

Г. Идрисов, С. Синельников-Мурылев

Бюджетная политика и экономический рост*

В статье анализируются подходы к проведению государственной бюджетной политики в контексте ускорения экономического роста. Авторы структурируют академическую дискуссию о долгосрочном экономическом росте и его краткосрочных колебаниях и приходят к заключению, что в текущей ситуации в России меры бюджетной политики, сглаживающие колебания экономической активности, ограничены, а возможности наращивать государственные расходы в средне- и долгосрочной перспективе отсутствуют. Поэтому необходимо изменить структуру расходов и одновременно качественно трансформировать бюджетные институты, чтобы создать предпосылки долгосрочного экономического роста.

Ключевые слова: экономический рост, бюджетная политика, государственные расходы.

JEL: O23, O4, H5.

Отношение к темпам роста должно измениться. Их динамика будет определяться действенностью системы экономических рычагов и стимулов, обоснованностью проводимой органами народнохозяйственного руководства инвестиционной политики, точностью выбора приоритетов в развитии. Административная регламентация темпов роста в этой ситуации бессмысленна, попытки форсировать их в отрыве от реального повышения эффективности могут лишь исказить представление о происходящих в народном хозяйстве процессах (Гайдар, 1987).

В условиях замедления экономического роста в России в конце 2012 г. возобновилась дискуссия о влиянии бюджетной политики на экономическое развитие. Имеется в виду необходимость проведения стимулирующих контрциклических мер, позволяющих сгладить негативное воздействие конъюнктурных (краткосрочных) факторов, а также создания условий для устойчивого долгосрочного экономического роста. По оценкам Росстата, ВВП в III и IV кварталах 2012 г.

Идрисов Георгий Искандерович (idrisov@ier.ru), к. э. н., завлабораторией отраслевых рынков и инфраструктуры Института экономической политики (ИЭП) имени Е. Т. Гайдара, старший научный сотрудник Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (РАНХиГС) (Москва); *Синельников-Мурылев Сергей Германович*, д. э. н., проф., ректор Всероссийской академии внешней торговли, проректор РАНХиГС, научный руководитель ИЭП имени Е. Т. Гайдара (Москва).

* Авторы выражают благодарность С. М. Дробышевскому, В. Б. Зацепину, Т. Л. Клячко, А. Ю. Кнобель, Т. М. Малевой, В. С. Назарову, И. А. Соколову и Р. М. Энтову за плодотворное обсуждение и предоставленные материалы.

увеличился на 3,0 и 2,1%¹ соответственно, что более чем на 2 п. п. ниже показателей 2011 г. За истекшие месяцы 2013 г. официальные прогнозы темпов роста ВВП Минэкономразвития на 2,5 п. п. превысили фактические показатели, что вынудило скорректировать прогнозы в сторону понижения. В такой ситуации началось широкое обсуждение возможностей использовать бюджетные инструменты для поддержания и стимулирования экономического роста.

Рамки дискуссии

Говоря об экономическом развитии или росте, экономисты, как правило, имеют в виду нечто большее, чем просто увеличение реального ВВП. Более широкие определения *роста* доходов населения или страны в целом, включающие оценку *благополучия общества*², становятся центральными понятиями при измерении уровня экономического развития. *Снижение бедности, уменьшение социальной поляризации в обществе, достижение социальной справедливости* очень тесно и сложно связаны с экономическим развитием, но эти аспекты часто остаются за рамками обсуждения проблем экономического роста. Так, *развитие системы социальной защиты, предотвращающей или сглаживающей* влияние негативных шоков на благополучие индивидуумов (как правило, отрицательно относящихся к риску), должно рассматриваться как составная цель повышения *благополучия общества*³. Налогово-бюджетная и денежно-кредитная политики не могут одновременно обеспечивать достижение таких различных целей, как макроэкономическая стабильность, устранение «провалов рынка», перераспределение доходов и стимулирование экономического развития. Эти цели часто противоречат друг другу, и нужно найти решение, обеспечивающее определенный компромисс между ними. Однако в ходе текущей дискуссии об экономическом развитии России обсуждаются преимущественно процентные пункты роста реального ВВП.

При изучении экономического роста принято выделять две различные компоненты: долгосрочную и краткосрочную⁴. Долгосрочный рост представляет собой движение экономики по «равновесной» траектории. Долгосрочная (структурная) компонента роста показывает, сколько товаров и услуг способна произвести экономика. Это определяется фундаментальными факторами, то есть количеством имеющихся труда и капитала, а также совокупной факторной производительностью. Поэтому долгосрочная компонента роста колеблется незначительно, в зависимости от изменения объемов вовлекаемых в производство факторов и динамики их эффективности.

¹ По отношению к аналогичному периоду прошлого года.

² Arrow et al., 2010; Stiglitz et al., 2010; World Bank, 2010.

³ World Bank, 2013.

⁴ Durlauf et al., 2005; Rodrik, 2005; Мокыр, 2005; Казакова, Синельников-Мурылев, 2009.

Краткосрочные колебания роста отражают отклонения от «равновесной» траектории, представляющие собой конъюнктурную компоненту роста. Она определяется тем, сколько товаров и услуг экономические агенты намереваются приобрести и произвести. Краткосрочные изменения обусловлены колебаниями национальной и мировой экономики, причем в случае России важнейшую роль, наряду с циклическими колебаниями, играют конъюнктурные шоки и состояние мирового рынка энергоносителей и сырья⁵.

