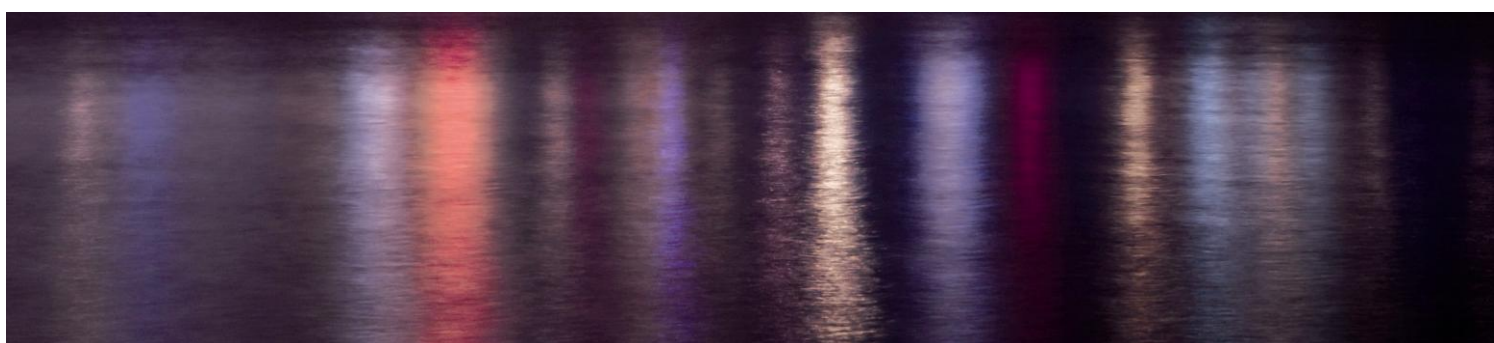




Экономические обзоры ОЭСР РОССИЙСКАЯ ФЕДЕРАЦИЯ

ДЕКАБРЬ 2011

ОСНОВНЫЕ ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ



Настоящий документ и любая содержащаяся в нем карта не затрагивают статус любых территорий и суверенитет над ними, делимитацию государственных границ и пограничных линий, а также названия территорий, городов и областей.

Статистические данные по Израилю предоставлены компетентными органами Израиля под их ответственность. Использование этих данных ОЭСР не является отражением предвзятого отношения к статусу Голанских высот, Восточного Иерусалима и израильских поселений на Западном берегу согласно нормам международного права.

РЕЗЮМЕ

Российская экономика восстанавливается после глубокой рецессии 2008/2009 г. однако она еще не достигла докризисного уровня деловой активности. Темпы инфляции остаются высокими, хотя и с возобновившейся тенденцией к снижению, во многом благодаря отличному урожаю, собранному в этом году. Трендовый рост экономики на уровне около 4% не полностью отражает возможности, которые открываются перед страной благодаря богатым природным ресурсам и высокому уровню квалификации рабочей силы. В представленном *Экономическом обзоре ОЭСР* содержатся рекомендации относительно сбалансированного набора мер по дальнейшему укреплению основ макроэкономической политики, значительному улучшению условий ведения бизнеса, в том числе решительных действий по борьбе с коррупцией и укреплению верховенства закона, а также повышения энергоэффективности. Сочетание указанных мер позволит добиться эффекта синергии, который поможет ускорить процесс сближения уровня доходов в России и государствах – членах ОЭСР и будет способствовать повышению уровня жизни населения России.

В последние годы руководство России все чаще подчеркивает важность модернизации экономики, указывая на необходимость снижения зависимости от доходов, получаемых от экспорта нефти, и на важность диверсификации экономики. Процесс вступления России в ОЭСР соответствует решению аналогичных задач. Этот процесс открывает перед страной широкие возможности оценки опыта сближения уровней экономического развития различных стран, а также позволяет определить, по каким направлениям достигнут прогресс, а в каких сферах разрыв остается значительным, и, тем самым, в каких областях использование результатов сравнительного анализа и опыта ОЭСР может быть особенно полезным.

Одной из сфер деятельности, в которых отставание от стран ОЭСР остается существенным, является деловой климат. Россия имеет низкую оценку по целому ряду показателей, характеризующих условия для ведения бизнеса. Участие государства в экономике чрезмерно, коррупция охватывает все сферы жизни общества, законы слабо исполняются, а внешнеторговый и инвестиционный режим имеют достаточно ограничительный характер. Следствием этих недостатков является низкий уровень конкуренции, недостаточно динамичные инновационные процессы, низкий уровень инвестиций и большая зависимость экономики страны от добычи полезных ископаемых по сравнению с тем, какая могла бы быть при иных обстоятельствах. Хотя по ряду направлений имеют место определенные улучшения, необходимы дальнейшие меры в области экономической политики и дополнительные усилия по обеспечению их реализации во многих сферах, включая борьбу с бюрократией, приватизацию, реформу судебной системы, отказ от субсидирования предприятий, либерализацию внешнеторгового и инвестиционного режима.

Другой сферой, в которой Россия отстает от наиболее развитых стран, является энергоэффективность, и это является главным фактором низких результатов в области защиты окружающей среды и высокой углеродоемкости экономики. Энергоемкость ВВП России – одна из самых высоких в мире. Главная задача состоит в том, чтобы цена на энергоносители отражала предельные общественные издержки, что означает отказ от субсидий и экспортных пошлин на энергоносители и внедрение таких механизмов ценообразования, которые бы позволяли включать в цену негативные экстерналии от потребления энергоносителей. Необходимо также ускорить установку счетчиков, измеряющих потребление всех видов использования энергии, и усовершенствовать саму систему учета потребления энергии. Большую роль, особенно в течение переходного периода, когда в отношении многих потребителей энергии еще не применяются цены, установленные на базе предельных издержек, играют другие меры, направленные на повышение

энергоэффективности, такие как установление нормативов для жилых помещений и транспортных средств, а также обеспечение соответствующей информацией компаний и домашних хозяйств.

Что касается результатов, достигнутых в большинстве других областей, они находятся в границах аналогичных показателей для стран ОЭСР. Рынок труда относительно гибкий, хотя необходимо больше работать над тем, чтобы довести уровень социальной защиты трудящихся до стандартов, принятых в наиболее развитых странах. Уровень образования населения – высокий, особенно высок удельный вес людей с высшим образованием, хотя по результатам в области образования, измеряемым на основе Международной программы оценки школьников (PISA), Россия уступает большинству стран ОЭСР, и наблюдается отставание по другим показателям, характеризующим академические результаты. В некоторых сферах Россия находилась среди отстающих, однако совсем недавно активизировала усилия для улучшения ситуации. К примеру, экологическая политика является все более энергичной в отношении постановки задач и разработки инструментария политики, однако на данный момент можно мало что сказать о реализации данных мер, что также ранее являлось слабой стороной данной сферы.

Более того, в некоторых сферах Россия занимает передовые позиции. Например, показатель чистого государственного долга имеет отрицательное значение (то есть государственные активы превышают государственный долг), что характерно для очень небольшого количества стран – членов ОЭСР. Это отражает предусмотрительную политику сбережения сверхдоходов, полученных за последнее десятилетие в результате роста цен на нефть. Кроме того, хотя Россия остается страной со сравнительно высокими темпами инфляции, за последние 12 лет в результате проводимой в стране денежно-кредитной политики темпы инфляции постепенно снижались, также принципы денежно-кредитной политики корректируются с учетом формирования новых экономических условий, для которых характерны более низкие темпы инфляции. Уровень "финансового проникновения" ограничен, остаются некоторые слабые места в системе регулирования, тем не менее, благодаря отчасти решительным действиям правительства, банковский сектор на удивление хорошо перенес глобальный финансовый кризис, несмотря на то, что его влияние на экономику России, с учетом значительного понижения цен на нефть, было достаточно сильным по сравнению с другими странами.

Тем не менее, остаются большие резервы для совершенствования основ макроэкономической политики. Бюджет стал все более и более зависимым от падения цен на нефть, при этом ненефтяной дефицит резко возрос и все еще превышал 10% ВВП в период 2010 – 2011 гг. Более того, оказалось, что бюджетно-налоговая политика недостаточно антициклична. Требуется как можно быстрее восстановить бюджетное правило, в соответствии с которым устанавливаются ограничения на ненефтяной дефицит, и, возможно, подкрепить эти меры установлением ограничений на ежегодный прирост общих расходов бюджета. Кроме того, укреплению основ бюджетной политики способствовало бы создание независимого бюджетного совета, который занимался бы разработкой рекомендаций по техническим вопросам. Угрозы бюджетной устойчивости в долгосрочной перспективе можно было бы смягчить путем выравнивания для мужчин и женщин возраста выхода на пенсию и дальнейшего повышения пенсионного возраста в соответствии с ростом продолжительности жизни. Что касается денежно – кредитной политики, по мере появления условий для успешного инфляционного таргетирования, необходимо еще больше увеличивать гибкость валютного курса и четко сформулировать мандат центрального банка на реализацию главной цели – обеспечения стабильности цен, а также повысить прозрачность в отношении принятия решений в области денежно-кредитной политики и экономического анализа.

