

Четыре ошибки макроэкономической политики

9 марта 2011



Владимир Попов

Две из четырех главных ошибок в макроэкономической политике России предшествующих лет — упущенный шанс увеличить госрасходы на укрепление институтов и модернизацию экономики в период благоприятной мирохозяйственной конъюнктуры 2000–2008гг., и ориентация монетарной политики на снижение инфляции, считает профессор Российской экономической школы **Владимир Попов**

Ошибка первая — низкие госрасходы

В период благоприятной мирохозяйственной конъюнктуры 2000–08гг., когда и цены на нефть, и российская экономика, и доходы бюджета росли, был упущен шанс увеличить госрасходы на укрепление институтов и модернизацию экономики.

Как слабость госинститутов — неспособность государства предоставлять в нужном объеме общественные блага (образование, здравоохранение, правопорядок и т. д.), так и отсутствие господдержки для модернизации экономики, были как раз самым слабым звеном в цепочке рыночных реформ с 1992 г. Раздрай 90-х был вызван в основном именно несостоятельностью государства (government failure): неспособностью правительства на всех уровнях предоставить общественные блага, которые традиционно предоставляются государством, а не несостоятельностью рынка (market failure).

Скажем, уровень тяжких преступлений, в частности, убийств, у нас даже сейчас остается одним из самых высоких в мире (20 в расчете на 100 тыс. жителей против 1–4 в Западной и Восточной Европе, в Японии, Китае, Индии, и странах Ближнего Востока и около 10 — в советское время); доля теневой экономики — порядка 50% против 10-15% в советское время, что, естественно, не способствует инвестиционной привлекательности. Проекты создания

маленького, но эффективного государственного аппарата, который бы тратил мало средств, но поддерживал бы образцовый правопорядок за счет высокой эффективности правоохранительных органов, вот уже 20 лет остаются проектами.

Если мы не можем поднять эффективность госорганов, то надо брать числом, а не умением, надо тратить на укрепление законности и правопорядка больше денег. Так что, до тех пор пока уровень правонарушений столь высок, дискуссии о размерах госрасходов являются преждевременными. То же можно сказать о расходах государства на инфраструктуру, образование и здравоохранение — эти сферы в последние 20 лет тоже испытывали недостаток финансирования, из-за чего деградировали.

Казалось, высокие цены на нефть и газ в прошлом десятилетии позволят исправить положение, но этого не произошло. Госрасходы в процентах к ВВП возросли ненамного, так как государство предпочитало снижать налоги, отдавая растущие нефтегазовые доходы частному сектору и потребителям. В конце концов, они ушли в личное потребление и в прирост валютных резервов, а не на инвестиции и не на предоставление нужных общественных благ.

В целом ВВП упал с 1989 г. по 1998 г. на 45%, а затем восстановился до прежнего уровня только к 2008 г., как раз накануне нового кризиса. Однако если личное потребление достигло уровня 1991 г. уже в начале 2000 гг., а к 2008 г. более, чем в 2 раза превысило этот уровень, то государственное потребление, напротив, только-только в 2008 г. достигло уровня 1991 г. Валовые же инвестиции, после падения без малого в 10 раз в 1991-98 гг., к 2008 г. едва достигли 50% от уровня от 1991 г. Надо ли говорить, что без инвестиций структурной модернизации не бывает?