В 1999—2008 гг. структурная компонента темпов роста ВВП России, по нашим оценкам, составляла около 3—4% в год. Конъюнктурная компонента, обусловленная бизнес-циклом, до 2008 г. варьировала от 0 до 2 п. п., а компонента, обусловленная ценами на нефть, — от 0 до 3 п. п. В период кризиса 2008—2009 гг. компонента бизнес-цикла в широком смысле, включая внешнеэкономический шок мирового кризиса, стала отрицательной, снизившись примерно до -12 п. п. Однако за счет структурного роста (3,5 п. п.) и высоких цен на энергоносители и сырье (вклад этой компоненты составил около 1 п. п.) падение российского ВВП с учетом структурной компоненты оказалось не столь значительным (-7,8%). В 2010—2013 гг. циклическая компонента, включая мировую хозяйственную конъюнктуру, стала отрицательной и составляет около -2 п. п. В результате рост ВВП России, который в настоящее время близок к структурным темпам роста (3,4%), во многом обусловлен высокой конъюнктурой мирового рынка сырья и энергоносителей, компенсирующей отрицательный вклад циклических факторов (около 2 п. п.)⁶.

Анализировать кратко- и долгосрочную перспективу можно в терминах возможности изменения объемов и уровня использования факторов экономического роста. При этом под краткосрочным, как правило, понимается период, в котором можно изменить использование факторов роста (труда и капитала), а под долгосрочным — период, в котором могут изменяться и сами объемы задействованных в производстве факторов, и применяемые технологии.

В рамках идущей дискуссии обсуждают прежде всего краткосрочную компоненту роста на перспективу 1—3 года: анализ текущих причин замедления роста (их часто сводят к «неблагоприятной» внешнеэкономической конъюнктуре и ошибочной макроэкономической политике) позволяет разработать пакеты антикризисных мер⁷. При этом рассматривать более долгую временную перспективу 5—10 лет, необходимую для создания благоприятных предпосылок устойчивого долгосрочного развития, сложнее в силу особенностей политического процесса в России и не очень интересно, поскольку получить выгоды от осуществления структурных реформ, большинство из которых непопулярны, предполагается лишь через ряд лет⁸.

⁵ См.: Казакова, 2009.

⁶ См.: Казакова, Синельников-Мурылев, 2009.

⁷ Например, см.: Глазьев, 2013.

⁸ Судьба разработанной и представленной в 2011 г. президенту и правительству РФ Стратегии-2020 показывает, что большая часть предложений не нашла отражения в приоритетах деятельности исполнительной и законодательной ветвей власти.

Краткосрочные колебания экономики

Теория экономических циклов развивается на протяжении практически двух столетий, но ни один из произошедших кризисов не удалось предсказать. Отдельные, наиболее продвинутые теории лишь приближаются к апостериорному объяснению причин циклического поведения экономик⁹. Три наиболее популярные школы макроэкономического анализа — неокейнсианство, новая классическая теория и теория реального бизнес-цикла — предлагают разные интерпретации:

— причина возникновения циклических колебаний выпуска заключается в колебаниях объемов инвестиций, которые воздействуют на выпуск через мультипликатор и акселератор¹⁰. При этом очень важно изменение ожиданий экономических агентов¹¹;

— цикл возникает вследствие импульсов, порождаемых изменением предложения денег¹²;

— циклические колебания обусловлены неожиданными шоками в реальном секторе (например, шоками совокупной факторной производительности)¹³.

Таким образом, краткосрочные колебания экономики, ее циклическое поведение относительно *тренда* есть некоторая случайность, причины и каналы возникновения которой различные теории и подходы объясняют по-разному. Соответственно этим объяснениям для выхода экономики из стадии рецессии каждая теория предлагает определенный набор мер (экспансионистская бюджетная политика, наращивание государственных инвестиций, увеличение денежной массы, снижение процентных ставок и пр.), которые позволят вернуть экономику к тренду, то есть на долгосрочную траекторию экономического развития.

Долгосрочный экономический рост

Следуя Родрику (Rodrik, 2003), концепцию долгосрочного экономического роста можно укрупненно проиллюстрировать с использованием стандартной производственной функции (см. рис. 1). В ней выпуск зависит от факторов производства (физического и человеческого капитала) и используемой технологии (совокупной факторной производительности).

Исходные условия долгосрочного роста — наделенность производства факторами и используемые технологии — эндогенные, в первую очередь по отношению к географическому расположению, институциональному развитию или степени международной экономической интеграции. Преимущества стран вытекают из их географического положения (наделенность природными ресурсами, климат, близость

⁹ Обзор теорий цикла см. в: ИЭПП, 2009.

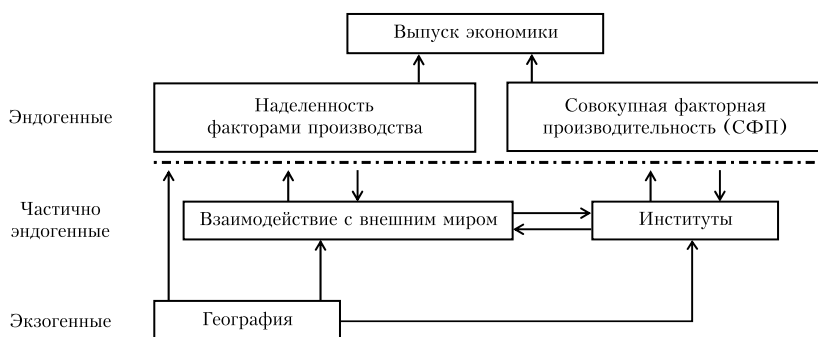
¹⁰ См.: Кейнс, 1978; Samuelson, 1939; Hicks, 1950; Klein, 1950.

¹¹ Акерлоф, Шиллер, 2010.

¹² Lucas, Sargent, 1978; Sargent, Wallace, 1975; 1981.

¹³ Kydland, Prescott, 1982; King et al., 1988.

Факторы экономического роста



Источник: Rodrik, 2003.

Рис. 1

к навигационным путям и пр.)¹⁴. Внешняя экономическая интеграция определяет выгоды и издержки обмена товарами, услугами, капиталом и трудом¹⁵. Уровень институционального развития характеризует качество формальных и неформальных общественно-политических рамок взаимодействия экономических агентов, правил и масштабов государственного вмешательства в экономику¹⁶, которые создают необходимые условия для эффективного развития.