ОЦЕНКИ И РЕКОМЕНДАЦИИ

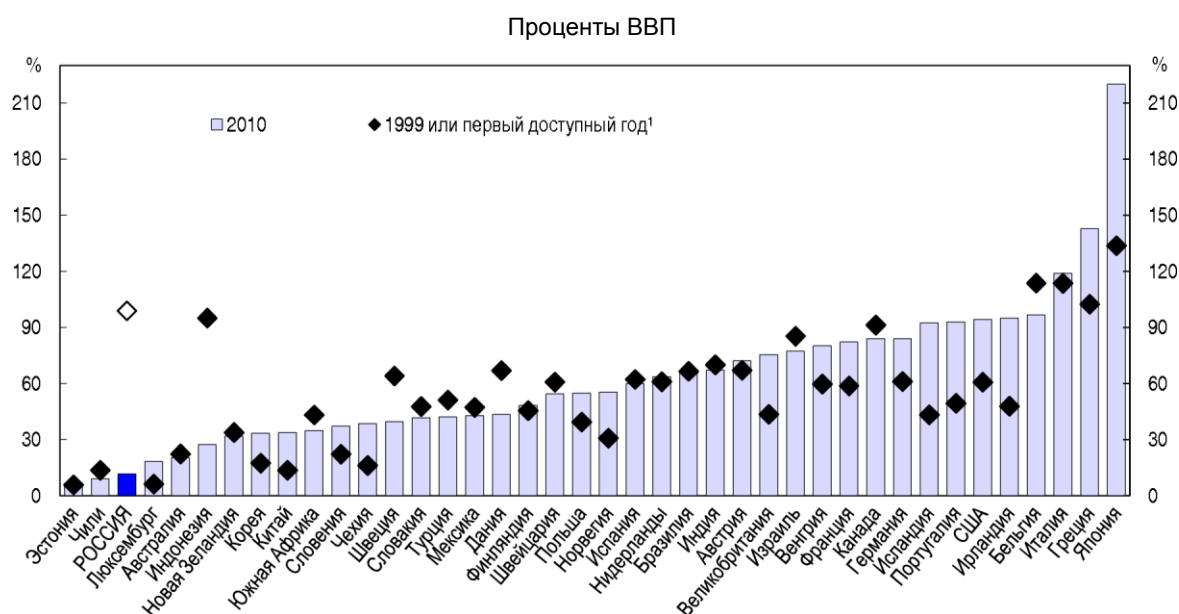
Россия правильно концентрирует усилия на модернизации экономики...

В последние годы высшее руководство России стало все больше делать упор на то, что включение страны в число наиболее развитых государств с рыночной экономикой требует модернизации экономики. В целом достигнут консенсус относительно того, что в долгосрочной перспективе для обеспечения высоких темпов экономического роста нельзя полагаться на постоянное улучшение условий торговли и мобилизацию неиспользованных ресурсов. Источником роста все в большей мере становится более эффективное использование имеющихся факторов производства, а также новые методы производства товаров и услуг. Это означает создание условий, при которых могут развиваться инновации и инвестиции, в т. ч. в человеческий капитал. А это требует дальнейшего проведения реформ во многих сферах деятельности. Выдвинутая в последнее время инициатива по модернизации российской экономики означает уход от прошлого и утверждает подход, согласно которому модернизация будет достигнута благодаря тому, что Россия станет привлекательной для жизни, учебы, работы и инноваций. При этом будет обеспечено развитие демократии, в том числе, более широкое участие гражданского общества в жизни страны, а также благоприятная для жизни окружающая среда.

... и отставание от развитых стран в макроэкономической и социальной сферах существенно сокращается

В последние годы по ряду показателей экономического и социального развития были достигнуты очевидные положительные результаты, и, в целом, они находятся в границах аналогичных показателей для стран ОЭСР. Более того, в некоторых областях Россия занимает передовые позиции. Например, государственный долг страны очень незначителен (Рисунок 1), за девять месяцев 2011 г. наблюдался существенный профицит государственного бюджета, при этом на ближайшие годы прогнозируется незначительный дефицит (Таблица 1). Высок уровень занятости населения, а удельный вес выпускников российских школ, поступающих в ВУЗы значительно выше по сравнению с любой страной – членом ОЭСР. Тем не менее, Россия по-прежнему отстает по многим показателям: в стране низкий уровень производительности труда и доходы на душу населения, высокий уровень инфляции, чрезвычайно велик разрыв в доходах между различными категориями населения, недостаточно развита сфера здравоохранения и охрана окружающей среды. Имеются сложности в получении доступа и в использовании информационных и коммуникационных технологий, неоднозначны результаты в области образования, с тенденцией к сравнительному ухудшению результатов в процессе продвижения по образовательной лестнице.

Рисунок 1. Валовый долг расширенного правительства, международные сопоставления



1. По Бразилии, Израилю, Индонезии, Турции и Южной Африке – данные за 2000 г.
 Источник: МВФ, база данных WEO, сентябрь 2011 г.

Таблица 1. Макроэкономические показатели

Темпы роста, если не указано иное

	2009	2010	2011	2012	2013
Рост реального ВВП	-7.8	4.0	4.0	4.1	4.1
Инфляция (ИРЦ), в среднем за период	11.7	6.9	8.4	6.5	5.7
Баланс государственного бюджета (в % ВВП) ¹	-4.3	-3.5	0.2	-0.7	-0.7
Баланс счета текущих операций (в % ВВП)	3.9	4.7	5.6	4.0	3.3

1. Консолидированный бюджет.
 Источник: База данных Экономический обзор ОЭСР 90 (OECD Economic Outlook 90 database).

... а позитивные результаты проведения структурных реформ во многих сферах также внесли свой вклад в продвижение России в направлении соблюдения действующих в ОЭСР стандартов и процедур

В течение 90-х гг. в России происходили важные перемены в законодательной сфере и в системе регулирования экономики, направленные на создание основ рыночной экономики, однако хаотичная экономическая среда и недостаток средств, поступающих из государственного бюджета, часто служили препятствием для эффективного проведения реформ. Стабильные и высокие темпы экономического развития в 2000-е годы и формирование прочной системы государственных финансов позволили более значительно продвинуться в развитии ряда областей экономики и социальной сферы. Так, например, увеличение заработной платы и наращивание ресурсов, направляемых на финансирование образования, здравоохранения и судопроизводства позволило решить некоторые проблемы, хотя немало еще предстоит решить. Опять же, улучшения в сфере государственных финансов позволили создать в 2002 г. трехуровневую пенсионную систему, а повышение базовой пенсии значительно снизило уровень бедности среди пожилого населения. На

данный момент пенсионная реформа снова находится в процессе обсуждения. Несмотря на сложности в процессе преодоления наследия советского прошлого в ряде областей, таких как чрезмерное регулирование экономики и социальной сферы и пренебрежение экономическими стимулами, практически везде удалось достичь очевидных результатов. В процессе разработки и проведения структурных реформ большое значение имело сотрудничество с развитыми странами и международными организациями.

Система банковского регулирования прошла долгий путь с начала перехода к рыночной экономике. Наибольший прогресс в регулировании банковской сферы был достигнут после финансового кризиса 1998 г. В соответствии со стратегией развития банковского сектора 2002 г. банки обязаны предоставлять свою отчетность на базе Международных стандартов финансовой отчетности, была введена система страхования вкладов населения, укреплена система пруденциального надзора и создана сеть кредитных бюро. Несмотря на то, что в ходе глобального кризиса 2008 – 2009 гг. позиции банков ослабли в результате повышения удельного веса безнадежных и просроченных кредитов в кредитном портфеле и убытков по ценным бумагам, власти отреагировали очень быстро, и банковская система осталась стабильной. Вместе с тем, практически ничего не было сделано для того, чтобы устранить уязвимые места, которые проявились в ходе кризиса, поэтому по-прежнему необходимо дальнейшее совершенствование системы пруденциального надзора, в особенности, когда речь идет о введении консолидированного надзора. Как и везде в мире, финансовые рынки остаются волатильными, однако в России был достигнут определенный прогресс в формировании системы регулирования рынков и устранении препятствий для их развития. В течение последнего десятилетия и даже более продолжительного периода быстро развиваются фондовый рынок и рынок корпоративных облигаций. Одним из направлений в реализации целей, поставленных российскими властями по модернизации экономики, является создание в Москве международного финансового центра, что придало стимул некоторым важным инициативам в области регулирования, таким, например, как введение законодательных норм по инсайдерской торговле. Выигрыш от создания международного финансового центра будет значительно большим, если это будет использовано как средство для стимулирования необходимых преобразований в сфере регулирования экономики, а не просто как магнит, притягивающий к себе субсидии и налоговые льготы.

Рынок рабочей силы является *de facto* гибким, несмотря на высокую долю членов профсоюза и достаточно развитое регулирование порядка найма и использования рабочей силы, однако по сравнению с большинством стран ОЭСР практика заключения коллективных договоров по заработной плате развита слабо, а обеспечение исполнения трудового законодательства недостаточно. Это способствует поддержанию безработицы на достаточно низком уровне, даже в условиях глобального экономического кризиса, когда максимальное падение показателя объема производства составило около 11%, но при этом ведет также к сегментации рынка рабочей силы и высокой дифференциации доходов. Степень поддержки безработных – и с точки зрения суммы страховых выплат в случае безработицы, и с точки зрения политики по трудоустройству временно неработающих – достаточно низкая по сравнению со странами ОЭСР. Главной задачей политики в сфере регулирования рынка рабочей силы является сохранение преимуществ, которые дает высокая гибкость рынка, наряду с мерами по обеспечению исполнения трудового законодательства и повышением степени социальной защиты.

