

СЦЕНАРИИ И АЛЬТЕРНАТИВЫ МАКРОЭКОНОМИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКИ

Стенограмма выступления

Наверное, это последний год, когда можно поговорить о кризисе. Все выступавшие сказали, что кризис позади, кризис прошел, и мировая, и российская экономики успешно восстанавливаются. Несомненно, острая фаза кризиса давно прошла, но практически во всех странах возникли новые проблемы, в какой-то мере они даже более сложные и более тяжелые, чем были ранее. Тем не менее резкое падение мировой экономики, которое вызвало потрясения в политических структурах, действительно, осталось позади. И в этой ситуации очень важно сделать правильные выводы, извлечь уроки из всего случившегося. Ведь для хорошего ученика получение двойки за контрольную работу – это повод разобраться в том, что ты сделал не так, в том, что ты не понял. Мне кажется, что сейчас правительства всех развитых стран активно этим занимаются – и в Англии, и в Америке, и во Франции, и т.д. В ОЭСР, МВФ и Мировом банке активно обсуждают, что же произошло, почему произошло, какие меры надо принять, чтобы не допустить повторения событий, которые потрясли весь мир два с половиной года назад. Выпускаются законы и доклады. Принимаются специальные требования к Федеральной резервной системе, которая впервые в своей истории раскрывает информацию о тех банках, которые получили кредиты. Все понимают, что надо разобраться в том, что произошло. Поэтому очень важно сделать то же самое и для России. Сегодня для этого есть последняя возможность, потому что в следующем году мы будем говорить о новом политическом цикле, о новом правительстве, о новых ожиданиях.

Россия упала в мировом кризисе сильнее всех из стран «двадцатки», в Европе сильнее нас упали только Украина и Латвия. Глубина кризиса, в которую провалилась российская экономика, была обусловлена сочетанием многих внешних, внутренних факторов, объективных, субъективных. Бессмысленно валить всю ответственность на внешние обстоятельства. Да, цена на нефть – очень важный фактор, но нужно привыкать, что она волатильна; нужно создавать компенсирующие механизмы. Но были ошибки субъективные, были ошибки, кото-

рые делали российские власти. Мне кажется, что эти ошибки обошлись очень дорого, они внесли существенный вклад в падение экономики, о них нельзя молчать и их нужно анализировать.

В первую очередь это несбалансированная макроэкономическая политика, которая вылилась в перегрев экономики. Не секрет, что высокие темпы роста, которые наблюдались в последние годы перед кризисом, концентрировались в неторгуемых секторах. Товарная инфляция была высокой, цены активов и недвижимости росли еще быстрее, фондовый рынок бил все рекорды. И, собственно говоря, власти смотрели на это сквозь пальцы. Правительству нравились высокие темпы роста, и оно отказывалось обсуждать какие-либо проблемы, говоря, что никакого перегрева в экономике нет. В значительной мере перегрев экономики финансировался внешним корпоративным долгом. Россия в 1998 г. столкнулась с кризисом государственного внешнего долга, в 2008 г. российская экономика столкнулась с кризисом корпоративного внешнего долга. Это явление для мировой экономики не новое, многие страны с этим сталкивались в последние тридцать-сорок лет. И сегодня нужно понимать, глядя, как российские компании вновь пытаются вырваться на рынок внешних заимствований, что этот урок, похоже, не выучен, что у нас есть все шансы еще раз попасть в ту же самую яму.