Институциональные структуры, прежде всего права собственности, права и обязанности, фиксируемые системой контрактов, выступают фундаментальным источником долгосрочного экономического роста¹⁷. Более того, последствия тех или иных мер, определяющих институциональное развитие, могут быть факторами, ускоряющими или тормозящими рост. Так, можно уверенно утверждать, что неравенство внутри отдельных стран замедляет рост их экономики, хотя каналы этого воздействия изучены недостаточно. Э. Хелпман называет три противоречивых канала такого влияния (Helpman, 2004).

Во-первых, неравенство ускоряет рост, поскольку склонность сберегать из прибыли выше, чем из заработной платы. Соответственно перераспределение дохода от заработной платы (от бедных) в пользу прибыли (к богатым) повышает совокупные сбережения, а значит, ускоряет рост. Во-вторых, неравенство тормозит рост, так как бедные в силу трений на рынке капитала имеют меньший доступ к кредитам. Существенное неравенство собственности сокращает совокупные инвестиции, поскольку бедные не имеют возможности принимать участие в прибыльных инвестиционных проектах. В-третьих, неравенство тормозит рост, так как медианный избиратель отдает предпочтение перераспределению доходов (поскольку, как правило, медианный доход

¹⁴ Rodrik, 2003.

¹⁵ Во-первых, интеграция в мировую экономику позволяет в ходе международной торговли использовать лучшие технологии производства товаров, что снижает разрыв в уровнях экономического развития стран. Во-вторых, международная специализация дает возможность избежать отрицательного влияния убывающей отдачи от масштаба (см.: Helpman, 2004).

¹⁶ World Bank, 2013; IMF, 1995.

¹⁷ Acemoglu et al., 2005; Энтов и др., 2006.

ниже среднего). В то же время перераспределение осуществляется за счет налогов, искажающая роль которых существенна. Поэтому экономика с высокими налогами будет расти медленнее. Кроме того, можно выделить отрицательное влияние неравенства на рост за счет недостаточного доступа бедных слоев к образованию и снижения вследствие этого качества человеческого капитала, а также невозможности принимать ответственные политические решения в поляризованных обществах¹⁸.

Определенное сочетание различных факторов может усиливать или ослаблять их совместное влияние на рост. Примером служит эффект «ресурсного проклятия»: в странах, обладающих большими запасами природных ресурсов, темпы роста ниже¹⁹. В литературе выделяют два основных аспекта этой тенденции: макроэкономический и институциональный.

Макроэкономический аспект заключается в том, что наличие больших запасов природных ресурсов и высокие цены на них обуславливают появление «голландской болезни»: при повышении цен и укреплении курса национальной валюты происходит трансферт богатства в страны — экспортеры природных ресурсов, а внутри них наблюдается соответствующий переток факторов производства в добывающие отрасли, а также из сектора торгуемых товаров в сектор услуг²⁰. В результате активно развиваются секторы добычи полезных ископаемых и производства неторгуемых товаров в ущерб обрабатывающим отраслям. Институциональный аспект заключается в том, что наличие высоких доходов от природных ресурсов может «портить» институты, которые функционируют в данной экономической системе²¹. Причем повышение цен на ресурсы опаснее, если институты развиты не очень хорошо²².

Разложение темпов экономического роста по факторам

Современные сложные методики (калькуляции) декомпозиции экономического роста и объяснение разными факторами различий в темпах и уровнях экономического развития стран восходят к работе Р. Солоу (Solow, 1957). Ее основная идея заключалась в том, что экономический рост можно разложить на составляющие, часть из них объясняется увеличением объемов используемых факторов производства, а часть — нет, поэтому, как правило, они суммируются со случайным остатком и ассоциируются с технологическим прогрессом (изменением совокупной факторной производительности)²³. Различия в объеме и качестве рабочей силы, капитал различного типа, неодинаковые технологии могут объяснять межстрановые различия в уровне ВВП, а изменения данных компонент во времени — экономический рост.

¹⁸ См.: Кругман, 2009

¹⁹ Sachs, Warner, 1995; 1997.

²⁰ Bruno, Sachs, 1982.

²¹ Treisman, 2010.

²² Mehlum et al., 2006.

²³ Краткий обзор эволюции и результатов применения данных методик см. в: Helpman, 2004; Энтов и др., 2006.

Обобщая результаты исследований по оценке экономического роста, можно сделать ряд выводов. Во-первых, несмотря на существование формальных процедур разложения экономического роста по факторам, экономическая наука не знает всех его закономерностей. Экономисты в рамках предпосылок используемых моделей могут объяснить тот или иной феномен быстрого роста или застоя, но не могут дать рецепт роста²⁴ или предложить устойчивое к различным методикам объяснение межстрановых различий в доходах. Эффект «экономического чуда», то есть переход при низком уровне экономического развития к высоким темпам экономического роста, плохо объясняется современными экономическими моделями²⁵. Во-вторых, различия в производительности (в используемых технологиях), как правило, наиболее часто используются для объяснения различий в росте как во времени²⁶, так и в пространстве²⁷. В-третьих, данные об экономическом росте различных стран не отвергают гипотезу о существовании условной конвергенции в темпах роста (темпы роста стран постепенно сходятся к некоторым стационарным долгосрочным уровням) и отвергают гипотезу о безусловной конвергенции (долгосрочные темпы роста одинаковы для стран)²⁸. При этом конвергенция в уровнях экономического развития наблюдается только для стран, где на стадии аграрного развития сформировались гибкие институты, позволяющие адаптироваться к специфическим требованиям динамичного развития и связанным с ним структурным переменам («Клуб конвергенции»), а для стран, не сумевших адаптироваться к изменившимся условиям развития в XIX—XX вв., экономическое отставание от стран-лидеров увеличивается²⁹.