Что касается экологической политики, за многие годы Россия не добилась большого успеха в ее реализации, однако активно ставит задачи в этой области и вырабатывает меры по их решению. Пока немного можно сказать о достижении поставленных целей, однако, вместе с тем изначальная позиция страны в этой сфере – крайне неблагоприятная. Россия по-прежнему отстает в использовании финансовых стимулов охраны окружающей среды, таких как налоги на выбросы углекислого газа в атмосферу, реализация схемы ограничений на выбросы углекислого газа и торговли квотами или система «зеленых» налогов, что позволило бы воздействовать на поведение

потребителей в этой сфере. Поэтому до сих пор не ясно, в какой степени Россия преодолевает отставание от стран – членов ОЭСР в отношении эффективных мер по охране окружающей среды.

Неблагоприятный деловой климат сдерживает развитие России

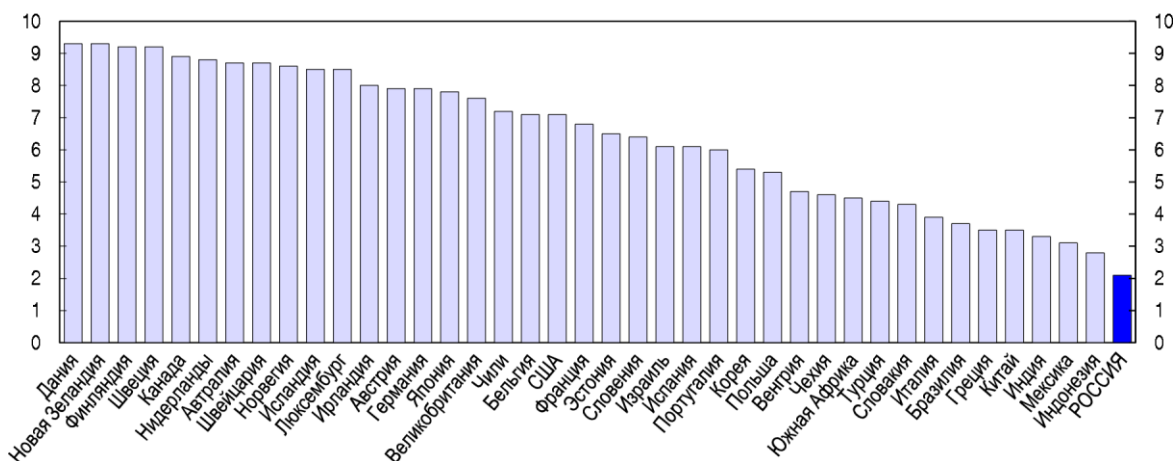
Чрезвычайно серьезным и устойчивым препятствием для развития российской экономики является наличие неблагоприятного делового климата. Целый ряд показателей свидетельствует о том, что занятие бизнесом в России считается сложным и рискованным делом, и это впечатление подтверждается тенденцией, в соответствии с которой российские компании регистрируются, включают свои акции в листинг, выпускают ценные бумаги и заключают юридические соглашения за рубежом. Последствия этого патологического явления далеко идущие и серьезные: наличие барьеров для входа на рынок, которые ослабляют воздействие конкуренции на деятельность компаний, недостаточно динамичный инновационный процесс, низкий уровень инвестиций, сильная зависимость экономики от добычи нефти и природного газа и медленный и менее устойчивый процесс преодоления различий в уровне жизни населения в России и странах ОЭСР по сравнению с тем, как это могло бы быть при иных обстоятельствах. Хотя по ряду параметров можно отметить значительный прогресс, деловой климат остается той сферой, в которой отставание России от большинства стран ОЭСР по-прежнему очень велико, и это сдерживает процесс превращения России в современную страну с диверсифицированной, инновационной экономикой, что является важным приоритетом государства.

В частности, необходимо решительно бороться с коррупцией, которая является бедствием для страны ...

Одной из важнейших характеристик условий для ведения бизнеса является коррупция, которая, как свидетельствуют различные показатели, представляет собой серьезное бремя для бизнеса в России. Например, количество баллов по шкале Индекса восприятия коррупции организации Transparency International дает основания считать, что уровень коррупции в России намного выше, чем в любой стране ОЭСР (Рисунок 2). Бремя коррупции, которое несет бизнес в России уже давно признано российскими политическими лидерами, и многое уже сделано для решения этой проблемы, хотя и без видимого результата, как отметил президент Медведев.

Рисунок 2. Индекс восприятия коррупции организации Transparency International

Индекс восприятия коррупции 2010 г., шкала от 0 (высокий уровень коррупции) до 10 (отсутствие коррупции)



Примечание: Индекс восприятия коррупции (CPI) классифицирует страны в соответствии с восприятием коррупции в государственном секторе. Обзоры и оценки, которые используются при подготовке индекса, включают ответы на вопросы относительно подкупа должностных лиц, взятках в сфере государственных закупок, хищению государственных средств, а также вопросы по оценке действенности и эффективности мер по противодействию коррупции.

Источник: Transparency International, индекс восприятия коррупции 2010.

Одна из проблем в этой связи состоит в том, что в последнее десятилетие резко возросли возможности для коррупции в ключевой сфере, которая связана с передачей в аренду месторождений полезных ископаемых. Это является напоминанием того, что проведение административной реформы, призванной обеспечить неподкупность государственных служащих, хотя и необходимо для выявления коррупционного бремени, которое несут компании и население, но не достаточно. Необходимо также более широкий перечень мер экономической политики, который позволит ограничить масштабы коррупции. Некоторые из этих мер могут помочь в решении других задач: например, менее ограничительное регулирование рынка конкретного товара может снизить уровень рыночной ренты и ограничить масштабы распределения этой ренты между заинтересованными компаниями, работающими на рынке, и государственными чиновниками, а также содействовать инновационному процессу и экономическому росту. Эффективно действующие правила, регулирующие налогообложение арендных платежей в нефте- и газодобыче, и сферы использования этих налоговых поступлений, опять же, будет сдерживать стремление получать ренту и, в то же время, позволит оградить экономику страны от потрясений, связанных с резкими изменениями цен на нефть. Сокращение числа государственных служащих с одновременным повышением зарплаты тем, кто остается, уменьшит мотивацию для получения взяток и позволит также сократить бремя, которое несет бизнес в связи с государственным вмешательством в экономику.

Также существует необходимость принять специальные меры, направленные непосредственно на решение проблемы коррупции. Среди этих мер, которые были бы полезны, можно отметить следующие:

- Власти должны продолжить укреплять независимость судебной системы, совершенствовать систему подготовки и оплату труда судей.
- Необходимо принять меры по защите лиц, сообщающих о злоупотреблениях.
- Для того чтобы предотвратить неправомерные действия в системе государственных закупок, правительство должно определить риски подкупа, с которыми сталкиваются

лица, занимающие определенные должности, или которые характерны для определенных видов деятельности или проектов, и внедрить специальные механизмы, минимизирующие указанные риски.

Кроме того, всеобъемлющие меры по борьбе с коррупцией, имеют больше шансов увенчаться успехом, если они сопровождаются реформами, направленными на обеспечение открытости политических процессов, их прозрачности и участие гражданского общества в политической жизни.

... и укреплять верховенство закона

Еще одной сферой, тесно связанной с деловым климатом, является соблюдение верховенства права. Именно здесь Россия согласно проведенным международным сопоставлениям отстает от других стран по ряду показателей, в т. ч. по параметрам ограничения полномочий правительства, мерам обеспечения исполнения законов и открытости управления. Соблюдение верховенства закона – многогранное понятие и, так же, как и в случае борьбы с коррупцией, для изменения ситуации к лучшему необходимо принять ряд взаимодополняющих мер необходимых к исполнению в течение длительного периода времени. *Прежде всего, нужно повысить качество и согласованность принимаемых законов и подзаконных актов, а их количество – сократить. Деятельность государственных учреждений должна стать более прозрачной и подотчетной общественности, необходимо предоставить свободу средствам массовой информации и обеспечить исполнение законов.* Также критичным является обеспечение независимости судебной системы. Среди мер, которые были бы полезны в данной сфере, можно отметить следующие:

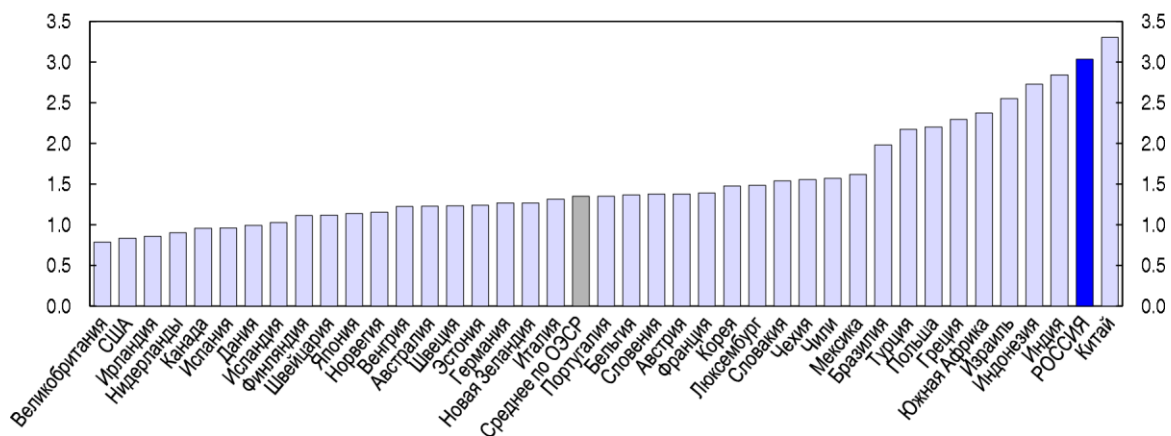
- Необходимо обеспечить ротацию судей на регулярной основе, перемещая их между различными судами для того, чтобы воспрепятствовать установлению долгосрочных неформальных взаимоотношений, которые могут повлиять на принятие судебных решений.
- Спектр вопросов, решения по которым зависит председателей региональных судов, должны быть ограничены для того, чтобы уменьшить степень влияния, которое может быть оказано на судей, и воспрепятствовать выбору «удобных» судей для рассмотрения конкретных судебных дел. Также возможен вариант, что назначение судей для рассмотрения конкретных дел может проходить на случайной основе.
- Необходимо избегать даже случаев, когда имеется видимость политического воздействия на соблюдение верховенства закона и на рассмотрение дел в суде.

