

ДОКЛАД ОБ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ СИТУАЦИИ В РОССИИ
(ПЕРЕВОД С АНГЛИЙСКОГО)

ОКТАБРЬ 2001

Этот доклад является первым из новой серии докладов, которые будут выпускаться Московским представительством Всемирного банка на регулярной основе. Каждый доклад будет включать краткую характеристику основных экономических тенденций и проблем, с которыми сталкивается Россия. Кроме того в докладе часто будут обсуждаться специальные темы, основанные на исследованиях, проведенных специалистами Всемирного банка в рамках программы помощи Российской Федерации. В данном докладе обсуждается эффективность государственных капитальных расходов в России.

Последние тенденции в экономике

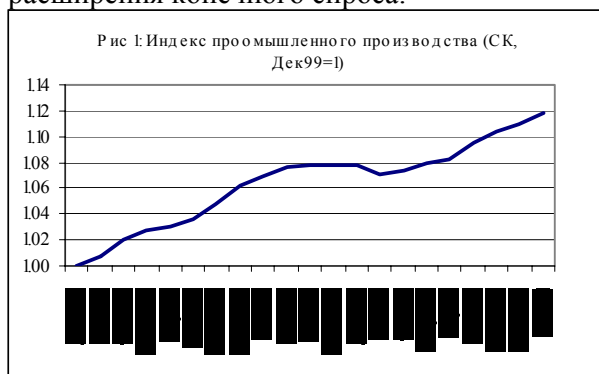
В первом полугодии 2001 г. основные экономические показатели продолжали демонстрировать благоприятные тенденции. Реальный объем ВВП возрос на 5,0%; общий профицит бюджета достиг 153,7 млрд. рублей, или 3,8% ВВП в денежном выражении; а высокие цены на нефть и газ способствовали образованию активного сальдо торгового баланса в размере 28 млрд. долл. США, в результате чего резервы Центрального банка увеличились на 7,0 млрд. долл. США и достигли 35,5 млрд. долл. США. Рейтинг российской экономики, согласно оценкам международных рейтинговых организаций, продолжал повышаться, а рынки акций и суверенный долг России достойно выдержали общемировой пост-сентябрьский экономический спад. Однако среднесрочные и долгосрочные перспективы сохранения нынешних высоких темпов экономического роста по-прежнему непрочны и зависят от цен на природные ресурсы, поскольку рост производительности отстает от реального повышения валютного курса, отток капитала сохраняется на высоком уровне, а темпы роста инвестиций и реальных доходов замедлились. В целом активы экономики по-прежнему сосредоточены в добывающих отраслях промышленности, при этом экспорт полностью зависит от природных ресурсов. Масштабы предоставления долгосрочных кредитов частному сектору все еще очень малы, а инвестиции преимущественно осуществляются в отраслях, связанных с разработкой природных ресурсов, и бюджетном секторе. В будущем рынки будут внимательно следить за тем, приведут ли сегодняшние впечатляющие реформы в области законодательства к каким либо конкретным результатам.

Рост промышленности

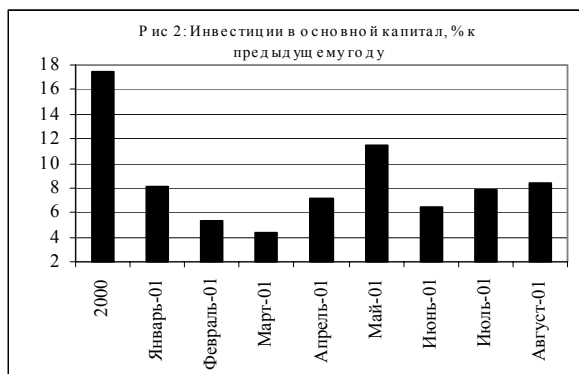
Благодаря внутреннему спросу, в котором возрастает роль конечного потребления, объем промышленного производства в 2001 г. продолжал расти. По предварительным данным Госкомстата, объем промышленного производства за первые восемь месяцев 2001 г. возрос на 5,3% по сравнению с аналогичным периодом прошлого года. В 14 из 15 отраслей, обследованных Госкомстатом, зарегистрирован рост производства, в том числе такие крупные отрасли промышленности, как машиностроение и пищевая промышленность, росли темпами выше среднего. Индекс объема промышленного производства, очищенный от сезонности (Рис. 1), с 1999 г. повысился на 12%, из них на 3,9% - в 2001 г. Если допустить линейный тренд, то среднемесячные темпы роста составили 0,5%.

Кредиты и инвестиции

Устойчивость высоких темпов экономического роста вызывает сомнения в связи с динамикой объемов инвестиций и кредитования частного сектора. Средние темпы роста инвестиций в основной капитал за первые семь месяцев 2001 г. составили 7,3% по сравнению с 16,9% за сопоставимый период 2000 г. (Рис. 2). В процентах от ВВП объем инвестиций в текущем году снизился до 13,5% по сравнению с 17% в 2000 г, что явилось отражением относительного расширения конечного спроса.