Сравним характер роста на постсоветском пространстве с историческими примерами бурного роста во второй половине XX в. Как показывают данные таблицы 1, периоды быстрого экономического роста стран СНГ и Восточной Азии в последние три десятилетия и стран Европы в послевоенный период (после Второй мировой войны) характеризуются высокой долей инвестиций в ВВП (20—30%) и большим вкладом СФП в рост (до половины роста объясняется увеличением производительности).

Для стран СНГ и послевоенной Европы в большей степени характерен восстановительный рост. Им свойственны низкая загрузка уже существующего капитала в начале изучаемого периода, существенные диспропорции в экономике и недостаточное использование

²⁴ См.: Истерли, 2006.

²⁵ Ito, 2000.

²⁶ Результаты отдельных исследований, безусловно, различаются, однако примеры из классической литературы говорят о том, что производительность объясняет до $\frac{3}{4}$ экономического роста: рост в США за последние 50 лет со среднегодовым темпом 2% нельзя объяснить ростом капиталовооруженности и человеческого капитала — ими можно объяснить только 0,5 п. п. Остальные 1,5 п. п. в год приходятся на СФП (см.: Истерли, 2006).

²⁷ Производительность может объяснять больше половины различий в уровне экономического развития стран: доход на одного работника в США в 35 раз больше, чем в Нигерии, но капитал объясняет только 1,5 раза в этом превышении, а образование и рабочая сила — 3,1 раза, итого различия в факторах объясняют только пятикратное различие в доходах. Получается, что на СФП нужно отнести разницу в 7,5 раза (см.: Helpman, 2004).

²⁸ Barro, Sala-i-Martin, 1992.

²⁹ Гайдар, 2005.

**Разложение средних темпов экономического роста для некоторых стран
с развитой и переходной экономикой (средние годовые значения)**

Страна	Период	Рост реального ВВП, %	Инвести- ции, % ВВП	Вклад в рост, п. п.		
				капитал	труд	СФП
Чили	1976–1985	3,4	15,9	1,4	2,0	-0,1
	1986–1995	7,7	21,8	2,8	1,8	3,1
	1996–2006	4,3	22,9	2,4	1,2	0,6
Китай	1976–1985	8,7	29,0	3,4	1,4	3,9
	1986–1995	10,0	31,4	4,2	1,1	4,6
	1996–2006	8,8	36,8	4,4	0,8	3,7
Ирландия	1976–1985	3,6	25,2	2,4	0,2	0,9
	1986–1995	4,6	20,2	1,3	1,1	2,3
	1996–2006	7,3	24,6	2,8	2,6	1,9
Ю. Корея	1976–1985	7,4	29,7	3,7	1,4	2,3
	1986–1995	8,7	34,3	4,0	1,9	2,8
	1996–2006	5,4	34,4	2,7	0,9	1,9
Франция	1950–1960	4,9	...	1,8	0,2	2,9
	1961–1973	4,5	24,2	2,4	0,4	1,7
	1974–1985	1,7	22,6	1,3	0,1	0,4
	1986–1995	1,7	22,6	1,0	0,2	0,5
	1996–2006	1,9	23,3	0,9	0,6	0,4
Германия	1950–1960	8,2	...	2,5	1,0	4,7
	1961–1973	4,4	25,9	2,6	0,2	1,6
	1974–1985	1,8	21,0	1,1	-0,1	0,8
	1986–1995	2,8	20,6	1,0	0,4	1,4
	1996–2006	1,4	20,0	0,8	0,2	0,4
Япония	1952–1960	10,9	...	3,5	2,9	4,5
	1961–1973	9,7	25,4	4,3	0,8	4,6
	1974–1985	3,3	27,3	2,4	0,5	0,4
	1986–1995	3,2	28,5	1,9	0,6	0,6
	1996–2006	1,2	24,7	0,8	-0,1	0,5
США	1947–1960	3,7	...	1,7	0,6	1,4
	1961–1973	4,3	15,7	1,5	1,2	1,6
	1974–1985	2,8	15,7	1,4	1,2	0,3
	1986–1995	2,9	16,2	1,3	0,9	0,6
	1996–2006	3,3	19,2	1,7	0,8	0,7
Восточная Азия	1966–1990	8,9	32,0	4,0	3,3	1,7
СНГ-12	1996–2006	6,0	22,8	3,7	0,2	2,1
СНГ без Монголии и Узбекистана	1996–2006	6,2	21,4	3,6	0,0	2,5
Армения	1996–2006	9,1	20,6	4,6	-0,6	5,2
Азербайджан	1996–2006	11,4	35,5	7,1	0,2	4,1
Белоруссия	1996–2006	7,2	24,8	4,6	-0,1	2,8
Грузия	1996–2006	6,8	22,3	4,4	-0,2	2,4
Киргизия	1996–2006	4,5	18,2	3,0	0,6	1,0
Казахстан	1996–2006	6,8	21,2	3,8	0,4	2,6
Молдавия	1996–2006	2,5	20,0	2,0	-0,6	1,0
Монголия	1996–2006	4,7	35,6	5,2	0,8	-1,3
Россия	1996–2006	4,2	19,1	2,4	0,1	1,7
Таджикистан	1996–2006	6,2	12,9	2,6	0,7	2,9
Украина	1996–2006	3,3	19,8	1,7	-0,2	1,8
Узбекистан	1996–2006	4,6	23,6	3,3	0,7	0,7

Страна	Период	Рост реального ВВП, %	Инвестиции, % ВВП	Вклад в рост, п. п.		
				капитал	труд	СФП
Балтия	1996–2006	7,1	26,1	4,0	0,2	2,9
Эстония	1996–2006	7,6	29,6	4,5	0,1	3,0
Латвия	1996–2006	7,4	26,2	4,2	0,4	2,8
Литва	1996–2006	6,4	22,5	3,1	0,1	3,1
Центральная Европа	1996–2006	4,0	25,1	2,4	0,1	1,4
Чехия	1996–2006	2,9	28,9	2,3	-0,2	0,8
Венгрия	1996–2006	4,2	22,9	2,3	0,4	1,5
Польша	1996–2006	4,4	21,0	2,2	0,0	2,1
Словакия	1996–2006	4,5	28,5	2,9	0,4	1,3
Словения	1996–2006	4,0	24,2	2,4	0,1	1,5
Юго-Восточная Европа	1996–2006	4,2	21,0	3,2	-0,1	1,0

Источник: IMF, 2007.

