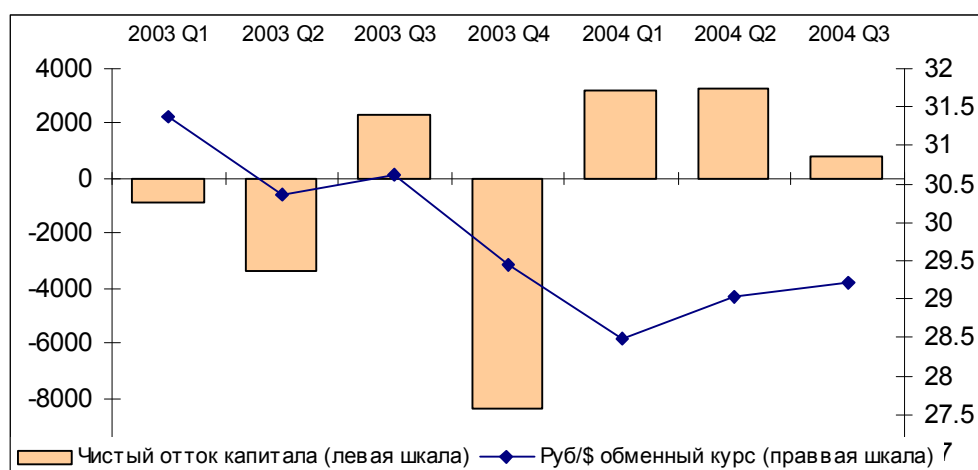
Источник: Госкомстат



Источник: Госкомстат

Согласно оценкам, чистый отток капитала из частного сектора за первые девять месяцев 2004 г. достиг 10,9 млрд. долларов США (за аналогичный период 2003 г. – 3,8 млрд. долларов США). Такая волатильность краткосрочных потоков капитала в основном наблюдалась в банковском секторе. Если в 2003 г. чистый приток капитала в банковский сектор превысил 10 млрд. долларов США, то в первом полугодии текущего года произошел чистый отток капитала, составивший, согласно оценкам, 6,5 млрд. долларов США (рисунок 7). Существуют несколько факторов, которые могли повлиять на такое изменение в капиталных потоках, включая затянувшееся «дело ЮКОСа» и связанная с ним неопределенность в отношении инвестиционного климата. Однако, основной причиной такого движения краткосрочного капитала, по-видимому, является кредитно-денежная (курсовая) политика Центрального банка. Как показано на рисунке, чистое движения капитала в банковском секторе сильно коррелирует с номинальным курсом рубля к доллару.

Рис. 7. Чистый отток капитала из банковского сектора (млн. долл. США) и обменный курс рубля



Источник: ЦБ

Очевидно, что решение Центрального банка о допущении укрепления номинального курса рубля породило высокий спекулятивный спрос на рублевые активы, который остановился, после того как ЦБ отказался от такой политики в начале 2004 г. Наблюдаемый резкий отток средств отчасти стал причиной проблем с ликвидностью в банковском секторе, и, вероятно, эти банковские проблемы, в свою очередь, усилили общую тенденцию.

В отличие от краткосрочного капитала, приток прямых иностранных инвестиций (ПИИ) в первой половине 2004 г. увеличился по сравнению с аналогичным периодом 2003 г., оставаясь довольно низким в абсолютном выражении. Однако данные платежного баланса свидетельствуют о сокращении объема ПИИ за этот период по сравнению с 2003 но это обусловлено тем, что статистика Центробанка по ПИИ включает реинвестирование доходов на предприятиях с долей иностранного участия свыше 10 процентов (таблица 6). Заметное сокращение объемов реинвестирования доходов отчасти может быть связано с текущими убытками компании ЮКОС. Данные платежного баланса, отражающие валовой приток новых ПИИ в первой половине 2004 г. вполне сопоставимы с альтернативными оценками Росстата и показывают, что объем ПИИ увеличился с 2,4 млрд. долларов США в первой половине 2003 г. до 3,8 млрд. долларов США в первой половине 2004 г. (по данным Росстата, это, соответственно, 2,5 и 3,4 млрд.).

Таблица 6. Оценки валового притока прямых иностранных инвестиций (USD)

	H1-2003	H1-2004
Прямые иностранные инвестиции по статистике платежного баланса (ЦБ)	6.6	5.4
из которых приток новых инвестиций	2.4	3.8
реинвестирование доходов	4.2	1.6
Приток прямых иностранных инвестиций (Росстат)	2.5	3.4

Источник: Росстат, ЦБ

Опыт 2003 и 2004 гг. поднимает ряд интересных вопросов, касающихся кредитно-денежной политики в России. Главным инструментом кредитно-денежной политики по-прежнему являются интервенции на валютном рынке с целью регулирования номинального обменного курса. При наличии большого активного сальдо платежного баланса теоретическая альтернатива кредитно-денежной политики часто характеризуется следующим образом: либо «укрепление номинального обменного курса и более низкий уровень инфляции», либо «отказ от укрепления номинального обменного курса, более высокий уровень инфляции, но более медленное укрепление реального обменного курса». Тем не менее, следует отметить, что опыт 2003-2004 гг. не совсем соответствует этому представлению.

Случившееся в 2003 г. изменение в кредитно-денежной политике в сторону допущения укрепления номинального курса рубля с целью снижения инфляционного давления было компенсировано притоком краткосрочного капитала. С другой стороны, отказ от укрепления номинального курса рубля в течение первых трех кварталов 2004 г. сопровождался оттоком капитала. В результате, инфляция в 2004 г. была ниже, чем в 2003 г., несмотря на гораздо больший приток валюты на текущих счетах, связанный с высокими ценами на нефть, и более мягкую кредитно-денежную политику. (Как отмечалось выше, более низкий уровень инфляции 2004 года объясняется также эффектом взаимодействия изменений платежного баланса с текущей фискальной политикой.) Неустойчивость денежного спроса в России в условиях высоких цен на нефть и газ говорит о том, что фискальная политика (Стабилизационный фонд) сохраняет свое значение как один из наиболее важных инструментов стабилизационных мер по контролю над инфляцией и степенью укрепления реального обменного курса рубля. Это также показывает необходимость разработки Центральным банком более эффективных инструментов управления ликвидностью в экономике. В этой связи возобновление выпуска облигаций Центробанком в сентябре текущего года можно считать полезным дополнением к имеющемуся набору средств кредитно-денежной политики.

Фискальная политика и бюджет

В условиях высоких цен на нефть и газ профицит федерального бюджета за первые девять месяцев текущего года достиг, согласно оценкам, 4,9 процентов ВВП. Консолидированный профицит бюджетов субъектов Российской Федерации составил еще 1 процент ВВП за аналогичный период. В настоящее время Министерство финансов РФ прогнозирует профицит федерального бюджета за весь 2004 г. в размере 590 млрд. рублей (3,6 процента ВВП), притом, что в законе «О федеральном бюджете

на 2004 год» было утверждено превышение доходов над расходами в сумме 83 млрд. рублей (0,5 процента ВВП).