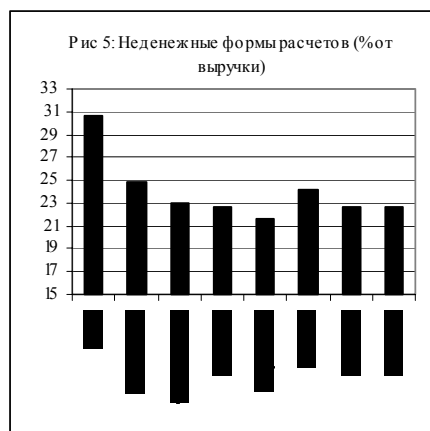
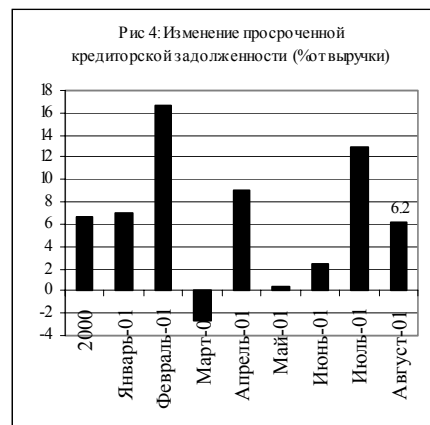
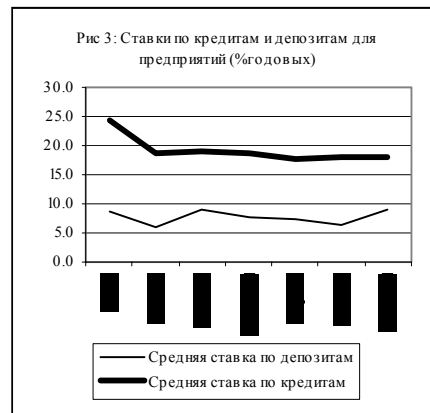
Источник: Госкомстат



Кроме того, более 70% общего объема капиталовложений в первом полугодии 2001 г. или приходилось на топливно-энергетический комплекс или финансировалось госсектором, например на транспорте и в жилищно-коммунальном хозяйстве. Несмотря на некоторое увеличение общего объема кредитования частного сектора (до 5,6% ВВП в первом полугодии 2001 г. по сравнению с 3,4% годом ранее), доля кредитов со сроком погашения свыше одного года в 2001 г. снизилась с 25,7% до 7,4%. Это произошло несмотря на то, что средняя ставка по кредитам предприятиям снизилась с 24,3% в первом полугодии 2000 г. до 18,3% в 2001 г., что свидетельствует о снижении реальных процентных ставок (Рис. 3). Эти данные указывают на то, что в российской экономике по-прежнему преобладают кредитные риски, связанные с низкой производительностью, неэффективностью управления, низким уровнем платежной дисциплины и неспособностью обеспечить контроль за исполнением контрактов. Коммерческие банки по-прежнему воздерживаются от долгосрочного кредитования реального сектора экономики, несмотря на накопление значительных средств на своих счетах в ЦБ (свыше 250 млрд. руб.), по которым начисляются отрицательные реальные процентные ставки.

Финансы предприятий

Несмотря на то, что в 2001 г. количество убыточных предприятий несколько уменьшилось (с 41,6% в декабре 2000 г. до 38,6% в конце июня 2001 г.), средний показатель рентабельности предприятий, измеряемый как соотношение чистой прибыли к объему продаж, снизился с 32,7% в прошлом году до 26,3% в первом полугодии 2001 г. Снижение рентабельности сопровождалось еле заметным ростом просроченной задолженности в реальном выражении. За первые 7 месяцев года общий объем просроченной кредиторской задолженности в номинальном выражении увеличился на 9%, достигнув к концу июля 1716 млрд. руб., при росте цен производителей на 8,7%. В процентах от реализации прирост задолженности сохранился на уровне 6,2% - приблизительно как в прошлом году (Рис. 4). В отсутствие банковских кредитов и при растущем давлении со стороны энергетических монополий предприятия продолжают использовать своих поставщиков (просроченная задолженность перед поставщиками в номинальном выражении выросла на 11,9%) и бюджеты всех уровней (задолженность увеличилась на 9,8%) как основной источник скрытых субсидий, используемый для финансирования оборотного капитала. Растущее давление со стороны энергетических монополий, пытающихся применять жесткие бюджетные ограничения, способствовало дальнейшему сокращению неденежных форм расчетов. В результате доля таких расчетов в общем объеме продаж. снизилась с 30,7% в 2000 г. до 23,1% за первые семь месяцев 2001 г (Рис. 5).



