

ПЕТЕРБУРГСКИЙ МЕЖДУНАРОДНЫЙ ЭКОНОМИЧЕСКИЙ ФОРУМ
16—18 июня 2016

**ОСОБЕННОСТИ БЮДЖЕТА КАК ИНСТРУМЕНТА ЭКОНОМИЧЕСКОЙ
ПОЛИТИКИ**

16 июня 2016 г., 16:15—17:30
Конгресс-центр, Конференц-зал В2

Санкт-Петербург, Россия
2016

Модератор:

Андрей Макаров, Председатель комитета Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации по бюджету и налогам

Выступающие:

Александр Бречалов, Сопредседатель Центрального штаба ОНФ; секретарь Общественной палаты Российской Федерации

Христалла Георгаджи, Председатель, Центральный банк Республики Кипр

Татьяна Голикова, Председатель, Счетная палата Российской Федерации

Андрей Клепач, Заместитель председателя (главный экономист) — член правления, Государственная корпорация «Банк развития и внешнеэкономической деятельности (Внешэкономбанк)»

Антон Силуанов, Министр финансов Российской Федерации

Валерий Федоров, Генеральный директор, ВЦИОМ

Участники дискуссии:

Ярослав Кузьминов, Ректор, Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики»

Владимир Мау, Ректор, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации

Хуан Мануэль Портал, Генеральный аудитор, Верховное аудиторское управление Мексиканских Соединенных Штатов

Рафаэль Скитиери, Президент, Счетная палата Итальянской Республики

Валерий Фадеев, Генеральный директор, медиахолдинг «Эксперт»

Цзиван Чжао, Генеральный директор, Национальное аудиторское управление Китайской Народной Республики

А. Макаров:

Добрый день, уважаемые коллеги и гости Форума! Добрый день, дорогие друзья!

Сегодня мы собрались для того, чтобы обсудить особенности бюджета как инструмента экономической политики. Казалось бы, после сегодняшней встречи Антона Германовича Силуанова с председателем Центрального Банка и Алексеем Леонидовичем Кудриным обсуждать больше нечего, все уже сказано. Но у нас собралась действительно звездная панель, и мы можем из первых уст узнать, что имелось в виду под словами «Алексей Леонидович Кудрин собирал средства, а Антон Германович Силуанов их тратит». Если это так, то, как мне кажется, в зале слишком мало присутствующих. Если министр финансов готов тратить деньги, то, когда это станет известно, здесь соберется гораздо больше людей. Припозднившиеся искренне позавидуют тем, кто успел заранее занять место.

Я не буду представлять тех, кто сейчас сидит на сцене — в этом случае придется представить и половину присутствующих в зале. Моя основная задача в данном случае — не мешать тем, кто здесь собрался, высказываться относительно происходящего. Первым выступит Антон Германович Силуанов.

Прежде чем предоставить ему слово, хочу обратить внимание на следующее. Здесь сидят рядом два человека, которые не так давно, 20 или 30 лет назад, сидели в одном кабинете в Министерстве финансов. Я не случайно упомянул о той сессии, которая открывала наш Форум. На ней было сказано, что Антон Германович сегодня тратит те средства, которые собирал Алексей Леонидович. Напомню, во время кризиса 2008 года расходы бюджета увеличились на 6,4% ВВП, и Алексей Леонидович доказывал, что увеличение расходов является лучшим способом борьбы с кризисом. Татьяна Алексеевна Голикова тогда предложила выделить из

потока денег, которыми заливали кризис, что-нибудь для пенсионеров. Это было сделано.

Давайте посмотрим, действительно ли сегодняшний бюджет является тем инструментом, который может влиять на экономическую политику. Что первично: экономическая политика или бюджет? Как Правительство и Министерство финансов видят перспективы экономической политики и бюджета? Что могут сказать присутствующие здесь специалисты из России и других стран? Я вижу наших китайских гостей, председателя Центрального банка Кипра, которая может поделиться опытом борьбы с кризисом, наших друзей из Мексики — наверное, это единственная страна, которая смогла избавиться от нефтяной зависимости. Возможно, по той причине, что нефть закончилась.

Итак, слово Антону Германовичу Силуанову. Антон Германович, помните, что о Вас сказал в свое время Дмитрий Анатольевич? Он сказал: функция министра финансов состоит в том, чтобы драматизировать ситуацию. Если этого не будет делать министр финансов, то этого не сделает никто. Как Вы видите ситуацию, как смотрите на бюджет в качестве инструмента экономической политики, наблюдаете ли Вы реальную экономическую политику и по-прежнему ли Вы склонны драматизировать ситуацию?

А. Силуанов:

Добрый день, уважаемые коллеги!

Анатолий Михайлович, сначала я кратко откликнусь на Ваше вступительное слово. Действительно, мы с Татьяной Алексеевной Голиковой долго работали вместе в кабинете под самой крышей Министерства финансов — в бюджетном департаменте. У нас, наверное, сформировался общий, «минфиновский» подход, который закладывается на всю жизнь. Даже при переходе на другую работу, ты все равно поднимаешь вопрос об

эффективности затрат, об экономии, стараешься рассмотреть альтернативы предложениям о дополнительном расходовании средств.

О затратах: действительно, мы сейчас в основном тратим резервы, накопленные тогда, когда министром работал Алексей Леонидович. Это не очень приятно. Обычно трата денег — это удовольствие: вы тратите их, чтобы приобрести вещь, услугу или какие-то активы. Сейчас же особого удовольствия в этом нет: денег не хватает, и тратить резервы приходится по минимуму — там, где есть абсолютная необходимость в государственной поддержке. Это очень сложно: наши коллеги привыкли к ситуации, когда денег много, сейчас же их стало меньше, из-за чего сокращаются расходы. Резервы приходится тратить, потому что нам нужно финансировать дефицит бюджета.

Наша общая задача — восстановить рост и на этой основе обеспечить улучшение благосостояния граждан. Что необходимо сейчас для экономического роста? Необходимы новые инвестиции, новые проекты. Необходимо создать у инвесторов уверенность, внушить доверие к той политике, которую проводит правительство в этих непростых условиях. Что нужно для уверенности и доверия? Нужно проводить понятную политику в области налогов и бюджета, нужно понимать, как мы выйдем из нынешней ситуации. А она является непростой, особенно для бюджета: доходы резко снизились и будут снижаться в следующем году, так как выпадет ряд разовых доходов. Расходные же обязательства по целому ряду позиций надо не только сокращать, но и увеличивать. Речь идет о социальных обязательствах, об индексациях и так далее. Как выйти из этого положения? Как уменьшить разрыв между количеством ресурсов, имеющихся в распоряжении государства, и обязательствами, которые были приняты в тучные годы, при цене нефти в 100 долларов за баррель?

Это очень важно для оценки влияния бюджетной политики на рост. Инвестор, оценивая возможности для вложения средств в экономику

России, естественно, смотрит на доходность и риски. Доходность в России неплохая, здесь можно хорошо зарабатывать и получать хорошую отдачу от вложенных средств. Однако риски достаточно велики. С чем они связаны? В числе прочего — с разбалансировкой бюджета. В этом году дефицит составит около 3% ВВП. Что дальше? Сможем ли мы удержать его в этих пределах или не сможем? Это существенный риск. Если дефицит сохранится в прежнем объеме или, тем более, увеличится из-за финансирования всех затрат, которые были предусмотрены, это приведет к росту налогов или увеличению инфляции, а значит, к повышению ставок. О каких инвестициях может идти речь сейчас, когда мы видим неустойчивость всех бюджетных конструкций?

Нам необходимо создать у инвесторов уверенность в наших действиях, сказать: «Да, у нас есть четкий план». Мы действительно готовим план бюджетной консолидации — меры, которые должны привести к сбалансированности бюджета и сокращению разрыва между доходами и расходами. Мы будем реализовывать их как через доходную часть — путем улучшения администрирования, — так и через консолидацию расходной части, через сокращение существующего разрыва. Если раньше дефицит бюджета финансировался за счет резервов, которые копились в предыдущие годы, то теперь нужно сокращать эти траты и постепенно выходить на рынок внутренних заимствований. Действовать следует очень аккуратно: если мы станем много заимствовать на внутреннем рынке, деньги будут уходить от инвесторов и финансовых институтов, вкладываться не в развитие экономики, а в наши бумаги. Это тоже повлияет на экономический рост.