технологических и организационных новаций в гражданском секторе (в результате планового характера экономики или предыдущего военного периода). Таким образом, в этих странах за счет реаллокации ресурсов и распространения передовых технологий обеспечивались высокие темпы роста.

Рост «азиатских тигров» (Ю. Корея, Тайвань, Гонконг, Сингапур) происходил в большей степени благодаря увеличению объема вовлекаемого человеческого и физического капитала — до 70% по различным оценкам³⁰, чем СФП — до 30%. Этот рост определялся быстрым накоплением факторов производства, технологическими заимствованиями и институциональными реформами.

В 1998–2008 гг. в России наблюдался в основном восстановительный экономический рост на фоне крайне благоприятной внешнеэкономической конъюнктуры: улучшения условий торговли (постоянно росли цены на сырье и энергоносители), реализации стратегии импортозамещения за счет низкого реального курса рубля после кризиса 1998 г. Результатом стал относительно большой вклад капитала и СФП в экономический рост³¹.

Роль бюджетной политики

Учитывая описанные различия в механизмах роста³² в отдельных странах, легко понять причины активной дискуссии о возможностях и рамках использования государственной политики (фискальной, бюджетной, денежно-кредитной, институциональной) для достижения

³⁰ Например, см.: IMF, 2007; Young, 1995; Islam, 1995; Mankiw et al., 1992.

³¹ См. годовые обзоры ИЭП имени Е. Т. Гайдара «Российская экономика. Тенденции и перспективы». www.iep.ru/index.php?option=com_bibiet&Itemid=50&catid=117&lang=ru&task=showallbib.

³² См.: Дробышевский, 2009; Дробышевский и др., 2007; Синельников-Мурылев и др., 1998; Дробышевский и др., 2012.

желательных темпов экономического роста, которая ведется последние 60 лет. С точки зрения краткосрочной перспективы стабилизационная роль государственной политики никогда не подвергалась сомнению, серьезные расхождения во взглядах отмечались в оценке эффективности использования конкретных инструментов³³. Нужно ли максимально загружать неиспользуемый капитал и трудовые ресурсы, формировать стабильные и низкие ожидания относительно инфляции, снижать процентные ставки, увеличивать денежную массу — эти вопросы становятся предметом дискуссии и следствием выбора модели, описывающей рамки функционирования экономики.

С точки зрения долгосрочной перспективы в рамках модели экзогенного роста Солоу роль государственной политики как детерминанты экономического роста минимальна: темпы роста экономики определяются темпами роста населения и технологического прогресса (Solow, 1956). Р. Лукас (Lucas, 1988) и Р. Барро (Barro, 1990), положив начало разработке моделей эндогенного роста³⁴, идентифицировали механизмы влияния государственной политики на долгосрочные темпы экономического роста. Последние работы Всемирного банка и МВФ подчеркивают важность использования государственной политики не только для краткосрочной макроэкономической стабилизации, то есть корректировки (стимулирования) краткосрочных темпов экономического роста, но и для создания условий устойчивого долгосрочного роста, повышения уровня экономического развития и благосостояния населения³⁵.

При рассмотрении бюджетной политики в экономической литературе³⁶ компоненты государственных расходов принято разделять на две категории: производительные (productive) и непроизводительные (unproductive). Под первыми понимают государственные расходы, которые воздействуют на экономический рост напрямую или опосредованно через увеличение запасов факторов производства (физический и человеческий капитал) и (или) через увеличение совокупной факторной производительности. В терминах экономической теории объемы таких расходов могут быть встроены в качестве переменных в производственную функцию. Виды госрасходов, слабо или совсем не связанные с увеличением факторов или СФП (при их осуществлении сверх определенного уровня, необходимого для нормального рыночного функционирования экономики), считаются непроизводительными.

В соответствии с таким определением к *производительным* относят³⁷ расходы на образование (ассоциируются с увеличением человеческого капитала), на научные исследования и разработки (обеспечивают рост через инновации и технологический прогресс, выражающиеся в увеличении СФП), на инфраструктуру, транспорт и связь (способствуют повышению производительности частного капитала) и на

³³ См. выше о различиях между неокейнсианством, новой классической теорией и теорией реального бизнес-цикла.

³⁴ О моделях эндогенного роста см.: Romer, 1994.

³⁵ Например, см.: Tanzi, Zee, 1997; IMF, 2007; World Bank, 2006; 2007; 2013.

³⁶ IMF, 1995.

³⁷ Например, см.: European Commission, 2012.

здравоохранение (вследствие улучшения здоровья населения растут количество работающих и производительность труда). К *непроизводительным* (но необходимым до определенного уровня) относят расходы на государственное управление, правоохранительную деятельность, национальную экономику и оборону³⁸ (производственные мощности при осуществлении таких расходов практически не создаются, происходит прямое отвлечение ресурсов от других секторов экономики).

Результаты эмпирических исследований не дают однозначного ответа на вопрос о том, стимулируют ли совокупные государственные расходы долгосрочный экономический рост. Более того, существует важная обратная зависимость, сформулированная в гипотезе Вагнера: с ростом дохода у индивидуумов растет относительная ценность потребления общественных благ по отношению к частным. Вот почему по мере экономического развития доля государства в экономике обычно растет. Этому дополнительно способствуют реализация интересов бюрократии и формирование институтов, позволяющих собирать больше налогов.

Обобщая обширные эмпирические свидетельства³⁹, можно заключить, что общий уровень государственных расходов положительно влияет на экономический рост только до определенного уровня, сверх которого можно говорить об отрицательном воздействии их увеличения на рост. Другими словами, выход этого показателя за пределы области допустимых значений (для данного уровня развития экономики) блокирует экономический рост⁴⁰.