Источник: Госкомстат

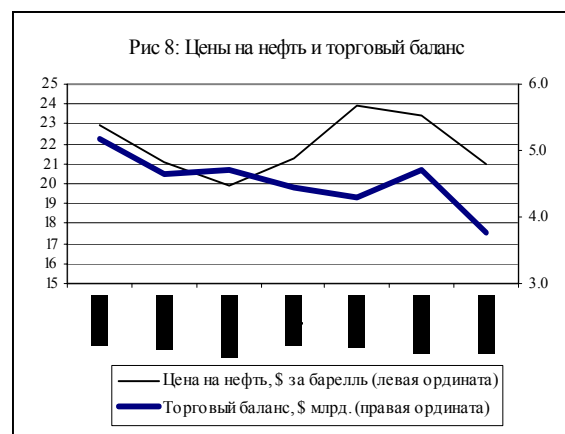
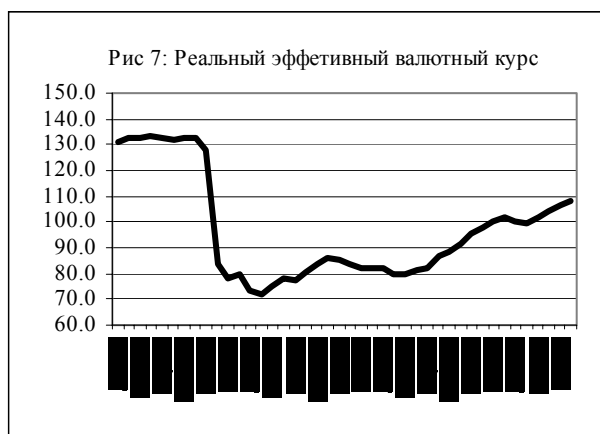
Инфляция и деньги

В 2001 г. инфляция сохранялась на умеренном уровне, и только начиная с июля наметились признаки ее снижения (Рис. 6). По данным Госкомстата потребительские цены увеличились на 0,5% в июле, не изменились в августе и увеличились на 0,6% в сентябре; таким образом, суммарный рост инфляции за первые три квартала 2001 г. составил 13,9%. Однако недавнее уменьшение уровня инфляции в основном связано с сезонным снижением цен на продукты питания. Индекс цен производителей (ИЦП) в течение первого полугодия 2001 г. сохранялся на несколько более низком уровне: суммарный рост инфляции по ИЦП в течение восьми месяцев 2001 г. составил 9,7%.

Центральный банк России (ЦБ) в 2001 г. продолжал быстро наращивать резервы, объем которых возрос с 28 млрд. долл. США в конце 2000 г. до почти 38 млрд. долл. США в конце сентября, одновременно препятствуя номинальному укреплению рубля. Инфляционное воздействие накопления резервов было очень умеренным, поскольку сочетание таких факторов, как большие объемы излишков бюджетно-финансовых средств, хранящихся в ЦБ, нежелание коммерческих банков использовать средства на счетах в ЦБ для кредитования, а также продолжающийся (хотя и более низкими темпами) рост потребности в денежных средствах, вызванный ростом промышленного производства и сокращением объема бартерных и других неденежных форм расчетов, позволило эффективно стерилизовать новую рублевую эмиссию: несмотря на то, что объем резервов с января по август увеличился на сумму, эквивалентную 218 млрд. руб., денежная база возросла лишь на 110 млрд. руб., сохраняя инфляцию на умеренном уровне. С другой стороны, в этой области также наблюдаютсястораживающие тенденции, заключающиеся в том, что прирост денежной массы, связанной с сокращением объема бартерных и неденежных форм расчетов, начал резко снижаться, а кредитная экспансия при этом не набрала достаточных темпов для того, чтобы компенсировать снижение потребности в наличных средствах: реальный показатель М2 увеличился на 113% в 1999 г., на 84% в 2000 г. и только на 27% в период с января по август текущего года.

Обменный курс и условия торговли

Реальный обменный курс рубля продолжал повышаться, несмотря на 4,4-процентное номинальное обесценение рубля по отношению к доллару в течение первых девяти месяцев 2001 г. Реальный эффективный валютный курс (РЭВК, определение МВФ) в январе-мае 2001 г. вырос на 7% (Рис. 7). Суммарное повышение РЭВК с конца 1999 г. достигло 30,7% (приблизительно на 20% ниже уровня середины 1998 г.). В то же время, среднемесячное значение активного сальдо торгового баланса снизилось с 5,1 млрд. руб. в 2000 г. до 4,5 млрд. руб. в 2001 г. и продолжает уменьшаться (Рис. 8).