Главная проблема сейчас — в том, чтобы сократить бюджетный дефицит, который сложился в последние годы, адаптировать бюджет к новым условиям. Сокращение дефицита бюджета — главный фактор,

определяющий инвестиционную привлекательность и рост российской экономики.

Сейчас Правительство готовит предложения по сокращению бюджетного дефицита — в первую очередь за счет реализации административных мер по борьбе с теневым сектором экономики, с серой заработной платой, которая кое-где еще выплачивается, мер по улучшению администрирования налоговых и таможенных сборов: в этой области тоже есть большие резервы.

В то же время мы пересматриваем, анализируем, инвентаризируем все наши расходные обязательства, чтобы максимально сконцентрироваться на тех расходных позициях, которые влияют на рост, и тех, которые позволяют оказать точечную, адресную поддержку самым нуждающимся слоям населения.

У нас сейчас нет возможности «раздавать всем сестрам по серьгам». Необходима концентрация ресурсов, чтобы оказывать государственную поддержку тем, кто действительно в ней нуждается. Сокращение бюджетного дефицита — это сигнал, который влияет на ставки, инфляцию, курс рубля по отношению к другим валютам. Это ключевой макроэкономический показатель, определяющий уверенность инвесторов, которые готовы вкладывать деньги в Россию. Еще раз повторю: в России можно зарабатывать хорошие деньги, и это нужно делать.

Задача власти сейчас состоит в том, чтобы бюджет на предстоящий трехлетний период внушал инвесторам уверенность, побуждал их вкладывать деньги в Россию. Я считаю, что с помощью бюджета мы можем внушить им такую уверенность и должны это сделать.

А. Макаров:

Спасибо, Антон Германович.

Я послушал Вас и уже хочу проголосовать за тот бюджет, который правительство внесет до 1 ноября в Государственную Думу. Жаль, что это будут делать депутаты следующего созыва. Чтобы они проголосовали за бюджет, придется убедить граждан страны, что Ваши предложения приведут к позитивным для них последствиям. Хотелось бы понять, чего именно людям — не только нам, сидящим в этом зале, но и пенсионерам, бюджетникам, работникам предприятий — следует ждать от Ваших предложений. Это первое.

Второе: нет ли у Вас белой зависти к Алексею Леонидовичу Кудрину, при котором профицит бюджета достигал 10% ВВП и раздавать деньги было легко и приятно? Думаю, средства массовой информации, которые сейчас следят за нашей дискуссией, обязательно растиражируют следующую Вашу фразу на всю страну. Что для Вас приятнее — тратить деньги или экономить?

А. Силуанов:

Андрей Михайлович, денег много не бывает.

А. Макаров:

Хорошая фраза, но не Ваша.

А. Силуанов:

Да, но она всегда справедлива. Даже в период высоких цен на нефть денег не хватало. Нам казалось, что нужно потратить еще чуть-чуть, и все будет хорошо. Если же оценить прошлое с нынешних позиций, то все встает на свои места.

Такая нам выпала судьба — работать в этот период. Конечно, работать стало сложнее, но недостаток средств побуждает проводить преобразования, структурные реформы, которые раньше откладывались:

зачем нужны реформы, если нефтегазовых денег поступает все больше и больше? Как говорится, с деньгами каждый может, а вы сделайте без денег. Отсутствие больших денег подвигает нас на преобразования, на реформы, на более эффективный подход к бюджетным тратам. Наша работа, возможно, становится более эффективной, чем раньше, когда мы пребывали в расслабленном состоянии.

А. Макаров:

Спасибо. Я делаю краткую выжимку для средств массовой информации. Вот ответ Алексею Леонидовичу Кудрину: с деньгами каждый сможет.

А теперь — о том, чего ждут люди от бюджета. Я прошу сказать несколько слов Валерия Федорова — генерального директора ВЦИОМ. Перед нами — выдающийся специалист, любитель оперы и велосипедных прогулок. И то, и другое не предполагает серьезных бюджетных расходов. Вы же любите нашу оперу?

В. Федоров:

Нашу итальянскую оперу.

Я скажу буквально два слова. Люди хорошо понимают, что сейчас не до жиру, что об увеличении государственных расходов речь не идет. Поэтому мы, с подачи Ярослава Кузьмина, ректора Высшей школы экономики, в свое время сформулировали два вопроса, и с тех пор не раз их задавали. У нас есть десять групп бюджетных статей: какие государственные расходы можно сокращать, если выхода нет, и какие не надо сокращать ни в коем случае? Последние данные за этот год выглядят следующим образом. Какие расходы можно сокращать? Итак, 49% опрошенных полагают, что надо сокращать расходы на государственное управление, 18% — за сокращение расходов на ЖКХ, 14% — за сокращение расходов на культуру,

кино и средства массовой информации. Вот те три статьи, которыми, при прочих равных условиях, значительное число россиян готово пожертвовать. А вот какие расходы, по мнению опрошенных, сокращать категорически нельзя: здравоохранение — 50%, социальная политика — 26%, наука и образование — 18%, национальная оборона — 13%. Таковы бюджетные приоритеты в представлении россиян.

Коснусь также вопроса об адресной помощи. Некоторое время назад мы выясняли отношение людей к вводу продуктовых карточек — эта идея неоднократно обсуждалась. Первоначально мнения разделились: слишком многим продуктовые карточки — напомню, опрос проводился в «тучные» годы — напомнили «тощие» годы. К ним не хотелось возвращаться даже на мысленном уровне. Сейчас же, когда в Москве реализуется программа адресной продовольственной помощи, когда малоимущим москвичам на социальные карты приходят деньги, которые можно тратить в продуктовых сетях, мы провели новый опрос. Выяснилось, что отношение к карточкам очень хорошее — как у тех, кто ими пользуется, так и у тех, кто ими не пользуется, но воспринимает эту меру как реальную, эффективную адресную помощь, необходимую сейчас.

А. Макаров:

Спасибо, прежде всего за честность: несмотря на любовь к опере, Вы сказали, что культурой все-таки можно пожертвовать.

Сейчас мне хотелось бы дать слово Андрею Клепачу. Несколько лет назад средства массовой информации сообщили о том, что в свое время перед Андреем Клепачом стоял выбор — сделаться неплохим чиновником или остаться честным экономистом. Он решил остаться честным экономистом. Мы далеко не всегда соглашались с прогнозами, которые делал Андрей Николаевич, но очень хотелось бы, чтобы он дал свою оценку будущего.

Сегодня он делает прогнозы для очень крупного бизнеса и, может быть, поделится ими совершенно бесплатно.

А. Клепач:

Относительно честности: это выбор, который стоит перед каждым из нас. Об этом мы практически всю жизнь спорим с Антоном Германовичем, хотя для меня он является примером честного финансиста и политика. Мой уход из министерства ни в коей мере не был связан с этой дилеммой. Каждый из нас обязан говорить правду, хотя, может быть, и не всю, руководству страны и тем, с кем работает — так, как он понимает эту правду. Конечно, при этом у каждого есть право на ошибку.

Мы действительно стоим перед очень серьезным выбором: это уже стало банальностью. Доходы от экспорта за последние годы упали более чем на 40%: понятно, что это влечет за собой потери для бюджета, для бизнеса, для каждой семьи. Особенно пострадали те, кто связан с бюджетом — более 15 миллионов человек. Вопрос в том, что делать в такой ситуации.

Антон Германович и раньше отстаивал позицию, которая прозвучала сегодня: надо сокращать бюджетный дефицит и переходить к сбалансированному бюджету. Я согласен с тем, что дефицит надо сокращать. В этом году он в любом случае превысит 3% и будет равен примерно 4%, если только цена на нефть сильно не поднимется. Дальше будут учитываться доходы или дивиденды от «Роснефтегаза» и прочего, но это не критично. Только что мы вспоминали кризис 2008 года: тогда бюджетный дефицит равнялся 5,6%. Уже через год, даже, по сути, со второй половины 2009 года экономика стала расти, пусть и понемногу. Это не означает, что размер бюджетного дефицита был адекватным или что все деньги тратились правильно. Но он сыграл свою роль в выходе из кризиса.

Сейчас у нас нет такого резкого провала, но выхода из кризиса или отскока тоже нет. Сокращение дефицита на 1% в год не должно являться

самоцелью. Безусловно, его надо сокращать. Но означает ли это, что надо жить при бездефицитном бюджете, учитывая задачи, которые стоят перед нами? И какой ценой мы этого добьемся? Если цена на нефть не будет расти и составит 40—50 долларов за баррель, бездефицитный бюджет возможен только в том случае, если мы заморозим реальную заработную плату бюджетников и военнослужащих, не будем как следует ее индексировать. Пенсии тоже не будут повышаться в соответствии с инфляцией. Жизненный уровень значительной массы населения продолжит падать. Это не только социальный вопрос — это еще и вопрос развития экономики.