Дополнительные доходы накапливаются в Стабилизационном фонде, размер которого к концу года уже может достичь намеченного потолка в 500 млрд. рублей. Согласно проекту федерального бюджета на 2005 год, в следующем году правительство ожидает дополнительные доходы в размере около 390 млрд. рублей, которые будут направлены в Стабфонд. Из этих средств 168 млрд. рублей может быть использовано для погашения внешнего долга, а 75 млрд. рублей – для финансирования дефицита бюджета Пенсионного фонда РФ, ожидаемого в связи со снижением действующей ставки единого социального налога с 35,6 до 26 процентов. Однако в основу этих расчетов положено консервативное допущение о том, что баррель нефти будет стоить 28 долларов. Таким образом, фактический объем дополнительных доходов может быть гораздо больше.

В России продолжаются бурные дебаты о том, как расходовать ожидаемые дополнительные доходы в ближайшие годы. С одной стороны, увеличение объемов государственного финансирования может оказать положительное воздействие на многие объекты инфраструктуры и социальную сферу. С другой стороны, как подчеркивалось выше, накопление дополнительных доходов в Стабфонде остается центральным элементом российской стабилизационной политики. В ноябре Министерство финансов РФ представило компромиссное предложение, согласно которому дополнительные поступления в Стабилизационный фонд не могут быть использованы для финансирования непроцентных расходов или Пенсионного фонда (после 2005 г.), однако при этом немного увеличивается доля бюджетных поступлений от экспорта энергоресурсов, которая напрямую зачисляется в бюджет (а не в Стабилизационный фонд) и которую можно будет использовать для финансирования дополнительных государственных инвестиционных проектов.

Доходы, индикаторы рынка труда и бедность

В течение первых девяти месяцев 2004 г. наблюдался значительный рост располагаемых денежных доходов, заработной платы и потребления населения. По оценкам Росстата, в январе-сентябре 2004 г. реальная заработная плата выросла на 13,3 процентов по сравнению с аналогичным периодом 2003 г., а уровень реальных располагаемых денежных доходов увеличился на 9,8 процентов. Уже четвертый год подряд рост обоих индикаторов значительно опережает рост ВВП (таблица 7). Это во многом объясняется послекризисной «корректировкой» реальных доходов, уровень которых резко упал в результате кризиса 1998 г. (этот вопрос подробно рассматривался во II-й части 6-го Доклада об экономике России).¹ В течение первых восьми месяцев 2004 г. реальная заработная плата в бюджетной сфере росла опережающими темпами, особенно в образовании и здравоохранении, где ее рост составил 20 процентов, в то время как в промышленности реальная заработная плата увеличилась, согласно оценкам, на 6,2 процентов.

¹ 6-ой Доклад об экономике России размещен на сайте по адресу: www.worldbank.org.ru

Таблица 7. Рост ВВП и доходов населения, %

	2001	2002	2003	2004-9М	1998-2004
Реальные располагаемый денежный доход	10.0	10.3	14.5	9.8	28.0
Реальный ВВП	5.0	4.3	7.3	7.0е	39.4
Реальная заработная плата	19.9	16.2	10.4	13.3	41.8

Источник: Росстат, оценки ВБ

В течение последних лет, характеризующихся быстрым экономическим ростом, уровень безработицы (по определению МОТ), в целом, оставался удивительно стабильным. Тем не менее, последние оценки свидетельствуют о некотором сокращении безработицы в 2004 г.. Обычное сезонное сокращение безработицы (во второй половине года и особенно летом) в 2004 г. было значительно больше, чем в 2003 г.: средний уровень безработицы (по определению МОТ) снизился с 8,7 процентов за первые пять месяцев 2004 г. до 7,5 процентов в июне-сентябре (в 2003 г. это снижение составило всего лишь 0,7 процента – с 9,0 до 8,3 процентов, соответственно). Сезонное сокращение безработицы привело к заметному снижению общего уровня безработицы: с 8,7 процентов в январе-сентябре 2003 г. до 8,2 процентов в январе-сентябре 2004 г. Если динамика безработицы будет такой же, как и в прошлом году, то общий уровень безработицы за 2004 г. может составить менее 8,0 процентов, что является самым низким показателем с 1993 г..

Очевидно, что положительная динамика доходов привела к дальнейшему сокращению бедности. Согласно последним данным Росстата, число людей, живущих ниже прожиточного минимума (в первой половине 2004 г. был оценен в 2 328 рублей или 80 долларов США), сократилось с 35,6 млн. человек (24,8 процентов населения России) в первой половине 2003 г. до 30,7 млн. человек (21,5 процентов) в первой половине 2004 г. Значительное сезонное снижение уровня бедности, которое наблюдается в четвертом квартале каждого года, говорит о том, что в 2004 г. общая доля бедного населения может опуститься ниже 20 процентов.

Новое российское правительство и экономическая стратегия

До сих пор новое российское правительство приспосабливалось к серьезным административным изменениям, которые произошли в середине 2004 г. После принятия решения о сокращении количества заместителей министра до двух человек некоторые министерства столкнулись с огромными трудностями в процессе дальнейшего распределения обязанностей. Кроме того, в настоящее время правительство готовит проект новой среднесрочной программы социально-экономического развития. Постановление правительства от 28 июля об «Основных направлениях деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2008 года» предполагает гораздо более активную роль правительства а также крупных государственных инвестиционных программ в экономике. Тем не менее, в правительстве существуют разные мнения по этому вопросу, и окончательное содержание среднесрочной программы социально-экономического развития пока остается неясным. Сейчас по целому ряду направлений проводятся серьезные структурные реформы, включая реформу бюджетной сферы и межбюджетных отношений, административную реформу, банковскую реформу, реформу социальной политики и реструктуризацию электроэнергетики. Некоторые из

этих направлений рассматриваются в настоящем и других выпусках Доклада об экономике России.

Несмотря на то, что Россия могла бы безусловно получить выгоду от инвестиций в ключевые инфраструктурные проекты, продолжающиеся в последнее время споры о более активной инвестиционной политике государства, вызывают определенные опасения. Во-первых, похоже, что разработчики «Основных направлений» исходили из предположения о том, что Центральный банк сможет контролировать инфляцию и укрепление реального курса рубля, по существу, независимо от фискальной политики и управления Стабилизационным фондом. В силу изложенных здесь причин такое предположение представляется нереалистичным на данном этапе развития России. Во-вторых, государственные инвестиционные программы в области инфраструктуры должны дополнять, а не заменять основных двигателей роста за счет совершенствования регулирования и сокращения чрезмерного вмешательства государства в экономику. Было бы полезно, если бы новое российское правительство продемонстрировало свое стратегическое намерение продолжить активную работу, направленную на достижение этой главной цели.

II. Банковский сектор и система страхования вкладов в России

В 2004 г. российский банковский сектор находился в центре внимания. Темпы восстановления, роста и развития банковского сектора России после кризиса 1998г. были весьма впечатляющими, несмотря на фактическое отсутствие каких-либо серьезных мер, направленных на его реформирование или реструктуризацию. Рост банковского сектора опережал рост ВВП. За период с 1998 по 2003гг. совокупный объем активов банковского сектора увеличился с 31,5% до 42,2% ВВП, капитал банков – с 4,8% до 6,1%, кредиты нефинансовому сектору – с 8,2% до 19,6%, а вклады населения – с 8% до 11,9%. Однако эти положительные тенденции были на некоторое время прерваны в первой половине 2004 г. ухудшением ликвидности банковского сектора и кризисом доверия, что стало свидетельством остающейся неустойчивости банковской системы. Также в 2004г. Центральный банк (ЦБ) и Правительство Российской Федерации инициировали проведение масштабных реформ, которые могут кардинально изменить банковский сектор России и его структуру в течение нескольких ближайших лет. Государственная система страхования банковских вкладов населения представляет собой важнейший элемент этой программы. Среди других ключевых элементов этой программы - новые стандарты финансовой отчетности, требования раскрытия информации, банковский мониторинг, процедуры финансового оздоровления или ликвидации банков, а также меры по защите прав кредиторов.