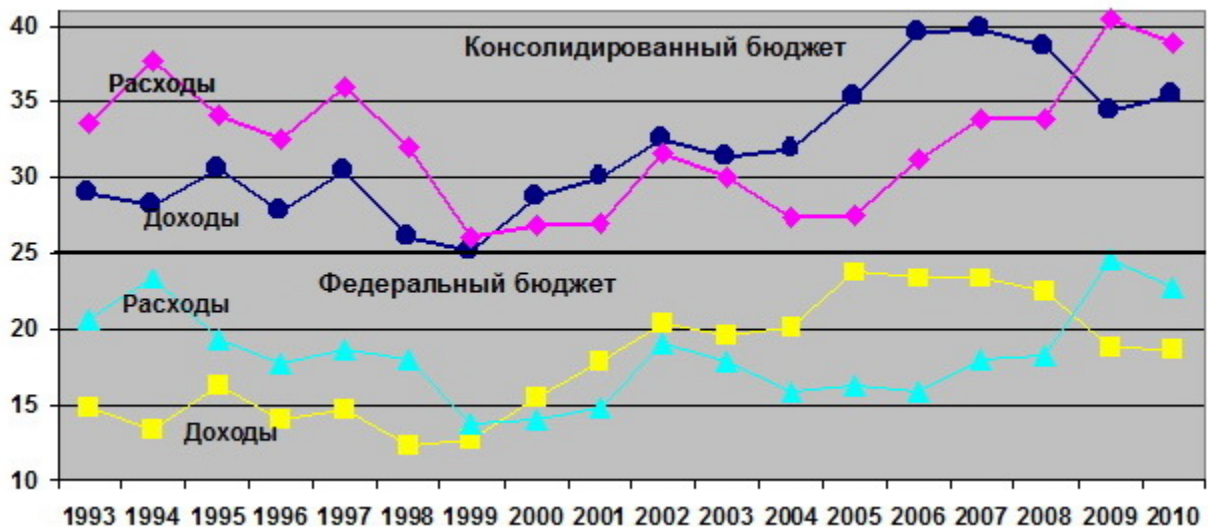
В итоге вместо структурной модернизации мы получили деиндустриализацию и примитивизацию экономики. Доля расходов на НИОКР в ВВП снизилась с 3,5% в СССР в конце 80-х годов прошлого века, до 1,1% в России сегодня (в Китае — 1,3%, в США, Ю. Корее, Японии, больших европейских странах — 2-3%, в Финляндии — 3,5%, в Израиле — 5%).

Между тем, у правительства были возможности поддержать инвестиции и структурную перестройку. Во-первых, можно было увеличить государственные инвестиции, прямо финансируемые из бюджета (на инфраструктуру, образование, здравоохранение, и т. д.), стимулировать частные инвестиции через партнерские проекты с частным сектором, с помощью налоговых скидок для предприятий, осуществляющих инвестиции, и дешевых кредитов Банка Развития. Во-вторых, можно было существенно улучшить инвестиционный климат через выделение дополнительных бюджетных средств на подготовку и переподготовку рабочей силы, укрепление правопорядка, борьбу с коррупцией и теневой экономикой.

После краха государственных расходов в начале 90-х они так и не восстановились, даже в период хорошей конъюнктуры 2000-08 гг. (рис. 1). В 1999 году уровень госрасходов упал до минимума — 25% ВВП, ниже чем во всех развитых странах и многих развивающихся. К 2007 г. показатель поднялся до 34%, хотя благоприятная конъюнктура позволяла увеличить госрасходы еще больше. Быстрее госрасходы не возросли отчасти из-за снижения налогов,

компенсирующего эффект от увеличения налоговых поступлений от дорожавших энергоносителей и растущей экономики, отчасти – из-за сознательной политики ограничения госрасходов, поддержания профицита бюджета и выкупа госдолга. Только в период кризиса 2008-09 гг. доля госрасходов в ВВП повысилась до 40% (рис. 1) и остается только надеяться, что в ходе нынешнего восстановления она не упадет снова.

Рисунок 1. Доходы, расходы и дефицит бюджета, в % к ВВП



Источник: Минфин

Ошибка вторая — попытки снизить инфляцию до однозначных значений

Снижение инфляции не должно быть главной задачей политики правительства ([Полтерович, В. Записка в правительство РФ, 2 апреля 2006 г.](#)). После августовского кризиса 1998 г. бартер и неплатежи вроде бы ушли в прошлое, но при чересчур жесткой монетарной политике, при попытке дожать инфляцию до уровня менее 10% в год, неплатежи, судя по опыту прошлых лет, и по росту неплатежей в 2009 г., могут вновь появиться. Сказать, что мы точно понимаем, когда эти неприятные явления возникают и когда исчезают, отважатся, видимо, немногие. Эмпирическое правило пока что таково, что попытки снизить инфляцию до уровня менее 10% в год могут вновь привести к лавине неплатежей. А дальше – невозврат кредитов, и, возможно, банкротство банков. Хотелось бы ошибиться, хотелось бы верить, что сегодня наша экономика может обойтись без бартера и неплатежей даже при низких, однозначных, уровнях инфляции. Однако полной уверенности в этом пока нет. При появлении первых признаков неплатежей и подавления производства надо смягчать монетарную политику, так как вред от неплатежей и падения производства больше, чем от умеренной инфляции. Это – долгосрочный ориентир для монетарной политики.