Валерий Федоров из ВЦИОМ сейчас приводит результаты опросов в отношении здравоохранения. Здравоохранение — дорогостоящая вещь. Есть разные системы: в американской на здравоохранение тратится 15—18% ВВП, в европейской — 8—10%. У нас из бюджета тратится 3,5%, а вместе с тем, что платит население, получается чуть больше 4%. Мы должны больше платить за здравоохранение, за высшее образование. Что бы мы ни взяли, получается, что в это надо вкладывать больше денег. А значит, мы не можем прийти к бездефицитному бюджету.

Какими должны быть источники поступлений? Отчасти это налоги. Мы не можем принять как аксиому, что мы не повышаем налоги — де-факто мы их повышаем. Мы повысили — потом, правда, немного отыграли назад — выплаты по социальному страхованию: в действительности это тоже налог. Мы лишаем ряда льгот бизнес, в том числе малый — например, производителей программного обеспечения с 2017 года. Это тоже повышение налоговой нагрузки, причем для тех, кто находится на передовом рубеже нашей экономики, а не для нефтяников или «Газпрома». Может быть, нужен какой-то налоговый маневр, но в этой ситуации лучше пойти на увеличение долга.

Конечно, есть пример Греции и других стран, которые загнали себя в долговую ловушку. Но что такое долг? В банковской системе есть деньги. Прирост сбережений населения сейчас составляет 1,5—2 триллиона рублей в год, прирост депозитов предприятий — более 1 триллиона рублей в год. Но эти деньги не инвестируются из-за высоких рисков. Кто будет брать кредиты, если для малого бизнеса они составляют 22—24%, а в целом — 11—16%? Ставку мы снижать не хотим. В этой ситуации лучше критиковать бюджет. Пусть бюджетные деньги идут туда, куда их предлагают направить правительство и общество: на здравоохранение, образование. Это наши приоритеты. Допустив дефицит на несколько ближайших лет и профинансировав реформы, мы потом можем его снизить. Ликвидация дефицита — не самоцель. Наша цель состоит в том, чтобы кардинально изменить условия в жизни людей. Нам нужно сделать так, чтобы Россия не ослабевала в экономическом плане, а развивалась как минимум наравне с другими странами.

А. Макаров:

Я вижу, Антон Германович хочет высказаться. Пожалуйста.

А. Силуанов:

Спасибо. Мы с Андреем Николаевичем все время спорим, но по-дружески. Я не могу не высказаться, потому что опять поступило предложение об увеличении государственного долга. Действительно, у нас он невелик — 14% ВВП. Предлагается увеличить дефицит бюджета и за счет этого профинансировать необходимые расходы. К чему это приведет?

В последние два-три года мы финансировали дефицит бюджета за счет резервов, но они заканчиваются. Если мы останемся без резервов, откуда взять деньги для финансирования дефицита? На рынке. Если мы выйдем на рынок с большими объемами заимствований — 2—3 триллиона рублей,

— к чему это приведет? К инфляции, к росту ставок. Что произойдет с реальной заработной платой, с реальными доходами? Они будут обесцениваться. Мы не сможем индексировать заработную плату, пенсии, социальные пособия в соответствии с инфляцией, потому что она будет закручиваться по спирали: мы это уже проходили в 1998—1999 годах. Можем ли мы себе это позволить? Конечно, нет. Поэтому увеличивать долг, несмотря на то, что он у нас невелик — это путь к дефолту, путь в никуда.

Наоборот, нам нужно пересмотреть те обязательства, которые мы взяли на себя в период стабильных цен на нефть, и в течение трех лет адаптировать бюджет к новым условиям. Вот чем мы должны заниматься, а не просто совершать расходы, пусть и важные.

Население готово сокращать расходы на государственное управление, ЖКХ, культуру и кино, но все это копейки. Основные расходы — это образование, здравоохранение, оборона, социальная политика.

А. Макаров:

Но мы ведь не будем их сокращать? Или как?

А. Силуанов:

Мы говорим о точечном, адресном подходе, о пересмотре подходов к тратам. По некоторым позициям расходы должны даже увеличиться. Вопрос заключается в том, как тратить деньги и насколько эффективно они сегодня тратятся.

А. Макаров:

Антон Германович, понятно, что потерянный кошелек проще искать под столбом, на котором висит фонарь — там светло. Но лучше все-таки искать кошелек там, где он был потерян: так больше шансов найти его, даже в темноте. И все-таки, может быть, нам удастся договориться.

Передо мной — интервью Андрея Николаевича Клепача агентству ТАСС, которое он дал месяц тому назад. Он предлагает напечатать немного денег и предоставить ВЭБу финансирование в размере 200—300 миллиардов: сейчас он — главный экономист ВЭБа. Выделение 200—300 миллиардов ВЭБу ни на что не повлияет, все будет хорошо. Давайте договоримся по этому вопросу.

А. Силуанов:

Думаю, 200 миллиардов для Андрея Николаевича — это слишком много.

А. Макаров:

Ну, вот, Вы уже торгуетесь.

А. Силуанов:

Да, несмотря на все мое уважение.

А. Макаров:

Коллеги, эта дискуссия показывает, что еще есть шанс договориться.

Сейчас имеет смысл послушать человека, способного рассказать о том, что происходит, если договариваются слишком поздно — председателя Центрального банка Кипра. Многие россияне восприняли проблемы Bank of Cyprus или Laiki Bank почти как свои личные. Насколько я помню, принимая тяжелые решения, власти Кипра не спрашивали граждан о том, что делать с вкладами: может быть, у них просто нет такой службы, как ВЦИОМ. С нами сейчас могут поделиться опытом и рассказать, как Антон Германович Силуанов должен объяснять непопулярные решения. Слово предоставляется председателю Центрального банка Республики Кипр Христалле Георгаджи.

C. Georghadji:

Thank you very much, good afternoon to everybody. I shall make three very short remarks. First, as you realize, I will speak in English. It is not my native language, but it seems you do not understand Greek, which is my native language, and I do not speak Russian, I have to use a third language, and that makes things more difficult. But I plead for your indulgence and patience and for the good work of the interpreters.

Secondly, I would like to express my sincere thanks, appreciation and gratitude for this invitation, especially to Madam Chairwoman of the Accounts Chamber, to be among such prominent panellists.

The third thing is that Cyprus, as was correctly mentioned, went through an unprecedented crisis in 2013. May I remind you that Cyprus is also a member of the Eurozone, so some of the things that I will comment on and views that I express will be the stance and views of the European Union, especially of the core of the European Union: the Eurozone.

Referring to a previous discussion on whether we prefer to spend or save, there is a principle that I would like to share with you: my principle – a principle that Cyprus learned the hard way. I think and believe that now we have learnt our lesson.

The ability to use the government budget in bad times, and the effectiveness of the budget and fiscal decisions as an economic tool for stabilizing the economic cycle, requires the maintenance of a sound budgetary position in good times. That is the principle. You must have fiscal space, room to use your savings, your budget surplus in the bad times, but you have to build it during the good times.

The European Union, recognizing the importance of fiscal soundness, has proceeded with the adoption of the Stability and Growth Pact, which aims to create the necessary fiscal space by requiring, among other rules, budgets to be in balance or in surplus. Thus there are not many choices. You must have space to manoeuvre when you need to.

Cyprus, as was correctly mentioned, was too late to take the necessary measures. For many years, we had been spending more than what our revenues were; we were financing this spending through borrowing. We reached a time when this debt – both public and private debt – was enormous. We had to take very difficult, tough measures that affected the people of Cyprus, and our very good friends, the Russians of Cyprus.

We had to apply for assistance from the European Mechanism and we got a loan, under very strict rules. Now, by the end of March 2016, we have finished our programme. We have introduced the necessary structural reforms that were required, and now we are experiencing growth in 2015 of 1.6% and we envisage growth of 2.7% in 2016.

One could say that the benefit from our tough experience is that the good example of Cyprus can be used to avoid over-spending during the good times, and to have reserves to spend during the bad times.