Целью настоящей аналитической записки является уточнение ряда вопросов, связанных с государственной системой страхования вкладов, широко обсуждаемой в России в последнее время. Хотя система страхования вкладов может потенциально принести России определенные выгоды, обеспечение успешной реализации этой программы обусловлено решением существенных проблем, стоящих перед Центральным банком и Агентством по страхованию вкладов. Эти организации должны иметь полномочия действовать независимо, решительно и беспристрастно при (а) определении пригодности банков для участия в системе, (б) проведении эффективного мониторинга банков-участников, а также (в) осуществлении своевременных мер, направленных на решение проблем отдельных банков. В силу указанных причин успех реализации системы страхования вкладов в России будет тесно связан с другими мерами, предусмотренными стратегией реформирования банковского сектора, в частности, теми, которые направлены на совершенствование систем отчетности, мониторинга, контроля, а также процедур оздоровления или ликвидации банков.

Эмпирические исследования в целом подтверждают важность взаимосвязи между механизмом финансового посредничества и экономическим ростом. Институциональная среда в странах переходной экономики Восточной Европы и СНГ благоприятствовала развитию финансовых систем с доминирующим банковский сектором. Но даже с учетом этого банковский сектор до сих пор играл довольно скромную роль в финансировании инвестиций в этих странах, а нераспределенная прибыль составляла львиную долю такого финансирования. С другой стороны, отсутствие стабильности в банковском секторе остается общей проблемой даже для восточноевропейских стран с переходной экономикой, которые добились значительного экономического и инвестиционного роста на относительно раннем этапе реформ (Венгрия, Чехия, Латвия, Литва). Эффективная система банковского регулирования и грамотная кредитно-денежная политика могут стать определяющими факторами при решении задач по минимизации такой нестабильности, предупреждению системных рисков и обеспечению основы для активного развития механизма рыночного финансового посредничества. Некоторые

недавние исследования подтверждают, что основные факторы, способствующие относительно успешному развитию системы коммерческих банков в странах с переходной экономикой, аналогичны факторам, стимулирующим развитие в нефинансовом секторе, и связаны с так называемыми *жесткими бюджетными ограничениями*, т.е. финансовой дисциплиной и реальным отказом от предоставления финансовой помощи несостоятельным организациям.²

Процесс становления коммерческих банков в России, начавшийся в конце 1980-х гг., был трудным и сложным. Многие банки были созданы в начале 1990-х гг. с целью использования временных возможностей, которые в значительной степени были исчерпаны уже во второй половине того же десятилетия (обслуживание целевых кредитов Центрального Банка нефинансовому сектору, спекулятивные операции на валютных рынках, обмен валюты при высоких спредах). Во второй половине 1990-х гг. наблюдался процесс быстрой консолидации группы крупных московских банков, ориентированных, прежде всего, на обслуживание государственного сектора (операции с государственными ценными бумагами (ГКО)), и обслуживание счетов и государственных программ федерального правительства и региональных органов власти в качестве «уполномоченных» банков. Исключительно низкий уровень ликвидности и платежной дисциплины в секторе предприятий, слабые институты защиты прав кредиторов, а также высокая прибыльность государственных ценных бумаг удерживали показатели коммерческого кредитования нефинансовому сектору на очень низком уровне. Макроэкономическая нестабильность и недоверие к банкам сделали наличные доллары предпочтительным средством сбережений для населения и способствовали дальнейшей концентрации вкладов населения в Сбербанке, государственном сберегательном банке.

Кризис 1998 г. привел российский банковский сектор в состояние, близкое к катастрофическому, и все же сектор довольно быстро восстановился даже при отсутствии серьезной капитализации или реструктуризации. (Рис. 8). В действительности, можно утверждать, что главный положительный вклад Центрального банка и Правительства РФ в развитие российского банковского сектора в течение послекризисного периода связан скорее с тем, чего власти *не сделали*, чем с тем, что они сделали. Не были предприняты меры ни по масштабной рекапитализации банков, ни выделению значительных ресурсов на цели рефинансирования; у банков было значительно меньше возможностей для получения прибыли от обслуживания государственных органов и не было государственной системы страхования вкладов. В этих условиях банки были вынуждены заботиться о себе сами, находясь в условиях жесткой конкурентной среды, ограниченного набора прибыльных операций и низкого уровня доверия населения. Банкам, имеющим просроченную задолженность перед иностранными кредиторами, приходилось решать проблемы доверия на международных финансовых рынках, в основном, самостоятельно. В то же самое время более высокая ликвидность и прибыльность в секторе предприятий создали возможности для формирования кредитных портфелей с потенциально высоким уровнем доходности. Таким образом, в попытках избежать банкротства банки столкнулись с острой задачей развития эффективно функционирующих механизмов коммерческого кредитования нефинансового сектора. Иными словами, Центральный банк и Правительство России добились значительных успехов в установлении жестких бюджетных ограничений для коммерческих банков, что привело к укреплению стимулов и институциональных

² Этот тезис убедительно аргументируется в работе Berglof, Erik; Bolton, Patrick (2002) "[The Great Divide and Beyond: Financial Architecture in Transition](#)," *The Journal of Economic Perspectives*, vol. 16, No. 1, pp. 77--100

характеристик банковской системы. Хотя темпы роста активов и объемов кредитования банковского сектора в по-прежнему слабой институциональной среде российских финансовых рынков также могут вызывать некоторую озабоченность, общие тенденции развития банковского сектора, начиная с 1999г., являются весьма положительными.

Рис. 8. Совокупные активы, кредиты и капитал банковского сектора (% ВВП)



Источник: ЦБ

Тем не менее, как отмечается в Стратегии развития банковского сектора, разработанной Центральным Банком и Правительством Российской Федерации в 2004г., банковская система России по-прежнему имеет целый ряд серьезных структурных проблем. В частности, доверие населения к банкам остается на низком уровне, банковские пассивы обычно состоят из краткосрочных и потенциально волатильных ресурсов, принадлежащий государству Сбербанк занимает монопольное положение на рынке частных вкладов (более 60%), а государственные гарантии на вклады населения в Сбербанке препятствуют развитию конкуренции на этом рынке. Кроме того, продолжающееся доминирование государственных банков делает механизм банковского регулирования более политизированным, затрудняя распространение жестких бюджетных ограничений в равной степени на всех участников банковского сектора. Указанная Стратегия предлагает широкомасштабные меры, направленные на решение этих и других проблем, включая реализацию системы страхования вкладов.