Самая тяжелая проблема, проявившаяся в период кризиса, это провалы банковского надзора. Спасение российской банковской системы (неважно, плохих банков, хороших банков) обошлось нашей экономике очень дорого, собственно говоря, на это ушли основные ресурсы, потраченные государством в период кризиса. Россия оказалась единственной страной с развивающейся экономикой среди стран-членов «двадцатки», которая спасала свою банковскую систему. Этим не занимались ни Китай, ни Бразилия, ни Аргентина, ни Индия, это делала только Россия. На поддержку ликвидности российской банковской системы было выделено почти 11,5% ВВП, в принципе величина, сопоставимая с тем, что выделялось в таких странах, как США, Великобритания, Германия, Швейцария. Поддержка ликвидности, наверное, необходима, с этим спорить тяжело, потому что когда банковская система сталкивается с оттоком капитала, который измеряется 8–10% ВВП в течение квартала, центральные банки обязаны на нее реагировать. Но гораздо опаснее выглядит тот факт, что на рекапитализацию банковской системы и спасение банков-банкротов Россия потратила почти 5,5% ВВП, это примерно в 2 раза больше, чем в среднем развитые страны-члены группы «двадцатки». Столько денег на спасение банковской системы, сколько выделяла Россия, не выделяла практически ни одна страна. Финансовый сектор в России производит примерно 4% ВВП. Вот считайте, что в те-

ние кризиса государство рефинансировало всю банковскую систему, ей дали столько, сколько она производит в течение года. В этом, наверное, залог ее успеха после кризиса – банковская система зарабатывает огромные прибыли в этом году и в прошлом году.

В России был реализован достаточно большой пакет фискального стимулирования, который оказался в 1,5 раза выше, чем в среднем в странах «двадцатки». Для развитых стран было 3,5% ВВП, для развивающихся – 3,8%. Россия по масштабам бюджетной поддержки сопоставима с Китаем и Южной Африкой, правда, заметно уступает Южной Корее и Саудовской Аравии. При всем при этом наш пакет фискального стимулирования был очень своеобразным, очень концентрированным. Анализ его структуры показал, что из совокупной величины пакета фискального стимулирования объемом 2,1 трлн руб. примерно четверть напрямую получили нефтяники (500 млрд руб.). Главным образом, это было снижение налогов для нефтяного сектора, который, видимо, по мнению российских властей, в наибольшей степени пострадал в период кризиса. При этом нефтяная промышленность даже в самые тяжелые кризисные месяцы не снижала объемов производства. В то время как страны-члены ОПЕК снижали поставки нефти, снижали добычу нефти, Россия наращивала экспорт нефти. И вот этому сектору была предоставлена основная помощь, причем немедленно, осенью 2008 г.

Второй момент, на который хочется обратить внимание, это так называемые антикризисные расходы бюджета 2009 г., общая величина которых составила 1,2 трлн руб. Почему-то считается, что именно на эту сумму были реализованы дополнительные расходы бюджета. Это неправда, это очередной миф. Для того чтобы сформировать антикризисный пакет в бюджете 2009 г., который был утвержден Думой в октябре 2008 г., на 545 млрд были сокращены инвестиции. Вообще смысл фискального стимулирования состоит либо в снижении налогов, либо в повышении бюджетных расходов с тем, чтобы замещать выпадающий частный спрос. Так вот, в России во время кризиса, для того чтобы профинансировать практически половину программы фискального стимулирования, государство сократило инвестиции, но при этом не было перераспределения средств из одного инвестпроекта в другой. За счет сокращения инвестиций правительство реализовывало программы поддержки предприятий, запутавшихся в долгах, реализовывало программу предоставления им бюджетных гарантий. В результате, по нашим оценкам, непосредственно новый государственный спрос в антикризисном бюджетном пакете составил 190 млрд руб. То есть из бюджета 2009 г. вычеркнули расходы на 545 млрд руб., из которых на аналогичные цели пошло только 190 млрд руб. А основную часть, примерно

четверть фискального пакета, сопоставимую с тем, что получили нефтяники, из бюджета получил опять-таки финансовый сектор. Эти два сектора съели половину фискального пакета.