Высокий уровень активного сальдо торгового баланса способствовал накоплению резервов ЦБ и обслуживанию иностранного долга, однако, отток капитала сохранялся приблизительно на том же уровне, что и в последние годы. По предварительным оценкам, основанным на данных ЦБ о платежном балансе, отток капитала из России в первом полугодии 2001 г. составил более 10 млрд. долл. США, что приблизительно соответствует уровню 2000 г. Частично это может свидетельствовать о сохраняющихся проблемах в области управления корпорациями и делового климата в России, частично – о неспособности финансового сектора России перераспределять значительные потоки финансовых средств, а частично просто связано с проявлением рационального нежелания рисковать со стороны крупных российских экспортных компаний, которые предпочитают размещать эти средства за границей, поскольку не могут использовать их для внутренних инвестиций или доверить их российскому финансовому сектору для посреднических операций. Эта утечка, безусловно, подтверждает сохраняющуюся озабоченность в отношении устойчивости высоких темпов экономического роста, особенно если состояние платежного баланса России ухудшится под влиянием внешних факторов.

Бюджет

По предварительным данным Министерства финансов доходы федерального бюджета за первые девять месяцев 2001 г. составили 16,9% ВВП. Первичный профицит (определение МВФ) достиг 6,6%, а общий профицит – 3,4% ВВП на кассовой основе. 27 августа проект Закона о бюджете на 2002 г., представленный Министерством финансов в правительство 15 августа, был передан на рассмотрение Думы. После сильного лоббирования со стороны Бюджетного комитета Думы как расходная, так и доходная часть бюджета были несколько увеличены. Тем не менее, это первый в истории Российской Федерации бюджет, предусматривающий превышение доходов над расходами. В проекте бюджета в настоящее время объем доходов оценивается в 2126 млрд. руб., а объем расходов – в 1947 млрд. руб. Часть излишка в размере 110 млрд. руб. (3,5 млрд. долл. США) будет направлена в стабилизационный фонд («финансовый резервный фонд»), а остальное будет использоваться для выплаты основной суммы внутреннего и иностранного долга. Второе чтение по бюджету состоялось 19 октября.

Кредитоспособность

Достигнутые Россией позитивные макроэкономические результаты привели к тому, что рейтинговые агентства несколько раз повышали ее рейтинг; последнее повышение рейтинга произошло в начале сентября, когда агентство Муди повысило рейтинг суверенного риска России с уровня В3 до уровня В2 и изменило оценку перспектив со «стабильной» на «положительную». Помимо хороших бюджетно-финансовых результатов и значительного активного сальдо торгового баланса, агентство Муди также отметило осуществление налоговой реформы и высокий уровень международных резервов, что должно повысить возможности России по обслуживанию государственного долга. Однако рейтинг России остается ниже инвестиционного уровня и, соответственно, не приведет к крупным изменениям инвестиционного портфеля за рубежом. Спрэды еврооблигаций остаются относительно высокими (приблизительно на том же уровне, что и накануне дефолта 1998 г., т.е. выше 600 базовых пунктов). Очевидно, что достижение прежнего уровня кредитоспособности на международных рынках капитала по-прежнему остается поводом для озабоченности.

Доходы, бедность и показатели рынка труда

Экономические успехи России также оказали благоприятное воздействие на состояние тех, кто получает доходы в форме заработной платы и получателей социальных

трансфертов, а также на уровень дифференциации доходов. По предварительным оценкам Госкомстата уровень реальных располагаемых доходов в период с января по август 2001 г. увеличился на 5,7% по сравнению с аналогичным периодом 2000 г. Реальная заработная плата возросла на 19,3%, что указывает на то, что рост заработной платы опережает темпы роста других компонентов реальных располагаемых доходов. Вслед за значительным реальным укреплением рубля средний уровень заработной платы в долларовом выражении в 2001 г. увеличился более чем на 43% и в августе составил 115 долл. США (по сравнению с 80 долл. США в конце 2000 г.). Доля населения с доходами ниже прожиточного уровня (в конце июля составившего 1507 руб., или около 52 долл. США в месяц) уменьшилась с 36,7% в первом полугодии 2000 г. до 32,6% за тот же период 2001 г. Распределение доходов по сравнению с прошлым годом изменилось незначительно, при этом почти 50% общих доходов приходится на 20% населения с самыми высокими доходами и только 6% получают группы населения, относящиеся к беднейшему квинтилю. Уровень безработицы (определение МОТ) стабильно снижался и в конце августа текущего года составил 8,2% по сравнению с 10,4% в конце 2000 г.

Реализация правительственной программы реформ

Главной целью среднесрочной стратегии правительства, направленной на ускорение рыночных реформ, является улучшение условий развития частного сектора и повышение эффективности работы государственного сектора. В среднесрочной перспективе это означает акцент на сокращении государственного вмешательства в экономику (в частности, на устранении административных барьеров, мешающих созданию равных условий игры для всех предприятий), на повышении эффективности управления денежными средствами государства и на проведении радикальных реформ налоговой и социальной политики. Для того, чтобы довести до конца эти грандиозные реформы и, что еще важнее, обеспечить реализацию запланированного на местах, потребуется политическая воля к осуществлению мер, которые могут противоречить интересам влиятельных кругов. До сих пор не было никаких оснований ставить под сомнение способность нового правительства добиваться положительных результатов в самых разных областях. Реализация плана действий правительства (18-месячный период с июля 2000 г. до конца 2001 г.) идет исключительно успешно, причем в развитие этой программы в июле 2001 г. правительство одобрило план осуществления реформ на следующий трехлетний период.