Для улучшения делового климата необходимо также провести реформы в прочих сферах

Ряд количественных показателей свидетельствует о наличии иных уязвимых мест российского бизнес климата. Прежде всего, речь идет об индикаторе регулирования рынка товаров и услуг (PMR), который измеряет степень, в которой инструменты экономической политики содействуют развитию конкуренции на рынках товаров и услуг, где имеется конкуренция. Эти индикаторы свидетельствуют о том, что инструменты экономической политики, применяемые в России, ограничивают конкуренцию. Было выявлено, что по состоянию на 2008 г. российский рынок товаров и услуг имел более ограничительный характер по сравнению не только со всеми странами-членами ОЭСР, но и с другими странами, по которым имеются эти индикаторы, за исключением Китая (Рисунок 3). В частности индикаторы PMR определили, что в России в большей степени доминирующим является влияние государства на экономику. В стране сравнительно высоки административные барьеры, препятствующие развитию экономики, а сопоставление количественных показателей дает основания полагать, что политика России в области конкуренции также относительно слаба, несмотря на усилия, предпринимаемые Федеральной антимонопольной

службой. Россия также отстает с точки зрения международной торговли и условий для прямых иностранных инвестиций. Все эти проблемы находят отражение в указанных индикаторах, которые свидетельствуют о сравнительно низком уровне конкуренции в России и недостаточном развитии малого и среднего бизнеса в стране.

Рисунок 3. Сводный индикатор регулирования рынка товаров и услуг
2008 г., шкала от 0 до 6 от наименее до наиболее ограничительного



Источник: База данных по индикаторам регулирования рынка товаров и услуг, ОЭСР. (OECD, Indicators of Product Market Regulation Database).

Для улучшения ситуации важно определить ряд направлений дальнейшего развития. Необходимо тщательно рассмотреть, в частности, следующие рекомендации:

- Учитывая текущее состояние переговоров о вступлении России в ОЭСР, руководству страны необходимо использовать возможности, которые предоставляются в рамках процедуры присоединения, когда различные комитеты ОЭСР проводят анализ ситуации в стране с целью привести инструменты ее экономической и социальной политики в соответствие с юридическими инструментами и принципами политики ОЭСР, которые связаны с состоянием инвестиционного климата.
- Для ослабления роли государства как собственника производственных активов правительство должно выполнить и перевыполнить Программу приватизации на 2011 – 2013 гг., имея в виду при ее проведении отказаться от государственного управления в тех секторах, где конкуренция является жизнеспособной, а также гарантировать, что процесс приватизации эффективно регулируется и оставшиеся государственные предприятия имеют эффективное руководство.
- Мерам по снижению административного бремени, которое несут компании, должно предшествовать проведение с заинтересованными компаниями консультаций до того, как будут внесены изменения в законодательные и нормативные акты. Необходимо также предусмотреть соответствующий переходный период, который позволит компаниям приспособиться к новым условиям. Правительство должно также обеспечить режим «подразумеваемого решения», в соответствии с которым лицензии выдаются автоматически, если лицензирующий орган не предпринимает никаких действий до окончания предусмотренного законом срока, полагающегося для подготовки ответа на запрос.
- Политику в области защиты конкуренции можно улучшить за счет разработки четких и экономически обоснованных определений злоупотребления доминирующей позицией на

рынке и координации действий на рынке, поскольку в настоящее время соответствующие положения трактуются очень широко и создают для компаний атмосферу большой неуверенности. Кроме того, власти обязаны воздерживаться от попыток контролировать инфляцию путем ситуативного применения закона о конкуренции.

- Необходимо усилить конкуренцию за счет отказа от всех имеющихся субсидий, предоставляемых крупным компаниям, которые были введены или увеличены в период глобального кризиса.
- Необходимо продолжить либерализацию внешней торговли. Все ограничительные меры во внешней торговой сфере, которые были приняты в период глобального экономического кризиса, должны быть отменены, снижены средние ставки таможенных пошлин и ограничено их применение в товарном разрезе, имея целью переход в среднесрочной перспективе к унифицированной низкой ставке таможенного тарифа. Помимо этого, после подписания на министерской конференции протокола о вступлении России во Всемирную Торговую Организацию, правительству необходимо быстро ратифицировать данный документ и внедрить пакет документов, необходимых для вступления.
- В области иностранных инвестиций необходимо создать равные условия для отечественных и иностранных инвесторов в отношении государственных закупок, доступа к субсидиям, применения законодательства и разрешения споров. Также нужно привести в соответствие федеральные и региональные нормативные акты с тем, чтобы минимизировать сложности для иностранных инвесторов. Следует распространять среди регионов передовой опыт по привлечению иностранных инвестиций.

Бюджетно-налоговая политика, в основном, была предусмотрительной, а бюджетные процедуры в России – на сравнительно высоком уровне ...

В течение последних двенадцати лет Россия использовала благоприятную ситуацию, но вместе с тем, придерживалась политики существенных ограничений, чтобы сформировать и поддерживать разумную систему государственных финансов.. Повышение мировых цен на нефть в течение длительного периода с минимального уровня 10 долларов за баррель в начале 1999 г. до более чем 140 долларов за баррель в июле 2008 г. привело к нарастающему потоку сверхдоходов от налогообложения нефти и природного газа, а также дало импульсы к росту экономики в целом и увеличению налоговых поступлений. Вместе с тем, значительная часть сверхдоходов была сохранена – был создан Стабилизационный фонд (впоследствии разделен на две части – Резервный фонд и Фонд Национального Благосостояния) с целью создания процесса аккумулирования средств, поступающих сверх запланированных доходов от нефти и природного газа. В какой-то мере причиной такой бережливости был негативный опыт частичного дефолта по государственным обязательствам в 1998 г., что также привело к необходимости проведения важных фискальных реформ, включая широкомасштабную налоговую реформу и реформу бюджетной системы. Череду бюджетных профицитов, в основе которых лежало сочетание растущих цен на нефть, высоких темпов экономического роста и осторожной фискальной политики, продолжалась почти десять лет и была прервана только разразившимся глобальным экономическим кризисом. Показатель чистого государственного долга в 2006 г. стал отрицательным и остается таким же, несмотря на то, что дефицит государственного бюджета в 2009 – 2010 гг. составил в среднем 5% ВВП. В дополнение к этому, если рассматривать еще более ранний период, в России постепенно сформировались современные фискальные институты и проведена радикальная реформа бюджетной системы. В большинстве областей, в т.ч. в формировании бюджетов на среднесрочную перспективу, в бюджетной отчетности и макроэкономическом прогнозировании, которое лежит в основе бюджета,

действующие в России бюджетные процедуры являются достаточно развитыми и вполне сопоставимы с теми, которые используются во многих странах ОЭСР.

... однако необходимо снизить нефтегазовый дефицит бюджета, а также разработать систему, которая обеспечит большую защиту от циклической политики

Несмотря на то, что размер государственного долга незначителен, а бюджет этого года, как ожидается, будет сведен с профицитом, существует необходимость в консолидации бюджета в среднесрочном периоде. Нефтегазовый дефицит бюджета резко возрос в 2008 – 2009 гг. и по-прежнему остается очень значительным, с перспективой лишь постепенного понижения в 2012 – 2014 гг. Любое резкое снижение цен на нефть затруднит возможности правительства финансировать дефицит бюджета без того, чтобы не произвести циклическое сокращение расходов. Между тем, тенденции в развитии демографической ситуации окажут дополнительное давление на государственные финансы. Хотя бюджетные правила, определяющие общий дефицит бюджета и использование доходов от нефти и природного газа, прописаны в Бюджетном кодексе, эти положения были временно приостановлены в период глобального экономического кризиса, и с тех пор не возобновили свое действие. Несмотря на доказанную приверженность Министерства финансов принципу бережливости, Россия выиграет от быстрого возобновления действия бюджетных правил, наряду с другими мерами поддержки устойчивой консолидации бюджетной позиции.

- Необходимо восстановить правило, зафиксированное в Бюджетном кодексе, которое определяет порядок управления нефтегазовыми доходами и ограничивает нефтегазовый дефицит, наряду с четким формулированием условий, при которых указанное правило может быть нарушено.
- Ограничение нефтегазового дефицита должно быть дополнено положением, устанавливающим ограничения на ежегодный прирост расходов в реальном выражении.
- Система правил, определяющих порядок управления бюджетом, может быть улучшена путем создания независимого бюджетного совета, как это было сделано в некоторых странах ОЭСР, для выполнения ряда важных консультативных задач, таких как оценка краткосрочных макроэкономических показателей и прогнозирование трендового экономического роста. Группа независимых экспертов может также оказать содействие по выработке методологии по внесению поправок на циклические колебания в уровне нефтегазовых доходов. По мере разработки подобной методологии власти должны публиковать более детальную информацию по структурной бюджетной позиции, подчеркивая наличие неопределенности.
- Проблему, связанную с ростом будущих пенсионных обязательств, в первую очередь необходимо решить путем выравнивания пенсионного возраста для мужчин и женщин и постепенного его увеличения в соответствии с ростом продолжительности жизни.

