

Доклад об экономике России¹

В мировой экономике продолжилось углубление рецессии, при этом снижение производства и сокращение занятости во многих странах, в том числе и в России, оказались более существенными, чем ожидалось. Прогнозируется, что в 2009 г. производство в мировой экономике сократится на 2,9%, при этом наиболее негативные последствия испытают страны с высоким уровнем доходов. Что касается воздействия на реальную экономику и социальный сектор России, то оно также оказалось более существенным, чем прогнозировалось несколько месяцев назад. В результате реальный ВВП России может сократиться примерно на 7,9% в 2009 г. К концу года уровень безработицы может повыситься до 13%, а уровень бедности – до 17,4%, при этом доля российского среднего класса, определяемого по уровню потребления, может снизиться на 10% - с 55,6% до 51,2% (на 6,2 млн. человек). Между тем, крупный пакет мер по стимулированию экономики, а также постепенное повышение цен на нефть и снижение инфляции могут создать более благоприятные условия во втором полугодии, в результате которых в 2010 г. российская экономика сможет возобновить умеренный экономический рост. Однако, учитывая слабый спрос на мировых рынках, внешнеэкономическая конъюнктура для России в течение следующих 18 месяцев будет оставаться сложной. Приоритеты экономической политики в краткосрочной перспективе по оказанию социальной помощи, поддержке инфраструктуры, а также малых и средних предприятий сохраняют свою актуальность. В условиях более жестких кредитных ограничений для правительства и частного сектора в пост-кризисный период, России необходимо ускорить осуществление структурных реформ, направленных на диверсификацию экономики, рост производительности и улучшение конкурентоспособности.

№ 19
Июнь 2009

- I** **Последние тенденции экономического развития в мире и России** **стр. 1**
- Мировая экономика — влияние кризиса увеличилось в первом квартале 2009 г.
Производство и инвестиции: резкое сокращение.
Внутренний спрос: резкий спад.
Рынок труда: резкая коррекция.
Платежный баланс: улучшение на фоне растущих цен на нефть.
Денежно-кредитная и валютная политика: смягчение денежно-кредитной политики, рост волатильности валютного курса.
Бюджетная политика: увеличение дефицита и сокращение фискальных резервов по мере реализации планов бюджетного стимулирования.
Задачи экономической политики на перспективу.
Экономический и социальный прогноз на 2009-2010 годы.*
- II** **Специальные темы**
- II** *Время испытаний в России: как облегчить доступ к жизненно необходимым и важнейшим лекарственным средствам и повысить эффективность расходов на медикаменты?* **стр. 18**
- III** *Россия должна действовать оперативно, чтобы уменьшить уязвимость экономики к изменению климата.* **стр. 27**



ВСЕМИРНЫЙ БАНК

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

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

Доклад об экономике России No. 19

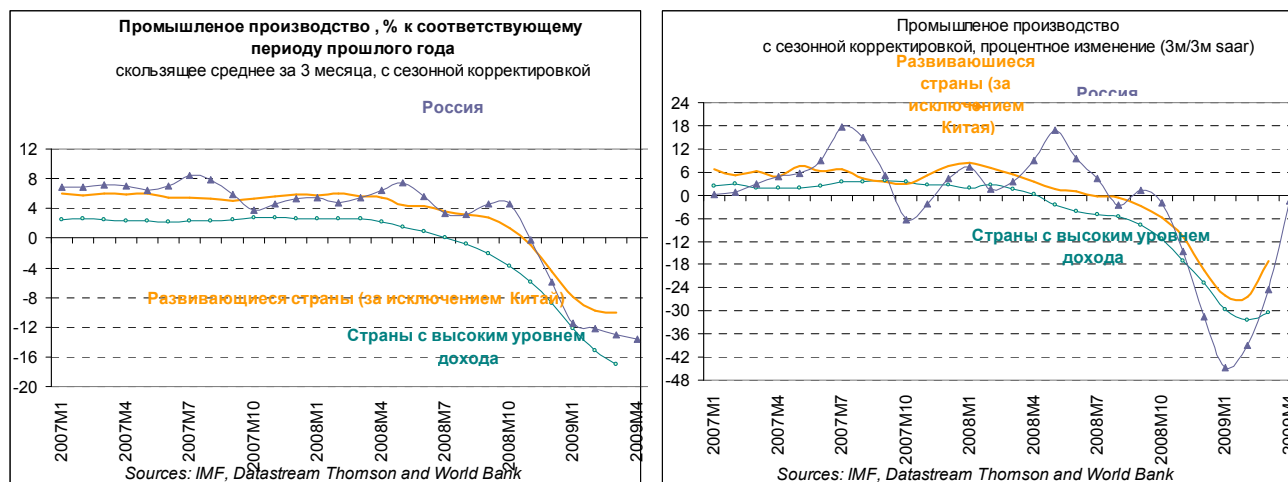
I. ПОСЛЕДНИЕ ТЕНДЕНЦИИ ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ

Резюме. В мировой экономике продолжилось углубление рецессии, при этом снижение производства и сокращение занятости во многих странах, в том числе и в России, оказались более существенными, чем ожидалось. Прогнозируется, что в 2009 г. производство в мировой экономике сократится на 2,9%, при этом наиболее негативные последствия испытают страны с высоким уровнем доходов. Что касается воздействия на реальную экономику и социальный сектор России, то оно также оказалось более существенным, чем прогнозировалось несколько месяцев назад. В результате реальный ВВП России может сократиться примерно на 7,9% в 2009 г. К концу года уровень безработицы может повыситься до 13%, а уровень бедности – до 17,4%, при этом доля российского среднего класса, определяемого по уровню потребления, может снизиться на 10% - с 55,6% до 51,2% (на 6,2 млн. человек). Между тем, крупный пакет мер по стимулированию экономики, а также постепенное повышение цен на нефть и снижение инфляции могут создать более благоприятные условия во второй половине 2009 г., в результате которых в 2010 г. российская экономика сможет возобновить умеренный экономический рост. Однако, учитывая слабый спрос на мировых рынках, внешнеэкономическая конъюнктура для России в течение следующих 18 месяцев будет оставаться сложной. Приоритеты экономической политики в краткосрочной перспективе по оказанию социальной помощи, поддержке инфраструктуры, а также малых и средних предприятий сохраняют свою актуальность. В условиях более жестких кредитных ограничений для правительства и частного сектора в пост-кризисный период, России необходимо ускорить осуществление структурных реформ, направленных на диверсификацию экономики, рост производительности и улучшение конкурентоспособности.

В первом квартале 2009 г. воздействие мирового финансового кризиса усилилось, вызвав резкий спад на развитых и развивающихся рынках, однако темпы падения сокращаются. Промышленное производство, торговля и мировой спрос сокращались беспрецедентными со времен Великой депрессии темпами. Значительно пострадали развитые страны. В первом квартале 2009 г. производство в странах ОЭСР сократилось на 2,1% (по сравнению с аналогичным периодом предыдущего года), что свидетельствует о более серьезном сокращении экономической активности и торговли по сравнению с последним кварталом 2008 г. В странах с высоким уровнем доходов по состоянию на март 2009 г. промышленное производство сократилось на 17% (по сравнению с аналогичным периодом предыдущего года на основе скользящего среднего значения за три месяца) по сравнению с достигнутым в октябре 2007 г. максимальным показателем роста в 2,7%. В развивающихся странах, за исключением Китая, в марте 2009 г. спад достиг 10%, что существенно ниже уровней, отмечавшихся в последние годы (рис. 1.1). Согласно подготовленному Всемирным банком текущему прогнозу мировой экономики, мировой реальный ВВП, вероятно, сократится на 2,9%, при этом наибольший спад произойдет в промышленном производстве. Мировая торговля, как ожидается, сократится на 9,7%.

Между тем, в мире появляются некоторые «зеленые ростки» – положительные признаки восстановления мировой экономики. Дефицит ликвидности, по-видимому, ослабевает, спрэды по суверенным облигациям сужаются, а отмеченный недавно рост цен на нефть положительно повлиял на настроения инвесторов в отношении развивающихся рынков, богатых природными ресурсами (см. врезку 1.1). В первом полугодии 2009 г. в результате существенного сокращения объемов добычи нефти странами ОПЕК средние цены на нефть повысились с низкого уровня, отмечавшегося в декабре. В мае среднемесячные цены на нефть достигли 58 долларов США за баррель. Однако рост цен на нефть ограничен в условиях продолжающегося сокращения мирового спроса на нефть. Всемирный банк скорректировал свой прогноз средних цен на сырую нефть на 2009 г. (марки Brent, Dubai и WTI) с 47,8 доллара США за баррель примерно до 55 долларов США за баррель (врезка 1.1 и рис. 2). Рост цен на нефть способствовал укреплению уверенности инвесторов по отношению к богатым ресурсами развивающимся рынкам, в том числе в России. По состоянию на 1 июня индекс РТС повысился на 85% с начала года, а более широкий индекс развивающихся рынков MSCI Emerging Markets Index вырос на 36% с начала 2009 года.

Рис. 1.1. Спад экономической активности в России и в других странах в IV квартале 2008 года и в I квартале 2009 года.



Производство и инвестиции: резкое сокращение

Ухудшение внешнеэкономической конъюнктуры – сокращение мирового спроса, падение цен на сырье и сокращение кредитных ресурсов – привели к ускорению темпов падения российской экономики в первом квартале 2009 года (таблица 1.1). Сокращение реального ВВП в первом квартале 2009 г. оценивается на уровне 9,8% по сравнению с ростом в 8,7% за аналогичный период 2008 г. (Росстат). Последние данные за апрель и май показывают, что сокращение российского ВВП может оказаться еще большим во втором квартале, из-за продолжающегося глубокого спада в промышленности (рис. 1.1).

Таблица 1.1. Основные макроэкономические показатели, 2006-2009гг.

	2006	2007	2008	1 кв. 2009	янв-апр 2009	янв-май 2009
Рост ВВП, %	7.7	8.1	5.6	-9.8	-9.8*	-10.1**
Рост промышленного производства (к соответствующему периоду прошлого года), %	6.3	6.3	2.1	-14.3	-14.9	-15.4
Рост инвестиций в основной капитал (к соответствующему периоду прошлого года), %	16.7	22.7	9.8	-15.6	-15.8	-17.7
Баланс федерального бюджета, % ВВП	7.4	5.4	4.1	-0.6	-3,3	-3.1
Индекс потребительских цен (ИПЦ), %	9.0	11.9	13.3	5.4	6.2	6.8
Текущий счет платежного баланса, млрд. долларов США	94.7	77.0	102.3	11,1	n/a	n/a
Уровень безработицы, % (средний за период)	7.2	6.1	6.4	9.4	9.6	9.7
Цена нефти марки Юралс, \$ за баррель	61.2	69.5	95.1	44.1	45.5	47.8
Золотовалютные резервы на конец периода, млрд. долларов США	303.7	478.8	427.1	383.9	383.9	404.2

Источники: Росстат, ЦБ РФ, Минфин, Блумберг

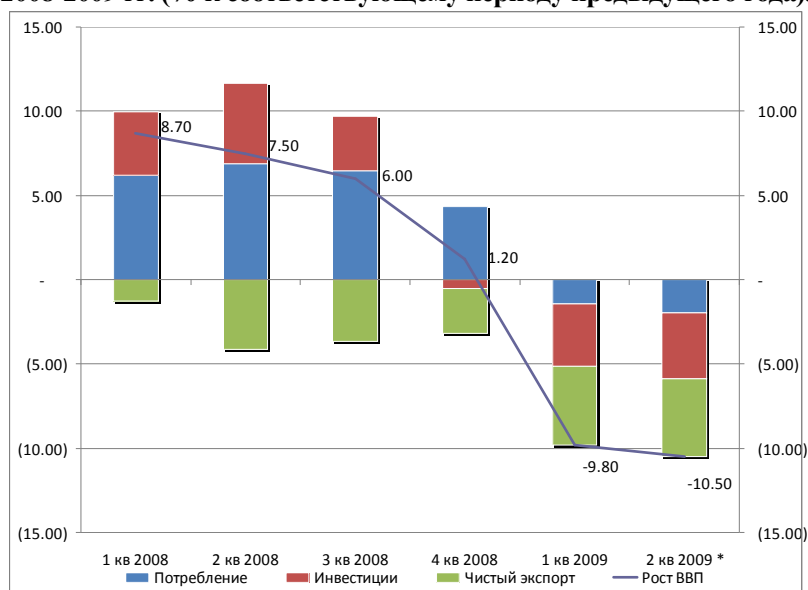
* предварительная оценка Министерства экономики РФ

** предварительная оценка Всемирного Банка

Внутренний спрос: резкий спад

*Слабый мировой спрос и неопределенность в отношении мировой экономики в сочетании с сокращением кредитных ресурсов и ростом безработицы по-прежнему сдерживают потребление и инвестиции в России (рисунок 1.2). Потребление домохозяйств – основной источник экономического роста в последние годы – в течение последнего квартала 2008 г. оставалось устойчивым, продемонстрировав рост свыше 8%, после чего, однако, в первом квартале 2009 г., согласно данным Министерства экономического развития, оно сократилось на 2,2% по сравнению с аналогичным периодом 2008 года. Изменение тенденции роста потребления домохозяйств, отчасти обусловленное резким повышением уровня безработицы, также нашло отражение в снижении темпов роста в розничной торговле (сокращение на 1,1% в первом квартале) и резком ухудшении потребительской уверенности. Согласно проведенному Росстатом опросу, индекс потребительской уверенности снизился до уровня минус 35%, что сопоставимо с уровнем, отмечавшимся в конце 1999 г. В результате проблем с ликвидностью в банковском секторе снижение **инвестиций**, уже начавшееся в четвертом квартале 2008 г., ускорилось в первом квартале 2009 г. Согласно оценкам Росстата, после резкого падения в конце 2008 г. совокупные инвестиции в основной капитал продолжили сокращаться в первом квартале 2009 г. – на 15,2%. Предварительные данные за апрель и май указывают на дальнейшее сокращение совокупного спроса во втором квартале 2009 г, при этом наблюдается более глубокое сокращение чистого экспорта в условиях резкого сокращения внешнего спроса.*

Рисунок 1.2. Источники реального роста ВВП в России со стороны спроса, квартальные данные, 2008-2009 гг. (% к соответствующему периоду предыдущего года).



Источник: Декомпозиция данных и оценки Всемирного банка основаны на данных Росстата.

* Прогнозные оценки Всемирного банка.

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

Потоки капитала на развивающихся рынках остаются весьма незначительными, несмотря на их стремительный рост до 22 млрд. долларов США в апреле 2009 г., при этом улучшение наблюдалось по всем направлениям капитальных потоков. В течение марта возрос объем банковского кредитования и операций на рынке акционерного финансирования. Однако, несмотря на такой рост, потоки капитала за первые пять месяцев 2009 г. оказались на 59% ниже уровня, отмеченного за аналогичный период прошлого года. В апреле наблюдался всплеск активности на рынке облигаций; было проведено 5 размещений на общую сумму в 5,4 млрд. долларов США, основную долю в которых занимали суверенные и квази-суверенные эмитенты, – в том числе российские, выпустившие ценные бумаги на сумму 2,7 млрд. долларов США, – воспользовавшиеся улучшением условий на развивающихся рынках. Положительная динамика сохранялась в мае, когда семь новых стран-заемщиков вышли на рынок, среди которых Турция, Польша и Бразилия. Между тем, наблюдалось некоторое увеличение объема синдицированных банковских кредитов до 8 млрд. долларов США в мае, однако объем банковского кредитования за истекший период с начала года остается незначительным и в настоящее время составляет лишь 25% объема, достигнутого за аналогичный период прошлого года. Объем операций на рынке акционерного финансирования возрос до 6 млрд. долларов США, в основном за счет увеличения выпусков в Индии. В мае (как, впрочем, и за период с августа 2008 года) в России не было зарегистрировано ни одного первичного размещения акций на международном рынке, при этом деятельность банков на международных рынках оказалась более устойчивой: в мае – впервые с января 2009 г. – объем новых кредитов составил 584 млн. долларов США.

Рис. 1. Потоки капитала на развивающиеся рынки резко сократились в I квартале 2009 г., после чего несколько восстановились в апреле

Потоки капитала в развивающиеся рынки		2007		2008		2009				
\$ billion		1 кв.	Всего	1 кв.	Всего	1 кв.	янв	фев	мар	апр
Всего		156	652	103	389	40	22	9	9	19
Облигации		58	146	12	65	18	9	7	2	8
Банки		72	312	71	257	13	8	1	5	6
Акции		26	194	20	68	9	6	1	2	5
Лат. Америка		42	156	19	90	17	9	3	4	1
Облигации		20	45	5	20	10	5	3	2	1
Вост. Европа		79	247	36	157	5	4	1	0	4
Облигации		27	64	2	35	3	2	1	0	3
Азия		24	188	38	98	14	8	4	2	9
Облигации		8	23	3	7	5	2	3	0	1
Другие		11	61	11	44	4	0	1	2	4

Источник: Всемирный банк

Рис. 2. Прогнозируются умеренные цены на нефть в условиях замедления спроса и слабой ответной реакции со стороны предложения



В начале 2009 г. цены на нефть стабилизировались, оставаясь в среднем на уровне 42,7 долларов США за баррель вплоть до марта, но с тех пор неуклонно росли и к началу июня достигли 71,8 долларов США за баррель. Несмотря на сохранение весьма низкого спроса на нефть и наличие значительных запасов нефти, цены росли под влиянием ожиданий, связанных с восстановлением экономики, ослаблением доллара и широкомасштабными инвестициями в акции и другие сырьевые товары. В первом квартале мировой спрос на нефть сократился на 3,6%, при этом Международное энергетическое агентство прогнозирует еще более резкое сокращение во втором квартале на фоне весьма слабых экономических данных из США и пессимистического прогноза экономического развития Европы. в то время как спрос на нефть за пределами стран ОЭСР растет. На своем заседании в конце мая ОПЕК сохранила квоты неизменными, в то время как квота, предусматривающая совокупное сокращение объемов добычи нефти более чем на 4 млн. баррелей в день, с сентября выполняется менее чем на 80%. В среднесрочной перспективе ожидается, что цены на нефть достигнут умеренного уровня, учитывая слабый спрос, высокий уровень запасов нефти – в том числе запасов, хранящихся в морских танкерах в объеме 100 млрд. баррелей, – и резервные производственные мощности ОПЕК по добыче нефти в размере свыше 6 млн. баррелей в день.