Не существует однозначного ответа и на вопрос о воздействии различных компонентов госрасходов на рост экономики. В большинстве исследований производительные расходы не влияют на рост отрицательно, а непроизводительные — положительно (см. табл. 2).

В любом случае, отдельные государственные расходы могут положительно влиять на экономический рост, если они осуществляются эффективно. В работе МВФ отмечается, что расходы в принципе могут воздействовать на рост, если правильно поставлена цель расходования средств, минимальны издержки на ее достижение и выбраны правильные инструменты (IMF, 1995)⁴¹. Неэффективность может возникать по разным причинам, в том числе в результате присвоения части бюджетных средств группами влияния, что может вести к относительному или абсолютному росту издержек программ бюджетных расходов без изменения их результативности (Krueger, 1990).

³⁸ Иногда расходы на оборону причисляют к производительным, поскольку военные исследования и разработки могут способствовать техническому прогрессу, а оборонные заказы создают новые рабочие места (Barro, 1991). Подробный обзор гипотез, эмпирических исследований и влияния расходов на оборону на рост см. в: Dicle, Dicle, 2010.

³⁹ Lucas, 1988; Aschauer, 1989; Barro, 1991; 1996; Barro, Lee, 1993; Barro, Sala-i-Martin, 1995; Feldstein, 1996; Tanzi, Zee, 1997; Alesina et al., 1999; Devarajan et al., 1997.

⁴⁰ Гайдар, 1997.

⁴¹ Например, согласно рекомендациям МВФ, повышение эффективности расходов на здравоохранение требует развития относительно дешевых программ профилактики заболеваний, а не расходования средств на лечение. Выпуск вузами большого количества учителей при низком качестве их обучения неэффективен. Большие расходы на высшее образование и одновременно недофинансирование начального могут приводить к неэффективности госрасходов в сфере образования.

**Эмпирические исследования влияния
компонентов государственных расходов на долгосрочный рост**

Исследование	Выборка	Период	Элементы госрасходов	Влияние на экономический рост
Barro, 1991	98 стран	1960–1985	Государственное потребление, государственные инвестиции (% ВВП)	Потребление (–), влияние инвестиций незначимо
Easterly, Rebelo, 1993	~100 стран	1970–1988	Государственные инвестиции в различных сферах (% ВВП)	Инвестиции в транспорт и связь (+), влияние остальных компонентов инвестиций незначимо
Kneller et al., 1999	24 страны ОЭСР	1970–1995	Совокупные производительные расходы, совокупные непроизводительные расходы (% ВВП)	Производительные расходы (+), непроизводительные расходы (–)
Gupta et al., 2005	39 развивающихся стран	1990–2000	Зарплата госслужащих, товарное потребление, инвестиции, трансферты и субсидии, обслуживание госдолга (% ВВП; % совокупных госрасходов)	Зарплата госслужащих (–), инвестиции в основные средства (+), остальное незначимо
Bose et al., 2007	30 развивающихся стран	1970–1990	Государственные расходы в различных сферах (% ВВП)	Расходы на образование (+), влияние остальных компонентов расходов незначимо
Baldacci et al., 2008	118 развивающихся стран	1971–2000	Расходы на образование, здравоохранение (% ВВП)	Оба вида расходов (+) (через увеличение человеческого капитала)
Dunne, Uye, 2009	Обзор 103 исследований по отдельным странам и группам стран	различный	Расходы на оборону (% ВВП)	20% исследований (+); 37% исследований (–). Значимая связь не обнаружена – 43% исследований

Источник: составлено с использованием данных: World Bank, 2013.

Бюджетная политика и экономический рост в России

В 1999–2012 гг. в России не отмечалось заметной связи между уровнем государственных расходов и экономическим ростом. В периоды относительно низких государственных расходов наблюдалось как ускорение, так и замедление роста, это справедливо и применительно к периодам высоких расходов (см. рис. 2). Реальный рост ВВП в России за период 1999–2012 гг. составлял в среднем 5,1% в год⁴². При этом часть роста можно объяснить более высокой оценкой мировым рынком доли российского ВВП, которая приходится на производство энергоносителей и сырья. Если бы цены на энергоресурсы в реальном выражении оставались на уровне начала 2000-х годов, то ежегодный рост был бы на 1–1,5 п. п. меньше.

Как было отмечено выше, предпосылки эффективности краткосрочных мер существенно зависят от экономической модели, в рамках которой идет обсуждение, то есть от природы краткосрочных (цикли-

⁴² О тенденциях и факторах развития российской экономики в 2009–2012 гг. см.: Мау, 2010; 2011; 2012; 2013.



Источники: Росстат; Казначейство России.

Рис. 2

ческих) колебаний. Как правило, эффективная экспансионистская монетарная политика предполагает доминирование жестких цен, то есть наличие низких инфляционных ожиданий (иначе эмиссия денежной массы быстро приводит к росту инфляции). Эффективная фискальная или бюджетная политика предполагает наличие резервных, незадействованных факторов производства (иначе дополнительные государственные расходы либо осуществляются неэффективно, что оборачивается ростом цен, либо приводят к отвлечению ресурсов из частного сектора и снижают выпуск в нем), отсутствие серьезных диспропорций («бутылочных горлышек») в развитии различных отраслей, отсутствие эффектов вытеснения (конкуренции за ресурсы с частным сектором) и т. п.⁴³ Следует учитывать также наличие или отсутствие бюджетного дефицита (мультипликатор сбалансированного бюджета в простой теоретической модели равен единице, а не больше ее).