В мае-июне 2001 г. Государственная Дума приняла (в августе Президент подписал) целый ряд законов, являющихся центральным звеном работы правительства по улучшению условий предпринимательства посредством сокращения административных барьеров. К их числу относятся: (i) закон «О государственной регистрации» (значительное упрощение порядка регистрации и переход к регистрации «в одном окне»); (ii) закон «О лицензировании» (упорядочивание процедур лицензирования и сокращение перечня видов деятельности, подлежащих лицензированию, с 1000 до 104); (iii) закон «О государственных инспекциях» (сокращение возможностей для произвола со стороны органов контроля); (iv) пересмотренный закон «Об акционерных обществах» (усиление защиты прав миноритарных акционеров); и (v) скорректированный закон «О несостоятельности (банкротстве)» (ограничение возможности злоупотреблений в этой области).

Кроме того, недавно были приняты два других важных законодательных акта: (i) Земельный кодекс РФ, предусматривающий свободный оборот несельскохозяйственных земель, и (ii) пересмотренный закон «О налоге на вмененный доход», распространяющий данную практику налогообложения на более широкий круг малых предприятий.

К числу других недавно принятых изменений, которые окажут влияние на условия предпринимательства, относятся снижение ставки налога на прибыль предприятий с 35 до 24 процентов в сочетании с отменой практически всех налоговых льгот (вводится в действие с 1 января 2002 г.), что дополняет введение с 1 января 2001 г. фиксированной 13-процентной ставки подоходного налога с физических лиц, а также замена трех налогов на природные ресурсы единым налогом на разработку природных ресурсов. Кроме того, размер экспортной выручки, подлежащей обязательной продаже государству, был сокращен с 75 до 50 процентов (введено в действие с июля 2001 г.). Что касается предприятий, то сейчас идет разработка кодекса корпоративного управления.

Другие важные события произошли в таких областях, как рынок труда и пенсионное законодательство. В июле, несмотря на шумное сопротивление со стороны профсоюзов, был принят в первом чтении новый Трудовой кодекс РФ, значительно

расширяющий права работодателей; в том же месяце были приняты в первом чтении четыре пенсионных закона. Еще два (причем более важных) законопроекта – проект закона об управлении пенсионными средствами и проект закона об основах российской системы пенсионного обеспечения – должны быть направлены в Государственную Думу в ноябре 2001 г.

В финансовом секторе темпы реформ были ниже, чем в других областях. Что касается фондовых рынков, несколько законов, принятых Государственной Думой в первом чтении этим летом, предусматривают усиление защиты прав акционеров. В отношении реформы банковской системы в конце сентября 2001 г. правительство одобрило, в принципе, стратегию реформ, разработанную Центральным банком РФ, однако она была отправлена обратно с просьбой подготовить план действий и уточнить предлагаемые меры по развитию конкуренции и консолидации банковского сектора. Среди важных законопроектов, недавно представленных для рассмотрения правительством и последующего направления в Государственную Думу, следует отметить: (i) проект закона «О Центральном банке Российской Федерации», предусматривающий создание национального совета по банкам и банковской деятельности, (ii) проект закона «О страховании вкладов», (iii) проект закона «О реструктуризации (банкротстве) кредитных организаций», (iv) проект закона «О государственных банках».

Правительство подготовило интересную и широкомасштабную программу законодательных инициатив, которая потребует напряженной работы в течение осенней сессии Государственной Думы. До конца года должны быть рассмотрены 700 законопроектов, причем 125 из них отнесены правительством к категории первоочередных.

Эффективность государственных капитальных расходов в России¹

Государственные инвестиционные программы играют важную роль во всех странах. Экономическим обоснованием таких государственных ассигнований, как правило, служит тот факт, что частный сектор не может обеспечить надлежащее выполнение определенных стратегических целей (например, жизнеобеспечение отдаленных районов), или необходимость предоставления общественных благ, что экономически оправдывает использование государственного финансирования. За время переходного периода простор для вмешательства государства значительно сократился, и выбор между частными и государственными инвестициями должен предопределять отбор проектов для государственного инвестирования. Правительство должно быть в первую очередь озабочено не абсолютной величиной государственных инвестиций, а их качеством в смысле эффективного распределения инвестиций между секторами, регионами и конкретными проектами. Согласно оценкам, общий объем государственных капиталовложений в России составляет около 4 процентов ВВП, причем около четверти этих средств финансируется федеральным правительством. Таким образом, уровень государственных капитальных расходов в России сопоставим с большинством стран-членов ОЭСР, где он составляет от 3 до 5 процентов ВВП. Это подчеркивает необходимость формирования инвестиционного бюджета в соответствии с объективными критериями и в рамках национальной экономической или инвестиционной стратегии, которая бы отражала внутри- и межотраслевые, а также межрегиональные инвестиционные приоритеты.