В течение первого квартала 2009 г. в российской экономике продолжалось повсеместное сокращение производства (рисунок 1.3). В результате слабого спроса, низкого уровня инвестиций и спада промышленного производства в первом квартале 2009 г. во всех основных секторах экономики отмечено сокращение производства. Сокращение производства в торгуемых отраслях оказалось наиболее ощутимым в условиях ухудшения внешнеэкономической конъюнктуры и ослабления потребительской

уверенности. Сокращение производства в торгуемых отраслях, оцениваемое на уровне 14,4% в первом квартале 2009 г., обусловлено резким падением промышленного производства на 14,3% и, в особенности, падением производства транспортного оборудования и продукции других обрабатывающих отраслей. Что касается *неторгуемых отраслей*, то в отличие от динамики в торгуемых отраслях, в последнем квартале 2008 г. был отмечен рост, однако уже в первом квартале 2009 г. произошло сокращение на 6,2% (таблица 1.2). Такое сокращение, в большой степени обусловленное ситуацией в розничной торговле и строительстве – отраслях, чутко реагирующих на спрос и условия финансирования, – является следствием экономических шоков, которые постепенно отражаются на рынке труда и финансовом рынке, вызывая рост безработицы, сокращение доходов домохозяйств и ужесточение условий кредитования. Так, в I квартале 2009 г. в строительстве было отмечено падение производства на 20,9% по сравнению с аналогичным периодом 2008 г., в то время как в транспортной отрасли падение составило 7,4%, а в розничной торговле 4,9%.

Таблица. 1.2: Рост ВВП в разрезе основных секторов (добавленная стоимость): 2006-2009 гг.

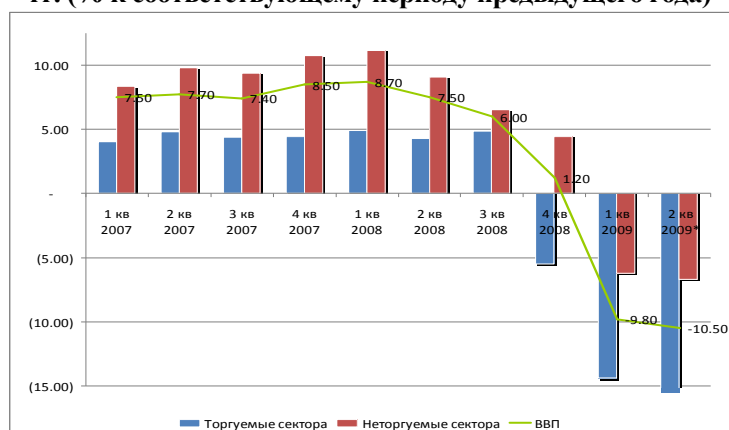
	2006	2007	2008	1 кв. 2008	1 кв. 2009
Рост ВВП	7.7	8.1	5.6	8.7	-9.8
Торгуемые сектора	3.4	3.8	2.0	4.9	-14.4
Сельское хозяйство, лесное хозяйство	3.8	2.6	8.5	4.3	-2.4
Добыча полезных ископаемых	-3.3	-2.7	0.4	1.7	-2.2
Обрабатывающие производства	7.3	8.1	1.2	6.6	-23.5
Неторгуемые сектора	9.7	10.4	7.8	11.2	-6.2
Производство и распределение электроэнергии, газа и воды	5.7	0.4	1.0	4.1	-5.3
Строительство	11.8	13.7	13.2	31.3	-20.9
Оптовая и розничная торговля	14.1	12.5	8.4	14.2	-4.9
Финансовые услуги	10.3	12.5	6.6	8.6	n/a
Транспорт и связь	9.7	3.4	7.4	10.6	-7.4

Источник: Росстат, расчёты Всемирного банка

Предварительные данные за второй квартал этого года не содержат каких-либо видимых признаков оживления экономики – спад в торгуемых секторах углубляется. Ожидается, что во втором квартале падение производства в торгуемых отраслях ускорится, главным образом, в результате рекордного падения производства в обрабатывающих отраслях на 25,1% в апреле и 23,7% в мае (по сравнению с аналогичным периодом предыдущего года). Во втором квартале 2009 г. в результате сокращения занятости и снижения доходов положения в неторгуемых отраслях, как ожидается, усугубится. В розничной торговле и строительстве не наблюдается видимых признаков оживления: в апреле и мае в этих отраслях отмечен спад на 5,3% и 16,3%, и на 5,6% и 21,9% соответственно.

В первом квартале 2009 г. спад производства в обрабатывающих отраслях достиг рекордного значения и, как ожидается, продолжится в 2009 г. в условиях слабого внутреннего и внешнего спроса и ужесточения условий финансирования. Согласно недавним статистическим данным, *в январе-апреле* этого года производство в обрабатывающих отраслях сократилось на 22% по сравнению с аналогичным периодом предыдущего года. Наиболее существенный спад был отмечен в производстве электротехнического и оптического оборудования (-42%), транспорта и транспортного оборудования (-36,4%), и машин и оборудования (-34,3%). В апреле темпы падения в обрабатывающей промышленности ускорились, достигнув 25,1% (по сравнению с аналогичным периодом предыдущего года). Отмеченный в апреле спад в обрабатывающей промышленности был вызван сокращением производства машин и оборудования (-51,7%), электротехнического и оптического оборудования (-38,3%), транспорта и транспортного оборудования (-37,4%).

Рисунок 1.3. Источники реального роста ВВП в России по отраслям, квартальные данные, 2007-2009 гг. (% к соответствующему периоду предыдущего года)



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

Неудивительно, что приток прямых иностранных инвестиций существенно сократился. Согласно недавним оценкам Росстата, приток ПИИ в первом квартале 2009 г. составил 3,2 млрд. долларов США, что на 43% ниже значения, отмеченного в первом квартале 2008 года. Основной объем ПИИ – 1,4 млрд. долларов США или 41% совокупного объема – пришелся на обрабатывающие отрасли, за которыми следуют добывающие отрасли (486 млн. долларов США), торговля (450 млн. долларов США) и операции с недвижимостью (430 млн. долларов США).

Рынок труда: резкая коррекция

В первом квартале 2009 г. глубокий спад производства повлек за собой дальнейшую резкую коррекцию на рынке труда. Резкое сокращение производства, особенно в промышленном секторе, оказало существенное воздействие на занятость и доходы населения. Согласно данным Росстата, к концу I квартала 2009 г. уровень безработицы (определение МОТ) повысился до 10,0% по сравнению с 6,5% за аналогичный период 2008 г. и с 7,8% в конце 2008 г. (таблица 1.3). Этот показатель возрос почти вдвое по сравнению с рекордно низким уровнем в 5,4%, отмеченным в мае 2008 г. В апреле 2009 г. число безработных возросло еще на 200 тысяч, достигнув 7,7 млн. человек (или 10,2%), хотя темп прироста заметно снизился по сравнению с ростом в среднем на 700 тысяч в месяц в первом квартале. Предварительные данные за май 2009 г. показывают небольшое снижение уровня безработицы до 9,9%, что, скорее всего, связано с сезонной корректировкой на рынке труда.

В результате быстрого роста безработицы и ухудшения финансового положения предприятий за первые пять месяцев этого года произошло сокращение реальной заработной платы, при этом реальные доходы практически не изменились. В январе-мае 2009 г. реальные зарплаты сократились на 2% по сравнению с аналогичным периодом 2008 г. Вместе с тем реальные располагаемые доходы за этот период сократились очень незначительно - на 0,4%. Предварительные данные указывают на рост накопленной просроченной задолженности по зарплате на 853 млн. рублей в мае 2009 г. В настоящее время наибольшая часть просроченной задолженности по зарплате (74% процентов из 8,8 млрд. рублей), сосредоточена в обрабатывающих отраслях, строительстве и транспорте. Возникший недавно трудовой спор в г. Пикалево в Ленинградской области (с населением 22 тыс. жителей) подтверждает тезис о том, что агрегированные статистические данные не отражают значительные расхождения в уровнях просроченной задолженности по зарплате между регионами, особенно на градообразующих предприятиях, где влияние просроченной задолженности по зарплате и безработицы очень ощутимы.

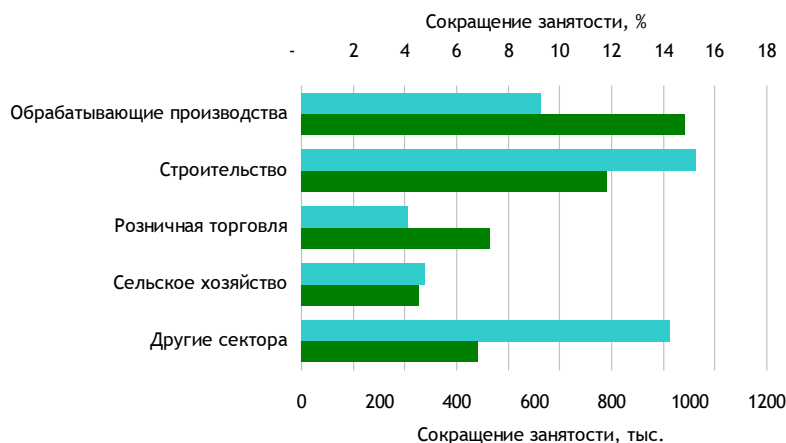
Таблица 1.3. Производительность труда, реальные располагаемые доходы, заработная плата и безработица, 2006-2009 гг.

	2006	2007	2008	4 кв. 2008	1 кв. 2009	янв-май 2009
Рост ВВП, %	7.7	8.1	5.6	1.2	-9.8	-10.1*
Численность занятых, млн. человек	68.8	70.5	70.9	70.4	67.8	68.0
Рост занятости (к соответствующему периоду прошлого года), %	0.8	2.4	0.5	-0.4	-2.9	-3.4
Рост производительности труда (к соответствующему периоду прошлого года), %	6.9	5.5	5.0	1.8	-6.7	-6.9*
Рост реальных располагаемых доходов (к соответствующему периоду прошлого года), %	13.5	12.1	2.9	-5.8	-1.3	-0.4
Рост реальной заработной платы (к соответствующему периоду прошлого года), %	13.3	17.2	10.3	5.0	-0.8	-2.0
Среднемесячная заработная плата, в долларах США	391.9	532.0	694.3	668.2	490.8	531.0
Уровень безработицы, % (на конец периода, по определению МОТ)	6.9	6.1	7.8	7.8	10.0	9.9

Источник: Росстат

* предварительная оценка ВБ

Уровень безработицы в России может достигнуть 13% к концу 2009 года (рис. 1.4). Данная оценка отражает как общее падение уровня занятости, так и структурные изменения в отраслевой занятости. Больше всего уровень занятости может сократиться в обрабатывающем секторе, строительстве и розничной торговле (рис. 1.4). Градообразующие предприятия, с большой концентрацией производства в этих секторах, особенно почувствуют рост безработицы.

Рис. 1.4: Прогнозируемое сокращение занятости по секторам в 2009 г.

Эффект предпринятых недавно мер по смягчению воздействия ухудшающихся условий на рынке труда снижается ввиду относительно низкого уровня зарегистрированных безработных. Доля зарегистрированных безработных по-прежнему оставляет менее 30% от общего числа безработных. Поэтому значительная доля безработных не имеет доступа к официальной системе социальной защиты, которая помогает смягчить отрицательное воздействие растущей безработицы. Также существует риск того, что предпринятые меры прямой поддержки предприятий для минимизации риска дальнейшего значительного сокращения персонала, могут ослабить стимулы для предприятий по реструктуризации и повышению своей конкурентоспособности. В долгосрочной перспективе такая поддержка является неустойчивой и неэффективной. Происходящий кризис обусловлен не только циклическими процессами в экономике, но и повлечет за собой существенные структурные изменения, которые потребуют от

предприятий усилий по реструктуризации, чтобы адаптироваться к меняющимся условиям мировой хозяйственной деятельности.

Платежный баланс: улучшение на фоне растущих цен на нефть

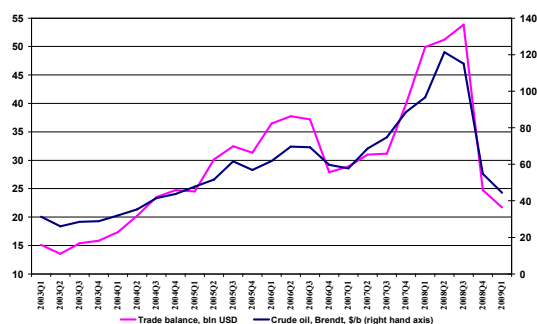
Резкое ухудшение состояния счета текущих операций, обусловленное существенным ухудшением условий внешней торговли и сокращением спроса на российский экспорт, по-видимому, завершилось в I квартале 2009 года. Согласно отчетности Банка России, в I квартале 2009 г. положительное сальдо счета текущих операций составило 11 млрд. долларов США, что существенно ниже показателя за I квартал 2008 г. (38 млрд. долларов США), но на 3 млрд. долларов США выше, чем в последнем квартале 2008 г. (таб. 1.4 и рис. 1.6). Улучшение в большой степени связано с существенным сокращением импорта услуг (с 18,4 млрд. долларов США в IV квартале 2008 г. до 11,9 млрд. долларов США в I квартале 2009 г.). Вместе с тем продолжилось ухудшение состояния торгового баланса в январе-апреле, обусловленное более быстрым сокращением экспорта (на 47,4% в долларовом выражении) по сравнению с сокращением импорта (на 38,4% в долларовом выражении). В январе-апреле 2009 г. сальдо торгового баланса составило 26,4 млрд. долларов США по сравнению с 64,7 млрд. долларов США в январе-апреле 2008 г.

Таблица 1.4. Платежный баланс (млрд. долларов США), 2006-2009 гг.

	2006	2007	1 кв. 2008	4 кв. 2008	2008	1 кв. 2009
Счет текущих операций	94.7	77.0	38.0	8.6	102.3	11.1
Торговый баланс	139.3	130.9	49.9	24.7	179.7	21.7
Счет операций с капиталом и финансовыми инструментами	3.3	85.7	-25.7	-136.9	138.8	-29.9
Ошибки и пропуски	9.5	-13.8	-5.8	-2.8	-8.9	-12.3
Изменение резервов (+ = увеличение)	107.5	148.9	6.4	-131.1	-45.3	-31.1

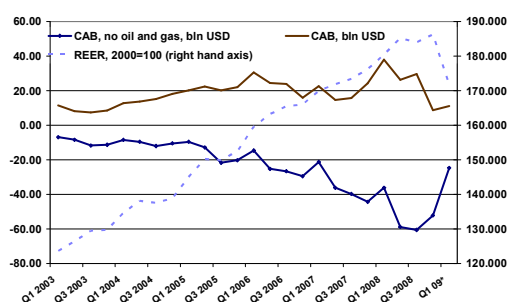
Источник: ЦБ РФ. Предварительные оценки.

Рис. 1.5. Цены на нефть и торговый баланс



Источник: ЦБ РФ, ВБ.

Рис. 1.6. Счет текущих операций и реальный эффективный курс рубля



Источник: расчеты сотрудников Всемирного банка на основе данных Росстата и ЦБ РФ. Примечание: Реальный эффективный валютный курс на I квартал 2009 года отражает только данные за январь-февраль.

Благодаря ужесточению Банком России денежно-кредитной политики и возобновлению роста цен на нефть масштабный отток частного капитала, наблюдавшийся в течение последних двух кварталов 2008 г. и в январе 2009 г., остановился в середине февраля 2009 года. В течение первого квартала 2009 г. совокупный чистый отток капитала из частного сектора составил примерно 39 млрд. долларов США, при

этом отток из банковского сектора составил 5,8 млрд. долларов США, а из небанковского сектора – 32,9 млрд. долларов США (таблица 1.5). Наибольший отток был отмечен в январе и начале февраля 2009 г. на фоне значительного усиления волатильности рынка под воздействием ухудшения прогнозов развития глобальной экономики и снижения цен на нефть. Однако с конца февраля, после того как Банк России повысил ставку рефинансирования и изъял ликвидность с рынка репо, отток капитала замедлился и практически прекратился в марте и апреле. Это свидетельствует об изменении ожиданий рынка относительно будущей девальвации рубля под влиянием роста цен на нефть. Согласно неофициальным оценкам Банка России, чистый отток капитала из частного сектора в апреле составил лишь 2 млрд. долларов США.

