

Дилемма структурных реформ

По мнению Банка России и Минфина, смягчение денежно-кредитной и бюджетной политики не поможет российской экономике, пока не проведены структурные реформы. Однако зарубежный опыт показывает, что оба вида политики – это фактически ключевые условия успеха структурных реформ, а не следующий шаг после того, как экономика будет «переструктурирована».

Слова о необходимости проведения структурных реформ в России звучат от официальных лиц регулярно и уже не одно десятилетие. Особенно заметны такие высказывания со стороны представителей Банка России и Министерства финансов РФ, поскольку проведение структурных реформ преподносится ими как неперемное условие для смягчения монетарной или фискальной политики.

Можно вспомнить, например, дискуссии в рамках сессии «Российская экономика в поисках стимулов роста» на Петербургском международном экономическом форуме (ПМЭФ) в 2019 г.¹ «Нам постоянно говорят — давайте поддержим экономический рост за счет более быстрого смягчения кредитной политики... а нужно заниматься структурными изменениями», – заявляла глава ЦБ Э. Набиуллина. Ее поддерживал и министр финансов РФ А. Силуанов, говоря, что «если уж и применять какие-то меры к стимулированию, то нужно под эти меры готовить структурные изменения»².

Однако такая позиция монетарных и фискальных властей вызывает два важнейших вопроса. Во-первых, есть ли какая-то конечная стадия у структурных реформ, когда с уверенностью можно сказать, что они проведены и следует начать стимулирующую монетарную и фискальную политику? Во-вторых, а не может ли успешность проведения структурных реформ зависеть, собственно, от монетарной и фискальной политики? Другими словами, верно ли решается нашими властями дилемма, что первично – структурные реформы или смягчение фискальных и денежно-кредитных условий?

Отвечая на первый вопрос – о конечности процесса проведения структурных реформ – можно вспомнить утвержденное постановлением Правительства РФ от 19 июля 1999 г. №82 совместное «Заявление Правительства РФ и Центрального Банка РФ об экономической политике на 1999 год», где вопросу структурных реформ отводится отдельный раздел. Можно ли считать структурные реформы 20-летней давности выполненными? С одной стороны, вопросы «усиления конкуренции», повышения «прозрачности и подотчетности в сфере естественных монополий» или «структурной перестройки промышленности» актуальны и в настоящее время. С другой, задачи «либерализации международной торговли», «совершенствования управления налогово-бюджетной сферой» или «решения проблемы неплатежей», очевидно, уже в значительной степени решены или трансформировались.

¹ А. Злобин «Желание получить все здесь и сейчас»: Набиуллина, Силуанов, Кудрин и Орешкин о том, что нужно российской экономике», Forbes, 06.06.2019 г. <https://www.forbes.ru/biznes/377321-est-ochen-bolshoe-zhelanie-poluchit-vse-zdes-i-seychas-nabiullina-siluanov-kudrin-i>

² Из стенограммы выступления Антона Силуанова на сессии «Российская экономика в поисках стимулов роста» Петербургского международного экономического форума в 2019 г. <http://government.ru/news/36948/>

При этом за 20 лет появились и новые структурные вызовы. Если раньше можно было спокойнее относиться к тому, что большая часть комплектующих и материалов поставляется из-за рубежа, то с введением санкций и ограничений в пандемию потребовалась структурная перестройка промышленного производства с развитием импортозамещающих производств внутри страны. Новые вызовы встают и перед рынком труда – в частности, необходимо повышение мобильности кадров для перехода из наиболее пострадавших отраслей в новые или более стабильные отрасли, и т.д. То есть говорить о некоей конечной точке в проведении структурных реформ крайне сложно, если не невозможно. Те или иные структурные реформы нужны всегда и при любых условиях.

Необходимость проведения структурных реформ не является особенностью российской экономики

В этом плане интересно посмотреть на международный опыт. И оказывается, что вопрос структурных преобразований в экономике беспокоит далеко не только развивающиеся, но и развитые страны – то есть высокий уровень развития экономики вовсе не снимает с повестки данный вопрос. О необходимости структурных реформ можно, например, найти заявления представителей ЦБ Японии³. А на сайте Европейского центрального банка (ЕЦБ) есть специальный раздел о таких реформах⁴, под которыми подразумевается решение очень близких и нашей стране проблем: снижение административных барьеров, улучшение условий ведения бизнеса, развитие инноваций, расширение доступа населения к образованию и даже снижение уровня коррупции.