В России, как и в других странах мира, главной задачей в первые годы преобразований было сокращение масштабов деятельности государства и одновременно определение степени оправданного государственного вмешательства в экономику и тех областей, в которых такое вмешательство должно иметь место. Определение границ деятельности государства оказалось сложной задачей, но еще труднее было сохранить контроль над оставшимися государственными функциями. В течение последних пяти лет, т.е. уже после окончания первой волны приватизации, порядок осуществления государственных капиталовложений продолжал претерпевать серьезные изменения.

Первое из таких изменений касается **источников финансирования** капитальных расходов. Доля федерального бюджета (включая Федеральный дорожный фонд) резко сократилась с 35 процентов в 1997 г. до 22 процентов в 2000 г., в то время как доля субфедеральных бюджетов возросла с 50 до 60 процентов. Доля внебюджетных фондов в течение этого периода оставалась приблизительно на одном уровне. Второе изменение касается **направлений использования этих средств**: акцент в рамках инвестиционного бюджета заметно смещается в сторону капиталовложений в дорожное строительство. Объем финансирования из средств Федерального дорожного фонда вырос с 13 процентов от общей суммы инвестиций в 1997 г. до 37 процентов объема инвестиционных обязательств в 2000 г. За тот же период доля расходов на капитальный ремонт сократилась с 17 процентов от общего объема государственных капиталовложений приблизительно до 8 процентов. Сейчас трудно понять, является ли

¹ В этом разделе изложено краткое содержание нового доклада Всемирного банка «К повышению эффективности государственных капитальных расходов в России» (“Towards Improving the Efficiency of Public Investment in Russia”), в котором рассматриваются государственные инвестиционные программы России. В ближайшее время этот доклад будет размещен на веб-сайте Московского представительства Всемирного банка по адресу: WWW.WORLDBANK.ORG.RU.

смещение акцента в сторону дорожного строительства результатом экономического анализа или рационального перераспределения меж- или внутриотраслевых приоритетов, или же это просто отражение того исторического факта, что дорожные фонды сумели выжить, тогда как аналогичные институты в других секторах исчезли. Если принять во внимание большие объемы и плохое содержание основных средств в российском государственном секторе, неясно также и то, насколько экономически обоснована высокая доля капиталовложений в новые объекты в противовес капитальному ремонту. Наконец, существует проблема **распределения средств между субъектами федерации**. Регионы с более высоким уровнем душевого дохода получают больше государственных инвестиций, чем менее обеспеченные регионы. В 2000 г. десять процентов субъектов федерации с самым высоким уровнем доходов на душу населения получили 60 процентов всех государственных инвестиций, в то время как регионам беднейшего дециля досталось менее 1 процента. Здесь также возникают вопросы, касающиеся экономической обоснованности.

Глубокий анализ государственной политики в области капиталовложений, результаты которого кратко изложены в настоящем документе, выявил наличие четырех основных недостатков в процессе разработки и реализации государственной инвестиционной политики.

1. Необходимо уточнить основания для государственного вмешательства применительно к каждому проекту, что само по себе потребует согласования с несколькими общепринятыми принципами. Например, в настоящее время около 13 процентов федеральных целевых программ носят коммерческий характер.
2. Как только будет определено основание для государственного вмешательства, инвестиционные решения, которые со временем приведут к тому, что государство получит в собственность определенные активы, нужно будет сопоставить с другими альтернативами.
3. При отборе проектов не применяется такой простой экономический инструмент, как анализ затрат и выгод. Даже в том случае, если окончательный критерий отбора проектов определяется политическими интересами и компромиссами, создание системы, основанной на правилах, внесет в этот процесс необходимую меру дисциплины.
4. Следует уточнить и упорядочить федеральную составляющую общей программы государственных капитальных расходов. Это лучше всего сделать в рамках необходимого общего распределения расходных обязательств.

Другие недостатки обусловлены раздробленностью инвестиционного бюджета, слабой связью с общим процессом разработки политики реформ, отсутствием интеграции между капитальными и текущими расходами, краткосрочным характером бюджетного планирования (1 год) даже в рамках многолетних проектов, отсутствием надлежащих систем управления долгосрочными рисками и использованием необъективных и непрозрачных критериев определения потребностей в финансировании. Для решения данных проблем принятая правительством стратегия долгосрочного социально-экономического развития предлагает улучшить адресность, прозрачность и подотчетность государственных инвестиционных программ.

Оценка действующих процедур и институциональных механизмов говорит о том, что здесь существуют значительные возможности для совершенствования (что, наверное, неудивительно). Рекомендации относительно модернизации системы и устранения существующих недостатков в целях улучшения отбора и реализации проектов, а также надзора за проектами могут быть направлены, главным образом, на совершенствование четырех следующих этапов: (а) подготовка инвестиционного

бюджета; (b) контроль за ходом реализации; (c) последующая оценка; (d) определение порядка отчетности.