Таблица 1.5. Чистые потоки капитала (млрд. долларов США), 2006-2009 гг.

	2006	2007	2008	1 кв. 2008	4 кв. 2008	1 кв. 2009
Чистый ввоз/вывоз капитала частным сектором	41.4	82.4	-132.7	-23.6	-130.6	-38.8
Чистый ввоз/вывоз капитала банками	27.5	45.8	-57.6	-9.9	-56.3	-5.8
Чистый ввоз/вывоз капитала прочими секторами	13.9	36.6	-75.1	-13.7	-74.3	-32.9

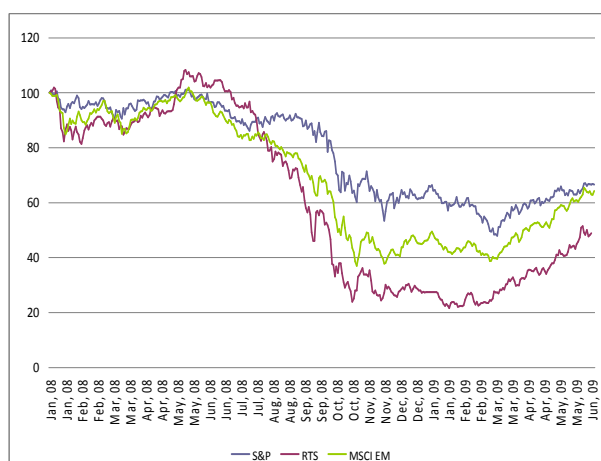
Источник: Центральный банк РФ

К концу первого квартала 2009 г. совокупный внешний долг государственного и частного секторов снизился до 454 млрд. долларов США с максимального уровня в 547 млрд. долларов, отмеченного в октябре 2008 года. Несмотря на возросшую рыночную оценку риска неплатежей и сложности с рефинансированием, платежи по внешним долгам в последнем квартале 2008 г. (72 млрд. долларов США) и в первом квартале 2009 г. (34.7 млрд. долларов США) были своевременными. До конца 2009 г. останутся риски, связанные с выплатой внешних долгов и рефинансированием, учитывая, что частному сектору необходимо выплатить примерно 90 млрд. долларов США (из которых долги банков составляют 38,4 млрд. долларов США). Несмотря на сужение спредов по суверенным облигациям, ожидается, что качество балансов банков будет ухудшаться и далее по мере увеличения доли просроченной задолженности по кредитам, что приводит к уменьшению капитала банков и еще более осложняет им задачу погашения долговых обязательств. Согласно Moody's, до конца года банковскому сектору потребуется привлечь от внешних источников примерно 40 млрд. долларов США. Сохраняющийся острый дефицит ликвидности на международных рынках капитала может негативно повлиять на возможности банков по рефинансированию долговых обязательств.

Российский фондовый рынок – важный канал передачи воздействия кризиса на реальную экономику – продемонстрировал уверенный рост на фоне недавнего повышения цен на нефть (рис. 1.6). Банкротство банка Lehman Brothers в сентябре 2008 г., спровоцировало панику на глобальных финансовых рынках и падение фондовых рынков во всем мире. Однако показатели российского фондового рынка за этот период оказались хуже, чем во многих других странах, а спрэды по российским суверенным облигациям были необычно широкими, несмотря на устойчивые макроэкономические показатели в период, предшествующий кризису. Резкое падение цен на нефть и его влияние на российскую экономику сыграло важную роль в формировании специфических настроений по отношению к России. Вместе с тем повышение цен на нефть за последние два месяца вызвало подъем на российском фондовом рынке, на котором доминируют энергетические компании. К середине июня индекс РТС повысился примерно на 85% с самого низкого уровня, отмеченного в середине февраля 2009 г. Российский рынок, показатели которого были одними из наихудших в период кризиса ликвидности в ноябре 2008 г., в настоящее время растет гораздо более высокими темпами, чем фондовые индексы многих других стран, превышая рост индекса MSCI Emerging Markets Index на 36%.

Рисунок 1.7. Недавние изменения на российском фондовом рынке и цены на нефть

Источник: РТС, Thompson Datastream, расчеты сотрудников Всемирного банка

Рис 1.8 РТС, S&P, MSCI (индекс развивающихся рынков, 2008-2009 (1 января 2008 = 100))

Денежно-кредитная и валютная политика: смягчение денежно-кредитной политики, рост волатильности валютного курса

В конце апреля 2009 г. Банк России начал смягчение денежно-кредитной политики, снизив ставку рефинансирования на 50 базисных пунктов в конце апреля и еще на 50 пунктов в мае и июне до уровня 11,5%. Изменение политики подтолкнули существенно более низкие данные по инфляции, чем ожидалось. В мае инфляция потребительских цен (ИПЦ) замедлилась до уровня 0,6%, после того как в апреле этот показатель снизился до 0,7% (13,2% по сравнению с аналогичным периодом предыдущего года) по сравнению с 1,3% в марте (14% по сравнению с аналогичным периодом предыдущего года). По всей вероятности, в течение летних месяцев инфляция будет и далее замедляться на фоне снижения цен на импорт, слабого спроса и сохраняющегося дефицита ликвидности. Это может создать предпосылки для Банка России для дальнейшего снижения ставки рефинансирования и улучшения условий и доступности кредитных ресурсов для экономики, что может благоприятно повлиять на инвестиции во втором полугодии.

В условиях более высоких цен на нефть, способствующих укреплению рубля, Банк России может пополнять свои валютные резервы во избежание чрезмерного укрепления национальной валюты, которое может подорвать восстановление экономического роста. Цены на нефть вновь становятся ключевым фактором, определяющим настроения инвесторов и влияющим на валютную политику. С марта 2009 г. чистые покупки валюты Банком России составили примерно 30 млрд. долларов США по мере того, как и инвесторы начали занимать короткие долларские позиции в ожидании укрепления рубля в краткосрочной перспективе. Эта тенденция была особенно очевидной в мае, когда цены на нефть превысили отметку в 60 долларов США за баррель. В результате к середине июня валютные резервы увеличились до 407 млрд. долларов США с минимального уровня в 380 млрд. долларов США, отмеченного в марте. Только за май 2009 г. курс рубля укрепился по отношению к доллару на 6,7% и на 16,2% по сравнению с пиковым значением, достигнутым в середине февраля 2009 г. По-видимому, Банк России в настоящее время допускает намного большую волатильность на валютном рынке и постепенно приближается к таргетированию инфляции (как следует из публичных заявлений официальных представителей Банка России). Вместе с тем валютный курс преимущественно находится под воздействием цен на нефть, а не среднесрочных фундаментальных макроэкономических показателей. В этой связи озабоченность Банка России по поводу возможного чрезмерного повышения валютного курса в краткосрочной перспективе является обоснованной. Подобное завышение может негативно отразиться на

восстановлении экономического роста в реальном секторе, особенно в отраслях, ориентированных на экспорт, и в обрабатывающих отраслях.

Между тем по-прежнему наблюдается ощутимый дефицит ликвидности, при этом ситуация на межбанковском рынке остается довольно напряженной ввиду растущих проблем с просроченными кредитами и ухудшением качества балансов банков. К концу апреля 2009 г. уровень монетизации экономики несколько улучшилась: денежный агрегат M2 повысился на 4,5% с января 2009 г., но по-прежнему остается на 8,6% ниже уровня конца 2008 г. Несмотря на некоторое улучшение ситуации с ликвидностью в апреле и мае 2009 г., ожидается, что ситуация на кредитных рынках России будет оставаться напряженной, а доля плохих кредитов к концу года увеличится (вероятно, до более 10% в среднем). В настоящее время доля плохих кредитов во многих крупных банках уже достигла или превысила 8%, что может усугубить продолжающийся кризис доверия. Принимая во внимание предстоящие платежи по долгам, некоторым банкам может потребоваться срочная рекапитализация.

Бюджетная политика: увеличение дефицита и сокращение фискальных резервов по мере реализации планов бюджетного стимулирования

Согласно предварительным оценкам Министерства финансов, за период с января по апрель 2009 г. консолидированный бюджет был исполнен с дефицитом в размере 0,4% ВВП. Такой небольшой дефицит стал результатом опережающих трансфертов регионам в первом квартале этого года. Дефицит федерального бюджета за этот же период составил 3,3% ВВП. Однако без учета доходов от инвестиций средств нефтяных фондов (Резервного фонда и Фонда национального благосостояния), перечисленных в бюджет в январе 2009 г., дефицит бюджета составил 5,7% ВВП за первые четыре месяца 2009 г., а дефицит без учета нефтяных доходов достиг 11,9%.

Таблица 1.6. Консолидированный бюджет: доходы, расходы, и профицит, 2007-09 гг.

	2007 (факт)	2008 (факт)	Закон о Федеральном Бюджете (Ноябрь)	Закон о Федеральном Бюджете (Апрель)	2009 янв.-апр (факт)
Консолидированный бюджет					
Доходы, % ВВП	40.2	38.5	n/a	n/a	32.6
Расходы, % ВВП	34.1	33.7	n/a	n/a	33.0
Профицит, % ВВП	6.1	4.8	n/a	n/a	-0.4
Нефтяной баланс, % ВВП	-2.9	-5.8	n/a	n/a	
Федеральный бюджет					
Доходы, % ВВП	23.6	22.3	21.2	16.6	19.8
Расходы, % ВВП	18.1	18.2	17.5	24.0	23.1
Профицит, % ВВП	5.4	4.1	3.7	-7.4	-3.3
Нефтяной баланс, % ВВП	0.6	-6.4	-5.4	-12.5	-11.9

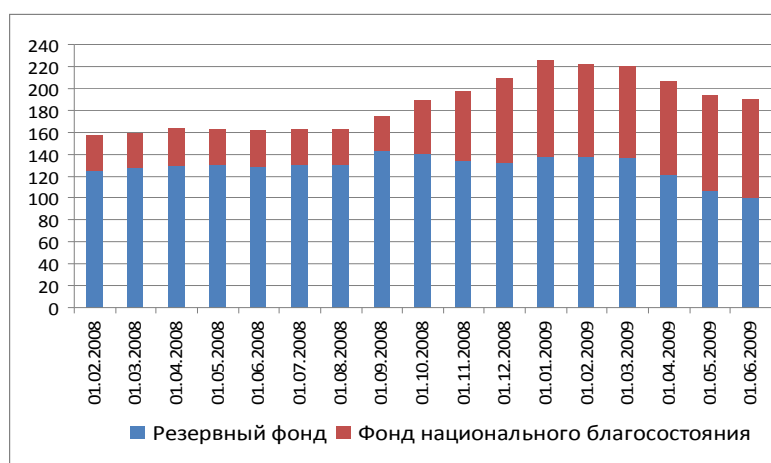
Источник: Министерство финансов, Экономическая экспертная группа (ЭЭГ).

За год в целом экономический спад, сокращение нефтяных доходов и более низкий, чем ожидалось, сбор налогов привели к дальнейшему ухудшению состояния бюджета. В поправках к Федеральному закону «О федеральном бюджете на 2009 год» (утвержденных в середине апреля) правительство прогнозировало сокращение ВВП на 2,2%, цену на нефть на уровне 41 доллара США за баррель (марки Urals) и дефицит федерального бюджета в размере 7,4%. В настоящее время правительство оценивает сокращение ВВП за 2009 г. в размере не менее 6%. Согласно этому сценарию, дефицит бюджета может превысить 8% ВВП при сохранении действующих целевых показателей расходов неизменными. Вместе с тем повышение цен на нефть весьма положительно повлияет на доходы; эффект такого повышения будет достаточным, чтобы компенсировать выпадение доходов, обусловленное сокращением экономического роста. При таком сценарии дефицит федерального бюджета может составить 7,2% ВВП и в основном финансироваться из средств Резервного фонда и ограниченных заимствований на внутреннем рынке. При

таким размере дефицита бюджета и сохраняющихся рисках дальнейшего ухудшения состояния мировой и российской экономики пространство для дополнительных бюджетных стимулов в текущем и будущем годах будет ограничено. В ситуации, когда большая часть средств Резервного фонда будет использована к концу этого года, правительству могут понадобиться внешние и внутренние заимствования для финансирования даже более низкого уровня расходов. Однако в условиях низкого уровня государственного долга, у России есть возможности для внешних заимствований с тем, чтобы финансировать приоритетные расходы, направленные на развитие экономики, и в особенности инфраструктуры.

С середины марта 2009 г. правительство начало использовать средства Резервного фонда для покрытия бюджетного разрыва, как запланировано в поправках к Федеральному закону «О федеральном бюджете на 2009 год». В период с марта по май из Резервного фонда было потрачено 35,4 млрд. долларов США, и в настоящее время его объем составляет 101 млрд. долларов США (рисунок 1.9). Доля уже потраченных правительством средств Резервного фонда составляет около 3% ВВП из 7%, запланированных для расходования в 2009 году.

Рисунок 1.8. Резервный фонд и Фонда национального благосостояния, в млрд. долл. США



Источник: Министерство финансов

Задачи экономической политики на перспективу

Перед Россией стоит непростая задача одновременного сдерживания более существенного, чем ожидалось, социального воздействия кризиса, сохранения контроля над государственными финансами и реализации мер по поддержанию восстановления экономики. Отступление от устойчивых фундаментальных макроэкономических показателей и задержка с реализацией антикризисных бюджетных мер сопряжены с экономическими рисками. Несмотря на то что у России в условиях кризиса имеется финансовая «подушка безопасности» в виде значительных фискальных резервов, существует вероятность того, что необходимость увеличения бюджетных расходов приведет к ослаблению макроэкономической стабильности. Благодаря значительным фискальным резервам у России имеется некоторое пространство для маневра, чтобы сбалансировать эти риски в 2009 году. В 2010 г., если будет реализован вероятный сценарий, предусматривающий слабое восстановление мировой экономики и умеренный рост российской экономики, то Россия столкнется с более серьезными бюджетными ограничениями, что потребует сокращения низкоэффективных государственных расходов и дефицита бюджета, а также диверсификации источников финансирования. Кроме того, задержка с вступлением в ВТО может подорвать процесс получения Россией выгод от участия в международной торговле, основанной на четких правилах (см. врезку 1.2)

Врезка 1.2: Статус переговоров России по вступлению в ВТО.

Россия очень близка к тому, чтобы удовлетворить все условия, необходимые для вступления в ВТО. Россия уже заключила двухсторонние соглашения со всеми странами-членами ВТО, входящими в специальную рабочую группу, по обеспечению необходимого доступа на рынки (возможно, за исключением Грузии). Это договоренности с 60-ю странами - самая большая группа в истории ВТО. Многосторонние переговоры практически закрыли все нерешенные разногласия, включая когда-то очень спорный вопрос по защите интеллектуальной собственности. Остаются три незакрытых вопроса (те же самые, что существовали три года назад):

- (i) Размер субсидий сельскому хозяйству, которые вызывают искажение в торговле. Россия требует возможности осуществлять производственные субсидии в размере 9 млрд. долларов США в год. Так как сегодняшний объем субсидий находится на таком же уровне, договориться по этому вопросу будет не сложно.
- (ii) Экспортные пошлины на лесоматериалы - возобновились переговоры с ЕС;
- (iii) Правила работы государственных торговых организаций.

Но, на фоне текущей ситуации, премьер министр Путин объявил 10-го июня, что Россия, Беларусь и Казахстан прекратят отдельные переговоры по вступлению в ВТО с тем, чтобы вступить в ВТО как таможенный союз. Министерство финансов сообщило о том, что новые переговоры по вступлению в ВТО таможенного союза уже могут начаться в 2010 г., после того как новый таможенный союз начнет работать. Правительство России также объявило о том, что Россия будет возглавлять этот союз и поэтому будет *de facto* представлять его интересы и вести переговоры по вступлению в ВТО. Это неожиданное заявление подняло ряд вопросов, касающихся деталей по организации процесса и длительности возможных переговоров. До сих пор не было прецедента, чтобы таможенный союз вступал в ВТО. Переговоры по новому таможенному союзу EUROSEC, хотя и значительно продвинулись, но все еще далеки от завершения. Кроме того, таможенный союз между развивающимися странами будет иметь очень много исключений в отношении уровня общего внешнего таможенного тарифа. Без полного применения такого тарифа новый таможенный союз не сможет соблюдать тарифные правила основной группы стран ВТО, это означает, что тарифное предложение, скорее всего, будет отклонено. Также возникает вопрос относительно договоренности по поводу торговли услугами в рамках таможенного союза и правил, которые будут применяться странами-участниками ВТО, что, в свою очередь, будет зависеть от того, будут ли партнеры России по таможенному союзу рассматриваться как развитые страны или как развивающиеся. Наконец, Россия и Казахстан уже очень далеко продвинулись в процессе вступления в ВТО, тогда как Беларусь еще нет, что, скорее всего, сильно осложнит и затянет процесс вступления для таможенного союза.