Более того, проблема медленной реализации структурных реформ в России не уникальна. Жалобы на то, что на территории ЕС такие реформы осуществляются слишком медленно, есть и в исследованиях ЕЦБ⁵. А согласно признанию Марио Драги⁶, экс-председателя ЕЦБ, каждую свою пресс-конференцию на данном посту он заканчивал призывом к проведению структурных реформ, как и его предшественники в большинстве своих выступлений. Однако ни Банку Японии, ни ЕЦБ озабоченность ходом реализации структурных реформ не мешали и не мешают проводить очень даже мягкую денежно-кредитную политику.

Направленность монетарной и бюджетной политики напрямую влияет на успешность проведения структурных реформ, что означает принципиальную неправильность подхода «сначала – реформы, потом – смягчение политики»

Отвечая на второй вопрос – насколько монетарная и бюджетная политики сами по себе определяют успех структурных реформ – стоит отметить, что руководство ЦБ РФ занимает достаточно жесткую позицию. По его мнению, структурные реформы находятся вне влияния ведомства и как бы не зависят от него. Так, в годовом отчете ЦБ за 2018 г. прямо заявляется, что «ряд характеристик экономики, в том числе институциональных и структурных, находится вне влияния Банка России». Роль бюджетной политики Минфина РФ в проведении структурных реформ настолько не умаляется. Однако и о существенном смягчении фискальной политики ради структурных преобразований пока говорить не приходится. «Разово можно простимулировать,

³ Из речи заместителя управляющего Банка Японии Хироси Накасо 12 февраля 2016 г. <https://www.bis.org/review/r160217b.pdf>

⁴ https://www.ecb.europa.eu/explainers/tell-me/html/what-are-structural_reforms.en.html

⁵ Antonio Dias Da Silva, Audrey Givone, David Sondermann «When do countries implement structural reforms?», Working Paper Series, European Central Bank, 2017 <https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/scpwps/ecb.wp2078.en.pdf>

⁶ Из вступительной речи Марио Драги на форуме ЕЦБ о центральных банках 22 мая 2015 г. <https://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2015/html/sp150522.en.html>

создать условия для проведения структурных изменений. Но считать, что это является постоянно действующим инструментом, постоянно работающим стимулом для экономики, невозможно», – говорил министр финансов на ПМЭФ год назад⁷.

С одной стороны, в позиции монетарных и фискальных властей есть зерно истины – проведением большинства структурных реформ напрямую ни Банк России, ни Минфин РФ заниматься не должны. Сокращением административных барьеров, защитой прав собственности, стимулированием конкуренции, развитием рынка труда, совершенствованием судебной системы и т.д. должны заниматься иные органы власти.

Однако означает ли это, что ЦБ и Минфин не могут повлиять на ход структурных реформ – и не влияют сейчас? Справедлива ли позиция, что без структурных реформ у них «нет возможностей для бюджетного или монетарного стимулирования экономического роста»⁸? И тут стоит вновь обратиться к международному опыту в определении роли монетарной и бюджетной политики в ходе структурных реформ.

Примечательно, например, исследование ЕЦБ⁹ о влиянии на ход структурных реформ различных факторов. Относительно фискальной политики в данном исследовании допускаются разные варианты ее влияния на структурные реформы – в зависимости от сферы их проведения. Но в целом исследование показывает, что ужесточение фискальной политики может быть необходимо для реформы разве что рынка труда, а улучшение бизнес-среды, трансформация товарных рынков или реформирование прямых иностранных инвестиций требуют исключительно стимулирующей бюджетной политики.

Выводы ЕЦБ о необходимости стимулирующей политики подтверждает и проведенное экономистами МВФ исследование опыта 26 стран с развитой экономикой. Результаты показали, что рост госрасходов, в том числе «на проекты с высокой отдачей», или введение налоговых стимулов «может помочь правительствам преодолеть некоторые препятствия для реформ», особенно в случае, если у стран есть резервы¹⁰.