Подробные рекомендации по совершенствованию подготовки инвестиционного бюджета заключаются в следующем:

- Усиление внутренней координации на федеральном уровне. Отсутствие координации между различными государственными ведомствами значительно увеличивает транзакционные издержки и риск получения «двойного куша» (оплату одной и той же работы несколькими ведомствами). Консолидация программ, направлений финансирования и внутриведомственных обязанностей в Министерстве финансов и Министерстве экономического развития и торговли может способствовать незамедлительному повышению эффективности.
- Полная интеграция государственных капитальных расходов в годовой бюджет. Это, в частности, предусматривает:
 - введение в рамках инвестиционных проектов комплексного среднесрочного программного планирования расходов и многолетнего бюджетирования;
 - укрепление статистической базы Министерства финансов и Министерства экономического развития и торговли (база данных о структуре расходов крупных программ, удельной себестоимости различных видов капиталовложений, показателях эффективности и основных ориентирах различных инвестиционных программ).
- Определение приоритетности государственных капитальных расходов (ремонт или новые инвестиции, первоочередное завершение проектов, имеющих лучшие показатели, и т.д.) поможет организовать движение ресурсов, будет способствовать более эффективному использованию государственных фондов и своевременному завершению новых проектов.
- В целях сокращения проектных рисков необходимо повысить качество их анализа (как с учетом макроэкономических факторов, так и с учетом особенностей конкретного проекта).
- Внедрение автоматизированной системы подготовки бюджета обеспечит консолидацию инвестиционных заявок и облегчит отслеживание проектного финансирования.

Для усиления контроля за ходом реализации и совершенствования последующей оценки и отчетности необходимо принять следующие меры:

- Внедрение систем контроля за обязательствами, включая надлежащий учет условных (потенциальных) обязательств. При том, что это общая проблема, касающаяся всех бюджетных расходов, она имеет особое значение для капитальных расходов, которые во многих случаях носят дискретный характер, рассчитаны на многолетнюю перспективу и зачастую предназначены для финансирования проектов увеличивающегося масштаба.
- Совершенствование процедур конкурсных закупок для государственных нужд. При том, что Россия добилась устойчивого прогресса в расширении практики конкурсных закупок (в 1999 г. 70 процентов всех расходов федерального бюджета, предназначенных для финансирования закупок товаров, работ и услуг, были профинансированы в рамках открытых конкурсных торгов), некоторые недостатки до сих пор не устранены. Здесь следует особо отметить чрезмерно большие ограничения на проведение конкурсных торгов при осуществлении государственных закупок (например, ограничения на участие иностранных поставщиков или ограничения на участие поставщиков из других регионов на субфедеральном уровне). Одной из главных мер, направленных на решение этой проблемы, может стать создание

независимого федерального ведомства по контролю закупок, отвечающее за развитие, контроль и надзор за российской системой государственных закупок.

- Укрепление внутренних систем контроля качества. Срывы сроков завершения проектов и перерасход проектных средств – явление повсеместное. Бюджетные ассигнования зачастую выделяются не с учетом соответствия первоначальным техническим условиям, а на основании фактического освоения средств. Проведение проверок качества отраслевыми министерствами и создание отдела инвестиционного мониторинга в Министерстве финансов и Министерстве экономического развития и торговли, отвечающего за проведение оперативных проверок результатов работ, могло бы исправить сложившуюся ситуацию.
- Обеспечение своевременной отчетности о произведенных расходах. Создание Департамента федерального казначейства стало важным шагом в части укрепления отчетной и платежной дисциплины. Тем не менее, несовершенная бюджетная классификация и слабые стимулы к предоставлению отчетов по-прежнему препятствуют организации своевременной отчетности. Согласно имеющейся информации, платежная дисциплина также представляет собой серьезную проблему. Совершенствование бюджетной классификации, введение стандартов отчетности и более совершенных механизмов бюджетирования (включая выделение средств для целей софинансирования), а также расширение казначейского охвата могут способствовать значительному улучшению существующей системы.
- Последующая оценка и аудит (как внутренний, так и внешний) по-прежнему недостаточно развиты. Рассматривая исключительно финансовые вопросы, они не позволяют провести оценку полученного результата по сравнению с потраченной суммой, что имеет огромное значение для определения результативности инвестиционной программы. Единственным исключением являются федеральные целевые программы, по результатам реализации которых Министерство экономического развития и торговли ежегодно готовит краткий доклад для Правительства и Государственной Думы. Счетная палата имеет право проводить внешний аудит, но этот аудит также носит исключительно финансовый характер. Таким образом, для принятия мер, направленных на укрепление функций внутреннего и внешнего аудита, необходимо обеспечить развитие потенциала Счетной палаты в части проведения внешнего аудита (и потенциала Правительства в части проведения внутреннего аудита), укрепление законодательного надзора за проведением внешнего аудита, а также разработку руководства и инструкций по проведению анализа эффективности проектов.