Несомненно, восстановление экономики могло бы быть гораздо более интенсивным, более быстрым, если бы государство по-другому тратило свои ресурсы или хотя бы просто снижало налоги для всей экономики. Цена кризиса для России оказалась очень большой. Падение экономики было чрезвычайно интенсивным: в IV квартале 2008 г. российская экономика падала со скоростью 15% годовых, в I квартале 2009 г. – 20% годовых. Темпы падения были действительно катастрофическими. На графике показано, как могла бы развиваться российская экономика, если бы ее тренд – 6% в год, что ниже, чем докризисные 8% – продолжался. Видно, что разрыв между сегодняшним фактическим и таким квазипотенциальным уровнем составляет более трех лет. Это и есть цена кризиса для России – потерянные три года.

Сегодня российская экономика находится на уровне конца 2007 г. – начала 2008 г., и пока нельзя сказать, что она уверенно восстанавливается. Росстат сообщил о четырехпроцентном росте в прошлом году, но, во-первых, это был рост от точки максимального падения, и, во-вторых, странный подъем вверх произошел в IV квартале 2010 г. Если верить Росстату, то получается, что российская экономика, простояв на одном уровне II и III кварталы 2010 г., в IV квартале совершила неимоверный рывок со скоростью более 11% годовых. Так быстро она росла один только раз – в IV квартале 2007 г. Я верю в экономические чудеса, но в такие чудеса, когда посткризисный рост концентрируется в пределах одного квартала, поверить тяжело. Похоже, что мотор российской экономики сломался, и пока он далек от восстановления. Ясно, что на докризисный максимум середины 2008 г. Россия выйдет к концу этого года или к началу следующего, 3–3,5 года российская экономика потеряла.

Переходя к разговору о перспективах восстановления быстрого экономического роста в России, следует ответить на вопрос: а можно ли говорить о том, что до кризиса в российской экономике существовала очевидная модель роста, что все докризисное десятилетие существовал единый мотор экономического роста? Действительно, период с 1999 по 2008 гг. можно назвать экономическим чудом – российская экономика росла в среднем со скоростью чуть меньше 7% в год, что, в принципе, является замечательным результатом. Рост с такой скоростью означает, что экономика удваивается в объеме за десять лет. Но, по моему мнению, в эти десять-одиннадцать лет драйверы роста были разные, они заставляют поделить этот период на три различающихся между собой отрезка.

Период 1999–2001 гг. – это трансформационный рост после структурных реформ начала 1990-х годов, который был подкреплен дешевым рублем в результате девальвации 1998 г. Соответственно, в это время рост материализовался в секторах, ориентированных на спрос населения, в импортозамещении; вообще, обрабатывающая промышленность была двигателем роста, давая примерно половину прироста ВВП в этот период. Понятно, что трансформационный рост не закончился ни в 2001 г., ни в 2011 г., он будет продолжаться еще длительное время. Трансформационный рост – это вечное понятие, потому что сфера услуг в России будет бурно развиваться. Да и структура экономики во всем мире меняется, соответственно, она будет меняться и в России. Тем не менее значимые эффекты этой фазы роста за пределами 2001 г. обнаружить уже очень тяжело.

На смену этому пришел очень благоприятный для российской экономики период 2000–2005 гг., который мы назвали «плоды приватизации». В этот момент частные инвесторы, которые получили российские активы в середине 1990-х годов, поняли, что даже самые тяжелые экономические потрясения и неоднократные смены правительства не приводят к политическим катаклизмам, не приводят к смене собственности, не приводят к переделу собственности. И с 2000 г. начался бурный рост в сырьевых отраслях, что неудивительно, потому что именно там легче было зарабатывать прибыль. Именно там сконцентрировались наиболее энергичные, предприимчивые, сильные предприниматели, трансформировавшиеся в эффективных собственников, которых искали все 1990-е годы. Хотя нельзя недоучитывать влияние начавшегося с 2001 г. подъема мировых цен на нефть и вслед за этим цен на металлы, результаты деятельности сырьевых секторов в этот период впечатляют. Производство нефти за эти пять лет увеличилось на 50% в физическом выражении. При этом что добыча газа, где доминирующей компанией в этот период был государственный «Газпром», выросла на 10%. Производство металлов – черных и цветных – в этот период времени практически по всем направлениям выросло на 25–30% в физическом выражении. Рост экономики не ограничивался, конечно, сырьевыми отраслями, потому что они генерировали спрос на продукцию других отраслей, в том числе на машиностроение, которое неплохо развивалось в этот период времени. Все закончилось, как известно, с делом ЮКОСа. Инвестиционные циклы в отраслях более длинные, и те инвестиционные проекты, которые начинались в 2003 г., заканчивались в 2004–2005 гг. Но уже с 2005 г. сырьевика перестали быть той силой, которая тянула экономику вперед.