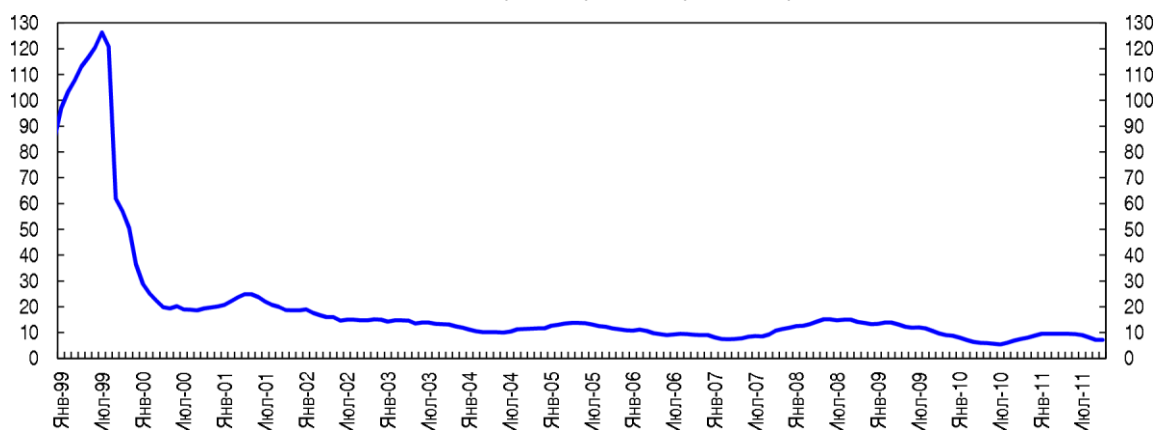
Один из аспектов наращивания расходов в предкризисные годы – принятие дополнительных бюджетов, иногда даже чаще, чем раз в год. Эта тенденция также привела к формированию модели чрезвычайно неравномерного расходования средств в течение бюджетного года с пиковыми расходами бюджета в декабре. Одной из мер, которая могла бы помочь сократить количество дополнительных бюджетов и при этом способствовать консолидации бюджетной позиции, является включение в каждый годовой бюджет значительного резерва на случай непредвиденных обстоятельств, расходование которого контролировало бы Министерство финансов. Этот резерв направлялся бы на удовлетворение неучтенных потребностей в некоторых областях и не требовал бы сокращения расходов по другим статьям бюджета.

Россия остается страной с относительно высоким уровнем инфляции ...

Несмотря на то, что потребительская инфляция с 1998 г. демонстрирует тенденцию к снижению (Рисунок 4), темпы роста цен в России по-прежнему значительно выше, чем в развитых странах, и несколько превышают показатели стран со средним уровнем доходов. За два десятилетия после начала процесса трансформации, только трижды удалось добиться того, что среднегодовые темпы инфляции в России составили однозначную цифру, причем показатель роста цен постоянно превышает целевые показатели, публикуемые Центральным банком. Более высокие темпы инфляции по сравнению с большинством стран ОЭСР ожидаемы, принимая во внимание изменение относительных цен в странах с переходной экономикой и странах со средними доходами, которые должны достичь уровня доходов развитых стран. В частности, относительные цены на энергоносители в России остаются низкими, несмотря на их значительное повышение. Учитывая, что добиться снижения цен в абсолютном выражении без значительных потерь для выпуска достаточно сложно, наилучшим решением проблемы было бы обеспечение сдвигов относительных цен посредством несколько более высоких темпов инфляции. Однако темпы инфляции в России были выше, чем под воздействием только этого фактора. Денежно – кредитная политика, которая была характерна до начала глобального экономического кризиса, предусматривала одновременное удержание инфляции в допустимых рамках с необходимостью ограничить реальное укрепление рубля (что достигалось путем интервенций на валютном рынке с целью не допустить номинального укрепления). Противоречие, возникающее в процессе достижения этих двух целей, в обстановке значительного профицита по текущему счету платежного баланса и периодически возникающего притока частного капитала в больших объемах привело к устойчивой тенденции более высоких темпов инфляции по сравнению с целевыми установками.

Рисунок 4. Инфляция

ИПЦ, в % к соответствующему периоду предыдущего года



Источник: База данных основных экономических индикаторов ОЭСР.

... однако, разработаны новые основы денежно – кредитной политики в условиях наступающего периода, характеризующегося низкой инфляцией

В течение ряда лет Центральный банк России (ЦБР) заявлял о своем намерении перейти к режиму таргетирования инфляции в области денежно – кредитной политики. В период, начиная с

глобального экономического кризиса, были заложены новые основы, которые можно рассматривать как шаг в этом направлении. В частности, допускалась большая гибкость валютного курса, и большее внимание стали уделять процентным ставкам ЦБР. Также более доступной стала информация о решениях в области денежно – кредитной политики, в день заседания Совета ЦБР, на которых устанавливаются ставки Банка, стали выпускать пресс – релизы, в которых приводятся некоторые обоснования принимаемых решений. По мере того, как появляется больше условий для успешного таргетирования инфляции – в особенности, сравнительно невысоких и стабильных темпов инфляции – будет полезно предпринимать дальнейшие шаги в направлении гибкого режима таргетирования инфляции.

- *Для начала целесообразно четко заявить, что обеспечение стабильности цен является главной целью денежно – кредитной политики, и внести соответствующие изменения в Закон о Центральном банке.*
- *Также необходимо определить временной горизонт, в пределах которого эта цель будет достигнута.*
- *Существующее в настоящее время в России необычно большое количество кредитных инструментов можно было бы упростить, оставив одну-две ставки в качестве главных инструментов денежно – кредитной политики.*
- *Интервенции на валютном рынке должны проводиться только тогда, когда они не противоречат главной цели – обеспечению стабильности цен.*

Другим важным направлением работы, по которому Россия все еще отстает от развитых стран, является обеспечение прозрачности денежно – кредитной политики. В частности:

- ЦБР может продолжить предпринятые недавно успешные шаги, направленные на предоставление более широкой информации относительно принимаемых решений, проводя пресс – конференции по итогам заседаний Совета, на которых принимаются решения по вопросам денежно – кредитной политики, а также организовав публикацию протоколов заседания и/или протоколов по итогам голосования.
- Имеются возможности для совершенствования в вопросе обеспечения прозрачности проводимого анализа экономики. Помимо мер, связанных с таргетированием инфляции ЦБР должен публиковать свои собственные прогнозы инфляции и ВВП, сопровождаемые соответствующими обоснованиями, а также информацию об ожидаемых темпах инфляции за период, в течение которого ожидается достижение показателей, определенных в целевых установках.
- Нововведением, которое позволило бы прояснить картину в отношении инфляционных ожиданий, могло бы стать развитие рынка ценных бумаг, индексированных по уровню инфляции.

Необходимо рассмотреть меры денежно – кредитной политики, которые применялись бы в случае возвращения притока больших объемов частного капитала

В течение периода, предшествующего началу кризиса, в России наблюдался масштабный приток частного капитала, поскольку повышение цен на сырьевые товары, укрепление рубля и низкие процентные ставки в развитых странах стимулировали крупные российские компании и банки занимать деньги за границей. В свою очередь, энтузиазм по поводу развивающихся рынков в целом, и в отношении стран, богатых природными ресурсами, в частности, вызвал растущий интерес в отношении российских активов у иностранных инвесторов. Этот приток капитала