Для обеспечения устойчивости бюджета необходимо, чтобы дополнительное увеличение расходов также сопровождалось реформами, нацеленными на расширение доходной базы и повышение эффективности государственных программ. Президент недавно объявил, что размер средней пенсии повысится на 30% в 2009 г. и на 45% в 2010 г. Изначально государство планировало ввести новый социальный налог в размере 34% (вместо действующего единого социального налога в размере 26%) уже в следующем году для частичного покрытия дополнительных социальных расходов. В настоящее время принято решение отложить срок введения этого налога до 2011 г. ввиду более медленного, чем ожидалось, восстановления экономики. Более высокий уровень пенсий без дополнительных доходов может существенно ослабить устойчивость государственных финансов. Кроме того, правительству придется прибегнуть к масштабным внешним и внутренним заимствованиям, поскольку ресурсы Резервного фонда, скорее всего, будут почти полностью исчерпаны в 2009 г., если не произойдет резкого роста цен на нефть. Во-вторых, предлагаемые меры политики потребуют значительного сокращения других важных статей расходов. В-третьих, сдерживание социальных последствий кризиса и преодоление узких мест в инфраструктуре будут существенно осложняться ввиду ужесточения бюджетных ограничений.

Кроме того, властям необходимо решить фундаментальные проблемы, обострившиеся в банковском секторе, такие как: (1) чрезмерная свобода действий банков в установлении размера резервов на возможные убытки по ссудам; (2) высокая концентрация кредитов, особенно предприятиям добывающих отраслей и строительным компаниям; и (3) кредитование дочерних и подконтрольных структур в крупных размерах. Власти также понимают, что стабилизация банковского сектора может потребовать больших

ресурсов, чем в настоящее время предусмотрено в бюджете. В этих условиях России необходимо ускорение консолидации банков.

Врезка 1.3. Финансовые кризисы в России в 1998 и 2008-2009 гг.

Многие, если не большинство финансовых кризисов в основе своей являются долговыми кризисами. Накопление неприемлемого уровня государственного и/или частного долга, создающего сложности с его погашением, уязвимость финансового сектора, «внезапное прекращение» нового финансирования, дефолт, бюджетный и валютный кризисы, так или иначе, являются неотъемлемыми элементами большинства финансовых кризисов. Несмотря на серьезные различия и разные внешние условия, оба кризиса в России – в 1998 и в 2008 гг. – по-видимому, не являются исключением. В 1998 г. отсутствие опыта эффективного управления бюджетом привело к росту государственного долга, сформировав рыночные ожидания о чрезвычайной уязвимости и сложности с его погашением. Результатом этого стал дефолт по суверенным обязательствам и валютный кризис. В 2008 г. частный сектор России накопил существенный объем краткосрочного долга, при этом многие банки основывали свои модели хозяйственной деятельности на зарубежных заимствованиях по низким процентным ставкам, поддерживая, таким образом, бум на внутреннем рынке кредитования, который к началу глобальной паники на финансовых рынках в сентябре 2008 г., в конечном счете, способствовал формированию на рынке представления о повышенных рисках. Однако происходившие в последнее время в России кризисы были также неизменно связаны с ценой на нефть – ключевой статьёй экспорта страны.

Интересно отметить: несмотря на существенные различия в экономических условиях и макроэкономической политики в периоды, предшествующие обоим кризисам, настроения участников рынка в отношении российской экономики быстро ухудшились во время обоих кризисов. Тройной шок: падение цен на нефть, отток капитала и прекращение финансирования сыграли важную роль в обоих кризисах. Однако следует отметить, что масштаб нефтяного шока и потрясений на рынке капитала был более значительным в 2008 г., чем в 1998 г. (Рис 1).

Замедление темпов экономического роста во время текущего кризиса сопоставимо с ситуацией в 1998 г., но восстановление, по всей вероятности, потребует более длительного времени. В 1998 г. в экономике было отмечено быстрое V-образное оживление после резкого спада. В 2009 г. отмечается такое же серьезное замедление темпов экономического роста, как и в 1998 г., но восстановление будет более длительным, поскольку внешнеэкономическая конъюнктура гораздо более сложная (см. рис 2).

Рис. 1: Снижение цен на нефть и отток капитала более значительны в 2008 г.

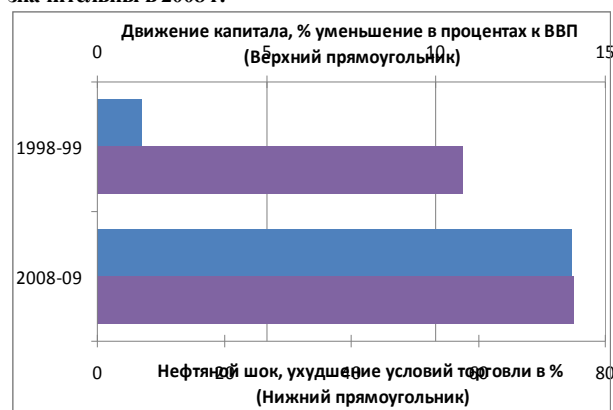
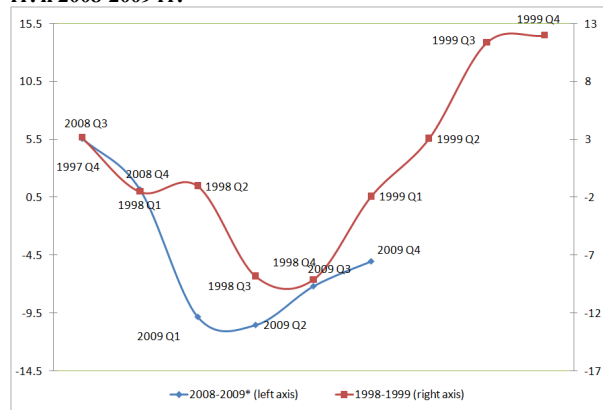


Рис. 2. Сопоставление траектории восстановления в 1998-1999 гг. и 2008-2009 гг.



1/ Цены на нефть: изменение с октября 1997 г. по декабрь 1998 по сравнению с периодом с июля 2008 по январь 2009 гг.

2/ Потоки капитала: в 1998-1999 гг. изменение на конец периода с 1997 г. (-18,2 млрд. долларов США) по 1998 г. (-21,7 млрд. долларов США); в 2008-2009 гг. изменение на конец периода с 2007 г. (81,2 млрд. долларов США) по 2008 г. (-130 млрд. долларов США)

Источник: Росстат, Thomson Datastream, расчеты сотрудников Всемирного банка.

Экономический и социальный прогноз на 2009-2010 годы

Учитывая более значительное, чем предполагалось, сокращение ВВП в первом квартале 2009 г., российская экономика, вероятно, сократится на 7,9% в 2009 г., несмотря на более высокие цены на нефть, предусмотренные в текущем прогнозе. Это отражает значительное снижение нашего прогноза по сравнению с прогнозом в апреле 2008 г., в котором предполагалось сокращение реального ВВП на уровне

4,5%. Мы по-прежнему полагаем, что основные события, оказывающие наиболее негативное влияние на экономику, будут происходить в течение первых двух кварталов 2009 г. Низкий спрос на экспорт, дефицит кредитных ресурсов, снижение инвестиций и сужение внутреннего спроса будут оставаться основными факторами, влияющими на сокращение производства в этом году. Темп последующего восстановления экономики России в большой мере будет зависеть от восстановления мирового спроса и мировой финансовой системы. Как ожидается, рост мировой экономики будет негативным и составит -2,9% в 2009 г., после чего начнется умеренное восстановление в размере 2% в 2010 г. (таблица 1.8). Если федеральное правительство сохранит расходы на уровне, запланированном в недавно измененном бюджете (24% ВВП), дефицит федерального бюджета может составить 7,2% ВВП, благодаря более высоким нефтяным доходам. Однако существуют риски увеличения гос. расходов, связанные с рекапитализацией банков и дополнительными социальными расходами.

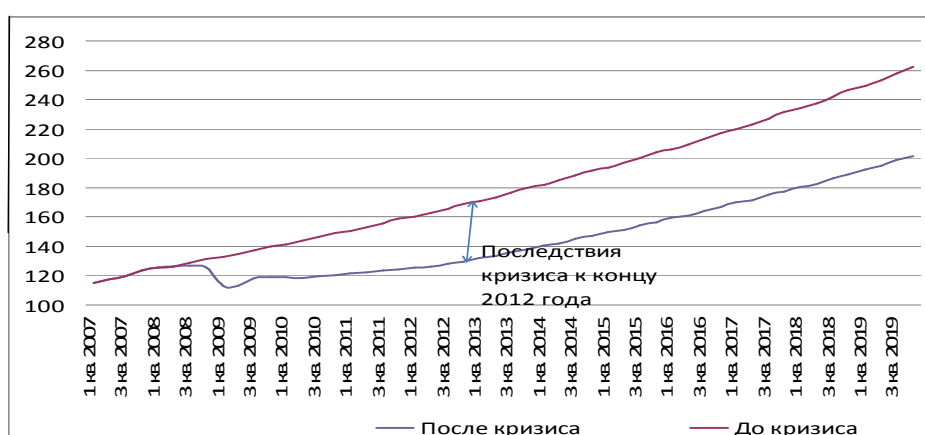
Таблица 1.7. Прогноз на 2009-2010 гг.

	2009	2010
Рост мировой экономик, %	-2.9	2.0
Средняя мировая цена на сырую нефть, долларов США за баррель	56	63
Рост ВВП, %	-7.9	2.5
Профицит (+) /дефицит (-) федерального бюджета, %	-7.2	-6.0
Баланс счета текущих операций, млрд. долларов США	32	36
Чистый приток капитала, млрд. долларов США	-60	-30

Источник: ВБ

В среднесрочной перспективе, учитывая текущую динамику экономического роста и прогнозируемый рост в размере в размере 3,5% в 2011 и 2012 гг., реальный ВВП России может вернуться на докризисный уровень только к концу третьего квартала 2012 г. (рис. 1.9). Таким образом, восстановление экономики, по всей вероятности, будет постепенным и продолжительным. Рост реального ВВП в России в долгосрочной перспективе также может иметь другой тренд в связи с более умеренным, чем раньше, ростом мирового спроса и меньшей доступностью финансирования.

Рисунок 1.9. Влияние кризиса на долгосрочные цели развития России: динамика уровня ВВП в России в 2007-2020 гг., (I квартал 2006 г.=100)



Источник: прогнозы Всемирного банка. Стратегия развития до 2020 г.

Мы сохранили наш прогноз инфляции на 2009 г. неизменным, при этом платежный баланс, вероятно, стабилизируется при условии сохранения цены на нефть выше 50 долларов США за баррель. Согласно нашим прогнозам, к концу 2009 г. инфляция достигнет уровня примерно 11-13% в силу ряда

разнонаправленных факторов. Резкое замедление внутреннего спроса и сохраняющийся дефицит кредитных ресурсов могут способствовать снижению инфляции. Существенное ослабление бюджетной политики и, в частности, использование Резервного фонда могут привести к образованию избыточной ликвидности в экономике и способствовать повышению инфляции. Сальдо счета текущих операций значительно сократится по сравнению с 2008 г., но сохранится в пределах 30-40 млрд. долларов США (2,5-3% ВВП) в 2009 и 2010 гг. (таблица 1.7). Что касается счета операций с капиталом и финансовыми инструментами, прогнозируется его дефицит в размере около 60 млрд. долларов США в 2009 г. и 30 млрд. долларов США в 2010 г., что в большой степени обусловлено выплатой долгов корпоративным и банковским секторами и ограниченными возможностями банков по рефинансированию текущих долгов. Отток капитала, не связанный с погашением долга, по всей вероятности, станет умеренным ввиду ослабления неопределенности в отношении глобальной экономики и повышения цен на нефть.

Ожидается дальнейшее ухудшение социальных показателей: сокращение реальных доходов, вероятно, продолжится, а число безработных, как ожидается, к концу года превысит 13%. Статистические данные за первый квартал свидетельствуют о продолжающемся ухудшении финансового положения предприятий в условиях сокращения нормы прибыли и дефицита кредитных ресурсов. Большинство секторов продолжают корректировать свои затраты за счет снижения зарплаты и сокращения кадров, что негативно отразится на уровне занятости, доходов и бедности.

Влияние кризиса на бедное население и средний класс

Более масштабный спад в экономике в 2009 г. приведет к увеличению численности бедного населения и к сокращению среднего класса. Согласно уточненному прогнозу экономического роста и данным обследования домохозяйств и национальных границ бедности,² численность бедного населения России, по всей вероятности, достигнет 24,6 млн., увеличившись на 7,45 млн. по сравнению с докризисным сценарием, предусматривавшим экономический рост в 2009 г. Такое повышение существенно выше нашей предыдущей оценки роста в размере 4,7 млн., которая прогнозировалась при условии снижения экономического роста в размере 4,5%. Это означает, что к концу 2009 г. численность бедного населения, вероятно, составит 17,4%, что на 4,8 процентных пункта выше докризисного уровня 2008 г.

Российское население, относящееся к среднему классу, бедным и уязвимым слоям, можно разделить на пять основных категорий по уровню потребления домохозяйств. Первая категория включает бедные домохозяйства с уровнем потребления ниже национальной шкалы бедности. Ко второй категории относятся домохозяйства, чей уровень потребления выше национальной шкалы бедности, но не превышает 150% от этой шкалы. К третьей категории относится российский средний класс, чей уровень потребления в полтора раза превышает уровень национальной шкалы бедности, но ниже минимального уровня потребления так называемого "среднего класса мирового уровня"³. И четвертая категория включает в себя средний класс и богатое население мирового уровня⁴.

² Определяется как процент населения с уровнем денежных доходов ниже прожиточного минимума, установленного правительством России. В третьем квартале 2008 г., этот уровень составил в среднем 4630 рублей на человека (примерно 185 долларов США).

³ Средний класс мирового уровня определяется, как группа населения способная покупать импортные товары высокого качества, импортные машины, осуществлять международные путешествия, а также имеет доступ и возможности пользоваться услугами международного уровня, включая высшее образование. Такое определение среднего класса мирового уровня использовалось в отчете Всемирного банка о Перспективах мировой экономики за 2007 г. Оно основано на реальной покупательской способности домохозяйств, которая варьирует между средним уровнем потребления в Бразилии и Италии, скорректированными на паритет покупательской способности. В соответствии с данным определением почти 8% мирового населения может классифицироваться как мировой средний класс.

⁴ Для более подробного анализа российского среднего класса см. публикации Института современного развития: "Российский средний класс: анализ структуры и финансового поведения" и "Российские средние классы накануне и на пике экономического роста".

Рис. 1.11. Прогнозируемое влияние кризиса на уровень бедности, процент населения, имеющего доход ниже прожиточного минимума, 2007-2009 гг.

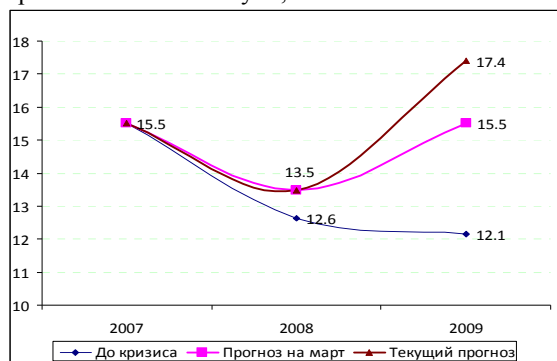
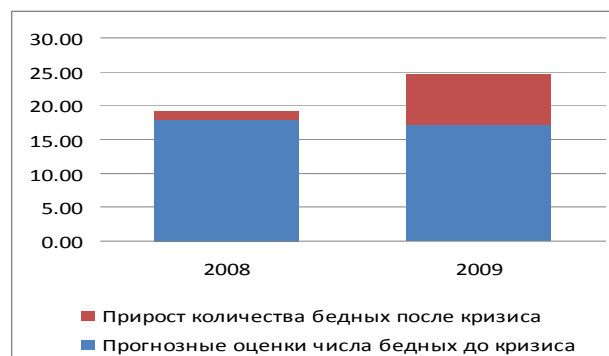


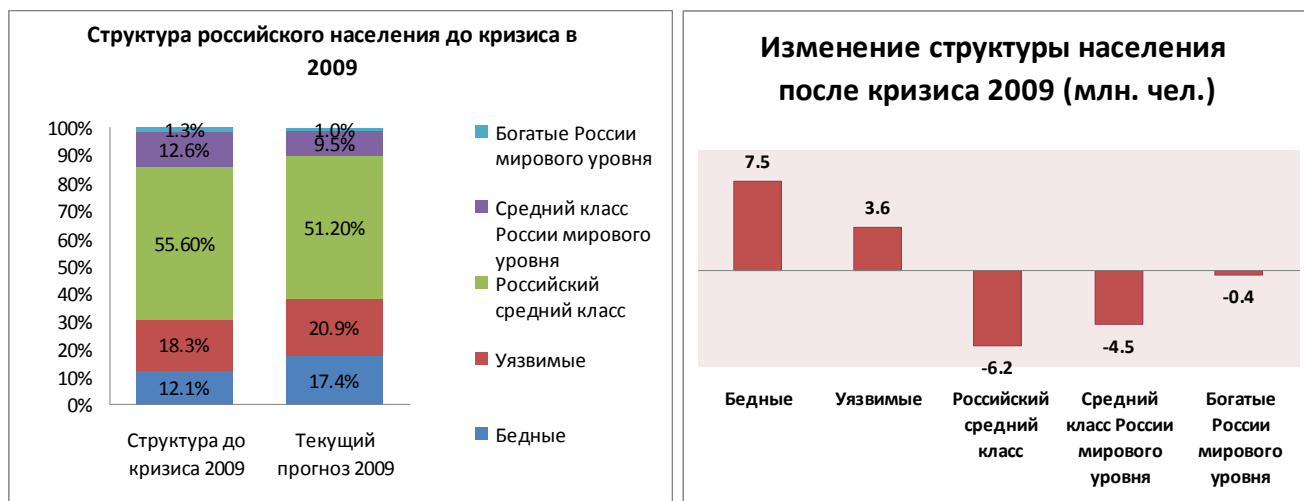
Рис. 1.12. Прогнозируемая численность бедного населения до и после кризиса (млн.), 2008-2009 гг.