На смену этой фазе роста пришла новая. Дорогая нефть, укрепление российского бюджета, расплата по внешнему долгу привели к тому, что Россия

резко повысила свой кредитный рейтинг, российским банкам и компаниям стали охотно давать займы. На 1 января 2005 г. корпоративный внешний долг составлял 100 млрд долл., на 1 июля 2008 г. он превысил 500 млрд долл. Это были не прямые инвестиции, а, в основном, кредиты и портфельные инвестиции. В этой ситуации экономический рост не мог не проявиться, потому что существенная часть денег шла на финансирование жилищного сектора, на финансирование потребительского кредитования, на развитие сетевых структур как в торговле, так и в сфере обслуживания. Однако из мировой истории хорошо известно, чем такие бумы заканчиваются, хотя кризисы всегда случаются неожиданно. В какой-то момент рынки перестают верить экономике, перестают давать ей деньги займы, и экономика рушится, потому что ей нужно срочно расплачиваться по ранее взятым обязательствам. То же самое произошло и в России осенью 2008 г.

Можно ли сегодня всерьез надеяться на какой-то из этих трех драйверов в грядущую десятилетку? Думается, что нет. Похоже, все эти факторы роста, которые работали на протяжении тучных лет, исчезли. Нужно искать новые, которые смогут обеспечить темпы роста, как минимум, не ниже, чем у мировой экономики в целом (порядка 5% в год) или смириться с нынешним положением дел. Насколько велика разница? Для ответа на этот вопрос были прорисованы два сценария. Первый получил название «Бег на месте», второй – «Прыжок тигра».

Что такое «Бег на месте»? Это сохранение нынешних «правил игры» – имитация улучшений в экономической политике, имитация активной законодательской деятельности, забота первых лиц государства об инвестиционном климате, за которым ничего не происходит, при этом сохранение и, может быть, даже рост бюрократической ренты, которая ведет к падению эффективности бизнеса и усилению оттока капитала. Собственно говоря, все это отчетливо наблюдается с середины 2010 г. В этой ситуации государство, чтобы показать свою эффективность, будет реализовывать приоритетные проекты, которые привлекают общественное внимание – это и Сочи, и чемпионат мира по футболу. Для того чтобы их профинансировать и одновременно повысить оборонные расходы и удержать макроэкономическую стабильность, предлагается сокращать расходы, связанные с будущим страны. Сокращать расходы на инвестиции в образование, на инвестиции в здравоохранение, на науку. Никакие социальные и экономические последствия такой политики не проявятся ни через год, ни через два. Но через пять лет мы увидим, что качество российского образования упало еще сильнее, что здравоохранение будет непрерывное, но только платное: если у вас есть деньги, то вы будете их непрерывно тратить на

эти цели. Государственное здравоохранение будет разрушаться, потому что в него не будут вкладывать деньги.