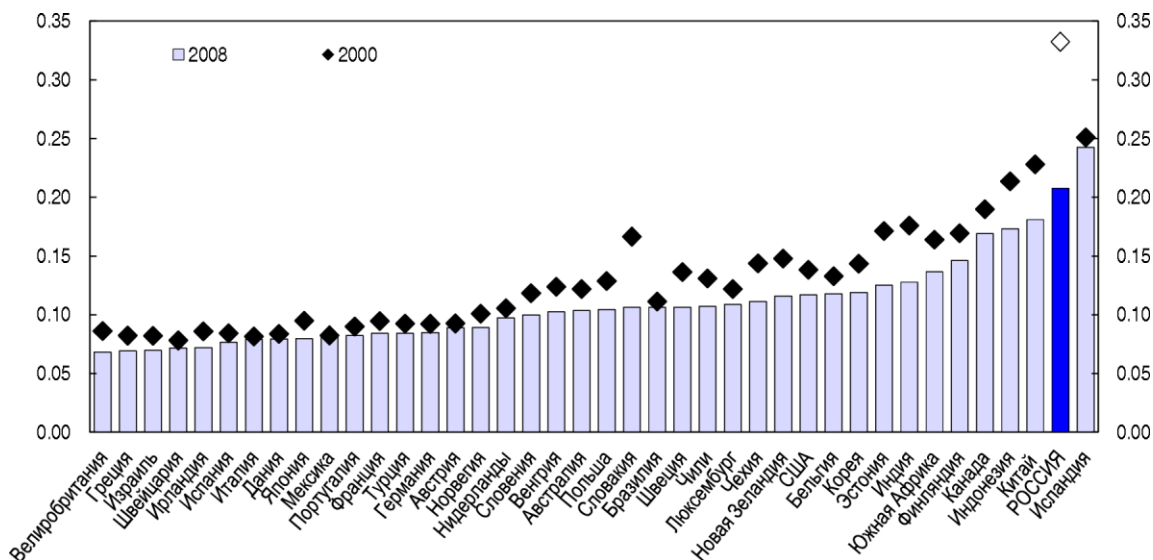
затруднял проведение денежно – кредитной политики и заставлял Центральный банк выбирать между быстрым укреплением рубля и осуществлением массивных интервенций на рынке, превышая его желание и способность стерилизовать денежную массу. Несмотря на то, что в цены на ресурсы резко повысились в период после кризиса, а процентные ставки в основных странах – членах ОЭСР остались на низком уровне, чистый приток капитала в Россию так и не восстановился, в отличие от других стран с развивающейся экономикой. Российские компании, может быть частично вследствие негативного опыта, полученного в ходе глобального экономического кризиса, пока еще занимают осторожную позицию в отношении наращивания внешних долговых обязательств и во многих случаях даже снижают долю заемных средств. С другой стороны, по-видимому, неопределенность политической ситуации снизила заинтересованность в отношении российских активов в 2010 г. и в течение большей части 2011 г. По мере восстановления доверия и уменьшения политической неопределенности после проведения президентских выборов и формирования нового правительства, особенно если будут еще и улучшения условий для ведения бизнеса, Россия может опять столкнуться с масштабным притоком частного капитала. *Поэтому нужно разработать реакцию на условия потенциального увеличения объемов притока краткосрочного капитала, что окажет мощное давление на курс рубля. Необходимо предусмотреть несколько вариантов, включая ужесточение бюджетно-налоговой политики и меры пруденциального надзора на макро и микроуровнях. Данные меры могут быть дополнены проведением интервенций с одновременной стерилизацией денежной массы; применение временных рыночных мер по де-стимулированию притока капитала должно являться крайней мерой.*

Повышение эффективности хорошо для экономики и для окружающей среды

Несмотря на то, что по сравнению с эпохой Советского Союза потребление энергии в абсолютном выражении значительно сократилось, экономика России по-прежнему остается одной из самых энергоемких в мире (Рисунок 5). Так, если считать по ППС, она занимает шестое место в мире (если рассчитывать по ППС), она занимает четвертое место в мире по объему используемой энергии и третье место – по объему выбросов парниковых газов в атмосферу. Более того, низкая энергоэффективность ведет к ухудшению качества воздуха, и Россия занимает одно из первых мест в мире по преждевременной смертности вследствие загрязнения воздуха. Повышение энергоэффективности далеко не дешевое дело. Согласно государственной программе, совокупные затраты во всех секторах экономики должны составить в среднем более 1% ВВП за период 2011-2020 гг. для достижения цели снижения энергоемкости ВВП на 40%. Тем не менее, выигрывать от инвестиций в эту сферу в России огромен. И действительно, немало вложений уже сделано, однако есть основания полагать, что ряд существующих ограничений и нарушения в работе рыночных механизмов ведут к тому, что процесс является более медленным, чем в оптимальном варианте. Это означает, что повышение энергоэффективности потребления энергии должно стать приоритетным направлением государственной политики в России. Официально были определены достаточно амбициозные цели в вопросе повышения эффективности, однако, до сих пор намеченные меры оказываются недостаточными, чтобы эти цели были достигнуты.

Рисунок 5. Общее потребление энергии на единицу ВВП

Тонны нефтяного эквивалента на ВВП в ценах 2005 г. (тысячи долларов США), рассчитанного по паритету покупательной способности



Источник: Международное энергетическое агентство (МЭА), База данных по мировой энергетике и Всемирный банк, База данных WDI.

Потребители энергии должны принять цены, которые полностью соответствуют предельным социальным затратам

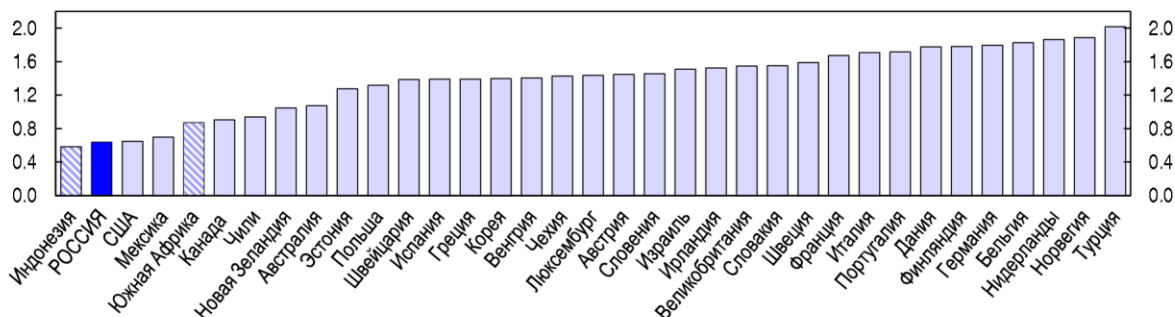
Одной из очевидных мер повышения энергоэффективности в России является отказ от такого государственного вмешательства в эту сферу, которое ведет к формированию цен на уровне ниже рыночных. В частности, регулирование внутренних цен на природный газ и налоги на экспорт нефти и природного газа позволяли поддерживать цены на электроэнергию, на моторное топливо, а также на топливо, используемое для обогрева домов и квартир, на уровне ниже, чем в любой стране ОЭСР (Рисунок 6). Более того, в России было сделано меньше, чем сделали правительства большинства других стран для того, чтобы отразить в цене эффект включения в цену негативных экстерналий, связанный со сжиганием топлива. Многие российские граждане не имеют стимулов для экономного расходования энергии из-за недостаточно широкого распространения измерительной аппаратуры: по состоянию на 2009 г. примерно 90% потребляемой электроэнергии учитывалось специальной аппаратурой, тогда как для потребления воды этот показатель составил 60%, а для потребления тепла – 30%. Имеются еще резервы для введения более сложной тарификации, что дает возможность более точно учитывать предельные издержки в ценах, уплачиваемых потребителем. Например, началось введение множественных тарифов, в которых уровень цен различается в зависимости от времени суток, однако данная мера пока не очень распространена. Также требуется принять некоторые меры:

- Правительство должно не только отказаться от всех субсидий на внутреннее потребление энергии, но и внедрить механизмы (такие как налог на выбросы углекислого газа в атмосферу, реализация схемы ограничений на выбросы углекислого газа и торговля квотами или система «зеленых» налогов), которые учитывают негативные внешние эффекты использования энергоносителей.

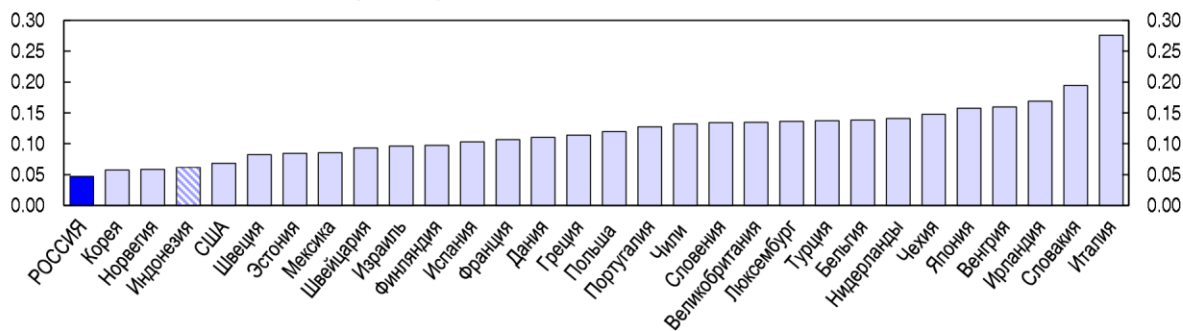
Рисунок 6. Розничные цены на энергию

Долларов США за единицу, 2009 г.