Anybody and everybody would love to have enough money to spend on healthcare, defence, and education. The question is not only to spend it properly, as the Chair would want to indicate to us, but to have the money to do it at the right time. Therefore, a lesson that Cyprus learned during these three years is that you have to be careful and build up reserves during the good times to be able to step in and help growth and help those in need during the bad times. Thank you.

A. Макаров:

Огромное спасибо, госпожа председатель. Очень интересно, что Кипр извлек именно такие уроки. Российский бизнес, который многие свои средства хранил на Кипре, тоже извлек уроки. У нас это называется деофшоризацией.

Я не случайно упомянул два крупнейших банка Кипра — Bank of Cyprus и Laiki Bank. Насколько я помню обстоятельства кризиса 2008—2010 годов,

они почти не размещали средства в американских деривативах. Падение произошло только потому, что они исторически хранили значительные средства в греческих государственных бумагах. Евросоюз, опыт которого госпожа председатель предлагает использовать, сначала благополучно обрушил греческие бумаги, в которых Кипр хранил деньги, а потом рекомендовал Кипру аккуратнее использовать инструменты бюджетной политики. Мне кажется, это важный опыт, имеющий значение для отношений с Евросоюзом. Огромное спасибо за Ваш совет, мы им обязательно воспользуемся.

В этой связи мне хотелось бы поинтересоваться тем, как следует использовать иностранный опыт и на что нужно направлять свои собственные средства. Давайте спросим об этом Татьяну Алексеевну Голикову. Татьяна Алексеевна — удивительный человек. Люди говорят о том, на что нужно тратить деньги. О приоритетах говорят и Антон Германович, и Андрей Клепач, представитель крупнейшей нашей финансовой структуры — ВЭБа. А когда по результатам исследований Счетной палаты выступает Татьяна Алексеевна, хочется сказать, что деньги не нужно тратить вообще ни на что.

Татьяна Алексеевна, Вы слушали выступление Антона Германовича. Будь Ваша воля, на что бы Вы ему позволили тратить деньги?

Т. Голикова:

Добрый день, уважаемые коллеги!

Это хороший и сложный вопрос. Прежде чем предлагать на что-то тратить деньги, я бы посмотрела на то, как мы тратили их раньше. Тратить приятно, получать результат от этих трат — еще приятнее. Но именно по результатам трат в первую очередь оценивают нашу с вами деятельность — деятельность правительств и финансовых органов.

Мы ознакомились с двумя точками зрения на то, каким должен быть бюджетный дефицит — точкой зрения Министерства финансов и точкой зрения Андрея Николаевича Клепача, представителя бизнеса. Есть ли у нас возможность достичь трехпроцентного дефицита, который мы обозначили как цель в 2016 году? Полагаю, что она по-прежнему есть, достичь его можно и нужно. Встает вопрос о том, каким дефицит будет в последующие годы и как сбалансировать бюджет в 2017—2019 году, при формировании трехлетнего бюджета

На чем базируется моя уверенность? На эффективности и результативности трат, которые мы осуществляем. Мне очень нравится позиция Антона Германовича относительно бюджетной консолидации, но последняя у нас всегда проходит очень сложно. Мы все время возвращаемся к 2008 году: что мы тратили, как добились определенных успехов в достаточно короткие сроки. Но тогда основным инструментом экономической политики стала поддержка потребительского спроса, который внес свой вклад в экономический рост.

Напомню, тогда премьер-министр Владимир Путин принял беспрецедентное решение, которого никто не ожидал: повысить пенсии. Это было очень сложно, мы потратили на это большие деньги. Было принято и еще одно решение, о котором, наверное, мало кто помнит: расходы на здравоохранение не были сокращены и, более того, даже увеличились. Таким образом, мы ответили на запрос населения, улучшив качество услуг и поддержав граждан в сложный период, когда инфляция росла.

Уже два года — это 2014 и 2015 годы, а также часть 2016-го — мы находимся в поиске факторов экономического роста. Я выступлю в некотором смысле как представитель ВЦИОМа, только от имени Счетной палаты.

А. Макаров:

Нет, Татьяна Алексеевна, в качестве представителя ВЦИОМа Вам выступить не удастся. Представителем ВЦИОМа при Вас будет Александр Бречалов из Народного фронта.

Т. Голикова:

Андрей Михайлович, я все-таки скажу, что планировала. Мы с министром финансов когда-то работали в одной структуре, но мое сегодняшнее место работы заставляет предпочесть несколько иной подход. Мы начали — в определенной степени для того, чтобы помочь Министерству финансов — оценку вложений в бюджет, сделанных в те самые «тучные годы», как минимум за 6—7 лет. Мы пытаемся выяснить, что дали нам институты развития, когда в них вложили бюджетные деньги, и что дали прямые бюджетные инвестиции: здесь я, так сказать, выступаю в роли представителя ВЦИОМа.

Результаты оказываются крайне любопытными. Федеральный бюджет с 2008 по 2015 годы вложил в классические институты развития 4,1 триллиона рублей. Напомню, расходы бюджета в 2016 году составляют 16 триллионов рублей — чтобы было понятно соотношение сумм. За этот же период прямые бюджетные инвестиции составили 6 триллионов рублей. Давайте посмотрим, что произошло с этими деньгами.

Как ни странно, в кризисные годы, несмотря на государственную поддержку, эффективность прямых инвестиций упала. Качество адресной инвестиционной программы там, где имелись прямые бюджетные инвестиции, упало, ее исполнение резко ухудшилось. Казалось бы, есть поддержка, есть деньги, можно работать — но нет. Снижение объемов исполнения в 2009—2015 годах составило 5%. Объекты вводятся лишь в объеме 50%.

Мы наблюдаем рост так называемой дебиторской задолженности, то есть неотработанных авансов. Мы фактически прокредитовали подрядчиков, те отнесли эти деньги по большей части на депозиты — то, о чем говорит Андрей Николаевич, — и не хотят уходить с этих депозитов. Возникает вопрос: насколько эффективны вложения в депозиты наших же собственных денег? На 1 января 2016 года соответствующая сумма равнялась 3,3 триллионам рублей. Это к вопросу о том, есть у нас деньги или нет, и каким образом расставлять приоритеты.

Как я уже сказала, мы вложили 4,1 триллиона рублей в институты развития, которые создали или создают неконкурентный рынок с неконкурентными закупками. Отказываясь от своих принципов, от стратегических задач, которые мы поставили перед собой, от создания конкурентной экономики, мы опять приходим к неконкурентной экономике и порождаем те проблемы, которых много лет старались избегать.

Все это — системные вещи, с которыми надо работать. Речь идет о структурных реформах, которые мы охотно обсуждаем, мало что делая в этом отношении. Как мне кажется, давно настало время собирать камни, проводить бюджетную консолидацию, о которой говорил министр финансов. Я не являюсь сторонником наращивания государственного долга — просто, исходя из своей сегодняшней должности и из своего понимания проблемы, я хочу сказать, что деньги в стране есть, нет лишь эффективных институтов управления этими деньгами.

Есть один вопрос, Антон Германович, в котором я с Вами не вполне соглашусь. Речь идет о социальной сфере: она у нас чрезмерная, это правда, но то, что мы имеем внутри бюджетов федерации и ее субъектов, дает нам возможность выстроить эту систему таким образом, чтобы она влияла на экономический рост и приносила ожидаемый результат. Если не поддерживать качество жизни наших граждан на определенном уровне, результат будет полностью отрицательным. Придется вкладывать еще

больше средств, чем сегодня, потому что любой показатель — смертность, рождаемость — определяется качеством жизни, а оно зависит от вложений в человеческий капитал. Вложения же в человеческий капитал могут идти только из бюджета, это его непосредственная задача.

А. Макаров:

Спасибо.

Не знаю, как у других присутствующих, но у меня все время возникает ощущение, что предлагается выбор: мы направляем средства либо в институты развития, либо на социалку, так как деньги есть на что-то одно. Я обязательно спрошу нашего коллегу из Китая, как они совершают этот выбор. Наверное, это бессмысленный вопрос, с учетом золотовалютных резервов Китая, и все же — как совершается выбор между финансированием институтов развития и социальными расходами?

Пока наш китайский коллега готовится к ответу на вопрос, я хотел бы выслушать Александра Бречалова, который для Татьяны Алексеевны играет роль представителя ВЦИОМа в отношении Министерства финансов. Александр, Народный фронт, Общественная палата, общественный контроль — все это на Вас. Мало кто знает, что Александр Бречалов увлекается триатлоном, он участник соревнований, которые, по-моему, называются *Ironman*.