Источник: оценки Всемирного банка на основе совокупных прогнозов и данных обследований занятости и доходов домохозяйств.

Финансовый кризис очень негативно повлиял не только на уровень бедности в России, но также и на распределение доходов. Прогнозируемое падение реального ВВП в 7.9% в 2009 г. (по сравнению с 6% роста прогнозируемыми до кризиса) приведет к существенному изменению структуры национального богатства и распределения доходов. Доля уязвимого к бедности населения уже увеличилась с 18,3% до 20.9% (рост на 3,6 млн. человек). Российский средний класс, вероятно, сократится на 10% - с 55,6 % до 51,2% от численности общего населения (сокращение на 6,2 млн. человек). Наиболее сильное сокращение по сравнению с докризисным уровнем наблюдается в категории населения, относящегося к среднему классу мирового уровня.

Рис. 1.13 -1.14: Влияние кризиса на распределение населения по уровню потребления.



Существует несколько причин быстрого роста бедности и существенного сокращения российского среднего класса и среднего класса мирового уровня. Значительный рост уровня бедности обусловлен высокой концентрацией населения с низким уровнем доходов и высокой уязвимостью у границы бедности. Похожая ситуация и с российским средним классом, большая доля которого граничит с уязвимым населением. Средний класс мирового уровня в России - это относительно небольшая группа домохозяйств, которые находятся на границе у верхней шкалы распределения доходов.

II. ВРЕМЯ ИСПЫТАНИЙ В РОССИИ: КАК ОБЛЕГЧИТЬ ДОСТУП К ЖИЗНЕННО НЕОБХОДИМЫМ И ВАЖНЕЙШИМ ЛЕКАРСТВЕННЫМ СРЕДСТВАМ И ПОВЫСИТЬ ЭФФЕКТИВНОСТЬ РАСХОДОВ НА МЕДИКАМЕНТЫ?⁵

В данном разделе анализируется влияние текущего экономического спада на цены на лекарственные средства и на финансовую доступность медикаментов, в особенности для уязвимых групп населения. На основе проведенного анализа рассматривается вопрос о возможных мерах, которые можно было бы реализовать в России для облегчения доступа к жизненно необходимым и важнейшим лекарственным средствам и обеспечения их рационального использования. Хотя основное внимание уделено конкретным проблемам доступности лекарств, здесь также обсуждается необходимость анализа роли государственного регулирования в различных областях фармацевтического рынка в России и его влияния на решение основных задач системы здравоохранения, таких как обеспечение эффективности и качества медицинского обслуживания, равного доступа и контроля над затратами.

Введение

Фармацевтическая продукция является ключевым элементом в предоставлении медицинского обслуживания, от диагностики и лечения до профилактики заболеваний. С 1920-х гг. внедрение и широкое использование новых лекарственных препаратов на фоне улучшения условий жизни людей способствовало более быстрому снижению показателей смертности и общему улучшению благосостояния населения. В результате увеличения спроса на фармацевтические препараты мировой объем продаж лекарств практически удвоился с 1997 г., достигнув в 2009 г. около 902,4 миллиардов долларов США.

Личные расходы населения на медикаменты составляют большую часть расходов на лекарственные средства в России. В значительной степени это объясняется относительно низким уровнем государственных расходов на здравоохранение (около 3,6% ВВП в 2008 г.), что подчеркивает существенный разрыв между конституционными обязательствами государства по обеспечению населения медицинской помощью и фактическим финансированием этих обязательств. Действительно, в то время как в соответствии с законодательством пациенты стационаров должны получать лекарства бесплатно, около 80% таких пациентов, по имеющимся оценкам, все еще вынуждены частично оплачивать необходимые медикаменты, а большинству амбулаторных больных приходится покупать их в аптеках. Программой льготного лекарственного обеспечения при амбулаторном лечении охвачено только около 16 миллионов человек, при этом более половины из них предпочли получить наличные деньги на приобретение лекарств вместо льгот в рамках программы «монетизации» льгот 2005 г. Люди, продолжающие пользоваться льготными лекарствами, по-видимому, составляют группу населения, испытывающего наибольшую потребность в медикаментах. Хотя у федеральных и региональных органов власти имеются перечни жизненно необходимых и важнейших лекарственных средств для лечения в стационарах, даже эти лекарства часто вынуждены оплачивать сами пациенты из-за проблем с финансированием медицинских

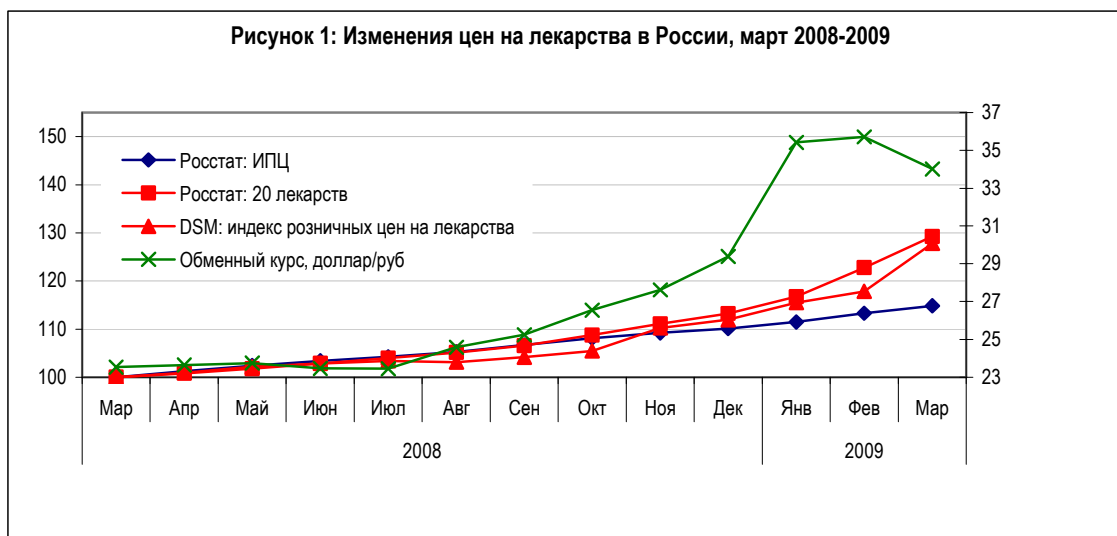
⁵ Данный раздел подготовлен Патрицио В. Маркесом, ведущим специалистом по вопросам здравоохранения региона Европы и Центральной Азии Всемирного банка, и Михаилом Бонч-Осмоловским, экономистом ECSPE Всемирного банка, при участии и консультационном содействии следующих международных специалистов в области лекарственных средств: Альберт Фигуэрас, Каталонский фармакологический институт, Барселона, Испания; Роб Верхейдж и Вилберт Банненберг, Health Research for Action (HERA), Суринам и Нидерланды; Мартин Отон, Health Action International (HAI), Амстердам, Нидерланды; Калипсо Чалкиду, Национальный институт здравоохранения и совершенствования клинической практики (NICE), Лондон, Великобритания; Игорь Шейман, профессор экономики здравоохранения Государственного университета - Высшая школа экономики, Москва, Россия. Дополнительные замечания были высказаны Андреем Марковым, старшим специалистом по вопросам социального развития, Салманом Зайди, старшим экономистом ECSPE, Вилли де Гейндом, ведущим специалистом по вопросам здравоохранения (в отставке), а также Севиль Салахутдиновой, специалистом по вопросам здравоохранения Всемирного банка.

учреждений. В России эта ситуация усугубляется еще и неэффективным контролем за оптовым и розничным ценообразованием в этой области.

В России расходы населения на лекарства составляют около 30% от общих расходов на здравоохранение по сравнению с 12% в странах ОЭСР. Эти цифры отражают обратную зависимость, отмечаемую между высокими частными расходами на лекарственные средства и низким уровнем государственных расходов на душу населения в сфере здравоохранения.

Динамика цен на лекарства в России за последнее время

Во время нынешнего экономического кризиса цены на лекарства в России существенно выросли, что частично отражает девальвацию рубля с момента начала кризиса в сентябре 2008 года. В то время как официальный индекс потребительских цен (ИПЦ) увеличился на 15% за период с марта 2008 по март 2009 г., розничные цены на лекарства за этот же период выросли на 29%. В основном относительное увеличение цен на лекарства приходится на период после начала процесса девальвации рубля (рис. 1). Как отмечается в недавно опубликованном докладе⁶, в России в первом квартале 2009 г. по сравнению с первым кварталом 2008 г. наблюдается повышение глобального индекса стоимости стандартной единицы объема лекарств (определяемого для каждой страны на квартальной основе как отношение общей объявленной выручки к общему объему лекарств). Это более высокий показатель, чем в других странах, таких как Румыния и Украина, которые также были серьезно затронуты кризисом⁷. Предварительные признаки свидетельствуют о том, что рост цен в частном секторе будет продолжаться.



Источники: Росстат: www.gks.ru, DSM group: report www.dsm.ru⁸.

Наблюдается не только существенный рост цен на лекарства, но и их значительная дифференциация. Назначаться и приобретаться могут как патентованные, брендовые лекарства, так и их воспроизведенные аналоги (дженерики). Разница в цене между этими двумя типами лекарств может быть существенной. Дженерики, как правило, менее дорогостоящие, чем патентованные препараты, но при этом обычно не менее безопасные и эффективные. Чтобы проследить разброс цен

⁶ IMS Health, "Indicators for Tracking the Effect of the Economic Crisis on Pharmaceutical Consumption, Expenditures and Unit Prices," – доклад, подготовленный для ВОЗ, 20 мая 2009 г.

⁷ Глобальный индекс стоимости стандартной единицы объема лекарств", 1 квартал 2009/1 квартал 2008. Глобальный индекс стоимости стандартной единицы объема лекарств составляет: для России – 1,29, Румынии – 1,20 и для Украины – 1,19.

⁸ Росстат проводит мониторинг цен на 20 лекарственных средств. DSM Group публикует индекс розничных цен Ласпейрса по всем лекарственным препаратам, присутствующим на рынке, причем веса определяются пропорционально объему продаж за 2007 год.

на лекарства в России, наблюдавшийся в последнее время, были проанализированы изменения медианных, минимальных и максимальных цен поставщиков на лекарственные аналоги в г. Санкт-Петербурге⁹. В ходе анализа было выявлено, что в целом медианные цены на лекарства выросли приблизительно на 40% за период с марта 2008 г. по март 2009 г., в то время как максимальные цены, в основном на патентованные лекарства, в среднем поднялись на 105%. При этом минимальные цены, как правило, на дженерики, увеличились всего на 14%.

На российском рынке наблюдается также значительный разброс цен в рамках одного и того же класса лекарственных препаратов; при этом цены на лекарства в России значительно выше, чем на международном рынке. Если в марте 2008 г. максимальная цена превышала минимальную на то же лекарство в целом в 5 раз, то к марту 2009 г. это соотношение увеличилось до 10 раз¹⁰. Сравнение медианных дистрибьюторских цен на 52 лекарственных препарата¹¹ показывает, что в России цены в среднем в 3-4 раза выше международных контрольных цен.

Как повышение цен на лекарства отражается на положении населения? Данные Росстата за 2006 г. свидетельствуют, что около 95% респондентов, приобретавших лекарства за последние три месяца, оплачивали их из личных средств. Следовательно, рост цен на лекарства может существенно сказаться на бюджетах семей, где имеются хронически больные, которым необходимо принимать лекарства ежедневно. По данным Российского мониторинга экономического положения и здоровья населения за 2005 г. (RLMS), свыше 75% домохозяйств имели члена семьи с одним или более хроническими заболеваниями¹², при этом в среднем на одного члена домохозяйства приходилось два заболевания. В среднем доля расходов на лекарства для беднейших 10% домохозяйств, вынужденных регулярно приобретать лекарства, составила 9% от общего бюджета семьи. В результате повышения цен на лекарства, происходящего в последнее время, расходы бедного населения на медикаменты в среднем могут увеличиться дополнительно более чем на 1% от общего бюджета домохозяйства. **Однако, как показано ниже, этот средний показатель скрывает серьезность реальной ситуации, при которой для многих домохозяйств эта сумма может быть существенно выше, поскольку фактические расходы на лекарства в значительной степени определяются конкретным заболеванием и тем, какие именно препараты назначены врачом.**

В таблице 2.1 представлена консервативная оценка потенциальных расходов за месяц на лечение нескольких распространенных хронических заболеваний, рассчитанная для типичного домохозяйства, состоящего из двух пенсионеров, каждый из которых получает стандартную пенсию на уровне прожиточного минимума в размере 4000 рублей (это консервативный расчет, поскольку реальные розничные ценовые надбавки, по имеющимся оценкам, гораздо выше, чем цифры, используемые в данной записке). В последних двух колонках отражены повышение медианных цен на рекомендованные для лечения лекарства и дополнительные расходы, которые домохозяйству придется нести в связи с этим повышением. Так, например, медианная цена на адеметионин – один из лекарственных препаратов, обычно используемых для лечения цирроза печени, выросла почти в 2,5 раза. В результате такого повышения **дополнительные расходы** на месячный курс лечения цирроза печени составили почти на 4 800 рублей больше, по сравнению с суммой, которую российские граждане заплатили бы, если бы цена на адеметионин увеличилась бы в соответствии с ростом общего индекса потребительских цен - на 15%. Другими словами, стоимость лечения цирроза печени подскочила с 50% до более чем 110% гипотетического бюджета семьи.

⁹ В соответствии с перечнем из 80 основных лекарственных средств из журнала «ФАРМиндекс» на март 2008 и март 2009. Для каждого из 80 препаратов для данной записки была определена минимальная, медианная и максимальная стоимость суточной дозы.

¹⁰ В 5 случаях максимальная цена более чем в 50 раз превышала минимальную объявленную цену: ципрофлоксацин – в 56 раз, ацетилсалициловая кислота – в 58 раз, лоперамид – в 67 раз, омепразол – в 144 раза, диклофенак – в 119 раз. Эти препараты, как правило, имеют очень высокую наценку за бренд.

¹¹ International Drug Price Indicator Guide, <http://erc.msh.org>

¹² Задавались вопросы о хронических заболеваниях сердца, легких, печени, почек, желудочно-кишечного тракта, позвоночника и о других хронических заболеваниях

Если бы в рамках Программы государственных гарантий было бы предусмотрено лекарственное обеспечение для амбулаторного лечения, бедные или среднеобеспеченные домохозяйства в России серьезно выиграли бы не только от снижения своих текущих расходов на лекарства, но также и благодаря снижению вероятности госпитализации и повышению производительности труда. Последние данные свидетельствуют о том, что финансовая доступность лекарственных средств вероятно снизилась. Приобретение лекарств населением последовательно снижается с 2008 г. на протяжении последних трех кварталов. Это снижение было обусловлено такими факторами как рост цен на лекарства и самый высокий уровень безработицы за последние девять лет (10,2% в апреле 2009 г.). Это может означать, что многие россияне сегодня не могут приобретать необходимые лекарственные препараты, со всеми вытекающими негативными краткосрочными и среднесрочными последствиями для пациентов и общества в целом. Учитывая, что Программой государственных гарантий оказания гражданам бесплатной медицинской помощи не предусмотрено финансирование лекарственных средств, назначаемых при амбулаторном лечении, повышение цен может привести к тому, что российские граждане, нуждающиеся в лекарствах для лечения хронических заболеваний на ранних этапах (напр., гипертонии, которым необходимо ежедневно принимать соответствующие лекарства), просто откажутся от приобретения этих лекарств, что впоследствии обернется более дорогостоящим лечением (напр., потребуются госпитализация по поводу инсульта, которого можно было бы избежать).

Таблица 2.1. Оценка расходов на лекарства на основе медианных дистрибуторских цен

Заблевание	Предлагаемое лечение	Предлагаемая суточная доза	Среднемесячные расходы в рублях	Доля в минимальном прожиточном бюджете двух пенсионеров, %	Медианная цена 2009/ медианная цена 2008	Эффект от повышения цены на лекарство сверх роста ИПЦ, в рублях
Цирроз печени	адеметионин	1200 мг	8874	111	2,48	+4757
Профилактика инсульта	клопидогрел	75мг	3478	43	2,51	+1882
Профилактика инсульта	аспирин	100мг	90	1	1,10	-45
Артрит	диклофенак	100мг	87	1	2,11	+39
Гипертония	эналаприл	20 мг	186	2	1,40	+33
Диабет	Растворимый инсулин	50 МЕ	1384	17	1,03	-168
Язва желудка	омепразол	20 мг	143	2	1,53	+36
Простатит	тамсулозин	400 mcg	1595	20	3,06	+996
Простатит	теразозин	10мг	1250	15	1,38	+216
Ишемическая болезнь сердца	триметазидин	50 мг	238	3	0,97	-44

Источник: Дистрибуторские цены, опубликованные в «ФАРМиндекс» на март 2009 года. Расчет цен и средних расходов был выполнен на основе предположения о розничной наценке в размере 10%. В соответствии с российским федеральным законодательством, максимальная наценка от цены производителя составляет 25%, а розничные цены на основные препараты не должны превышать оптовые больше, чем на 30%. По другим лекарственным средствам этот потолок выше. *Предполагается, что в целом реальные наценки гораздо выше официальных.*

Вместе с тем, имеются возможности существенного снижения типичных расходов домохозяйства на лекарства, а также стоимости субсидируемых программ лекарственного обеспечения, что соответственно повысило бы финансовую доступность лекарственных препаратов. Это возможно, если назначать лекарства на основании доказанной эффективности и

безопасности аналогов с учетом разницы в цене. Так, например, доказательств эффективности и других достоинств клопидогрела – лекарства, используемого в России для профилактики инсульта, – довольно мало. При этом стоимость месячного курса лечения этим препаратом составляет 1 481 рубль. В качестве альтернативы можно использовать более дешевый, эффективный и безопасный дженерик аспирина, стоимость месячного курса которого составляет всего 50 рублей. Экономия в результате составит 1 431 рубль в месяц, при этом будут обеспечены все известные преимущества альтернативного лекарства.