Система страхования вкладов существует почти во всех развитых странах. Во многих случаях она показала себя как эффективный инструмент укрепления доверия населения к банкам и помогала в предотвращении панического изъятия вкладов. Кроме того, в российском контексте система страхования вкладов может стимулировать создание конкурентного рынка для частных вкладов, который разрушит монополию Сбербанка, создав также предпосылки для его последующей приватизации. Несмотря на отмечающиеся в последние годы процессы дедолларизации, население России, по-видимому, продолжает держать огромную часть своих сбережений в иностранных (бумажных) активах, что предполагает большой потенциал для наращивания механизмов финансового посредничества в случае повышения уровня доверия населения к банкам.³ Страхование депозитов также, по-видимому, способствует

³ В недавно проведенном ОЭСР Экономическом обзоре Российской Федерации (2004) приводятся примерные расчеты «матрасных денег» в России, оцениваемые в объеме от 40 до 80 миллиардов долларов США по сравнению с 48 миллиардами, находящимися на частных депозитах в коммерческих банках. ОЭСР (2004) стр. 227.

снижению средних процентных ставок, по которым банки могут привлекать депозиты, что будет способствовать снижению процентных ставок для заемщиков.⁴

С другой стороны, страхование вкладов имеет также и отрицательную сторону. Главной проблемой является моральный риск (*moral hazard*). Наличие системы страхования вкладов может изменить стимулы для банков в сторону стратегии излишне рискованного инвестирования, и это, в частности, относится к банкам, имеющим относительно небольшой собственный капитал. В нынешних условиях плохо капитализированный банк, не имеющий устойчивой репутации, обычно испытывает трудности в привлечении вкладов населения из-за недостатка доверия. Таким образом, большая часть банков этой категории не работает со вкладами населения в больших масштабах и в основном работают с ограниченной группой юридических лиц. Однако, если бы такому банку была предоставлена государственная гарантия по вкладам, у него бы неожиданно появилась возможность привлекать вклады населения, возможно, даже по процентным ставкам выше рыночных, а затем использовать эти денежные средства для высоко рискованных инвестиций. Если такие инвестиции окупятся, владельцы банка разбогатеют. Если нет, банк обанкротится, потеряет только свой собственный (небольшой) капитал, а страховой фонд или государство (т.е. налогоплательщики) выплатят компенсации вкладчикам. Жестокая конкуренция и сужающиеся процентные спреды в российском банковском секторе также могут усилить соблазн для проблемных банков прибегнуть к такого рода безответственной и разрушительной стратегии.

Таим образом, страхование вкладов вовсе не обязательно снижает риск нестабильности банковского сектора. Хотя этот механизм в целом оказывает положительное воздействие на рост доверия вкладчиков и может уменьшить вероятность «набегов на банки», он также может повысить уровень риска инвестиционных стратегий банков, что потенциально ведет к увеличению числа банкротств среди банков. Если эти риски коррелируют на уровне нескольких банков, то это может превратиться в системный риск. Похожие проблемы поражали даже некоторые наиболее экономически развитые страны. В качестве примера часто делаются ссылки на ссудно-сберегательные учреждения США, многие из которых воспользовались системой страхования вкладов и отсутствием надлежащего регулирования в 1980-х гг. для того, чтобы заняться спекулятивными инвестициями на рынке недвижимости. Резкое увеличение цен на недвижимость превратило многих владельцев таких организаций в миллионеров. Однако этот спекулятивный пузырь в конце концов лопнул, а последовавшее за этим падение цен на недвижимость привело к серии крупномасштабных банкротств, которые из-за системы страхования вкладов стоили налогоплательщикам США порядка \$124 млрд.⁵ В целом недавние эмпирические исследования, проведенные по многим странам, ставят под сомнение тезис о том, что наличие системы страхования вкладов снижает вероятность возникновения финансового или банковского кризиса.⁶ Доверие вкладчиков к коммерческим банкам является положительным явлением только, когда это доверие оправдывается.

⁴ См. Demirgüç-Kunt, Asli; Huizinga, Harry (2004), "Market Discipline and Deposit Insurance," *Journal of Monetary Economics*, vol. 51, pp. 375-399.

⁵ Curry, Timothy and Shibut, Lynn (2000), "The Cost of the Savings and Loan Crisis: Truth and Consequences," *FDIC Banking Review* vol. 13, no. 2

⁶ См. Demirgüç-Kunt, Asli; Detragiache, E. (2002), "Does Deposit Insurance Increase Banking System Stability? An Empirical Investigation." *Journal of Monetary Economics* vol. 49, pp. 1373-1406

С учетом высказанной озабоченности положительный эффект от введения системы страхования вкладов в России будет обусловлен именно способом ее реализации. Проблема *морального риска* может быть смягчена и взята под контроль с помощью механизма отбора для допуска в систему страхования вкладов и регулярно проводимого эффективного мониторинга рисков банков-участников. У банка, капитализированного надлежащим образом, меньше стимулов к принятию на себя избыточных рисков, поскольку банку пришлось бы смириться с потерей существенного объема его собственных ресурсов в случае банкротства. Во-вторых, Центральный банк может обеспечить принудительное исполнение регулятивных требований, которые напрямую ограничивают связанные с рисками компоненты в портфелях коммерческих банков. Таким образом:

- ***Государственная система страхования вкладов должна распространяться только на банки, которые имеют высокую степень капитализации и могут подлежать эффективному надзору со стороны Центрального Банка.*** На плохо капитализированные банки или банки, не удовлетворяющие в достаточной мере требованиям финансовой прозрачности, государственную систему страхования вкладов распространять не следует, поскольку это приведет к существенному искажению стимулов в сторону инвестиций с высоким риском.
- ***Система государственного страхования налагает на Центральный банк (и Агентство по страхованию вкладов) большую регулятивную нагрузку*** по обеспечению эффективного мониторинга уровня рисков коммерческих банков-участников, постоянной проверке достаточности их капитала, оценке качества управления и системы финансового контроля, и принятию незамедлительных мер для исправления возможных нарушений в их поведении.

С учетом приведенных выше соображений основная логика нынешней Стратегии развития банковского сектора Российской Федерации понятна. С одной стороны, стратегическая цель заключается в создании равных условий для развития рынка частных вкладов, который может разрушить монополию Сбербанка и дать серьезный толчок развитию частных банков и механизму финансового посредничества. С другой стороны, право работать с частными вкладами и получить доступ в государственную систему страхования будет предоставлено только тем банкам, которые хорошо капитализированы и могут эффективно контролироваться Центральным Банком. Стратегия также определяет дополнительные меры, направленные на совершенствование системы мониторинга коммерческих банков и повышение возможностей Центрального банка решать проблемы в более ускоренном и эффективном режиме.⁷ Максимальный размер страхуемого вклада довольно скромно по международным меркам (100 000 рублей), хотя граждане смогут увеличить страхуемую сумму, имея счета одновременно в нескольких банках или открыв счета на имя членов своей семьи. По-видимому, именно это произошло в Украине, где недавнее введение системы страхования вкладов привело к очень быстрому росту количества счетов граждан на сумму, точно соответствующую установленному страховому лимиту.

Эффективный мониторинг капитала банка и достаточности его собственных средств представляется задачей особой важности для Центрального банка. Как подчеркивалось выше, проблема искажений стимулов в следствие морального риска становится

⁷ Эта последняя задача была решена в принятых *Изменениях к Федеральному закону о несостоятельности (банкротстве) финансовых организаций от 31 Июля 2004г. (№121-ФЗ)*.