А. Бречалов:

Да, *Ironman*.

А. Макаров:

Ты плывешь четыре километра, потом едешь 180 километров на велосипеде и, наконец, бежишь полный марафон — 42 километра. Я помню, что марафонец, который в Древней Греции прибежал и сказал: «Мы

победили», упал и умер. Бречалов ухитряется не просто пробежать марафон, но еще проехать на велосипеде, проплыть и остаться в живых.

Если сравнивать Вашу деятельность в Народном фронте и в Общественной палате со спортом, то это похоже на отдельный вид спорта или на комплексное соревнование? И как Вы оцениваете то, что было сказано Антоном Германовичем и Татьяной Алексеевной?

А. Бречалов:

Андрей Михайлович, во-первых, у меня ощущение дежавю. Год назад мы собирались в Санкт-Петербурге...

А. Макаров:

Вы больше не участвуете в триатлоне?

Я хочу сказать, что за этот год ситуация изменилась. Александр Бречалов вошел в число ста ведущих политиков Российской Федерации, причем, согласно декабрьскому опросу, занял, насколько я помню, первое место среди политиков, влияющих на результаты выборов.

А. Бречалов:

Ощущение дежавю связано с тем, что, как и в прошлом году, дискуссию блестяще модерировает Андрей Михайлович Макаров. Мы обсуждаем, в общем-то, те же вопросы. Мы все так же солидарны с Татьяной Алексеевной Голиковой в отношении эффективности бюджетных расходов.

Вы задали неожиданный вопрос, и, отвечая на него, я сформулирую свой первый вывод. С чем сравнить триатлон, и особенно эту экстремальную дистанцию — *Ironman*? Во-первых, триатлон — это выход из зоны комфорта. Это не то, что сидеть на диване, критиковать и рассуждать: это огромный труд. А когда человек выходит из зоны комфорта, он развивается. Наша страна сейчас вышла из зоны комфорта, и я очень надеюсь, что для

нее наступило время развития. Но при этом возвращусь к ощущению дежавю: год назад мы обсуждали примерно то же самое, примерно так же оценивали ситуацию. Так же, как и в прошлом году, мы сейчас спорим о том, на что нужно и не нужно тратить деньги, где их меньше, где больше. Повторю, коллеги: пока мы не научимся тратить деньги эффективно, нет смысла говорить о приоритизации, о том, расходы по каким статьям надо увеличить, а по каким — уменьшить.

Приведу конкретный пример — недавнее решение Владимира Владимировича Путина относительно акционерного общества «Особые экономические зоны». В уставный капитал этой организации было внесено более 121 миллиарда рублей. Предполагалось, что в течение длительного времени будет создано 17 особых экономических зон. На сегодняшний день реализовано пять проектов, и в итоге Владимир Владимирович Путин принял решение: десять особых экономических зон признать неэффективными и закрыть. Потрачены миллиарды рублей. Основной статьей дохода этого акционерного общества было размещение средств на депозитах, о чем говорила Татьяна Алексеевна. За все время доход от депозитов составил 30 с лишним миллиардов рублей. Эффективно это или нет? Я бы сказал так: это преступная неэффективность. Таких проектов в России, к сожалению, очень много. На форуме Общероссийского народного фронта, который состоится 6 июля в Якутии, будет сделан очередной доклад, посвященный подобным проектам. Без основополагающего принципа расходования бюджетных средств искать решения, на мой взгляд, нет никакого смысла.

Татьяна Алексеевна, в прошлом году мы с Вами разошлись в оценке объема неэффективных трат бюджетных средств: мы назвали цифру в 20%, Вы — в 15%. Как обстоит дело сейчас? По нашему мнению, ситуация усугубилась. Выступая на форуме в прошлом году, я основывался на результатах наших исследований по крупным проектам, сейчас же наши

активисты присылают с мест достаточно качественную информацию. Так, например, в одном из муниципалитетов Бурятии при населении в 800 человек очистные сооружения были построены в расчете на 50 тысяч жителей, следствие доказало хищение 50 миллионов рублей. Всего у нас в стране 24 тысячи муниципалитетов. Боюсь даже говорить о проценте неэффективно потраченных бюджетных средств. Поддержу Татьяну Алексеевну: в стране есть деньги, у нас не может быть дефицита при такой эффективности бюджетных расходов. Очень хотелось бы, чтобы мы в 2017 году встретились на этой же площадке и поговорили о наших успехах в плане повышения этой эффективности.

А. Макаров:

Спасибо, Александр.

Я хотел бы обратиться к нашему китайскому гостю и коллеге Цзивану Чжао все с тем же вопросом: во что вкладывать деньги — в институты развития или в социальную поддержку? Вы, как специальный представитель Генерального аудитора Китайской Народной Республики, лучше всех знаете, что эффективно, а что неэффективно.

Цзиван Чжао:

Уважаемый господин Макаров, уважаемая госпожа Голикова, уважаемый господин Силуанов! Спасибо за ваши вопросы. Я очень рад, что имею возможность принимать участие в сегодняшнем заседании в качестве представителя Счетной палаты Китая.

У меня был готовый материал для сегодняшнего выступления, но господин Макаров задал мне вопрос, и, кроме того, я следил за ходом дискуссии, поэтому я решил ответить на вопрос.

А. Макаров:

Спасибо.

Цзиван Чжао:

Вопрос звучит так: как использовать деньги — тратить на социальную политику или на экономику, через институты развития? Об этом лучше спросить экономистов, я же аудитор, и мне сложно дать ответ. Я лишь вкратце расскажу о том, какие меры принимает китайское правительство в этом отношении.

Сегодня работа правительства в основном заключается в противодействии кризису: во-первых, мы стараемся снизить риски, во-вторых, стремимся уделять внимание социальной сфере, и в-третьих, пытаемся достичь эффективного распределения бюджета. В прошлом году центральные власти Китая выдвинули несколько основных принципов развития. Во-первых, это так называемое зеленое развитие, во-вторых, скоординированное, то есть гармоничное развитие, и в-третьих — инновации. Мы стремимся избавляться от избыточных промышленных мощностей, тратить средства, которые неэффективно расходуются, а проще говоря, лежат на счетах, и снижать себестоимость производства.

Отвечая на Ваш вопрос, могу сказать, что все эти шаги направлены как раз на решение двух задач, которые Вы назвали — обеспечение функционирования социальной сферы и поощрение экономического развития.

А. Макаров:

Огромное спасибо.

И все-таки я не могу не задать еще один вопрос. Госпожа Голикова и господин Бречалов привели пример: на особую экономическую зону выделены огромные средства, но вместо ее создания эти средства

кладутся на депозит, и кто-то за счет них живет. У меня чисто риторический вопрос: как бы в Китае поступили с людьми, которые несут за это ответственность? Или в Китае так много денег, что это не имеет принципиального значения?

А. Бречалов:

Ответ будет главным выводом нашей дискуссии.

А. Макаров:

Обращаю внимание на то, что господин Бречалов записывает.

Цзиван Чжао:

Вы только что упомянули об особых экономических зонах. В Китае они существуют уже более 30 лет. С момента начала политики реформ мы добились потрясающих результатов, которые сегодня видны всем. Самый наглядный пример — южно-китайский город Шэньчжэнь. Еще не так давно он был маленькой рыбацкой деревушкой, а сейчас это мегаполис мирового масштаба, в котором ВВП на душу населения достигает 40 тысяч юаней. Соответственно, социальная сфера тоже хорошо развита.

А. Макаров:

Спасибо огромное. Я понял, что этой проблемы в Китае нет. Судя по всему, деньги, которые выделяются на особые экономические зоны, не лежат на депозитах. Поэтому мой вопрос повис в воздухе: совершенно ясно, что к Китаю он не имеет никакого отношения.

Теперь перенесемся из Китая на другой конец планеты — в Мексику. Это одна из немногих стран, сумевших покончить с нефтяной зависимостью. Мы сейчас тоже пытаемся это сделать, как и многие другие. Здесь присутствует Хуан Мануэль Портал, генеральный аудитор Мексиканских Соединенных

Штатов. Я хотел бы адресовать ему этот же вопрос: развитие или социальная сфера? И второй вопрос, который тоже задается часто: есть ли жизнь после нефти? Мексика может на него ответить. Будьте так любезны, выскажите свою точку зрения.

J.M. Portal:

I would like to start by presenting what the role of the supreme audit institutions is in the definition of budgets and their execution, and then talk about the answer.