Рассмотрим краткосрочные бюджетные меры государственной политики, сглаживающие колебания экономической активности и обеспечивающие «загрузку» (использование) существующих факторов производства. В настоящее время, по всей видимости, предпосылки, при которых любое краткосрочное стимулирование эффективно, не выполняются и возможности краткосрочных мер крайне ограничены. В текущей ситуации в России выпуск слабо реагирует на увеличение государственных расходов. Об этом говорят как приведенные выше оценки потенциальных темпов роста (3—4% в год), так и высокий уровень загрузки производственных мощностей (до 95% в отдельных отраслях)⁴⁴ и низкий уровень безработицы (снижение в 2012 г. до 5,5%)⁴⁵.

⁴³ Кейнс, 1978; Samuelson, 1939; Hicks, 1950; Klein, 1950; Lucas, Sargent, 1978; Sargent, Wallace, 1975; 1981; Kydland, Prescott, 1982; King et al., 1988.

⁴⁴ ИЭПП, 2013.

⁴⁵ См.: Казакова, Синельников-Мурылев, 2009; статистика по безработице на сайте Росстата. www.gks.ru.

Ограниченные возможности краткосрочных мер стимулирования наглядно демонстрируют оценки мультипликаторов государственных расходов, приведенные в таблице 3.

Т а б л и ц а 3

Эмпирические оценки мультипликаторов государственных расходов

Авторы исследований	Страна	Мультипликатор*	Значение
Дробышевский, Назаров, 2012	Россия	Госрасходы по выпуску	0,46
		Госрасходы по совокупному потреблению	0,215
		Расходы на оборону по выпуску	0,0
Юдаева, 2011	Россия	Непроцентные расходы по выпуску	0,13
		Расходы на общегосударственные вопросы по выпуску	-0,90
		Расходы на силовой блок по выпуску	0,29
		Расходы на национальную экономику, ЖКХ, охрану окружающей среды по выпуску	0,55
		Расходы на культуру и социальную сферу по выпуску	0,20
Mountford, Uhling, 2008	США	1955–2000	0,5
Monacelli, Perotti, 2008	США	1960–2000	1,1
		1960–1979	1,6
		1979–2000	0,5
Blanchard, Perotti, 2002	США	1960–1997	1,3
Perotti, 2004	Германия	1960–2000	1,2
		1960–1974	1,7
		1974–2000	0,8
	Велико-британия	1960–2000	0,3
		1960–1979	0,9
		1979–2000	-0,1
	Канада	1960–2000	0,5
		1960–1979	0,9
		1980–2000	0,2
	Австралия	1960–2000	0,3
		1960–1979	0,5
		1979–2000	0,8
Giardano et al., 2008	Италия	1982–2004	1,7

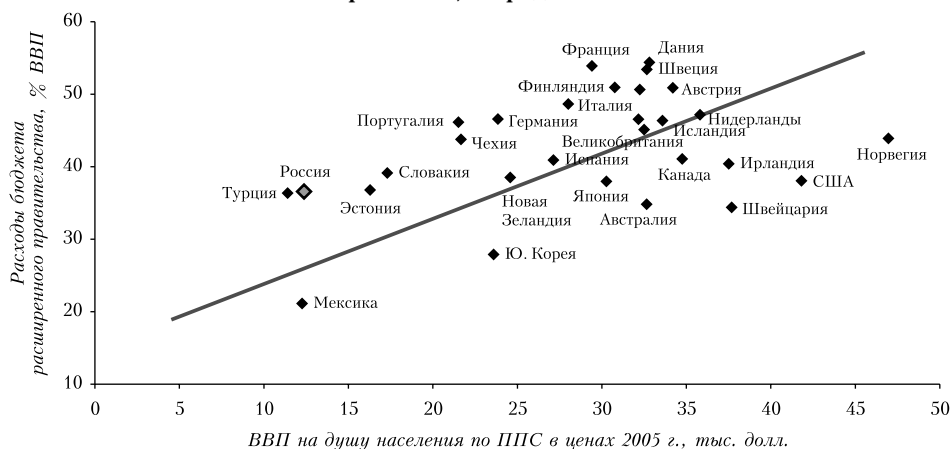
* Для развитых экономик представлены мультипликаторы совокупных госрасходов по выпуску.

Исходя из простых теоретических соображений, мультипликаторы должны быть больше 1, но в действительности этого не наблюдается (за исключением отдельных случаев). В последние годы в России (и в отдельные периоды в развитых странах) совокупные государственные расходы и некоторые их компоненты приводили либо к отвлечению ресурсов из частного сектора, в котором выпуск был более эффективным, либо к незначительному увеличению выпуска в госсекторе при одновременном формировании негативных стимулов для развития частного. Поэтому мультипликативный эффект, которого можно ожидать при осуществлении государственных расходов, не компенсирует

их отрицательного влияния на экономику. В результате мы приходим к выводу, что *в условиях исчерпания потенциала восстановительного роста следует корректировать политику в сторону создания долгосрочных предпосылок экономического роста, а не усиления мер краткосрочного стимулирования.*

В настоящее время в России отношение государственных расходов к ВВП выше, чем в странах с сопоставимым уровнем экономического развития (см. рис. 3). Доля расходов расширенного правительства в РФ 36,6% ВВП (в среднем за 2001—2011 гг.) соответствует показателям стран, где ВВП на душу населения с учетом паритета покупательной способности составляет примерно 25 тыс. долл. — это Словения, Новая Зеландия, Ю. Корея и др. (в этих странах расходы бюджета не равны точно 36,6%, но в среднем по данной группе находятся на этой отметке).

Расходы государственного бюджета и уровень экономического развития, в среднем за 2001—2011 гг.*



* Отметим, что представленная на рисунке межстрановая зависимость не может прямо свидетельствовать о наличии отрицательного влияния государственных расходов на рост сверх определенного уровня, потому что для ответа на этот вопрос нужно изучать зависимость во времени для каждой страны в отдельности.

Источник: статистические данные Всемирного банка (WDI online).