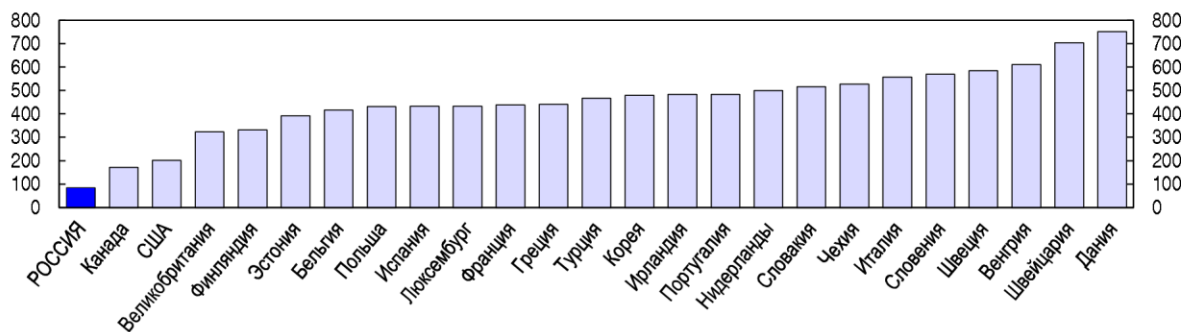
А. Не содержащий свинца (за литр)¹



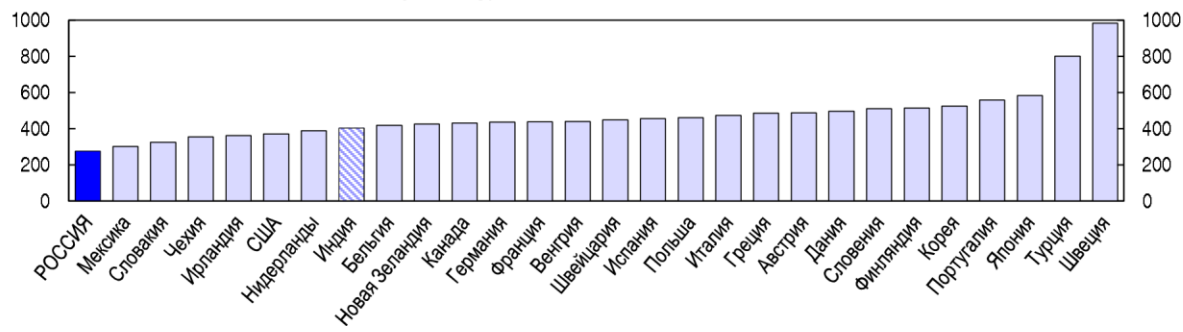
В. Электричество для предприятий (за кВт.ч)



С. Природный газ для предприятий (за 10⁷ ккал)



Д. Дизельное топливо для предприятий (за тонну)²



1. Неэтилированный высококачественный бензин (95 RON).

2. Дизельное топливо с низким содержанием серы. Дизельное топливо с высоким содержанием серы для Индии, Ирландии, Канады, Мексики, Новой Зеландии, России, США и Турции.

Источник: МЭА, База данных цен на энергию.

- Граждане с низким уровнем доходов должны получать помощь посредством системы налогообложения и пособий, возможно, в форме «энергетических ваучеров», а не используя более низкие цены. Негативный социальный эффект от повышения цен на энергию также можно смягчить за счет государственных инвестиций в повышение эффективности.
- Необходимо ускорить процесс установки счетчиков потребления электроэнергии и воды, в т. ч. используя финансовые стимулы.
- Множественные тарифы, которые различаются в зависимости от потребления энергии в определенное время суток, должны быть введены как можно скорее. Было бы полезно ввести более низкий тариф за поставку услуг с перерывами.

Некоторые другие меры экономической политики правительства могут помочь в повышении энергоэффективности

Помимо главной и многогранной проблемы – обеспечить условия для того, чтобы потребители энергии понимали, каковы предельные издержки ее производства с помощью учета потребляемой энергии и ценообразования, существует несколько других способов реализации государственной политики, направленной на повышение энергоэффективности. Прежде всего, для того, чтобы оценить достигнутое и позволить поделиться эффектом от повышения эффективности, необходимо осуществлять мониторинг использования энергии. Это отмечено в действующей стратегии развития, однако требования, касающиеся сбора данных, очень общие, что может сдерживать быструю разработку необходимых индикаторов. Необходимо, чтобы *правительственные учреждения, которые занимаются реализацией стратегии повышения энергоэффективности, сотрудничали с Росстатом, а эксперты по энергоэффективности составили упорядоченный список наиболее важных показателей эффективности использования энергии.* Кроме того, действующая стратегия предусматривает сравнительно небольшое число мер для повышения энергоэффективности на транспорте и в промышленности. *По крайней мере, до тех пор, пока цены на энергию не будут отражать предельные общественные издержки, в транспортном секторе можно принять различные меры, например, введение обязательного стандарта эффективности топлива для легковых и грузовых автомобилей, программы по экологическому управлению транспортом, по совершенствованию управления дорожным движением и развитию дорожной инфраструктуры.* Одним из способов повышения энергоэффективности в промышленности является *снятие препятствий для развития компаний, которые специализируются на оказании услуг в области систем освещения, установки и обслуживании электромоторов и парогенераторных установок.* Учитывая, что собственники помещений не всегда заинтересованы в повышении эффективности энергопотребления, *разработка инструментов мобилизации финансовых ресурсов для ремонта помещений и ускоренные отчисления средств на ремонт, также оправдано.* В целом, необходимо по мере возможности проводить анализ затрат и результатов для оценки и мониторинга различных подходов и проектов, включая учет всех социальных затрат и результатов, в т. ч. таких как *выигрыш от неуплаты налога на выбросы парниковых газов.*

Россия может добиться важного эффекта синергии в результате хорошо сбалансированного сочетания разных направлений государственной политики

Проблемы, стратегии и рекомендации, которые содержатся в настоящем *Экономическом обзоре*, тесно связаны друг с другом, и это дает основания полагать, что и сложности, и решения могут оказывать влияние друг на друга. В настоящее время инвестиции сдерживаются широко распространенной коррупцией, а также слабой и непоследовательной системой обеспечения

верховенства закона. Это замедляет процесс модернизации, а также оставляет Россию с более энергоемкой экономикой, чем та, которая могла бы быть. Коррупция повышает стоимость государственных закупок, снижает эффективность государственных расходов и, при прочих равных условиях, ухудшает состояние государственного бюджета. Значительный нефтяной дефицит частично отражает тот факт, что бюджетной политике не удается достаточным образом изолировать экономику от колебаний цен на нефть. А это означает, что дифференциация экономики обеспечена не в той мере, как это могло и должно быть.

Эти негативные механизмы обратной связи могут быть изменены к лучшему, но только при правильном сочетании мер экономической политики и максимальной концентрации усилий при реализации мер по реформированию экономики. Более подходящая для конкуренции бизнес-среда могла бы стимулировать инновационные процессы и тем самым внесла бы свой вклад в модернизацию экономики. Модернизация, в свою очередь, приведет к повышению доходов на душу населения, что является одним из факторов, который, как оказывается, ведет к сокращению коррупции. Сокращение коррупции повысит эффективность государственных расходов, позволит ликвидировать «узкие места» без угрозы для бюджетной устойчивости. Оптимальное налогообложение рентных платежей уменьшит масштабы коррупции и позволит лучше защитить экономику от изменения цен на нефть и природный газ. Более благоприятные условия для ведения бизнеса будут способствовать росту числа малых и средних предприятий, ускорят диверсификацию экономики, а также сделают инвестиции более привлекательными. И все это будет способствовать ускорению модернизации экономики. Более дифференцированная экономика сделает валютный курс менее чувствительным к изменению цен на нефть, что облегчит решение задач денежно – кредитной политики. А при наличии большего объема инвестиций и с более быстрыми темпами замены устаревшего основного капитала повысится энергоэффективность, что окажет позитивное влияние на окружающую среду и здоровье населения, а также повысит конкурентоспособность компаний. Таковы главные преимущества, которые можно получить в результате принятия взаимодополняющих мер по реализации разумной макроэкономической политики, улучшению бизнес-среды и повышения энергоэффективности. Применение данных мер позволит ускорить процессы модернизации, отмеченные как важное направление российским правительством, и тем самым ускорить экономический рост и повысить жизненные стандарты.

КРАТКОЕ СОДЕРЖАНИЕ ГЛАВ

Глава 1. Модернизация экономики России: насколько полон стакан?

По многим параметрам Россия по-прежнему отстает от стран ОЭСР – для нее характерны низкая производительность труда и невысокие доходы на душу населения, высокие темпы инфляции, крайне высокая степень неравенства доходов, плохие показатели здоровья населения и окружающей среды, а также недостаточный доступ к информационным и коммуникационным технологиям и низкий уровень их использования. Однако по многим макроэкономическим и социальным показателям в последние годы достигнут очевидный прогресс, и, в общем, многие показатели находятся в границах аналогичных показателей для стран ОЭСР. Более того, в некоторых сферах Россия занимает достаточно передовые позиции, например, у нее отрицательное значение показателя чистого государственного долга и высокий удельный вес выпускников российских школ, поступающих в ВУЗы. Что касается структурной политики, можно, в целом, отметить движения страны к принятым в ОЭСР стандартам и действующей практике, хотя в некоторых областях отставание от развитых стран остается все еще значительным, и приоритеты, которые обозначило правительство для модернизации экономики, как правило, обоснованы. Главное потенциально уязвимое место в подходе к модернизации – это чрезмерный акцент на высоких технологиях, в особенности, на использовании государственных средств, направленных на их продвижение. Модернизация должна охватывать широкий круг областей, связанных между собой: совершенствование образования, здравоохранения, системы государственного управления и экологической политики – все это является частью процесса формирования благоприятного климата для инноваций, кроме того, чрезвычайно важно улучшить деловой климат

Глава 2. Улучшение делового климата

Несмотря на то, что улучшение делового климата в России было в последние годы одним из приоритетных направлений государственной политики, многочисленные показатели свидетельствуют о том, что деловой климат остается неблагоприятным по сравнению с другими странами, и не прослеживается четкой тенденции в том или ином направлении. Неблагоприятный деловой климат сдерживает модернизацию и диверсификацию экономики по нескольким каналам, в т. ч. из-за ослабления конкуренции, замедления развития финансовой системы и более низких объемов иностранных инвестиций и внешней торговли по сравнению с тем, как это могло бы быть при иных обстоятельствах. Для того, чтобы добиться радикального изменения делового климата, необходимо принять ряд мер по борьбе с коррупцией, укреплению законности, сокращению участия государства в экономике, облегчению административного бремени, которое несут компании, выполнению законодательства о защите конкуренции и либерализации внешнеторгового и инвестиционного режимов.