Что же касается краткосрочных (антициклических) приоритетов, то здесь надо сглаживать колебания темпов роста денежной массы, вызванные внешними

шоками (изменением резервов), то есть проводить политику стерилизации. С точки зрения поглощения внешних шоков, идеальной была бы конструкция, в которой колебания условий торговли вели бы к изменению резервов, но это изменение резервов не приводило бы к изменению денежной массы. Денежная масса должна расти стабильным темпом, который у каждой экономики свой: он складывается из темпов роста самой экономики, темпов инфляции и темпов роста монетизации – отношения денежной массы к ВВП.

Считается, что стерилизация нежелательных изменений денежной массы, вызванных колебаниями резервов из-за внешних шоков — это политика, обреченная на поражение при свободе движения краткосрочного капитала. Действительно, финансовые шоки не компенсируют торговые, но, наоборот, усиливают их, причем как для всех стран в целом, так и для России в частности (см. в частности, *Fanelli J.M. Macroeconomic Volatility, Institutions and Financial Architecture Ed. by J. M. Fanelli. Palgrave Macmillan, 2008*). Скажем, при падении цен на экспортные товары приток капитала в страну замедляется или даже сменяется оттоком. Если в этих условиях проводить политику стерилизации, то есть не допускать снижения денежной массы и роста процентных ставок, то отток капитала может привести к истощению резервов. Напротив, когда страна сталкивается с притоком капитала и пытается ограничить разбухание денежной массы из-за роста валютных резервов, стерилизация (продажа гособлигаций) ведет к росту процента и еще большему притоку капитала — про такую политику говорят, что она подрывает саму себя (self-defeating policy).

Поэтому для проведения монетарной политики, отвечающей потребностям национальной экономики, необходим контроль над движением капитала, по крайней мере, краткосрочного. Если до азиатского кризиса 1997 г. МВФ и Всемирный банк рекомендовали странам отменить такой контроль, то затем «традиционная мудрость», похоже, изменилась. Появились исследования (см., в частности, *Griffith-Jones S., Montes M., Nasution A. Short-Term Capital Flows and Economic Crises. OUP, 2001; Peresetsky, A., V. Popov. Russia. - In: Macroeconomic Volatility, Institutions and Financial Architecture Ed. by J. M. Fanelli, Palgrave Macmillan, 2008., Prasad E., Rogoff K., Wei S.-J., Kose M.A. Effects of Financial Globalization on Developing Countries: Some Empirical Evidence, IMF, March 17, 2003; Stiglitz, Joseph E. (2000). Capital Market Liberalization, Economic Growth, and Instability. World Development, Volume 28 (6) 2000, pp. 1075 – 1086*), показывающие, что свободное движение краткосрочного капитала не дает выигрыша в экономическом росте, но зато ведет к нестабильности экономики. Кроме того, есть множество стран (Китай — лучший пример), которые поддерживают заниженный курс валюты, имеют актив в торговле, да еще получают капитал из-за границы, так что быстро накапливают резервы, но успешно стерилизуют значительную долю их прироста, так что высокой инфляции там не наблюдается. Наконец, контроль над движением капитала нужен и по другой причине — для предотвращения кризиса задолженности частного сектора, об угрозе которого речь пойдет во второй части статьи.

Владимир Попов

(продолжение следует)

См. подробнее: Попов В.В. Макроэкономическая политика для модернизации российской экономики. - Глава в книге "Стратегия модернизации российской экономики". Под ред. В.М. Полтеровича. С.-Петербург, "Алетейя", 2010.