особенно серьезной тогда, когда размер собственного капитала, который банк может потерять в случае банкротства, невелик. В прошлом российские банки могли манипулировать искусственно рассчитанной балансовой стоимостью своего капитала с помощью различных схем, включающих в себя операции с аффилированными организациями по выдаче кредитов и приобретению акций. Таким образом, для эффективного мониторинга капитальной позиции российских банков Центральному банку будет необходимо получить подробную информацию о владельцах банка, его аффилированных организациях а также консолидированного баланса всей банковской или финансово-промышленной группы. Становится крайне трудно осуществлять мониторинг реальной капитализации коммерческого банка в отсутствие консолидированного надзора.

Для решения новых задач Центральный банк вводит качественно новый тип мониторинга, в рамках которого меньший акцент делается не соблюдении конкретных пруденциальных норм (которые зачастую легко поддаются манипулированию) и подразумевающий комплексную качественную оценку рисков отдельных банков на основе лучшей международной практики. Помимо стандартной оценки рисков кредитного портфеля, диверсификации, достаточности капитала, ликвидности, прибыльности и раскрытию информации Центральный банк теперь уделяет пристальное внимание таким показателям как прозрачность структуры собственности и качество системы управления банком. Стратегия развития банковского сектора в Российской Федерации также предполагает изменение в законодательстве, которое бы следовало полному применению Основных Базельских принципов, в том числе для создания необходимых условий для эффективного надзора. Таким образом, Центральный банк действительно принимает меры, направленные на укрепление его регулятивного потенциала, с целью решения новых задач, возникших вследствие введения системы страхования вкладов.

В краткосрочной перспективе Центральному банку и Агентству по страхованию вкладов также придется принимать трудные решения относительно пригодности коммерческих банков для участия в системе страхования вкладов. Для успешной реализации этой программы будет необходимо исключить из числа участников недокапитализированные банки или банки, не удовлетворяющие требованиям четкости и прозрачности раскрываемой информации. Некоторые из таких банков скорее всего задействуют свои политические связи в попытке оказать влияние на результаты этого процесса. Следовательно, потребуются особые усилия для защиты независимости и беспристрастности Центрального Банка на этом переломном этапе реформирования и развития сектора коммерческих банков России. В целом, очень важно, чтобы основные институты банковского надзора (ЦБ и АСВ) хорошо финансировались и имели независимость при осуществлении своих функций.

Система страхования вкладов потенциально может сыграть ключевую роль в содействии росту, реструктуризации и развитию российской банковской системы в средне- и долгосрочной перспективе. Стратегия развития банковского сектора Российской Федерации содержит комплекс мер, направленных на решение серьезных проблем банковского регулирования, являющихся результатом введения системы страхования вкладов. Успех реформ будет зависеть от успешной реализации этих мер, обусловленной решимостью Центрального Банка и Правительства Российской Федерации.

III. Новый взгляд на бедность в России

В настоящем разделе обобщаются выводы последнего Доклада по оценке бедности в Российской Федерации (Доклад), подготовленного Всемирным банком⁸. Этот доклад имеет два основных преимущества по сравнению с аналогичными предшествующими работами (опубликованными в 1995 и 2000 гг.) Во-первых, все предыдущие доклады, посвященные проблеме бедности в России, вынуждены были использовать данные российской системы мониторинга экономического состояния и здоровья населения (РЛМС), а также нескольких других официально опубликованных нерегулярных обследований. В этом Докладе впервые удалось использовать огромный массив данных Обследования бюджетов домашних хозяйств (ОБДХ), которое регулярно проводится Росстатом с участием сорока девяти тысяч российских домохозяйств. Во-вторых, в Докладе представлен практически первый в своем роде анализ параметров бедности, полученных в рамках НОБУС, обследования, проведенного Росстатом в 2002 г. и посвященного проблеме доступности социальных услуг для населения. Благодаря этому был составлен более точный профиль бедности и проведена оценка эффективности социальных систем.

Динамика бедности: достижения последнего времени и задачи на будущее

В период между 1999 и 2002 гг. России удалось сократить бедность вдвое – с 41,5 процента в 1999 г. до 19,6 процентов в 2002 г. (рисунок 9).⁹ Тем не менее, в 2002 г. бедным оставался каждый пятый россиянин. Это не позволяет властям успокоиться на достигнутом, и они стремятся сократить уровень бедности к 2007 г. еще в два раза.

В принципе, это цель достижимая, но крайне сложная. Для достижения желаемого сокращения бедности необходим рост потребления на душу населения на уровне, как минимум, 5 процентов в год. Это потребует еще более высоких темпов роста ВВП, так как текущая ситуация, при которой потребление растет быстрее, чем ВВП, скорее всего, не сохранится в долгосрочной перспективе. В том случае, если рост потребления составит всего лишь 3 процента в год, уровень бедности сократится примерно на одну треть (рисунок 10). Более того, нельзя рассчитывать на то, что дальнейший экономический рост приведет к такому же росту потребления на душу населения, как это было в посткризисный период. Простые экстраполяции опасны, поскольку факторы и особенности экономического роста меняются со временем.

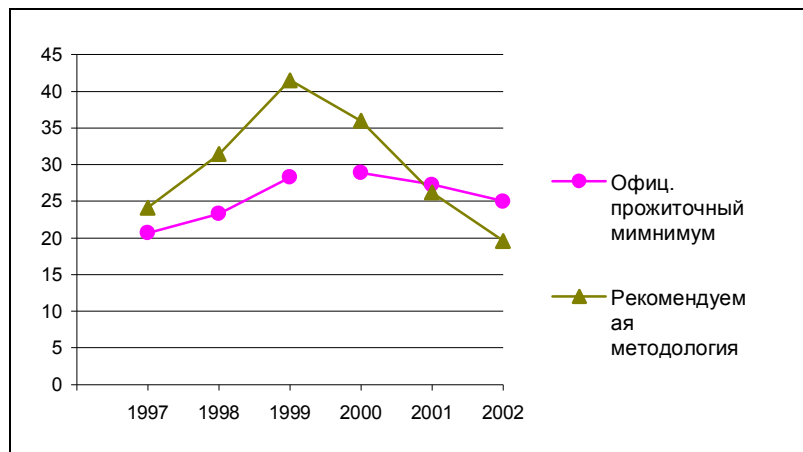
Быстрое восстановление уровня заработной платы после кризиса (один из ключевых факторов, определяющих темпы сокращения бедности) стало возможным благодаря тому, что ему предшествовало резкое падение уровня заработной платы (рисунок 11).

⁸ С полным текстом Доклада по оценке бедности в Российской Федерации за 2004 год можно ознакомиться на сайте www.worldbank.org.ru

⁹ В официальных оценках бедности для определения бедных домохозяйств используется официальная черта бедности, учитывающая «денежные доходы населения», т.е. мера, скорректированная в соответствии с национальными счетами в рамках определенной модели. Официальная черта бедности (прожиточный минимум) была принята в 1992 г. и применялась до 1999 г., включительно. Начиная с 2000 г., используется пересмотренная граница бедности. С учетом того, что в 2000 г. была изменена официальная методика оценки бедности, в результате чего повысилась черта и, следовательно, расчетный уровень бедности, официальные оценки бедности до и после 2000 г. не вполне сопоставимы. В докладе Банка предложена методика оценки бедности, опирающаяся на данные о потреблении домохозяйств, полученные в рамках ОБДХ, и регионально установленную черту бедности, рассчитанную с учетом особенностей поведения домохозяйств, выявленное в ходе ОБДХ. Рекомендованная черта бедности зависит от конкретного человека и региона и учитывает межрегиональные ценовые различия, разницу в потребностях, обусловленную климатическими факторами, а также экономию от масштаба. В 2002 г. черта бедности составляла в среднем 1 056 рублей в месяц из расчета на каждого члена семьи. С учетом паритета покупательной способности это составляет 3,54 доллара США в день на одного человека.