Таблица 1 : Основные макроэкономические показатели

	2000 г.	2001 г.												2001 (оценка)
		Янв.	Фев.	Март	Апр.	Май	Июнь	Июль	Авг.	Сент.	Окт.	Ноя.	Дек.	
Показатели производства														
ВВП (% к предыдущему году) ^{1/}	8,3	-	-	4,9	-	-	5,0	-	-					
Промышленное производство (% к пред. году)	11,9	7,8	3,1	4,7	7,0	7,0	3,7	4,5	5,1					
Капиталовложения (% к пред. году)	17,4	8,1	5,3	4,4	7,1	11,5	6,4	7,8	8,4					
Фискальные и денежные показатели														
Бюджетный профицит (% ВВП) ^{1/}	2,3	-	-	4,4	-	-	3,8	-	-	3,4				
Первичный профицит (% ВВП) ^{1/}	4,7	-	-	9,2	-	-	7,0	-	-	6,6				
M2 (млрд. руб.)	1144,3	1079,3	1109,7	1149,5	1210	1233,7	1294,3	1330,2	1365,5					
Инфляция (ИПЦ, % к пред. периоду)	20,2	2,8	2,3	1,9	1,8	1,8	1,6	0,5	0	0,6			17,5	
Номинальный валютный курс (% к пред. периоду)	4,3	0,7	1,2	0,1	0,3	0,9	-0,1	0,7	0,3	0,1				
РЭВК (реальный эффективный валютный курс)	100,6	99,7	101,8	104,3	106,4	107,8								
Международные резервы (млрд. долл. США)	27,97	29,64	28,35	29,71	31,65	33,55	35,05	36,50	37,49	37,9				
Показатели платежного баланса														
Торговый баланс (млрд. долл. США)	60,7	5,2	4,6	4,7	4,4	4,3	4,7	3,8					53,7	
Баланс текущих операций (млрд. долл. США) ^{2/}	46,3	-	-	11,7	-	-	9,5	-	-					
Экспорт, ф.о.б. (млрд. долл. США)	105,6	8,4	8,3	8,9	8,8	8,8	9,3	8,0					105,0	
Импорт, ф.о.б. (млрд. долл. США)	44,9	3,2	3,6	4,2	4,3	4,5	4,6	4,3					51,3	
Цена сырой нефти (долл. США за баррель)	24,0	22,9	21,1	19,9	21,3	23,9	23,4	21,0					21,8	
Показатели финансового рынка														
Средняя ставка по депозитам для предприятий, % в год	8,7	6,0	9,1	7,8	7,3	6,4	9,0							
Средняя ставка по кредитам для предприятий, % в год	24,3	18,6	19,1	18,6	17,6	18,1	18,0							
Ставка рефинансирования ЦБ РФ, на конец периода, % в год	25,0	25,0	25,0	25,0	25,0	25,0	25,0	25,0	25,0	25,0				
Чистые кредиты частному сектору, млрд. руб.	359,5	15,7	37,1	58,5	38,2	45,8	29,6							
Доля чистых долгосрочных кредитов частному сектору, %	19,1	26,5	8,4	11,7	-20,7	6,3	25,7							
Индекс фондового рынка (РТС)	142,4	172,5	161,8	168,2	182,6	206,0	218,8	201,1	201,0	180,3				
Финансы предприятий														
Доля убыточных предприятий ^{1/}	41,6	-	-	39,9	-	-	38,6	-	-					
Рентабельность (чистая прибыль/объем продаж), % ^{1/}	32,7	-	-	34,6	-	-	26,3	-	-					
Неденежные расчеты (% от общего объема продаж)	30,7	24,8	23,1	22,7	21,7	24,1	22,7	22,7						
Чистое изменение просроченной кредиторской задолженности (% от объема продаж)	6,7	7,0	16,7	-2,6	9,0	0,4	2,4	12,9						
Доход, уровень бедности и рынок труда														
Чистое изменение задолженности государства по заработной плате, % к пред. периоду	-51,4	-8,9	9,2	-0,2	-3,8	-0,5	4,3	0,7	-11,1					
Реальный располагаемый доход, дек.99 = 1,00	1,02	0,63	0,71	0,78	0,81	0,75	0,85	0,81	0,85					
Средняя заработная плата, долл. США	80,19	96,33	92,44	103,13	101,39	104,98	112,96	114,93	114,74					
Доля населения с уровнем доходов ниже прожиточного минимума, % на конец периода	30,2	-	-	36,6	-	-	32,6	-	-					
Уровень безработицы (% согласно определению МОТ)	10,4	9,9	9,9	9,5	9,0	8,6	8,5	8,3	8,2					

^{1/} Нарастающим итогом с начала года ^{2/} Данные за квартал

Источник: Госкомстат, ЦБ РФ, ЕЭГ, МВФ, расчеты сотрудников Московского представительства Всемирного банка