As we know, the current global economic scenario raises the challenges of effecting a fiscal policy specifically to solve any imbalances caused by volatility in both the financial and commodity markets.

In my opinion, governments count on three main tools to face this risk environment. Number one, enhancement of fiscal revenues. Second, the definition of public budgets based on efficiency, social priorities and outcomes of certain criteria. And thirdly, responsible public debt management, oriented toward sustainability and sufficient disclosure of relevant data.

Public auditing has a key role to play in these three fields. Given the time constraints, I am going to focus on the public budget. Supreme audit institutions may provide relevant input for this area. The results of audit reports point out that legislative and executive branches may count on our technical and objective references to allocate public funds into different programmes and policies. It is important to note that audit results are not intended to replace political considerations, which are a natural component in the confirmation of public budgets. Rather, it has to do with providing politicians with information to steer the debate towards efficiency principles.

This link between technical and political approaches is a necessary condition, contributing towards establishing a stronger climate of trust between the authorities and the citizens by forming the foundation of the State's

understanding of social priorities and its interest in addressing them in an effective manner.

Supreme audit institutions also may draw attention to potential vulnerabilities in government functioning by outlining the areas with risk that could have an impact in the future.

For instance, this year, the National Audit Office of Mexico published a list of issues entailing the kind of significant risks that could hamper reaching public programme goals, based on the results of its audit reports.

Along with auditing, there is a need to set out an appropriate framework at the national level, to have at one's disposal an outcome-based budget strategy. In order to do so, adequate indicators have to be designed that measure the attainment of goals in the execution of a public programme, as well as the achievement of its strategic objectives.

Furthermore, it is almost mandatory to have in place an outcome-based public accounting system that correlates budgetary, financial and programmatic information with harmonization principles at the national level as well as at regional and local levels. It is worthwhile mentioning that the relevance of a public budget concept should not only be seen in the design.

A. Макаров:

То, что говорит наш мексиканский коллега, очень важно, но ясно, что он не готов выдать государственную тайну: как выстраивать жизнь после того, как нефтяные доходы упали? Здесь присутствует еще и итальянский коллега, и я очень хотел бы услышать его мнение, потому что мы во многом учились борьбе с коррупцией по итальянским фильмам, посвященным борьбе с мафией — их смотрела вся страна.

Но перед этим хотелось бы вернуться к социальной сфере и к проблеме сбалансированности российского бюджета. Присутствующие здесь примерно представляют, что стало бы с человеком, потратившим средства

для создания особых экономических зон на другие цели, но, как я понял, наши китайские и мексиканские коллеги не хотят, чтобы мы повторили их успехи. Поэтому я хочу задать вопрос Владимиру Мау, выдающемуся экономисту и историку, чьи труды переведены, если я не ошибаюсь, на пять языков. Совсем недавно я видел его выходящим из Лондонской школы экономики. Я спросил его, что он там делает. Выяснилось, что он читал там лекции. Итак, мы тоже можем кого-то чему-то научить.

Владимир Александрович, скажите: сбалансированность бюджета, о которой мы говорим, вообще достижима, или это лишь мечта министра финансов и председателя Счетной палаты?

В. Мау:

Большое спасибо, Андрей Михайлович.

Я даже испугался, услышав про Лондонскую школу экономики. Вы бы сказали: «Из Петербургской школы экономики выходил», а то — сразу из Лондона.

А. Макаров:

У нас все ходы записаны.

В. Мау:

Не сомневаюсь.

Коллеги, это принципиально важный вопрос. Мне кажется, что проблема сбалансированности должна обсуждаться с учетом особенностей страны, того опыта и той кредитной истории, которые у нас есть. Не надо фетишизировать сбалансированность. Меня всегда удивляет, когда те, кто упрекает нас — «Зачем вы копируете Америку?», — тут же показывают на Америку и говорят: «Смотрите, какой бюджетный дефицит, а вы не хотите прибегать к этому».

В России бюджет должен быть сбалансирован. Если бы Россия была такой, как в начале XX века, с кредитной историей XIX века, она могла бы позволить себе бюджетный дефицит: там была длинная история выполнения бюджетных обязательств. Сейчас у нас не очень хорошая кредитная история, и наш государственный долг всегда будет дороже, как только рынок поймет, что он нам реально нужен.

Однако сбалансированность бюджета — это не цель, а средство решения других экономических проблем, и здесь Андрей Клепач совершенно прав. Решение проблемы сбалансированности бюджета зависит от логики нашего дальнейшего развития, от перспектив. Во многих странах нет экономического роста. Такого не было никогда за последние 200 лет: выход из кризиса всегда означал начало роста. Сначала Япония, а теперь и Европа показали, что спад можно остановить, но непонятно, начнется ли рост. Восстановление сбалансированности зависит от того, что происходит с ростом. Если в России возобновится нормальный экономический рост, равный среднемировому или чуть выше его, проблема бюджетного дефицита разрешится сама собой, с учетом разумной бюджетной политики, которую мы демонстрируем в течение последних 15 лет, если бюджетные расходы будут номинально расти, а реально — сокращаться.

Если рост будет близок к нулю, мы все равно должны будем решать эту проблему, но по-другому. Мы встанем перед выбором: или секвестр, или рост налогов, или инфляция, и есть большая вероятность того, что нас ждет и первое, и второе, и третье.

Я вовсе не призываю к последнему решению, но мы должны быть реалистами. Проблема долга и его перспектив связана с экономическим ростом.

А. Макаров:

Спасибо, Владимир Александрович.

Мы часто говорим: «Проблема экономического роста, сбалансированность бюджета, новая экономическая реальность». Очень много слов. Я понимаю, что мы на Экономическом форуме, но те люди, которые нас слушают сейчас, которым интересно, чего им ждать в действительности, хотели бы получить ответ на вопрос, что станет с их доходами, как они будут жить, сколько будет стоить буханка хлеба или бутылка молока в магазине.

У меня есть вопрос к Ярославу Кузьминову. Ярослав Иванович, попробуем экстраполировать сегодняшнюю бюджетную политику на 2018 год: какой Вы видите социальную ситуацию в этом году? Вас называют «серым кардиналом» российского образования — я узнал об этом, когда готовился к сегодняшней встрече. Интересно узнать мнение «серого кардинала» о том, что будет с образованием, со здравоохранением, с доходами населения, как люди будут жить. Или мы будем говорить им о новой экономической реальности?

Я. Кузьминов:

Новая экономическая реальность существует и для отдельных семей. Достаточно резкое падение доходов людей в эти полтора года почти не привело к социальным последствиям. Из протосреднего и среднего класса никто не вышел, люди пытаются сохранить свой стиль потребления — они просто корректируют расходы. Не надо забывать, что у нас был период долгого роста. Когда экономика долго растет, люди зачастую нерационально тратят деньги. Давайте вспомним про автомобили, слишком дорогие для наших зарплат, «Мерседесы» у блочных пятиэтажек и так далее. Такая адаптация сегодня идет, но ее возможности, наверное, подходят к концу.

Татьяна Алексеевна говорила о доле неэффективных расходов в масштабе государства. Доля условно неэффективных расходов в семье среднего класса также равна 15—20%. Оптимизировать эти расходы скоро станет

невозможно. Надеюсь, что даже нулевой или околонулевой рост, равный 1—1,5% — скорее всего, именно на это мы можем рассчитывать в ближайшее время — не будет сопровождаться дальнейшим падением доходов трудового населения. Но есть серьезная социальная проблема, связанная с доходами пенсионеров, инвалидов, незащищенных слоев населения. На наш взгляд, необходимо обеспечить сохранение их доходов в реальном выражении. Все политические силы, которые есть в стране, наверное, подпишутся под этим утверждением.

Есть и другой вопрос, который встает реже — судьба здравоохранения и образования. Я могу ответить на вопрос Андрея Михайловича: Высшая школа экономики действительно все рассчитала. Экстраполируем нынешнюю ситуацию на 2018 год. В чем заключается нынешняя ситуация? Сохранение номинального объема расходов при их падении в реальном выражении. Так вот, в этой ситуации государственные расходы на здравоохранение и образование упадут на 30% в реальном выражении к 2018—2019 годам. Это примерно уровень 2007 года — до инвестиций в материальную базу здравоохранения, до инвестиций в кадры в сфере здравоохранения и образования, которые сделало государство. Это возвращение к достаточно плохому состоянию, если говорить о финансовом обеспечении здравоохранения.