Что такое «Прыжок тигра»? Это в первую очередь быстрое и резкое снижение инфляции, об этом сегодня много говорилось, но, боюсь, российское правительство все-таки ставит недостаточно амбициозные цели. В современной российской экономике цель достижения трехпроцентной инфляции, что считается нормальным в мире, вполне реальна. Да, при этом нужно отказаться от индексирования тарифов на газ и электроэнергию с тем, чтобы финансовое положение «Газпрома» не улучшалось каждый год только за счет повышения внутренних цен на газ. Да, на это надо идти, потому что только этим мы можем заставить «Газпром» повышать свою эффективность, а энергетические компании – снижать издержки. России для прыжка вперед нужны сильные институты, отказ от коррупции, открытие экономики, рост конкуренции – обо всем этом много говорилось. Что еще важно? Российское население привыкло, что с ростом нефтяных цен потребление растет. Это приводит к тому, что производительность труда в России растет медленнее, чем рост реальных доходов населения, чем рост реальной заработной платы. Страна в очередной раз продает нефтяные доходы, а политика развития не может опираться на такую парадигму. России нужно существенно повышать объем инвестиций. В мире было не очень много примеров стран, которые на протяжении поколения (это примерно 25 лет) росли со скоростью 7% и выше. Таких случаев было 13. Соответствующий анализ успехов этих стран проведен усилиями Всемирного банка и специальной группы международных экспертов. Выяснилось, в частности, что ни в одной из этих стран уровень инвестиций не был ниже 25% ВВП. Вообще говоря, у большинства было 30% и выше. Россия инвестирует 21% ВВП, что не оставляет возможности для быстрого роста. Чем этот разрыв можно закрыть? Вряд ли возможно потребовать существенных жертв от населения – давайте потреблять меньше, не 50% ВВП, а 40%. Пожалуй, невозможно на треть сократить бюджетные расходы. Единственным спасением для России является приток прямых иностранных инвестиций.

Что может стать критерием перехода российской экономики к такому сценарию? Думается, что рост несырьевого экспорта может быть ключевым индикатором для оценки успешности российской модернизации. Сегодня несырьевой экспорт составляет 15% от общей суммы российского экспорта. Если на протяжении 20 лет несырьевой экспорт будет расти на 25% в год каждый год, то к 2030 г. заметно снизится зависимость российской экономики от сырьевых рынков и повысится устойчивость платежного баланса. Вот как это выглядит.

Экономике нужно время на разгон, и через 6–7 лет темпы роста начинают ускоряться. Доля несырьевого экспорта начинает расти, и через 20 лет достигает практически половины, чуть меньше, 45%. Сальдо счета текущих операций без учета топлива и сырья выходит с уровня минус 22% ВВП на приличные минус 10%, что говорит о резком повышении устойчивости платежного баланса. Доля нефтегазовых доходов в доходах федерального бюджета снижается с нынешних 44 до 22%, т.е. примерно вдвое. Это и есть тот самый «Прыжок тигра», на который мы можем рассчитывать.

Казалось бы, 25% ежегодного роста – это очень много. Да, но в последние пять лет российский несырьевой экспорт рос со скоростью 15%. В принципе, нужно чуть-чуть добавить – чуть-чуть инвестиций, чуть-чуть новых технологий, чуть-чуть менеджерских кадров. Куда? В какие сектора? Где будет концентрироваться рост и на каких предприятиях? Думается, этим вопросом точно не надо заботиться. Бизнес сам решит, где ему будет выгодно расти. В современном мире угроза закрытия конкурентной ниши для российской экономики, которая с трудом составляет 2,5% мирового ВВП, – это мифическая угроза. Если российскому бизнесу дать свободу, если с него снять бюрократическую нагрузку, снять коррупционную нагрузку и улучшить инвестиционный климат, то он сам найдет, что производить, как производить, куда и кому продавать.