Относительно же роли денежно-кредитной политики в исследовании ЕЦБ делается четкий и однозначный вывод, что низкие процентные ставки в рамках стимулирующей монетарной политики только ускоряют проведение структурных реформ. Ведь низкий уровень процентных ставок делает проведение структурных реформ менее дорогостоящим и болезненным процессом. Снижение стоимости капитальных ресурсов дает возможности для перераспределения всех ресурсов в экономике для изменения ее структуры, поддерживает спрос на новые товары и услуги, которые важно вывести на рынок, и уменьшает издержки для тех, кто в результате проводимых реформ вынужден эти издержки нести. В результате, у государства появляется «пространство для проведения маневров», как сообщает ЕЦБ.

⁷ Из стенограммы выступления Антона Силуанова на сессии «Российская экономика в поисках стимулов роста» Петербургского международного экономического форума в 2019 г. <http://government.ru/news/36948/>

⁸ Из презентации к выступлению Председателя Банка России Эльвиры Набиуллиной на Международном финансовом конгрессе в 2016 году http://www.cbr.ru/statichtml/file/41186/nabiullina_160630.pdf

⁹ Antonio Dias Da Silva, Audrey Givone, David Sondermann «When do countries implement structural reforms?», Working Paper Series, European Central Bank, 2017 <https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/scpwps/ecb.wp2078.en.pdf>

¹⁰ Ангана Банерджи, Эра Дабла-Норрис, Ромен Дюваль и Давиде Фурчери «Доводы в пользу поддержки структурных реформ за счет налогово-бюджетной политики», МВФ, 13 марта 2017 года <https://www.imf.org/external/russian/np/blog/2017/031317r.pdf>

Примечательно, что исследование охватывает 40 очень разных экономик ОЭСР и ЕС, проводивших структурные реформы на протяжении почти 40 лет (в 1975-2013 гг.). Это важно с точки зрения традиционных опасений Банка России о том, что Россия – это не Япония или ЕС, и в нашей стране снижение ставок может привести к ускорению инфляции. Почему относительно других – столь разных – стран такие опасения не высказываются? Да потому, что именно структурные реформы могут стать тем инструментом, который будет способствовать росту совокупного предложения и инвестиций, что компенсирует возможный негативный эффект для инфляции¹¹. А это как раз то, что сегодня и требуется самому Банку России для достижения долгосрочной цели по обеспечению стабильно низких темпов роста цен. Ведь невозможно бесконечно зажимать жесткой монетарной политикой и так низкий спрос, а нужно дать ресурсы для инвестиций в проекты, связанные с реализацией структурных реформ, и расширение предложения. Тогда и снижение инфляции будет устойчивым, поскольку предложение сможет более гибко реагировать на изменение спроса.

Важен в речах зарубежных представителей бюджетных и монетарных ведомств относительно структурных реформ и еще один момент – готовность пробовать различные инструменты и отступать от истин прошлого. И подводя итог о дилемме структурных реформ – что должно быть раньше, сами реформы или стимулирующая монетарная и фискальная политика – можно привести слова заместителя управляющего Банка Японии Хироси Накасо. По его мнению, важно все сразу¹². Первый же его аргумент в защиту такой позиции – это то, что ждать, пока утрясются все академические дебаты, нельзя. Почему бы не попробовать все? Сегодня этот призыв звучит как нельзя актуально. С нарастающей турбулентностью в мировой экономике промедления становятся все более губительными для экономики. Необходимо создать максимально благоприятные условия для структурных реформ, прежде всего монетарные и фискальные, и наконец уже действовать – в том числе не по учебникам.

¹¹ Из вступительной речи Марио Драги на форуме ЕЦБ о центральных банках 22 мая 2015 г. <https://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2015/html/sp150522.en.html>

¹² Из речи заместителя управляющего Банка Японии Хироси Накасо 12 февраля 2016 г. <https://www.bis.org/review/r160217b.pdf>