Как это скажется на населении? Примерно 40% его условно относится к среднему классу. Это люди, которые могут выбирать, какой товар им купить, как провести отпуск и так далее — обычные люди, которые имеют сбережения в той или иной форме. Остальные 60% населения располагаются ниже этого уровня, и, разумеется, последствия для этих двух групп будут разными.

Первая группа — условный средний класс или расширенный средний класс — скорее всего, начнет финансировать здравоохранение и образование из собственных средств в большей степени, чем сегодня: фактически

восстановится модель поведения, которая сложилась в 1990-х годах и начале 2000-х. Нельзя сказать, что это богатые люди — просто в числе их приоритетов находятся свое здоровье и здоровье близких, нормальная жизнь и карьера детей. Они готовы изменять свой бюджет, повышая долю этих расходов. Вероятно, к концу десятилетия можно будет перейти к системе соплатежей в социальном секторе для среднего класса, составляющего 35—40% населения.

В этой ситуации нужно разработать новые инструменты поддержки малоименных групп населения. Подчеркиваю, это не меньшинство, а большинство населения — 60%. Есть несколько таких инструментов. Один из самых простых — раскладывание расходов среди тех, кто может платить на микроуровне. На уровне государства мы так и делаем, собирая со всех налоги, но в целом ряде стран существует законодательство, предусматривающее, что любой платный сервис — учреждение дополнительного детского образования или клиника — треть своих услуг должен предоставлять бесплатно тем, кто приносит сертификат от социальной службы.

А. Макаров:

Ярослав Иванович, то, что Вы говорите, очень важно, и все-таки хочется услышать ответ на вопрос: во что мы будем вкладывать деньги — в социалку или в институты развития? Как Вы считаете?

Я. Кузьминов:

Люди будут вкладывать в социалку, а как поведет себя государство, зависит от политического решения. Государство может продолжать вкладывать деньги в институты развития.

А. Макаров:

И все-таки, дайте совет. Вы сделали научный доклад, но ученые степени у Вас уже есть, новую мы присудить все равно не сможем, хотя Вы, безусловно, ее заслуживаете. Во что Вы посоветуете вкладывать деньги государству? А уж каждая семья сама решит, куда их вкладывать.

Я. Кузьминов:

Мне кажется, что государство должно сокращать субсидирование экономики, продолжив оказывать поддержку только двум областям — это транспортная инфраструктура и сельское хозяйство. Отдельно может существовать фонд технологического обновления. От всего остального придется отказаться. Это будет болезненно, но приведет к сокращению расходов на 1% ВВП. Надо сокращать стоимость государства. Мы сокращаем стоимость государства, но, на мой взгляд, неправильно. Мы пытаемся сократить зарплаты или число работников, а надо сокращать функции государства, иначе оно разрастется, как раковая опухоль.

Далее, в среднесрочном периоде нам придется повысить пенсионный возраст и отказаться от выплаты пенсии работающим пенсионерам. Это позволит снизить бюджетный трансферт, но, к сожалению, даст полный эффект лет через 15. Наконец, есть оборона и безопасность. Здесь резервы не очень велики, потому что мы вложили большие деньги, и если сейчас остановить те или иные проекты, уже потраченные деньги будут просто выброшены. Вот три направления, по которым возможно сокращение расходов.

А. Макаров:

Мы еще не задали этот вопрос всем нашим иностранным коллегам, а между тем очень хочется узнать их мнение о том, что они здесь слышат. У меня такое ощущение, что на Петербургском форуме мы рассказываем о

своих проблемах иностранным гостям, чтобы получить от них совет. Советы, как я понял, давать сложно. Давайте хотя бы узнаем об их впечатлениях.

Здесь присутствует президент Счетной палаты Итальянской Республики Рафаэль Скитиери. Для нас, жителей России, Италия — это веселая страна. Это Адриано Челентано в фильме «Блеф», это Микеле Плачидо в борьбе с мафией. Но, насколько я понимаю, у Италии огромный государственный долг. Как Вы, итальянец, руководитель Счетной палаты, относитесь к нашим разговорам о сокращении расходов?

А. Бречалов:

Иными словами, Вам весело от того, что Вы слышите, Андрей Михайлович?

А. Макаров:

Это Народный фронт. Народному фронту Вы можете не отвечать, в Италию они приедут нескоро, поэтому главное — это мой вопрос.

Р. Скитиери:

Я буду говорить по-итальянски, потому что коснусь серьезных вещей, а времени совсем мало.

Господин Макаров, Вы очень симпатичный человек, но я на Вашу провокацию не поддамся. Италия — это не только мафия, спагетти, Челентано. Я не могу, конечно, отрицать, что у нас есть серьезные проблемы с мафией. Есть международная статистика, с которой иногда слишком вольно обращаются, и на это делается упор: каждый день выступает какой-нибудь судья, следовательно, все это попадает на страницы газет, и в результате все думают, что в Италии существует только мафия.

Мы представляем высший контрольный орган, который не занимается политикой, а лишь контролирует ее исполнение. Мы также не вмешиваемся

в макроэкономике. Счетная палата Италии, существующая уже 154 года, становится все более современной структурой. Со вступлением в силу Европейского договора ее роль выросла, потому что мы должны обеспечивать устойчивость наших счетов, наших бюджетов. Мы регулярно контактируем с европейскими структурами и с итальянским парламентом. Во время принятия законов об экономической стабильности мы постоянно высказываем свое мнение. Я лично иду в парламент с докладом, и после того, как законопроект проходит, мы представляем дополнительное экспертное заключение. Когда правительство готовит так называемый Экономический и финансовый документ на будущий год, мы еще раз выступаем в парламенте и по итогам года подводим результаты.

На следующей неделе Счетная палата будет докладывать об исполнении бюджета 2015 года. У нас подготовлен очень детальный доклад, в котором говорится и о неэффективных тратах, и о неэффективности системы. Но это не будет политическим выступлением, мы расскажем лишь об исполнении отдельных статей бюджета. Вместе с моим коллегой — кстати, по образованию и должности мы оба судьи — мы постараемся сделать так, чтобы парламент возвратил в бюджет неэффективно потраченные деньги.

За последние годы Италия, пожалуй, сэкономила больше других европейских государств, но урезание государственных расходов имело неприятное последствие — сокращение инвестиций. Здесь уже говорилось о том, что инвестиции имеют фундаментальное значение для развития экономики. Их отсутствие может привести к экономическому параличу. Я не буду вдаваться в детали, но могу сказать, что в законах об экономической стабильности упор делается в первую очередь на привлечение инвестиций. Наша страна оказалась в очень сложной ситуации. Государственный долг велик, ресурсы ограничены, каждый тянет одеяло на себя. Государству приходится делать выбор — предоставлять преференции одним отраслям, при этом игнорируя другие. Так, например, малоимущим семьям

государство стало выплачивать дополнительно по 80 евро в месяц. В то же время процесс урезания расходов зашел дальше, чем мы предполагали: так, зарплата государственных служащих сократилась в большей степени, чем предусматривало правительство.

Сейчас в Италии проводятся очень важные реформы — реформа Конституции, реформа пенсионной системы. В их осуществлении мы продвинулись уже далеко. Когда у тебя много долгов, люди все равно должны тебе верить — это основной фактор успеха.

Понятно, что мафия не способствует улучшению имиджа Италии. Тем не менее, мы методично делаем свою работу, и люди нам верят. Дай нам Бог сил, чтобы преодолеть этот сложный период.

А. Макаров:

Спасибо огромное.

Мы выслушали выступления коллег Татьяны Алексеевны из разных стран. Видно, насколько важную функцию выполняют счетные палаты с точки зрения определения приоритетов, которыми должны руководствоваться правительства и парламенты при выборе пути развития. Последние слова Рафаэля Скитиери очень важны: предпринимая какие-либо меры, необходимо заручиться доверием населения.

Я хотел бы предоставить слово Валерию Фадееву, главному редактору журнала «Эксперт» и эксперту с большой буквы. Валерий Александрович, Вы слышали выступления участников дискуссии, посвященной особенностям бюджета как инструмента экономической политики. В достаточной ли степени бюджет сегодня является инструментом экономической политики? Что нужно сделать, с Вашей точки зрения? И, естественно, что Вы думаете по поводу выбора — совершать инвестиции либо вкладываться в социалку?

В. Фадеев:

Спасибо за такой сложный вопрос. Честно говоря, я еще не слышал ответа на него.

А. Макаров:

Вам будет проще вести программу на Первом канале. Там на него ответят.