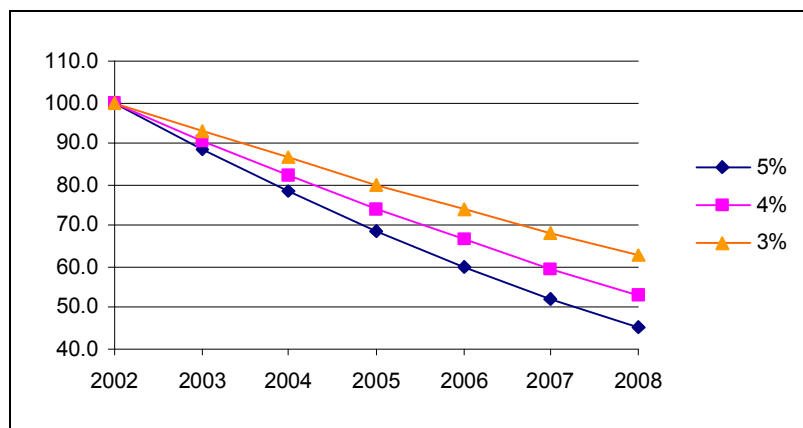
Однако, вопрос о том, сможет ли заработная плата повышаться такими же темпами и в будущем, пока остается открытым.

Рис. 9. Индекс бедности, %¹⁰



Кроме того, если дальнейший рост будет сопровождаться усилением неравенства, его влияние на сокращение бедности будет еще меньше, чем показано на рисунке 10. Среди государств СНГ Россия уже сейчас относится к числу стран с наибольшим неравенством, хотя по международным меркам уровень неравенства в России считается умеренным. В 2002 г. индекс Джини, отражающий неравенство в потреблении (с поправкой на значительные пространственные вариации, различия в потребностях и экономию от масштаба домохозяйств) составлял в России около 33 процентов¹¹.

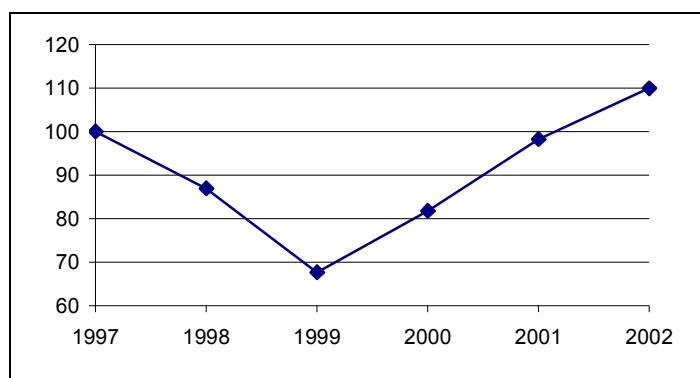
Рис. 10. Моделирование тенденций изменения бедности при различных сценариях роста (индекс числа бедных, 2002=100)



¹⁰ Индекс бедности показывает долю населения, находящегося ниже выбранной черты бедности.

¹¹ Нескорректированный индекс Джини равнялся 37 процентам в 2002г. И все же, мы считаем уровень индекса, равный 33 процентам, более правильным. Оценки неравенства на основании номинального, а не реального потребления на душу населения, получаются завышенными, так как стоимость жизни выше в богатых регионах. Официальные оценки неравенства не учитывают ни региональных различий в уровнях цен, ни типов и размеров домохозяйства.

Рисунок 11. Индекс реальной средней ставки заработной платы (1997=100)



Понимание характера и структуры бедности может помочь формированию стратегии сокращения бедности

Для того, чтобы определить, можно ли достичь желаемого снижения уровня бедности только за счет устойчивого роста, необходимо понять, что собой представляют бедные россияне и в чем причина их бедности. В частности, выявление наиболее уязвимых категорий населения важно для разработки специальной экономической политики влияния на очаги глубокой бедности, которые могут оказаться нечувствительными к общему улучшению экономической ситуации. В Докладе Банка приведены детальные сравнения по различным параметрам, которые кратко представлены ниже.

- ***В сельской местности вероятность бедности выше.*** Согласно оценкам, 30,4% сельского населения находится за чертой бедности, в то время как доля бедных среди горожан составляет всего лишь 15,7%.
- ***Проживание в малых и удаленных от центра городах связано с более высоким риском бедности, чем проживание в крупных городах.***¹² Согласно оценкам, в Москве доля бедных гораздо меньше (6,6 процентов), чем в других городах (17 процентов).
- ***У детей выше риск бедности. Среди детей до 16 лет уровень бедности значительно выше среднего – 26,7 процентов.*** У детей младшего возраста риск бедности выше, чем у детей старшего возраста. Это является основанием для осуществления проектов в области социального обеспечения детей и адресного использования части средств социальной помощи на нужды семей с детьми.
- ***У безработных вероятность бедности выше, чем у тех, кто имеет работу.*** Каждый третий безработный относится к категории бедных, в то время как среди населения в целом бедным является каждый пятый.
- ***Вероятность оказаться за чертой бедности для горожан с образованием не выше начального на 50 процентов выше, чем для остальных россиян.***

¹² Этот вывод опирается на результаты обследования НОБУС, однозначно свидетельствующие о том, что чем меньше размер города, тем выше уровень бедности.

Однако, каждая из вышеперечисленных уязвимых категорий составляет лишь небольшую часть населения. Следовательно, нужно рассмотреть проблему на более общем уровне, т.е. определить такие категории россиян, которые составляют основную долю бедных. Этот подход дает альтернативную картину бедности:

- **Большинство бедных проживают в работающих семьях, где работают один или несколько членов домохозяйства.** Около 88 процентов бедных проживают в домохозяйствах, где работает, как минимум, один человек.
- **Около одной трети бедных проживают в домохозяйствах, не имеющих детей,** еще одна треть проживают в домохозяйствах, имеющих одного ребенка, остальные живут в домохозяйствах, имеющих двух или более детей. Следовательно, программы сокращения бедности, ориентирующиеся исключительно на многодетные домохозяйства, не смогут охватить значительное число бедных.
- **Большинство бедных проживают в городах.** Около 58,5 процентов бедных живут в городах. Эта цифра отражает тот факт, что большинство россиян (73,2 процента) проживают в городах, притом, что у сельских жителей вероятность бедности почти в два раза выше, чем у горожан.

Подводя итоги, можно сказать, что наиболее остро проблема бедности стоит для жителей небольших городских поселений и сельских жителей, для безработных и для детей, в то время как большинство бедных составляют проживающие в городах работающие семьи, имеющие детей, где заработная плата кормильцев недостаточна для обеспечения потребления всей семьи выше уровня бедности.