Опыт различных стран демонстрирует возможности экономии средств при использовании более рационального подхода к назначению лекарственных препаратов.¹³ Среди применяемых мер – требования к пациентам оплачивать более высокую долю стоимости лекарства в случае приобретения патентованных препаратов, а не дженериков в рамках программ льготного лекарственного обеспечения. Кроме того, страховые компании стимулируют более широкое использование дженериков, предлагая их бесплатно, рассылая по почте купоны на их приобретение, а также распространяя бесплатные образцы этих лекарств среди врачей. Следует отметить успешное применение этих мер в США: в то время как дженерики составляют около двух третей всех назначений, расходы на них составляют всего 13% от общих расходов на лекарственное обеспечение.¹⁴ В ряде стран Европейского Союза (ЕС), таких как Бельгия, Португалия, Италия, Великобритания, Швеция, Испания и Нидерланды, а также в Австралии и некоторых провинциях Канады при определении лекарств, расходы на которые подлежат возмещению государством, используется критерий сравнительной эффективности затрат.¹⁵

Правительство Российской Федерации может рассмотреть несколько возможных вариантов повышения финансовой доступности лекарственных средств в России. Один из возможных вариантов решения этой задачи при существующих в настоящее время бюджетных ограничениях может состоять в принятии в рамках Программы государственных гарантий оказания гражданам РФ бесплатной медицинской помощи программы обеспечения жизненно важными лекарствами для амбулаторного лечения самых приоритетных заболеваний. Перечень таких препаратов может включать приблизительно 70-100 наименований жизненно необходимых лекарственных средств для лечения приоритетных хронических заболеваний, таких как сердечно-сосудистые заболевания, психические расстройства, диабет, хронические респираторные болезни, нарушения работы желудочно-кишечного тракта, а также наиболее распространенных инфекционных заболеваний.¹⁶ Эти лекарственные средства должны быть отобраны на основе критериев клинической и экономической эффективности. Подобный подход применяется в настоящее время в нескольких странах с целью оптимизации выбора лекарств для лечения приоритетных заболеваний. Например, Национальный институт здравоохранения и совершенствования клинической практики (NICE) по заказу правительства Великобритании проводит оценку всех противоопухолевых препаратов (онкологические заболевания считаются приоритетной областью в Великобритании) с использованием сравнительных данных о клинической эффективности и эффективности затрат с целью определения перечня тех лекарств, доступность которых необходимо обеспечить за счет государственных средств для определенных групп населения. Положительное заключение Института означает возникновение у пациентов законного права на получение этого лекарства. В результате такой политики были получены положительные результаты, выраженные в снижении дифференциации в потреблении лекарственных средств различными группами населения, росте

¹³ W.H. Sharank et al, "Patients' Perception of Generic Medications," Health Affairs (March/April 2009): 546-556.

¹⁴ IMS Health, "IMS Health Reports"; and K. Jaeger, "A Message from Kathleen Jaeger: It Pays to Invest in Generics," *Pharmacy Times*, April 2006.

¹⁵ A. McGuire, M. Drummond, and F. Rutten, "Reimbursement of pharmaceuticals in the European Union", in *Regulating pharmaceuticals in Europe: striving for efficiency, equity and quality*, ed. E. Mossialos, M. Mrazek, and T. Walley (London: Open University Press 2004).

¹⁶ В докладе Всемирного банка за 2005 год "Рано умирать... Проблемы высокого уровня заболеваемости и преждевременной смертности от неинфекционных заболеваний и травм в Российской Федерации и пути их решения," представлены медицинские и экономические аргументы в пользу выбора именно этих заболеваний в качестве приоритетных.

использования препаратов, подвергнутых экспертизе и получивших одобрение Института, а также в снижении цен производителей¹⁷.

Сколько может стоить такая программа обеспечения жизненно необходимыми и важнейшими лекарственными средствами? Принимая во внимание, что в странах со средним уровнем дохода подушевая стоимость пакета жизненно необходимых и важнейших лекарственных средств в соответствии с Примерным перечнем Всемирной организации здравоохранения (ВОЗ) Основных лекарственных средств¹⁸ может колебаться в диапазоне от 10 до 100 долларов США в год, а также что среднее число основных лекарственных средств для амбулаторного лечения не может превышать 50-100 наименований, можно предположить, что такая дополнительная программа обеспечения населения лекарствами для амбулаторного лечения может стоить 30-60 долларов США в год на душу населения. Эта сумма составит около 8-14% общего объема подушевых расходов на здравоохранение в 2006 г. (367 долларов США), либо около 0.33 % ВВП в год, учитывая, что в 2007 г. ВВП на душу населения составил 9 079 долларов США.

Варианты финансирования. Как отмечалось в недавнем докладе Всемирного банка¹⁹, в среднесрочном периоде России, по-видимому, необходимо тратить на здравоохранение больше, чем 3,6 % ВВП, которые она тратит в настоящее время. Основные долгосрочные факторы, определяющие уровень расходов на здравоохранение, - повышение доходов населения, технологические и демографические изменения, - указывают на необходимость существенного роста расходов на здравоохранение в долгосрочной перспективе. Есть все основания предполагать, что часть этого роста может и должна быть профинансирована в рамках государственной системы медицинского обеспечения, которая, по всей вероятности, останется основной составной частью системы здравоохранения, несмотря на ожидаемый рост частного финансирования и частных медицинских услуг. Повышение государственных расходов поможет решить некоторые застарелые проблемы системы здравоохранения, в частности, обеспечит реализацию конституционного права граждан на бесплатное лекарственное обеспечение во время лечения в стационаре и позволит реализовать программу лекарственного обеспечения при амбулаторном лечении.

- **Во-первых, предлагаемая программа обеспечения жизненно необходимыми и важнейшими лекарственными средствами может финансироваться за счет оптимизации государственных расходов.** Для этого потребуется повышение эффективности бюджетных расходов, включая переориентацию с менее продуктивных направлений (напр., неадресные субсидии и трансферты, общие управленческие расходы органов государственной власти и низкоэффективные государственные инвестиции) на долгосрочные потребности социальных секторов, таких как здравоохранение. В целях стимулирования рационального использования лекарственных средств для амбулаторного лечения приоритетных социально-значимых заболеваний можно было бы разработать и внедрить систему многоуровневого софинансирования, в рамках которой обеспечивалось бы полное возмещение затрат на дженерики, но при этом устанавливался бы высокий уровень доплаты со стороны населения за патентованные лекарства. Такой подход позволил бы создать мощный стимул для более активного использования лекарственных аналогов.
- **Вторым возможным вариантом финансирования программы могло бы стать повышение налогов на табачные изделия.** Этот вариант согласуется с Международной рамочной конвенцией ВОЗ по борьбе против табака, ратифицированной Государственной Думой в апреле 2008 года. В России есть возможности повышения налогов на сигареты, поскольку средняя цена пачки сигарет

¹⁷ Личное общение автора с представителями NICE 9 июня 2009 г.

¹⁸ Концепция перечня ОЛС была разработана ВОЗ в 1977 году с целью оказания содействия странам в определении перечня лекарственных средств для эффективного и безопасного лечения 90% или большинства заболеваний (за исключением самых сложных случаев стационарного лечения). Система была принята более чем в 30 странах.

¹⁹ Маркес П. и др., Государственные расходы на здравоохранение в Российской Федерации: проблемы и пути их решения, (Москва: Всемирный банк, 2008).

меньше 2 долларов США, в то время как в других странах цена может достигать до 12,95 долларов США в Нью-Йорке и 16,80 долларов в Лондоне.²⁰ В основном такая высокая цена обусловлена именно налогами (составляют около 70% от цены). В качестве хорошего примера использования такого варианта финансирования можно привести недавнее решение (февраль 2009 г.) президента США Б.Обамы и Конгресса США о возобновлении и расширении Программы страхования здоровья детей (CHIP), адресованной детям из бедных семей. Финансирование программы будет обеспечено за счет повышения на 62 цента федерального налога с каждой пачки сигарет.

- **Третий возможный вариант состоит в повышении акцизов на спиртные напитки, включая пиво,** поскольку пиво в России не облагается налогом как спиртной напиток. Либо, в качестве альтернативы, этот налог можно просто повышаться в соответствии с индексом инфляции. В США, например, было рассчитано, что простое индексирование налога на алкогольные напитки даст дополнительно 5 миллиардов долларов ежегодно, которые можно будет направить на финансирование программ медицинского страхования.²¹
- **В-четвертых, можно рассмотреть возможности налогообложения напитков с высоким содержанием сахара.** Этот вариант, наряду с повышением налогов на табачные изделия и алкоголь, одновременно мог бы обеспечить дополнительные доходы и способствовать укреплению здоровья населения (поскольку в результате сокращения потребления таких напитков люди не набирали бы избыточный вес). В США в рамках идущей в настоящее время дискуссии по вопросу финансирования реформы здравоохранения, было подсчитано, что в результате введения налога на уровне одного цента за унцию можно было бы ежегодно получать 10 миллиардов долларов дополнительных доходов в бюджет.²²

Некоторые из этих налогов, которые также должны способствовать изменению стиля жизни, сопряженного с риском для здоровья, могли бы целевым образом использоваться для финансирования предлагаемой программы лекарственного обеспечения. Но даже и без целевого использования такие налоги пополнили бы доходную базу государственного бюджета, повысив таким образом возможности государства по финансированию дополнительных расходов на здравоохранение.

Как стимулировать рациональное использование лекарственных средств в России? Опыт других стран свидетельствует, что принятие перечня жизненно необходимых и важнейших лекарственных средств не обязательно ведет к их рациональному использованию. Эта мера должна стать неотъемлемой частью пересмотра политики лекарственного обеспечения, законодательства и системы управления, как на федеральном, так и на региональном уровне, включая надзор и контроль, регулирование, отбор и назначение лекарственных средств, распределение, использование и мониторинг в области лекарственного обеспечения.²³

Рациональное использования медикаментов зависит от четкого понимания, (i) зачем и как должны использоваться лекарства, а также (ii) от организации соответствующих действий в этом направлении. Таким образом, ключевым элементом становится поддержка разработки соответствующих мер на уровне оказания медицинской помощи с целью совершенствования системы назначения врачами лекарственных средств и соблюдения пациентами лекарственного режима.

Лекарственные средства – это потребительский товар, обладающий конкретными характеристиками, которые необходимо принимать во внимание при принятии политических

²⁰ Дополнительная информация представлена в отчете Ross, HZ, Shariff, S., Gilmore, A., *Экономика налогообложения табачных изделий в России* (Париж: Международный Союз борьбы с туберкулезом и заболеваниями легких, 2008).

²¹ "Paying for Health Reform", The Washington Post, May 19, 2009.

²² Ibid.

²³ W.H. Campbell, R.E. Johnson, and S.L. Levine, "Managing the Pharmacy Benefit in Prepaid Group Practice," in *Toward a 21st Century Health System*, ed. A.C. Enthoven and L.A. Tollen (San Francisco: Jossey-Bass, 2004).

мер, направленных на оптимизацию затрат, повышение доступности лекарств и стимулирование их рационального использования. Основная разница между лекарствами и другими потребительскими товарами обусловлена распределением ролей между пациентом и врачом в процессе лечения. Будучи потребителями лекарственных препаратов, пациенты, тем не менее, как правило, не принимают решения относительно того, какое лекарство приобрести, а также не осуществляют выбор между различными лекарствами. Эта роль принадлежит врачу, «осведомленному посреднику», который осуществляет выбор и принимает решение относительно назначения препаратов, основываясь на своих профессиональных знаниях без учета стоимости этих лекарств.

Разработка новых методов и подходов в сфере совершенствования и рационализации процедуры назначения лекарственных препаратов – важнейшая мера, которую необходимо осуществить в рамках реформирования системы здравоохранения в России. Эта мера дополнит собой внедрение программы лекарственного обеспечения при амбулаторном лечении. Новые подходы могут быть представлены в форме новых или пересмотренных (на основе последних исследований) клинических руководств по лечению определенных заболеваний, справочников терапевта, в которых можно получить краткую информацию относительно лечения наиболее распространенных заболеваний, а также постоянных программ повышения квалификации. Кроме того, при разработке информационных систем в сфере здравоохранения можно предусмотреть специальные модули, позволяющие врачам проводить консультации в режиме реального времени, прежде чем выписать лекарство. В условиях постоянного роста числа лекарственных средств отсутствие у врачей доступа к научной информации и достаточных профессиональных знаний для критической оценки нового медикамента приводит к тому, что на процесс медицинских назначений влияют маркетинговые технологии, применяемые фармацевтической промышленностью, а принимаемые решения не всегда являются оптимальными для пациента и системы здравоохранения в целом.

Систему стимулов для врачей также необходимо усовершенствовать, взяв под контроль ложные финансовые стимулы. Речь идет о врачах, получающих прибыль от продажи лекарств, которые они выписывают, что ведет к неоправданному увеличению количества назначений. Стимулировать использование дженериков можно было бы путем создания стимулов в виде оплаты труда на основе результатов, как это делается в настоящее время в некоторых российских регионах, таких как Чувашская Республика²⁴. В рамках данной системы врачи получают вознаграждение по результатам достижения целевых показателей и улучшения показателей здоровья населения.

Еще одной актуальной для России проблемой является распространенное представление, что дженерики дешевле, потому что они хуже по качеству, не так эффективны и безопасны, как их патентованные аналоги. Чтобы решить эту проблему, как в других странах «большой восьмерки», необходимы совместные усилия органов власти и управления, страховых медицинских организаций и поставщиков медицинских услуг по информированию пациентов о дженериках, оказанию помощи в принятии обоснованных решений и пропаганде использования воспроизведенных лекарств, что в свою очередь способно привести к улучшению соблюдения пациентами предписаний врачей по приему жизненно необходимых лекарств.²⁵

И, наконец, основываясь на мерах, реализуемых российским правительством в последнее время, было бы важно подготовить реформы ценообразования и закупок в области лекарственного обеспечения, чтобы содействовать реализации приоритетных действий по регулированию спроса на лекарства, состоящих в принятии перечня жизненно необходимых и важнейших лекарственных средств для амбулаторного лечения приоритетных заболеваний и мер по рациональному использованию медикаментов. Необходимо уделить должное внимание практическим вопросам по регулированию предложения медикаментов, таким как варьирующиеся

²⁴ Разработана как часть программы реструктуризации системы здравоохранения, при финансовом содействии Всемирного банка в рамках Проекта «Техническое содействие реформе системы здравоохранения» в период 2004 – 2008 гг.

²⁵ W.H. Sharank et al, “Patients’ Perception of Generic Medications,” Health Affairs (March/April 2009): 546-556..

оптовые\розничные наценки при создании единой системы ценообразования на лекарства; обеспечению ценового контроля, процедурам закупок и тендеров, включая возможные договоренности с производителями и поставщиками о сдерживании роста цен на лекарства, государственные налоги (напр., НДС на импортируемые лекарства); конкурентоспособности рынка дженериков, а также доступности фармацевтической продукции в сельских регионах.

Заключение

*Реформирование социальных программ, в том числе системы медицинского обслуживания, направленное на улучшение жизни российских граждан, является одним из приоритетных направлений деятельности российского правительства.*²⁶ В данной записке показано, что включение в программу государственных гарантий по оказанию бесплатной медицинской помощи компонента по лекарственному обеспечению для амбулаторного лечения, предусматривающего финансирование ограниченного числа жизненно необходимых лекарств, затраты на которые не превысят 0,33% ВВП в год, было бы оправданным как с точки зрения социальной справедливости, так и в плане экономической эффективности. Мировой опыт убедительно свидетельствует, что своевременное получение жизненно необходимых медикаментов позволяет добиться значительной общей экономии благодаря сокращению числа госпитализаций, повышает шансы на выживание в случае хронических заболеваний, либо позволяет успешно предотвратить развитие заболевания, а также способствует повышению производительности труда работающего пациента.²⁷ Кроме того, с этической и медицинской точки зрения, сохранение и/или повышение расходов на лекарства критически важно, чтобы не допустить прекращения лечения таких заболеваний, как туберкулез или СПИД, и тем самым предотвратить возникновение устойчивости к лекарственным препаратам, которая иногда не поддается лечению. Несмотря на жесткие бюджетные ограничения, вызванные текущим экономическим спадом, не следует откладывать меры по повышению доступности и более рациональному использованию медикаментов, финансируемых из государственных средств, поскольку в среднесрочный период это позволит улучшить состояние здоровья населения Российской Федерации, снизить риск обеднения уязвимых групп населения и в целом повысить социальное благосостояние в стране.