В. Фадеев:

Состоялась прекрасная дискуссия между Андреем Николаевичем и Антоном Германовичем. Позвучали два мнения: одно — надо тратить деньги на развитие экономики, другое — тратить деньги нельзя, потому что это сразу же вызовет инфляцию. Обе системы аргументации настолько схематичны, что кажется, будто выступающие говорят о чем-то иррациональном, непознаваемом для человеческого ума, что за этим кроется какая-то тайна — иначе доводы были бы прочнее. Татьяна Алексеевна, например, касалась деталей, из ее выступления было понятно, что нужно делать на основе этого анализа. А дискуссия о том, на что тратить деньги, на мой взгляд, бессодержательна. Средневековые богословы вели диспуты на таком сложном языке и таким изощренным образом, что народ их не понимал. Но нашу не слишком глубокую и содержательную дискуссию народ понимает, в этом и заключается проблема.

Так, например, мы обсуждаем эффективность расходования бюджетных денег: это очень важный вопрос. Допустим, у нас не будет бюджетного дефицита. А экономический рост будет? Я не услышал ответа на вопрос о связи бюджетного дефицита и экономического роста. Здесь говорилось только о том, что в 2009—2010 году был огромный бюджетный дефицит, экономический рост в России прекратился, а инфляция при этом упала. Это факт, а я, как бывший физик и математик, люблю работать с фактами. В

прошлом десятилетии мы видели гигантскую, невообразимую рублевую эмиссию в сочетании с экономическим ростом и снижением инфляции. Как журналист, я хотел бы услышать объяснения, но их нет.

Структурные реформы — это очень важно, и мы о них говорим с давних пор. Недавно я присутствовал на совещании, где не было журналистов, там присутствовали в основном парламентарии. Руководители российской экономики обсуждали примерно те же проблемы, которые обсуждаются здесь. Проблема структурных реформ также поднималась постоянно. Один очень умный, опытный, уважаемый человек, генерал, в конце дискуссии спросил: «Вы все время говорите о структурных реформах: в чем они заключаются? Я готов работать на своем посту днем и ночью, круглосуточно — скажите мне, что я должен делать».

Вопрос очень простой: мы говорим о структурных реформах, но нельзя ли, наконец, предъявить план?

А. Макаров:

Спасибо, Валерий Александрович! Думаю, сейчас мы и начнем дискуссию, потому что главный вопрос задан. Безусловно, надо дать возможность ответить на этот вопрос Антону Германовичу.

Антон Германович, мне на стол уже два раза клали записки о том, что за каждую следующую минуту бюджету страны придется нести большие расходы. Я призываю к экономии.

А. Силуанов:

Высказывание о том, что не было продемонстрировано связи между дефицитом бюджета и экономическим ростом, прозвучало странно. Первое мое выступление было посвящено именно этому. Далее, если взять статистику, окажется, что самый высокий рост наблюдался до 2008 года, когда профицит бюджета достигал наивысших значений. Поэтому вопрос

похож на вопрос того генерала, который с военной службы пришел на экономическое совещание и в результате ничего не понял. Это странный вопрос от коллеги из журнала, который должен заниматься, среди прочего, экономикой.

Теперь о выводах, которые сегодня прозвучали. Первое: откладывание консолидации только усугубляет ситуацию. Коллега с Кипра сказала ясно: затраты, не обеспеченные доходами, привели к росту государственного долга, и пришлось резать по живому. Если откладывать консолидацию, это приведет впоследствии либо к еще большему снижению расходов бюджета, либо к инфляции, которая «съест» все наши завоевания, чего допускать никак нельзя.

Второе: что резать — инвестиции или социалку? В обеих областях есть расходы, которые можно перенести на будущее или отменить. Нужно переходить к точечной поддержке отраслей экономики и групп населения, которые нуждаются в ней, и, повторю, увеличивать эту поддержку. Так действует любая семья: когда доходы сокращаются, когда сбережения в банке проедаются, семья урезает свои расходы: жить на широкую ногу становится невозможно. То же и с бюджетной системой. Нам, в отличие от Кипра, никто денег не даст, и поэтому нужно рассчитывать только на собственные силы. Если мы не примем таких решений, ничего хорошего в перспективе не будет. Эти решения Правительство сейчас готовит, чтобы внести их в парламент.

А. Макаров:

Антон Германович, я правильно понимаю Вас: бюджет на следующие три года сможет стать действенным инструментом экономической политики?

А. Силуанов:

Проект бюджета должен отвечать задачам, которые стоят сегодня на повестке дня — восстановление роста и поддержка уязвимых категорий населения.

А. Макаров:

Я задал другой вопрос: Вы верите в то, что бюджет на следующие три года станет таким инструментом?

А. Силуанов:

Он обязан стать таким инструментом, потому что оттягивать принятие необходимых мер и дальше просто невозможно.

А. Макаров:

Антон Германович, у меня нет опыта Валерия Фадеева, ведущего Первого канала, но все-таки повторю в третий раз: Вы верите в то, что так будет?

А. Силуанов:

Мы это делаем.

А. Макаров:

Понятно.

Остается предоставить слово Татьяне Алексеевне. Перед этим я хотел бы поблагодарить ее, так как ей второй год подряд удается собрать блестящую аудиторию, состоящую из специалистов со всего мира. Конечно, мы очень благодарны всем, кто приехал.

Мне все-таки хотелось бы узнать о позиции Татьяны Алексеевны, и я задам ей тот же самый вопрос: Вы верите, что следующий трехлетний бюджет станет таким инструментом?

Т. Голикова:

Очень хочется произнести обывательскую фразу: работать надо. Если каждый будет работать на своем месте и отвечать за те процессы, за которые он призван отвечать, у нас будет все, чего мы желаем — и экономический рост, и все остальное. Мы не являемся страной-аутсайдером, мы проводим Экономический форум и рассчитываем на то, что в стране будут созданы институты, позволяющие привлечь в нее инвестиции и бизнес. Я бы не стала делать таких уподобительных высказываний, Антон Германович, говорить о том, что нам не на кого рассчитывать. Конечно, мы можем рассчитывать только на себя, но, осуществляя структурные реформы, занимаясь бюджетной консолидацией, создавая соответствующие институты и соответствующую законодательную основу, мы вполне можем вернуть себе прежние позиции, вернуться к показателям экономического роста, которые были до недавнего времени. В любом случае, все наши усилия направлены на это.

При этом есть экономическая реальность, которая связана с ценой на нефть и с зависимостью российской экономики от нефти, поскольку экономика еще не перестроилась. Нужно выстроить приоритеты таким образом, чтобы не зависеть от этой цены.

А. Макаров:

Коллеги, как вы видели, в течение всей сессии я молчал, стараясь не мешать выступающим. Поэтому в конце я скажу буквально два слова.

Я хотел бы сказать огромное спасибо нашим гостям, которые приехали сюда и поделились с нами своими соображениями. Поверьте, нам очень важен ваш опыт, мы изучаем его, когда формируем свою политику, в том числе бюджетную и экономическую политику.

Я хотел бы также сказать огромное спасибо Татьяне Алексеевне, которая второй год подряд собирает столько высококлассных специалистов со всего мира.

Хотелось бы отдельно поблагодарить Антона Германовича Силуанова. Ему каждый раз приходится выслушивать очень много неприятных вопросов. Позиция Антона Германовича и его готовность к работе вызывают огромное уважение.

И последнее. Сегодня нам постоянно предлагают альтернативу: либо напечатать сколько-то триллионов рублей, и все будет хорошо, либо, с учетом того, что все никуда не годится, создать независимый суд, институты, и обеспечить экономический рост. На оба эти предложения я отвечаю словами Татьяны Алексеевны: а поработать не пробовали? Как мне кажется, это и есть главный ответ, который можно вынести из нашей сессии. Контрольные органы выполняют важную функцию, и нам с вами предстоит сделать очень многое для того, чтобы люди поверили в предлагаемые нами экономические меры. Доверие людей — главное условие реализации экономической программы.

Мне хотелось бы еще раз поблагодарить всех собравшихся. Спасибо за то, что терпели нас так долго. Скажу словами из известного фильма: что бы с нами ни случилось, куда бы ни заносила нас судьба, давайте поклянемся, что каждый год, в этот день, в этот час, мы будем собираться здесь с Татьяной Алексеевной и Антоном Германовичем и рассказывать о том, что нам удалось совершить на этом пути.

Спасибо всем.