Уровень бедности характеризуется большими межрегиональными различиями: в 2002 г. он варьировался от 3,1 процента до 55,6 процентов. Несмотря на то, что некоторые из этих различий обусловлены различиями в уровне урбанизации, уровне образования и безработицы, значительное межрегиональное неравенство остается даже в том случае, если сделать поправку на все эти особенности. Если взять жителей с одинаковыми индивидуальными характеристиками в Москве и республике Тыва, то вероятность, что они будут бедными в республике Тыва в три раза выше, чем в благополучной Москве.

Однако в период восстановления после кризиса, которое оказало благоприятное воздействие и на богатые, и на бедные регионы, различия между регионами не увеличились. В 1997-2002 гг. уровень межрегионального неравенства оставался стабильным и даже немного снизился. Общее неравенство потребления можно разложить на две составляющих: межрегиональное неравенство и внутрирегиональное неравенство. Есть данные, свидетельствующие о высоком уровне межрегионального неравенства в 1997-1998 гг., которое затем сократилось. К тому же, в более благополучных регионах восстановление не привело ни к более быстрому росту экономики, ни к более быстрому росту потребления в домохозяйствах по сравнению с более бедными регионами.

Кроме ориентации на экономический рост, дополнительными направлениями стратегии сокращения бедности должны стать повышение адресности социальной

политики и разработка специальных мер, направленных на ликвидацию очагов глубокой бедности.

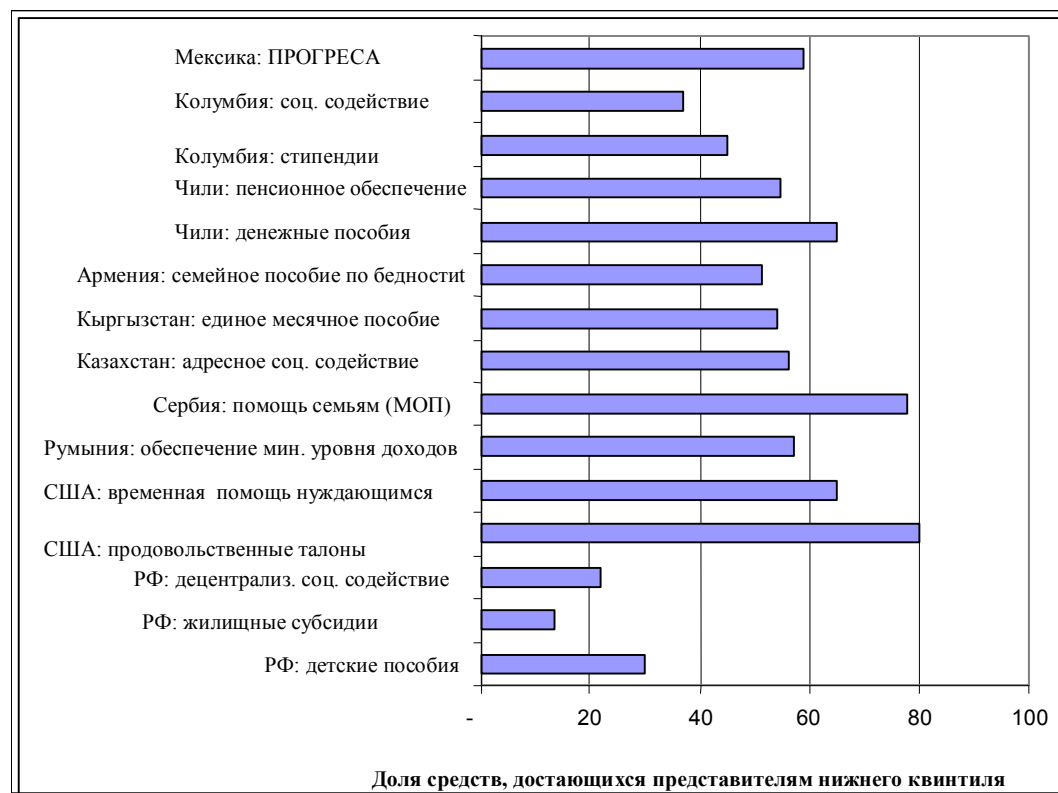
В Докладе сделан вывод, что экономическая политика стимулирования экономического роста остается, как и в предыдущие годы, наиболее эффективным способом достижения цели сокращения бедности и является **первым направлением стратегии сокращения бедности**. В то же время, в докладе подчеркивается, что у правительства есть огромный неиспользованный резерв для сокращения бедности за счет перераспределения расходов на социальные нужды. Льготы, от которых богатые выигрывают больше, чем бедные, составляют около 4 процентов ВВП. Постепенный отказ от этих регрессивных субсидий и замена их адресной социальной помощью может стать **вторым направлением государственной стратегии сокращения бедности**.

Необходимо резкое улучшение показателей адресности программ помощи бедным.

В настоящее время две программы характеризуются наиболее высокой долей участия бедного населения: это программа детских пособий и программы децентрализованной социальной помощи. Однако, даже в этих программах лишь около 30 и 28 процентов получателей, соответственно, относятся к беднейшим 20% населения, т.е. более двух третей средств, предназначенных бедным, оказываются переданными домохозяйствам, не являющимся бедными. Более того, за исключением детских пособий, средний размер пособий, получаемых обеспеченными гражданами, превышает средний размер пособий, получаемых бедными. Как показано на рисунке 12, российские программы адресного содействия значительно уступают по своей эффективности программам адресной помощи в других странах.

Рисунок 12. Сравнительная эффективность адресных программ

(Доля средств, достигающих представителей нижнего квинтиля в отдельных странах)



Доклад рекомендует применение балльной методики для оценки нуждаемости. Это существенно сократит происходящую в настоящее время утечку средств в семьи, не относящиеся к бедным.

Кроме того, необходимо повысить адресность социальных расходов в целях решения недавно появившейся проблемы доступности таких государственных услуг, как образование и медицинское обслуживание. Без принятия серьезных мер, направленных на решение этой проблемы, может возникнуть замкнутый круг воспроизводства беднейших слоев общества. В этом отношении наиболее тревожным признаком является то, что, несмотря на высокий процент россиян, посещающих и оканчивающих обязательную школу, дети из бедных семей имеют меньше возможностей получения дошкольного, специального и высшего образования, поскольку его доступность все больше зависит от уровня дохода и благосостояния. Это должно стать одним из главных вопросов для разработчиков экономической политики, поскольку дети, изначально отстающие от своих сверстников по навыкам обучения, обычно остаются отстающими до конца. К тому же, дети из менее обеспеченных российских семей более склонны не продолжать образование после окончания обязательной школы. По состоянию на 2003 г. взрослое население, имеющее самые низкие доходы, училось в школе в среднем на 2-3 года меньше, чем население с самыми высокими доходами. Это негативно сказывается на их перспективах в жизни. Так как различия в отдаче от образования увеличились, для детей из бедных семей риск стать бедными взрослыми находится на уровне выше среднего.