Глава 3. Укрепление основ налогово-бюджетной системы с целью повышения сопротивляемости внешним шокам и обеспечения устойчивости бюджета

С началом перехода к рыночной экономике в России была постепенно выстроена система современных фискальных институтов и радикально реформирована налоговая система и основы бюджетного процесса. Более того, за последние 12 лет заметно улучшилась бюджетная ситуация в стране, что явилось результатом повышения цен на нефть, высоких темпов роста и стремления

ограничить использование сверхдоходов, подкрепленного созданием институционального механизма управления природными богатствами. Правительство выплатило большую часть долга и аккумулировало средства в двух фондах, куда поступали избыточные доходы от продажи нефти и из которых финансировались мероприятия по бюджетному стимулированию экономики в период глобального кризиса. Вместе с тем, налогово-бюджетная политика недостаточно оградила экономику от колебаний цен на нефть. Резкое повышение расходов в период, предшествующий кризису, наряду с мерами по бюджетному стимулированию экономики в период кризиса оставили Россию с крупным нефтегазовым дефицитом бюджета, что сделало страну уязвимой к падению цен на нефть. Более того, значительный нефтегазовый дефицит подразумевает неоптимальное сбережение нефтегазовых доходов и оказывает повышательное давление на реальный валютный курс рубля, что сдерживает процесс диверсификации экономики. Поэтому необходимо в среднесрочной перспективе проводить политику консолидации, несмотря на то, что бюджет этого года будет сведен с профицитом, а в течение ближайших трех лет ожидаются лишь умеренные бюджетные дефициты. Для того чтобы смягчить тенденцию к процикличности бюджетной политики, что стало вновь проявляться в нынешних условиях высоких цен на нефть, и содействовать консолидации бюджета, необходимо восстановить правило в Бюджетном кодексе, ограничивающее нефтегазовый дефицит бюджета, действие которого было приостановлено во время кризиса. В дополнение необходимо установить потолок ежегодного прироста расходов. Долгосрочные бюджетные проблемы, возникающие в связи с демографическими тенденциями, необходимо решать в первую очередь путем уравнивания установленного возраста выхода на пенсию для мужчин и женщин и постепенного его повышения в соответствии с увеличением продолжительности жизни.

Глава 4. В направлении к новой концепции денежно – кредитной политики

С 1998 г. темпы потребительской инфляции в России имели тенденцию к снижению, однако они все еще остаются значительно выше, чем в развитых странах, и достаточно высоки по сравнению со странами, имеющими средний уровень доходов. Концепция денежно – кредитной политики до начала глобального кризиса строилась на совмещении двух задач – удержания инфляции в заданных рамках и ограничения реального укрепления рубля. Противоречие между этими целями в условиях большого профицита счета текущих операций платежного баланса и периодически возникающего массивного притока частного капитала приводило к тому, что инфляция постоянно оказывалась выше установленного целевого показателя. С началом глобального кризиса концепция претерпела изменения и теперь предусматривает большую гибкость валютного курса рубля и придает большее значение ставкам Центрального Банка. Улучшилась также работа по разъяснению решений в области денежно – кредитной политики. В своей деятельности ЦБР должен учитывать достигнутые в последнее время результаты и двигаться к режиму гибкого таргетирования инфляции. Это предусматривает провозглашение стабильности цен главной целью денежно – кредитной политики, сокращение чрезвычайно большого числа кредитных инструментов, находящихся в распоряжении ЦБР, и дальнейшее ограничение интервенций на валютном рынке. Другим важным направлением работы является повышение прозрачности денежно – кредитной политики, в которой Россия по-прежнему проигрывает другим странам.

Глава 5. Повышение энергоэффективности как средство достижения более зеленого роста

Хотя по сравнению с советской эпохой уровень потребления энергии в абсолютном выражении существенно снизился, Россия по-прежнему остается одной из наиболее энергоемких экономик в мире. Высокий уровень энергоемкости наряду с углеродоемким использованием энергии, приводит к тому, что России принадлежит непропорционально большая доля общих выбросов углерода: Россия занимает шестое место среди крупнейших экономик мира по паритету покупательной

способности и при этом является четвертым крупнейшим источником выбросов парникового газа. Более того, низкий уровень энергоэффективности является причиной плохого качества воздуха, при этом в России один из самых высоких в мире показателей преждевременной смертности, связанной с загрязнением воздуха. Возможности для прибыльных инвестиций в сферу энергоэффективности в России велики и большое количество проектов уже начаты, но пока ряд ограничений и «провалов рынка» делают этот процесс более медленным по сравнению с оптимальным. Это означает, что вопросы повышения энергоэффективности должны иметь особый приоритет при формировании государственной политики в России. Были поставлены амбициозные официальные цели в сфере энергоэффективности, но на настоящий момент предусмотренных мер недостаточно для достижения этих целей. Наиболее очевидным является устранение вмешательства государства, которое приводит к установлению цен ниже рыночных, и принятие новых инструментов, которые обеспечивали бы отражение в ценах внешних негативных факторов, связанных со сжиганием горючих полезных ископаемых. Также необходимо ускорить установку счетчиков энергопотребления, при этом иметь возможности для дальнейшего усовершенствования структур тарифов в целях наилучшего отражения предельных издержек в ценах для потребителей. Можно предусмотреть ряд иных дополнительных мер, но этому должен предшествовать внимательный анализ экономической эффективности.

16 мая 2007 г. Совет ОЭСР принял решение о начале переговорного процесса о вступлении России в Организацию, а 30 ноября 2007 г. была принята «Дорожная карта» присоединения России к Конвенции об учреждении ОЭСР, которая обозначила условия и процедуру присоединения [С(2007)103/FINAL]. В рамках «Дорожной карты» Совет ОЭСР поручил ряду комитетов ОЭСР представить "официальное мнение". Комитету по оценке экономики и развития (Economic and Development Review Committee) было поручено оценить экономическую политику Российской Федерации в целом с целью представления официального мнения о степени ее соответствия экономической политике стран-членов ОЭСР. На основании официальных мнений, полученных от комитетов ОЭСР, равно как и другой релевантной информации, Совет ОЭСР примет решение о возможности приглашения Российской Федерации стать членом Организации.

Настоящий Экономический Обзор по Российской Федерации был подготовлен в рамках рассмотрения вопроса о присоединении Российской Федерации к ОЭСР. Предварительная версия Экономического Обзора обсуждалась на заседании Комитета по оценке экономики и развития 18 октября 2011 г. и была переработана с учетом результатов обсуждения. Окончательный вариант Обзора датируется 28 ноября 2011 г. Обзор был подготовлен для Комитета EDRC Джеффом Барнардом (Geoff Barnard) и Татьяной Лысенко под руководством Андреаса Ворготтера (Andreas Wörgötter). Техническую помощь оказала Корин Шантелу (Corinne Chanteloup). Яна Вазякова провела исследования для Приложения I.A.1 "Прогресс в области структурных реформ", а Игорь Баимаков - для главы по энергоэффективности. Секретарскую поддержку оказали Жозиан Гутьеррес (Josiane Gutierrez) и Паскаль Халим (Pascal Halim).

Данный Экономический Обзор по Российской Федерации является восьмым по счету. Предыдущий Обзор был опубликован в июле 2009 года.

С информацией о последнем Обзоре, а также о предыдущих Обзорах, и более подробной информацией о процессе подготовки Обзоров, можно ознакомиться на сайте: www.oecd.org/eco/surveys.

За публикацию Обзора отвечает Генеральный секретарь ОЭСР.

- Дополнительная информация** Для получения дополнительной информации Вы можете обратиться к Джеффу Барнаду (Geoff Barnard), e-mail: geoff.barnard@oecd.org, tel.: + 33-1 45 24 87 91, Татьяне Лысенко (Tatiana Lysenko), e-mail: tatiana.lysenko@oecd.org, tel: + 33-1 45 24 19 25. Андреасу Ворготтеру (Andreas Wörgötter) , e-mail: andreas.woergoetter@oecd.org, tel.: +33 1 45 24 87 20.
также см: www.oecd.org/eco/surveys/russia
- Как приобрести данную публикацию** Данный Обзор можно приобрести в нашем он-лайн магазине: www.oecd.org/bookshop
Публикации ОЭСР и статистические базы данных также доступны в нашей электронной библиотеке: www.oecdilibrary.org
- Дополнительная литература** **Экономические Обзоры ОЭСР:** Экономические Обзоры ОЭСР оценивают экономическую ситуацию в странах-членах и, время от времени, в некоторых странах, не являющихся членами ОЭСР. Каждый год публикуется около 18 Обзоров. Они доступны в индивидуальном порядке, или по подписке. Дополнительная информация находится в разделе “Periodicals” он-лайн магазина ОЭСР www.oecd.org/bookshop
Экономические перспективы: Информация об этой публикации находится на сайте ОЭСР www.oecd.org/eco/Economic_Outlook
Реформы экономической политики: стремление к росту: Информация об этой публикации находится на сайте ОЭСР www.oecd.org/economics/goingforgrowth
Дополнительная информация: Более подробная информация о работе Экономического Департамента ОЭСР, включая информацию о других публикациях, данных и научных статьях, доступных для скачивания, находится на сайте ОЭСР www.oecd.org/eco
Научные статьи Экономического Департамента: www.oecd.org/eco/workingpapers
Материалы ОЭСР по Российской Федерации: www.oecd.org/russia