²⁶ "Interview with Dmitry Medvedev, President of the Russian Federation," Financial Times, March 24, 2008.

²⁷ "Prescription for change. A survey of pharmaceuticals," The Economist, June 18, 2005.

III. РОССИЯ ДОЛЖНА ДЕЙСТВОВАТЬ ОПЕРАТИВНО, ЧТОБЫ УМЕНЬШИТЬ УЯЗВИМОСТЬ ЭКОНОМИКИ К ИЗМЕНЕНИЮ КЛИМАТА²⁸

В противоположность общераспространенному мнению Россия стоит перед лицом серьезных угроз, связанных с изменением климата, причем некоторые из наиболее значительных опасностей уже очевидны. Ее уязвимость в течение ближайших десяти-двадцати лет будет определяться даже не самим изменением климата, а, прежде всего, социально-экономическими факторами и наследием прошлого, а именно: тяжелой экологической ситуацией и плохим состоянием инфраструктуры. В следующем десятилетии у России появится «окно возможностей» для повышения устойчивости экономического развития страны к изменению климата и получения многочисленных сопутствующих выгод.

Россия подвержена воздействиям экстремальных проявлений климата больше, чем остальные страны Европы и Центральной Азии. В одном из последних докладов Группы Всемирного банка “Адаптация к изменению климата в Европе и Центральной Азии” (*Adapting to Climate Change in Europe and Central Asia*)²⁹, дается общий обзор того, что может означать адаптация к изменению климата в рассматриваемом регионе, в том числе, и в России. Основная тема настоящей главы – уязвимости России к последствиям климатических шоков и, в частности, к воздействиям на нефтегазовую отрасль, обусловленным таянием вечной мерзлоты. Кроме того, здесь приведен краткий обзор последствий для здоровья людей, водного хозяйства, землепользования, сельского хозяйства, лесного хозяйства, транспорта и других видов инфраструктуры.

Изменение климата – серьезная угроза для России

Климат России меняется, и так же, как и окружающие ее страны Европы и Центральной Азии (ЕЦА), Россия уязвима перед последствиями такого изменения. В частности, в России наблюдаются повышение температуры, изменение гидрологических режимов и увеличение числа таких экстремальных природных явлений, как наводнения, аномальная жара, ураганные ветры, лесные пожары, а также таяние арктических льдов и вечной мерзлоты. Уже сейчас резко возросли частота стихийных бедствий и связанные с ними расходы. А концентрации парниковых газов в атмосфере позволяют с уверенностью сказать, что в будущем произойдут аналогичные или еще более значительные изменения, даже если глобальные выбросы CO₂ будут полностью прекращены.

Согласно прогнозам, в ближайшие десятилетия в России существенно изменятся температура и количество осадков. Дальнейшее повышение температуры будет наблюдаться повсеместно, при этом в северных широтах изменение будет более значительным. Как показывают прогнозы, на севере ожидается более существенное изменение зимних температур, а на юге – летних. Наряду с тем, что некоторые сельскохозяйственные районы России сталкиваются с угрозой засухи, прогнозы говорят о предстоящем увеличении частоты и силы наводнений, особенно зимой, поскольку все меньшее количество зимних осадков выпадает и хранится в виде снега. Могут участиться такие явления, как наводнения, вызванные таянием снега, аналогичные тому, что случилось в городе Ленске в 2001 г.

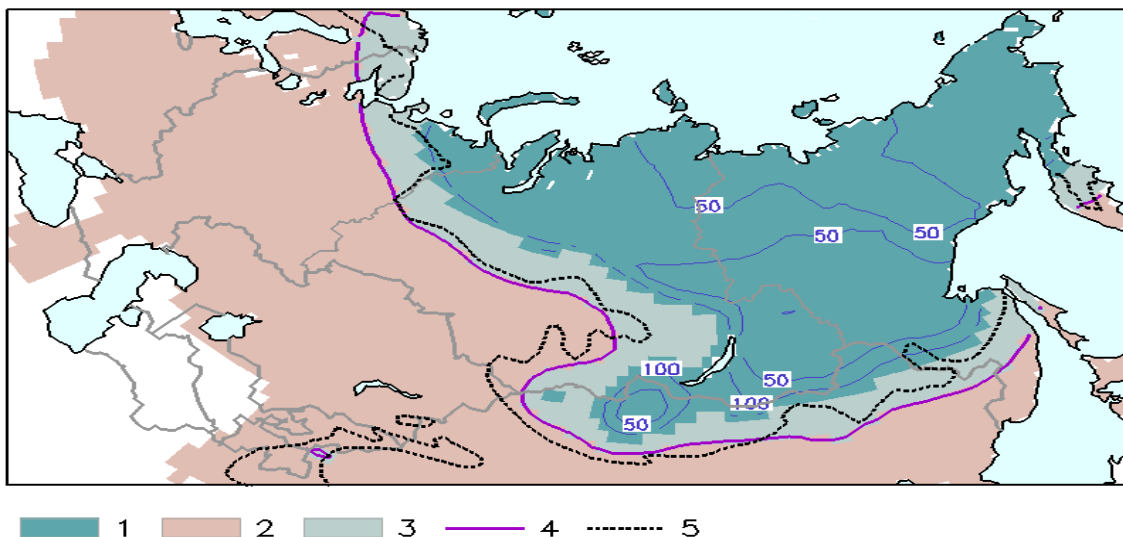
Ускорится процесс таяния морского ледяного покрова и вечной мерзлоты. В Арктике темпы повышения температуры примерно в два раза выше среднемирового значения, что оказывает значительное воздействие на арктический ледяной покров, тундру и вечную мерзлоту (карта 3.1). Согласно прогнозам, к середине века площадь ледяного покрова в сентябре (когда его размер минимален) сократится на 40%. Как показывают некоторые модели, к концу века Арктика будет совершенно свободна от ледяного покрова в летний период. Граница вечной мерзлоты в России уже отстывает, и, согласно прогнозам, к 2050 г. глубина сезонного оттаивания увеличится на 30-50%.

²⁸ Данный раздел подготовлен по материалам одного из последних докладов Всемирного банка “Adapting to Climate Change in Europe and Central Asia”, июнь 2009 г., адрес сайта: www.worldbank.org/eca

²⁹ Доклад подготовлен сотрудниками аппарата Главного экономиста региона ЕЦА. В процессе подготовки доклада составители – Марианн Фэй (Marianne Fay), Рейчел Блок (Rachel Block), Тим Кэррингтон (Tim Carrington) и Джейн Эбингер (Jane Ebinger) – привлекали к работе более широкий круг специалистов.

Таяние льдов и вечной мерзлоты сказывается на биоразнообразии и приводит к эрозии берегов и обрушению незащищенных зданий и инфраструктуры.

Карта 3.1. Изменение границ и сокращение территории вечной мерзлоты к середине 21-го века.



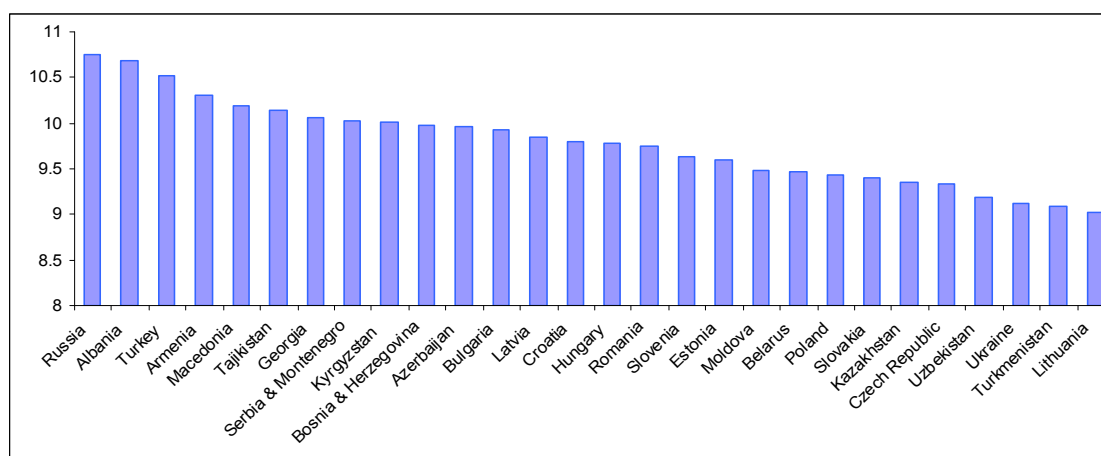
Источник: Kattsov 2008. (1) сезонное таяние, (2) сезонное промерзание, (3) переход от режима сезонного таяния к сезонному промерзанию в верхнем трехметровом слое. Контуры показывают увеличение глубины таяния (в см) по сравнению с 1980-1999 гг.; (4) имитация существующих границ вечной мерзлоты, определяемых как положение нулевой изотермы на глубине 3 метров; (5) приблизительная наблюдаемая действующая граница вечной мерзлоты.

Изменение уровня моря – еще одно последствие изменения климата – окажет влияние на три российских морских бассейна (Балтийское, Черное и Каспийское моря), а также на российский сектор Северного Ледовитого океана. Наибольший подъем уровня моря наблюдается в черноморском бассейне, где он представляет угрозу для многочисленных портов и прибрежных городов. В Каспийском море к концу двадцать первого века прогнозируется снижение уровня воды примерно на шесть метров вследствие увеличения испарения с поверхности. Это представляет угрозу для рыбных запасов и отрицательно сказывается на прибрежной инфраструктуре. В то же время подъем уровня моря, увеличивающийся под влиянием более сильных ветров и осадков, создает угрозу катастрофического наводнения в Санкт-Петербурге.

Россия крайне уязвима перед лицом изменения климата, но пока это не вызывает тревогу у россиян. Как показывает шкала, разработанная с целью оценки интенсивности дальнейшего изменения климата по сравнению с современной естественной изменчивостью, среди всех стран ЕЦА именно в России наиболее высока вероятность максимального роста экстремальных проявлений климата к концу 21-го века (за Россией идут Албания, Турция, Армения и в меньшей степени Македония и Таджикистан (рис. 3.1). По сравнению с другими регионами нашей планеты эти страны находятся в середине шкалы опасности. Однако это далеко не всегда находит отражение в восприятии проблемы изменения климата: только 40% населения России считают изменение климата серьезной проблемой (в Турции – 70% населения) (рис.3.2).

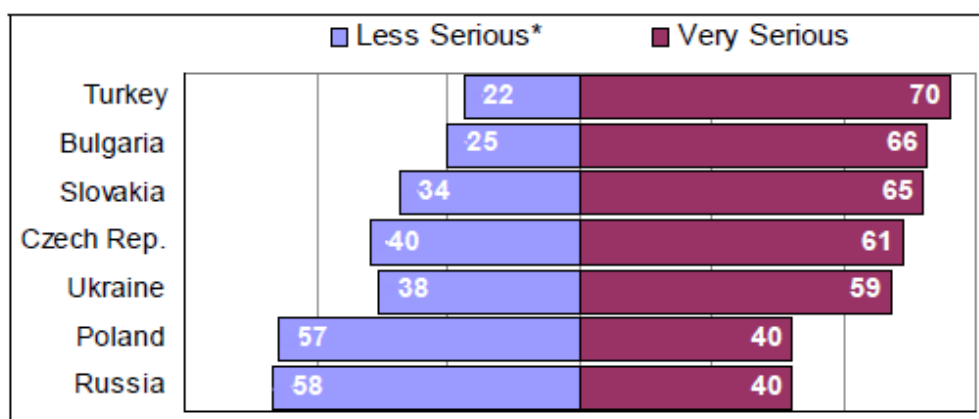
Повышение температуры и изменение гидрологических режимов уже сейчас оказывают отрицательное воздействие на лесное и сельское хозяйство России. В сочетании с более ранним таянием снега и сухим, жарким летом экстремальные явления привели к значительным потерям и деградации лесов. В России только в 2003 г. из-за пожаров погибли 20 млн. гектаров леса. Кроме того, благодаря потеплению климата вредные насекомые и растения могут мигрировать дальше на север. Что касается сельского хозяйства, то неоднозначные или неопределенные последствия прогнозируются для центральных районов России и Поволжья.

Рис. 3.1: Шкала роста экстремальных проявлений климата к концу 21 века.



Источник: Baettig, et. al. (2007). Примечания: шкала учитывает число дополнительных жарких, сухих и влажных лет, а также прогнозы жаркого, сухого и влажного лета и жаркой, сухой и влажной зимы на период 2070-2100 гг. по сравнению с периодом с 1961-1990 гг. Ввиду этого, страны, в которых уже наблюдается значительная изменчивость и экстремальные проявления климата, имеют меньше шансов получить высокие баллы по этой шкале (например, Индия и Чехия имеют примерно одинаковое количество баллов).

Рис. 3.2: Глобальное потепление: насколько серьезна проблема?



Примечание: *менее серьезна = в некоторой степени серьезна, не очень серьезна или не является проблемой.
 Источник: Pew Global Attitudes Project 2007.

Кроме того, более теплая погода и прочие факторы, связанные с изменением климата, неблагоприятно сказываются на здоровье людей. Возвращаются давно побежденная в Европе малярия, а также некоторые, уже ставшие редкими инфекционные болезни. Помимо заболеваний, связанных с более теплой погодой (малярия, желудочно-кишечные заболевания и клещевой энцефалит), прогнозируется рост заболеваний, связанных с наводнениями (например, дизентерия). В Москве в 2001 г. смерть сотен людей связывали с аномальной жарой, и в будущем такие периоды необычайно жаркой погоды будут случаться гораздо чаще.

В течение ближайших десяти-двадцати лет уязвимость будет определяться, прежде всего, социально-экономическими факторами и наследием прошлого.

Тяжелая экологическая ситуация, обусловленная хронически низким качеством управления окружающей средой, и плохое состояние инфраструктуры усиливают уязвимость России, как в настоящее время, так и в ближайшем будущем. Действительно, страна уже страдает от недостатка

возможностей адаптации даже к своему современному климату. Во многих уголках России опасные объекты или свалки нередко размещались вблизи территорий, чувствительных к погодным условиям, или густо населенных районов. Это означает, что здесь наводнения или экстремальные явления могут нанести гораздо больший ущерб, чем в других районах планеты. Аналогично, экологическое наследие централизованного планирования сельского хозяйства – низкое качество борьбы с эрозией почв, охраны и использования водных ресурсов, борьбы с вредителями и сохранения питательных веществ – обусловило особую уязвимость сельскохозяйственной системы. Низкое качество строительства, плохое содержание и старение объектов инфраструктуры и жилья – наследие как советского, так и переходного периодов – определяют их непригодность к ураганным ветрам, аномальной жаре и наводнениям, не говоря уже о защите населения от воздействий таких экстремальных явлений.

Изменение климата усложнит задачу охраны и использования водных и земельных ресурсов. В течение ближайших двадцати лет главными факторами водного стресса будут неклиматические факторы, такие как наследие прошлого и продолжающееся истощительное пользование. Наводнения нельзя объяснить только увеличением количества осадков – это результат того, что обильные осадки сочетаются с низким качеством землепользования и управления речными бассейнами. В целом, наблюдаемые сейчас изменения пресноводных систем, связанные с климатом, незначительны по сравнению с изменениями, обусловленными такими факторами, как загрязнение, неправильное регулирование речного стока, осушение болот, уменьшение водоносности рек и снижение уровня грунтовых вод (главным образом, вследствие откачки воды в ирригационных целях). Совершенно очевидно, что в течение следующего десятилетия, до того, как проявятся еще более тяжелые последствия глобального потепления, потребуется применение менее истощительных технологий.

Инфраструктура и жилье мало приспособлены к эффективной адаптации. Низкое качество жилья приведет к увеличению числа пострадавших от изменения климата, поскольку аномальная жара превращает плохо проветриваемые здания практически в печи, а сильные дожди вызывают протечки и образование плесени. Для российских городов с огромным количеством стареющих зданий советской эпохи, построенных из сборных железобетонных панелей и остро нуждающихся в модернизации, это представляет особую проблему. Между тем, в переходный период, когда Россия отказалась от централизованного планирования, многочисленные и слишком крупные объекты российской инфраструктуры в течение многих лет страдали от недостатка инвестиций. Ситуацию нередко ухудшает низкое качество управления, особенно в коммунальных службах, занимающихся водоснабжением и водоотводом.

Глобальное потепление оказывает особенно сильное негативное воздействие на водные системы, что усугубляется низкой эффективностью большинства коммунальных предприятий водоснабжения, которые работают по заниженным расценкам и несут колоссальные физические издержки. Это приводит к завышенному потреблению и нехватке средств для проведения модернизации и осуществления инвестиций. На всей территории России электроэнергетика испытывает огромные трудности, пытаясь удовлетворить пиковый спрос на электроэнергию, связанный с повышением температуры в летний период, и остро нуждается в модернизации и увеличении мощностей. Кроме того, экстремальные погодные условия подрывают возможность плановой работы сетей, особенно в случае старения и плохого содержания объектов.