Аналогично, отсутствие доступа к высококачественному медицинскому обслуживанию чревато формированием устойчивой бедности. Уже сейчас у бедных россиян показатели здоровья хуже, чем у более благополучных граждан. Эта ситуация отражает двойную причинно-следственную связь: бедность обуславливает плохое здоровье, а плохое здоровье не дает бедным вырваться из бедности. В настоящее время приходится платить – и официально, и неофициально – за все виды медицинских услуг. Согласно оценкам, население сейчас оплачивает из собственного кармана от 30 до 55 процентов общего объема расходов на здравоохранение. При этом для бедных и малоимущих групп населения наличные платежи составляют большую долю от общего объема потребления независимо от вида услуги или способа ее предоставления. Следовательно, последние тенденции в медицинском обслуживании наносят непропорционально большой ущерб малоимущим.

Неудивительно, что все вышеперечисленные проблемы еще острее для наиболее уязвимых категорий населения. Следовательно, адресные меры в целях ликвидации очагов глубокой бедности должны стать **третьим направлением стратегии борьбы с бедностью**. Такие меры должны быть адресованы детям, а также жителям малых городов, сельской местности и депрессивных регионов.

Задачей второго этапа программы исследования бедности в России, осуществляемой Банком, станет разработка специальных мер, нацеленных на борьбу с устойчивой бедностью. Для этого необходимы более полные сведения о профиле и карте бедности в конкретных регионах. Работа в этом направлении будет включать в себя анализ вероятных воздействий на уровень бедности новых инициатив правительства в социальной сфере. В частности, мы проведем анализ того, как повлияли на бедность перевод льгот в денежную форму и перераспределение функций социальной защиты населения между федеральным правительством и региональными органами власти.

Table 8: Основные экономические показатели

Показатели производства	2000	2001	2002	2003	2004									
					Янв	Фев	Мар	Апр	Май	Июнь	Июль	Авг	Сен	Окт
ВВП, %, в годовом выражении ^{1/}	10.0	5.1	4.7	7.3	-	-	7.5	-	-	7.4	-	-	-	-
Промышленное производство, % по сравнению с предыдущим пер	11.9	4.9	3.7	7.0	7.5	8.7	6.6	6.7	5.5	9.2	4.4	6.8	3.5	3.5
Инвестиции в основной капитал, % по сравнению с предыдущим пер	17.4	8.7	2.6	12.5	13.7	13.2	12.6	12.5	12.5	11.8	10.7	11.6	8.7	
Бюджетно-финансовые показатели														
Сальдо федерального бюджета, % ВВП ^{1/}	2.3	3.0	2.3	1.7	9.6	2.1	3.6	3.2	3.8	4.4	0.0	4.6	4.9	3.8
Первичный профицит (+), % ВВП ^{1/}	4.7	5.5	4.4	3.4	10.6	4.3	5.9	4.9	5.3	5.8	0.0	6.1	6.4	4.1
M2, % по сравнению с предыдущим пер	58.8	44.6	34.1	44.8	0.0	3.8	2.6	1.8	1.2	4.6	-1.4	0.6	1.9	
Инфляция (ИПЦ), % по сравнению с предыдущим пер	20.2	18.6	15.1	12.0	1.8	1.0	0.8	1.0	0.7	0.8	0.9	0.4	0.4	1.1
Номинальный валютный курс, % по сравнению с пред. пер / (-) повыш./	4.3	7.0	5.4	-7.3	-3.2	0.1	-0.1	1.4	0.4	0.1	0.3	0.5	-0.1	
Реальный эффективный валютный курс, 1997=100	66.9	79.4	82.0	84.9	88.0	89.7	91.3	92.0	91.8	91.2	91.1	91.4		
Реальный эффективный валютный курс, % по сравнению с пред. пер	7.3	18.7	3.3	3.5	1.4	1.9	1.8	0.8	-0.2	-0.7	-0.1	0.3		
Золотовалютные резервы, млрд. долл. США, конец периода	28.0	36.6	47.8	76.9	84.0	86.3	83.4	82.7	85.6	88.2	88.6	88.7	95.1	107.3
Показатели платежного баланса														
Сальдо счета текущих операций, млрд. долл. США	46.3	35.1	32.8	35.9	-	-	11.0	-	-	22.6	-	-	35.9	
Торговый баланс, млрд. долл. США	60.7	48.1	46.3	60.5	6.5	5.6	6.0	6.4	5.9	5.9	6.3	8.0	8.4	
Объем экспорта, млрд. долл. США	105.6	101.9	107.3	135.9	11.8	12.0	13.6	14.2	13.4	13.8	14.5	16.2	16.5	
Объем импорта, млрд. долл. США	44.9	53.8	61.0	75.4	5.3	6.4	7.6	7.8	7.4	7.9	8.3	8.1	8.1	
Средняя экспортная цена российской нефти, долл. США / баррель	24.0	20.9	21.0	23.9	25.0	24.8	26.1	27.0	29.7	30.5	31.4	35.0	35.8	37.5e
Показатели финансового рынка														
Ставка рефинансирования ЦБ РФ, конец периода	25.0	25.0	21.0	16.0	14.0	14.0	14.0	14.0	14.0	13.0	13.0	13.0	13.0	13.0
Средняя процентная ставка по депозитам для предприятий	8.7	8.5	6.9	4.4	3.9	3.6	4.5	4.1	5.4	9.2	3.4			
Средняя ставка по кредитам для предприятий	24.3	17.9	15.8	13.1	12.4	12.2	11.8	12.1	12.9	11.7	11.1			
Реальная средняя ставка по рублевым кредитам, (дефлировано по ИПЦ)	-15.8	-1.1	3.9	-2.2	-4.2	-6.2	-6.9	-7.8	-9.2	-11.8	-11.4			
Чистые кредиты реальному сектору, млрд. руб.	-15	486	479	898	-14	70	123	158	52	116	103			
Доля долгосрочных кредитов предпр. в общих кредитах, %	25	21	25	30	29	29	29	28	28	28	28			
Индекс фондового рынка (РТС)	142.4	260.1	359.1	567.3	611.1	670.1	752.7	631.1	581.1	583.3	540.3	584.7	631.4	663.7
Финансы предприятий														
Доля убыточных компаний ^{1/}	41.6	38.4	43.4	41.3	38.6	39.5	42.9	42.7	41.3	40.2				
Прибыльность (чистая прибыль / объем продаж), % ^{1/}	32.7	25.6	17.4	20.7			28.9			25.2				
Неденежные расчеты (% от общего объема продаж)	30.7	22.3	18.0	14.2	11.0	8.8	11.7	10.5	10.7	11.0	10.0			
Доходы, бедность и рынок труда														
Изменение задолженности по заработной плате, % к пред. пер.	-51.4	-26.5	-5.2	-34.4	20.8	15.1	-15.6	-9.2	12.3	8.1	7.5	-10.3	-5.8	
Реальные располагаемые доходы, 1999 = 100	112.0	121.7	135.5	154.1	155.3	159.5	169.1	175.4	159.6	179.7	183.6	180.2	188.8	
Средняя заработная плата в долл. США	80.2	112.4	138.6	179.4	208.2	210.1	230.7	227.0	226.9	211.1	216.0	207.3	221.0	
Доля населения с доходами ниже прожиточного минимума, % ^{1/}	28.9	27.3	24.2	20.6	-	-	22.1	-	-	21.5	-	-		
Уровень безработицы (% по определению МОТ)	10.4	8.7	7.9	8.4	9.2	9.6	9.0	8.3	7.6	7.5	7.5	7.5	7.4	

^{1/} Нарастающим итогом с начала года

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