Сегодня очень много говорилось о модернизации или даже о воссоздании институтов. И, действительно, ключевым фактором для перехода к «Прыжку тигра» является изменение институтов, изменение инвестиционного климата. В рамках нашей работы мы попытались оценить, сколько стоят России плохие институты. Для этого была взята база данных IMD по 51 стране, которая содержит оценки качества институтов, и стандартный набор макроэкономических показателей, характеризующих экономический рост в 2000–2009 гг. В результате получилась устойчивая и ярко выраженная зависимость с линейной регрессией. Хотя мы и столкнулись с хорошо известным парадоксом: хорошие институты обычно существуют в странах с более высоким уровнем развития, а страны с более высоким уровнем развития обладают менее высокими темпами роста, мы компенсировали его влияние через учет фактора заработной платы.

Наши оценки показывают, что на каждый пункт (а всего их десять) повышения индекса качества институтов примерно на 0,5% ускоряется темп роста. Кроме того, были построены две альтернативные модели экономического роста, которые учитывали влияние как уровня развития институтов, так и динамики изменения качества институтов на динамику ВВП. Модель, которая оценивала качество институтов, дает схожую оценку – 0,3% на каждый пункт изменения

индекса качества институтов. Модель, которая оценивала динамику изменений, дала более противоречивые результаты. С одной стороны, прямая зависимость составляет 1,1, но при этом наблюдается очень высокая волатильность у разных стран и на разных временных промежутках.

Мы считаем, что полученные нами результаты позволяют уверенно говорить о том, что высокое качество институтов ведет в долгосрочной перспективе к более высоким темпам роста. А улучшение институтов, особенно если оно достигается резко, может дать взрывной эффект на коротком интервале времени.

Остается совсем маленький вопрос: как этого можно добиться? Здесь я хочу вступить в полемику с Сергеем Гуриевым, выступавшим ранее. Он сконцентрировался на различных аспектах экономической политики. Мне же кажется, что на сегодня у России в экономической политике нет вопросов, на которые еще не даны ответы. Если собрать экспертов, которые работают в известной 21 группе, в ИНСОРе или где-то еще, и спросить, что нужно делать в экономике, то разброс мнений будет не очень велик. Могут быть различия в нюансах, в налоговых ставках, в пенсионном возрасте – нужно/не нужно, повышать/не повышать. Но в конечном итоге обо всем этом сегодня можно достаточно быстро договориться. Проблема в том, что сегодня в России все основные проблемы носят политический характер. Это и борьба с коррупцией, и независимость суда, и произвол бюрократии. Это иллюзия, что у страны есть время подождать с выбором. Сергей Гуриев назвал нынешние дни благоприятным периодом, сказав, что у нас есть время на постепенные, неспешные реформы, пока нефтяные цены высокие. Я же убежден, что времени уже нет. Россия с каждым днем отстает все больше и больше от других стран. Все индексы конкурентоспособности и прочие – они относительные. Даже если в России что-то меняется к лучшему, но медленнее, чем в других странах, это означает, что Россия проигрывает в конкурентной гонке, теряет свое место в мировой экономике. Если мировая экономика растет на 5%, а Россия будет расти на 4% в год, то это означает, что доля российской экономики в мире будет снижаться. Конечно, хорошо быть большой страной с ядерными ракетами, но если ее экономическая доля составляет 2,5% ВВП, а через 10 лет она будет 2% ВВП, вряд ли это кого-то обрадует.

Повторюсь, и вопросы борьбы с коррупцией, и вопросы верховенства права и равенства всех перед законом, и создания работоспособной бюрократии, и обеспечения равных условий конкуренции – все это политические вопросы, которые нужно решать сегодня. А для решения политических вопросов

нужна или очень сильная политическая воля руководства (многие согласны, что политическая воля проявляется, как правило, в периоды кризиса; тяжело рассчитывать на то, что она проявится ни с того ни с сего, когда экономика внешне находится в хорошем состоянии), или нужна политическая конкуренция, которой в России сегодня нет, и пока на этом поле никаких изменений не предвидится.

Если нет ни того, ни другого, то при всем сегодняшнем благополучии российская экономика может оказаться в печальном состоянии уже к тому самому магическому 2020 г., о котором мы сегодня рассуждаем.