Российская транспортная инфраструктура, отличающаяся низким качеством содержания автомобильных дорог и сооружений, также находится под угрозой. Увеличение силы и частоты выпадения осадков, а также тот факт, что зимние осадки будут все чаще выпадать в виде дождя, а не снега, уменьшат стабильность дорожного основания и приведут к ослаблению подпорных стенок. В результате длительной засухи может произойти проседание грунта под сооружениями. Более экстремальные температуры ускорят разрушение дорог. Уже сейчас таяние вечной мерзлоты разрушает зимние ледяные дороги, имеющие огромное значение для нефтегазовой отрасли и лесного хозяйства.

Добывающая промышленность в российском секторе Арктики и Сибири столкнется, как с дополнительными техническими трудностями, так и с некоторыми положительными

последствиями глобального потепления. Воздействия на добычу нефти, газа и других полезных ископаемых, в основном, заметны в российском секторе Арктики и Сибири и будут носить как положительный, так и отрицательный характер. Особенно чувствительны к повышению температуры зоны с прерывистой толщей многолетней мерзлоты. Потенциальная опасность угрожает расположенным в этих районах объектам энергетической инфраструктуры и поселениям. Проседание грунта из-за таяния вечной мерзлоты уже сейчас нарушает структурную целостность зданий, автомобильных дорог, объектов электроэнергетики и атомной промышленности, угольных шахт, а также нефте- и газопроводов. Обвал грунта в Якутске уже повредил несколько больших жилых зданий, электростанцию и взлетно-посадочную полосу в аэропорту Якутска. Дальнейшее таяние вечной мерзлоты может нанести ущерб еще более крупным объектам, например, нефтехранилищам. Для того чтобы не допустить увеличения числа разрывов нефте- и газопроводов, потребуется разработка специальных технических проектов. С другой стороны, шельфовая разведка, добыча и транспортировка полезных ископаемых могут получить определенные выгоды вследствие сокращения площади морского ледяного покрова, что продлит навигационный сезон в Северном ледовитом океане.

Было бы заманчиво (хотя и неправильно) считать, что рост экономики и благосостояния повышают устойчивость к изменению климата. Это особенно ошибочно в случае России, где экономический рост, происходил, в том числе, и за счет окружающей среды, повышая уязвимость экономики к изменению климата. Действительно, в некоторых случаях рост и экономическое развитие усиливают уязвимость. Это относится, например, к освоению побережья Черного моря, где здания возводятся на территориях, подверженных воздействиям волновых нагонов и штормов.

Даже те отрасли, которые могли бы выиграть в результате изменения климата, практически не имеют для этого никаких возможностей

Сельское хозяйство, скорее всего, так и не сможет реализовать свой потенциал в части производства продовольствия. Многие отмечали, что потепление климата и большое количество осадков в России (а также в Казахстане и Украине) может открыть новые перспективы для сельского хозяйства. Авторы глобальных исследований, посвященных производству продовольствия в будущем, нередко высказывали предположения о том, что Россия и другие страны ЕЦА помогут компенсировать сокращение объемов мирового производства продуктов питания, обусловленного снижением урожайности в более низких широтах. Здесь одна из главных неопределенностей связана с тем, что увеличение изменчивости и рост интенсивности и частоты экстремальных явлений могут свести на нет улучшение климатических условий. Но, главное, этот регион, вряд ли, сможет в ближайшее время решить проблему относительно низкой эффективности и производительности. При том что мировой сбор зерна увеличивается в среднем, примерно, на 1,5% в год, в трех вышеперечисленных странах, где производительность намного ниже, чем в Западной Европе или США, он либо сокращается, либо остается на прежнем уровне. Ликвидация разрыва в уровнях производительности будет зависеть не только от климатических условий, но и от технологий, экономической политики, инвестиций, вспомогательных услуг и практики возделывания культур.

В следующем десятилетии у России появится «окно возможностей» для повышения устойчивости экономического развития страны к изменению климата и получения многочисленных сопутствующих выгод.

Большая часть усилий по адаптации, необходимых для повышения устойчивости России к изменению климата, принесет существенные выгоды. Улучшение качества управления водными ресурсами, повышение качества функционирования предприятий водоснабжения и энергосистем, модернизация жилья и транспортной инфраструктуры – это задачи первостепенной важности, не зависящие от изменения климата. Эффект от повышения качества ведения сельского хозяйства намного более значим, чем ожидаемые результаты изменения климата. В любом случае Россия

обязана провести очистку наиболее экологически загрязненных территорий, ускорить мероприятия по борьбе с бедствиями и расширить спектр услуг по прогнозированию погоды.

Изменение климата обнажает недостатки России, а также связанные с ними издержки и риски. Однако с чего начать? Согласно рекомендациям многих экспертов по адаптации к изменению климата, России следует сосредоточить внимание на тех направлениях и отраслях, которые уже чувствительны к текущим климатическим условиям, и на действиях, которые принесут немедленную пользу населению. Так, многое из того, о чем идет речь в докладе Всемирного банка, на основе которого подготовлена настоящая глава, попадает в категорию действий «без сожаления», т.е. действий, которые принесут пользу вне зависимости от сценария изменения климата.

Однако некоторые решения о долгосрочных инвестициях необходимо принимать уже сейчас, в условиях неопределенности. Неопределенность может порождать бездействие. Это одна из причин того, что *возможности* для адаптации не обязательно гарантируют действия по адаптации. Согласно проведенному недавно исследованию в США—стране, которая, как представляется, располагает большими возможностями по адаптации в силу материального благополучия, технических ресурсов и обширной территории (что дает возможность как для диверсификации, так и для распределения климатических рисков) —показывает, что многие организации и частные лица, подверженные рискам, не проводят мероприятия по адаптации. Так, Инженерный корпус Армии США в настоящее время восстанавливает дамбы в штате Луизиана в соответствии с теми же стандартами, которые продемонстрировали свою несостоятельность во время урагана «Катрина»; многие юго-западные штаты не включают вопросы изменения климата в свои планы по обеспечению готовности к засухе. В большинстве случаев причиной отказа от изменения стандартов или продолжение строительства в подверженных рискам зонах является неопределенность по поводу того, «к чему адаптироваться». Вместе с тем некоторые страны и сообщества уже действуют. В Австралии и Соединенном Королевстве разработаны методики, стандарты и базы данных для оказания помощи организациям и частным лицам по разработке планов адаптации.

Один из подходов, который получает распространение, предполагает акцент на «устойчивых стратегиях». Это стратегии, которые являются эффективными даже в условиях неопределенности в будущем. Суть такого подхода заключается в попытке ответить на вопрос: *какие действия следует предпринять, учитывая, что мы не можем предсказать будущее?* Он предусматривает подход к политике в области изменения климата как к задаче по разработке действий в случае чрезвычайных обстоятельств (*что если?*), а не как к задаче по оптимизации (*какова наилучшая стратегия, учитывая наиболее вероятный исход событий?*). Поиск устойчивых, а не оптимальных, стратегий, по сути является сценарным моделированием и может помочь в преодолении бездействия, обусловленного неопределенностью.

Пожалуй, наиболее важным уроком, связанным с разработкой планов адаптации, является необходимость вовлечения заинтересованных участников. Заинтересованные участники осознают имеющиеся риски, связанные с уязвимостью, что служит отправной точкой для понимания будущих потребностей в адаптации, и зачастую могут предложить разумные варианты их снижения. Вовлечение заинтересованных участников может повысить шансы на реализацию планов адаптации и включение в широкую дискуссию вопросов адаптации, вызывающих озабоченность. Примером может служить опыт Лондона, когда через пять лет после опубликования доклада «Лондонское предупреждение» (*London's Warming*) заинтересованные участники, вовлеченные в процесс с самого начала, продолжают участвовать в разработке стратегии адаптации города.

России необходимо действовать. Она может извлечь уроки из опыта других стран о путях управления неопределенностью и собрать необходимую информацию для руководства практическими мероприятиями, устойчивыми к изменению климата. При этом в России неопределенность должна стать катализатором для действий, а не предлогом для бездействия. Преодоление текущих недостатков и тяжелого экологического наследия принесет незамедлительные и существенные выгоды, как для населения, так и для будущего экономического роста независимо от изменения климата.

ТАБЛИЦА 3.1. ОБЩИЕ КЛИМАТИЧЕСКИЕ ТЕНДЕНЦИИ В РОССИЙСКИХ СУБРЕГИОНАХ

Субрегион	Современные тенденции и обусловленные погодой явления	Прогнозируемое повышение температуры к 2050 г.	Среднегодовое количество осадков	Сток	Интенсивность и изменчивость дождей и осадков	Интервалы между дождливыми днями	Периоды аномальной жары
Российское побережье Балтийского моря	В отдельных районах значительные убытки, обусловленные наводнениями и оползнями.	1,9 °С, уменьшение количества морозных дней	Увеличение (6%) более влажная погода зимой и весной	Увеличение (13%)	Увеличение		Увеличение
Центральные районы и Поволжье	Тенденций нет, сильные наводнения.	1,9 °С, более теплые зимы, уменьшение количества морозных дней	Более влажная погода зимой и весной	Увеличение (7%)	Увеличение		Увеличение
Северный Кавказ	Значительное увеличение дождливости в течение прошедшего столетия.	1,6 °С, уменьшение количества морозных дней	Неясно	Уменьшение (12%)	Увеличение и большая изменчивость	Уменьшение	Увеличение
Сибирь и российский Дальний Восток	Существенное потепление и увеличение дождливости в течение прошедшего столетия.	2,4 °С, уменьшение количества морозных дней.	Увеличение (11%), особенно зимой (17%)	Увеличение (22%)	Увеличение	Уменьшение	Увеличение
Южная Сибирь	Тенденция к потеплению и увеличению дождливости в течение прошедшего столетия. Наводнения и оползни.	2,1 °С	Увеличение (8%)	Увеличение	Увеличение	Уменьшение	Неясно
Урал и Западная Сибирь	Тенденция к существенному увеличению дождливости в течение прошедшего столетия. Наводнения и оползни.	2,2 °С, уменьшение количества морозных дней.	Увеличение (9%), зимой (15%).	Увеличение (10%)	Увеличение	Неясно	Увеличение

Источник: на основании сводных климатических таблиц (Westphal, 2008).

Основные макроэкономические показатели

Показатели производства	2007					2008					2009				
	2006	2007	Янв	Фев	Март	Апр	Май	Дек	2008	Янв	Фев	Март	Апр	Май	
ВВП, % в годовом выражении 1/	7.7	8.1	-	-	8.5	-	-	1.1	5.6	-	-	-9.8	-9.8	-10.17/	
Промышленное производство, % к соотв. периоду пред. года	6.3	6.3	4.5	7.5	6.5	9.2	6.7	-10.3	2.1	-16.0	-13.2	-13.7	-16.9	-17.1	
Обрабатывающ. пр-ва, % к соотв. пер. пред. года	8.3	9.5	4.0	11.2	10.4	14.5	10.0	-13.2	3.2	-24.1	-18.3	-20.5	-25.1	-23.7	
Добыча полезных ископаемых, % к соотв. периоду пред. года	2.5	1.9	0.6	2.3	-0.7	0.4	0.1	-2.3	0.2	-3.6	-6.0	-1.8	-1.8	-3.4	
Инвестиции в основную капитал, % к соотв. периоду пред. года	16.7	21.1	21.6	26.0	23.1	25.1	18.7	-7.5	9.8	-15.5	-14.1	-15.4	-15.8	-23.1	
Бюджетно-финансовые показатели															
Сальдо федерального бюджета, % ВВП 1/	7.4	5.5	10.4	8.2	7.2	9.0	8.2	4.0	4.0	15.0	2.5	-0.1	-3.3	-3.15/	
Сальдо консолидированного бюджета, % ВВП 1/	43.6	51.3	-	-	12.1	-	-	4.8	4.8	23.2	6.0	2.8	0.1	n/a	
Прирост М2, % по сравнению с предыдущим периодом	43.6	51.3	-2.7	1.3	2.3	-0.3	2.8	2.0	27.2	-11.1	0.3	0.8	1.9	n/a	
Инфляция (ИПЦ), % по сравнению с предыдущим периодом	9.0	11.9	2.3	1.2	1.2	1.4	1.4	0.7	13.3	2.4	1.7	1.3	0.7	0.6	
Дефлятор ВВП, % 1/	15.5	13.9	-	-	20.7	-	-	18.8	18.8	-	-	5.7	-	-	
Индекс цен производителей промышленных товаров, % к предыд. периоду	10.4	25.1	1.6	0.7	0.7	4.5	3.5	-7.6	-7.0	-1.8	2.8	4.1	2.4	0.6	
Средний номинальный валютный курс, руб за доллар США	27.1	25.6	24.5	24.5	23.8	23.5	23.7	28.1	24.8	31.5	35.8	34.7	33.6	32.1	
Реальный эффективный валютный курс, 2000 = 100 (МВФ)	163.4	172.7	179.9	179.5	181.5	184.1	184.8	181.7	183.2	169.9	156.8	163.5	n/a	n/a	
Реальный эффективный валютный курс, % к пред. периоду	9.5	5.7	1.6	-0.2	1.1	1.4	0.4	-1.4	6.1	-6.5	-7.7	4.3	n/a	n/a	
Стабилизаци. фонд, млрд. долл. США, конец периода	89.1	156.8	157.4												
Резервный фонд, млрд. долл. США, конец периода			127.8		130.5	129.3		137.1	137.1	137.3	136.3	121.1	106.8	101.0	
Фонд национального благосостояния, млрд. долл. США, конец периода			32.2		32.9	32.7		88.0	88.0	84.5	83.9	85.7	86.3	89.9	
Золотовалютные резервы, млрд. долл. США, конец периода	303.7	477.9	488.4	494.9	512.6	532.5	546.0	427.1	427.1	386.9	384.1	383.9	383.9	404.2	
Показатели платежного баланса															
Торговый баланс, млрд. долл. США	139.2	128.7	18.9	14.5	16.5	14.9	18.2	4.6	176.5	7.7	5.3	6.8	6.7	n/a	
Доля энергоресурсов в экспорте, %	63.3	61.5	-	-	68.8	-	-	63.0	65.9	-	-	59.6	n/a	n/a	
Сальдо счета текущих операций, млрд. долл. США	95.6	76.6	-	-	37.5	-	-	7.7	98.9	-	-	11.1	n/a	n/a	
Объем экспорта, млрд. долл. США	303.9	354.0	34.5	35.7	39.9	40.3	42.6	28.5	469.0	18.0	18.7	21.2	21.2	21.3	
Объем импорта, млрд. долл. США	164.7	225.3	15.6	21.2	23.4	25.3	24.4	23.9	292.5	10.3	13.4	14.4	14.4	14.6	
Объем прямых иностранных инвестиций, млрд. долл. США 1/	13.7	27.8	-	-	5.6	-	-	27.0	27.0	-	-	3.2	n/a	n/a	
Средняя экспортная цена российской нефти, долл. США / баррель	56.2	64.4	84.3	84.7	91.0	95.8	105.0	44.8	91.2	40.1	40.6	40.9	48.3 5/	54.8 5/	
Показатели финансового рынка															
Средневзвешенная ставка по кредитам для предприятий, % 4/	10.5	10.8	10.4	11.0	11.3	11.2	11.0	15.5	15.5	17.1	16.6	16.1	16.0	n/a	
Ставка рефинансирования ЦБ РФ, конец периода	11.0	10.0	10.0	10.3	10.3	10.5	10.5	13.0	13.0	13.0	13.0	13.0	12.5	12.0	
Реальная средняя ставка по рублевым кредитам, (дефлировано по ИПЦ)	-1.8	-3.4	-11.6	-1.8	-12.2	-12.4	-11.0	24.3	-6.8	30.4	27.2	22.5	24.9	n/a	
Индекс фондового рынка (RTS)	1,921.9	2,290.5	1,907.0	2,063.9	2,053.9	2,122.5	2,459.9	631.9	631.9	535.0	544.6	689.6	832.9	1087.6	
Финансы предприятий															
Доля убыточных компаний 1/	29.7	23.4	34.3	33.0	34.3	33.3	31.3	25.2	25.2	38.9	38.5	39.5	n/a	n/a	
Доля кредитов в инвестициях в основной капитал 1/	14.3	15.5	-	-	17.3	-	-	17.6	17.6	NA	NA	22.6	n/a	n/a	
Прибыльность (чистая прибыль / объем продаж), % 1/	25.6	36.8	58.0	39.1	32.1	32.5	34.3	21.5	21.5	-25.8	0.2	12.1	n/a	n/a	
Доходы, бедность и рынок труда															
Реальные располагаемые доходы, 1999 = 100	219.1	245.6	189.4	229.9	234.3	255.1	245.4	325.6	252.2	170.0	232.8	233.1	178.1	246.6	
Средняя заработная плата в долл. США	391.9	532.0	603.4	636.6	687.6	699.3	701.1	738.0	694.3	483.5	478.7	512.8	548.0	587.2	
Доля населения в доходах ниже прожиточного минимума, % 1/	15.3	13.4	-	-	16.3	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
Уровень безработицы (%), по определению МОТ	7.2	6.1	6.6	7.1	6.5	6.0	5.4	7.8	7.8	8.7	9.5	10.0	10.2	9.9	

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

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.

5 / Оценка ЭЭГ, нарастающим итогом с начала года.

6/ Оценка Министерства экономического развития.

7/ Оценка ВБ.