Рис. 3

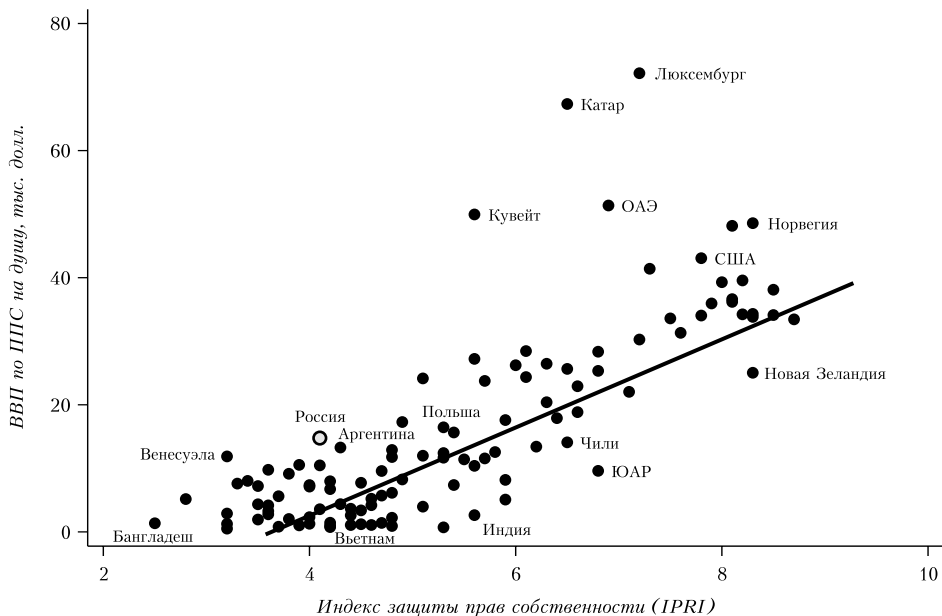
Следовательно, в России отсутствуют долгосрочные резервы наращивания госрасходов. Поэтому с точки зрения стимулирования экономического роста в рамках бюджетной политики в средне- и долгосрочной перспективе нужно снижать (или, по крайней мере, не увеличивать) государственные расходы⁴⁶.

Единственная возможность предоставлять больше общественных благ, способствующих экономическому росту, — повышать эффективность расходов, для чего необходимо улучшить качество общественных

⁴⁶ Устранение явных экономических и структурных диспропорций, имеющее большие положительные экстерналии в частном секторе, безусловно, может считаться обоснованием увеличения отдельных статей бюджетных расходов в краткосрочной перспективе.

институтов⁴⁷. Здесь Россия серьезно отстает от стран с сопоставимым уровнем экономического развития. Так, при подушевом ВВП с учетом паритета покупательной способности в 2008 г. примерно 15 тыс. долл., то есть близком к показателям Польши, Латвии, Чили, Аргентины⁴⁸, качество общественных институтов, в частности индекс защиты прав собственности, находится на уровне стран с ВВП на душу населения 2,5–3,5 тыс. долл. — Индонезия, Филиппины, Вьетнам (см. рис. 4).

Институты и уровень экономического развития, 2008 г.



Источники: ВВП по ППС на душу населения — данные Всемирного банка (WDI online); индекс защиты прав собственности — Property Rights Alliance, 2009. IPRI Report.

Рис. 4

Отметим, что структура государственных расходов в России и в развитых странах сильно различается: у нас высокая (в последние годы значительно возросшая) доля расходов на оборону, безопасность и национальную экономику при недостаточном финансировании образования, здравоохранения и инфраструктуры⁴⁹. Как показывают данные таблицы 4, относительно ЕС и США в России (с поправкой на уровень экономического развития) наблюдается сильный перекося в сторону непроизводительных расходов, не способствующих экономическому росту.

⁴⁷ С точки зрения эффективности госрасходов институты имеют важнейшее значение. При плохих институтах единица бюджетных ассигнований приносит небольшой эффект, поэтому приходится тратить больше для достижения результата, который можно было бы получить при меньших расходах в условиях хороших институтов.

⁴⁸ В этих странах уровень развития общественных институтов в 1,5 раза превышает российский.

⁴⁹ См.: Дробышевский и др., 2011; Кнобель, Соколов, 2012.

**Расходы бюджета расширенного правительства
в России, ЕС и США (в % ВВП)**

	Россия	Россия	ЕС-25	США
	2007–2011	2012	2007–2011	2007–2011
Расходы,	37,1	37,3	48,9	40,6
в том числе:				
национальная оборона	2,7	3,0	1,3	4,8
национальная безопасность и правоохранительная деятельность	2,8	3,1	1,7	2,2
национальная экономика	5,5	5,3	5,0	4,0
образование	4,2	4,2	5,6	6,5
здравоохранение	3,8	3,7	6,5	8,5

Источники: данные Евростата, ОЭСР, Казначейства России.

Обобщая мировой опыт и сложившиеся тенденции в российской экономике, можно сформулировать ряд выводов. На их основе разработаны представленные далее конкретные меры в области бюджетного стимулирования экономического роста.

Во-первых, ограничены возможности краткосрочных бюджетных мер государственной политики, сглаживающих колебания экономической активности. Предпосылки, при которых эффективны краткосрочные меры стимулирования, в России не выполнены, выпуск не реагирует (или слабо реагирует) на увеличение государственных расходов.

Во-вторых, отсутствуют возможности наращивать государственные расходы в средне- и долгосрочной перспективе. Предпосылки долгосрочного роста необходимо создавать, изменяя структуру государственных расходов, сокращая непроизводительные и увеличивая производительные, при одновременной качественной трансформации бюджетных институтов для повышения эффективности государственных расходов.

В-третьих, меры бюджетной политики по стимулированию роста должны быть направлены прежде всего на увеличение объемов и улучшение качества факторов производства (человеческого и физического капитала) и на повышение совокупной факторной производительности (предоставляемых услуг инфраструктуры, транспорта и связи).

Направления бюджетного стимулирования экономического роста

Меры, сформулированные в данном разделе, представляют собой адаптированные к текущей макроэкономической ситуации предложения по бюджетной политике из Стратегии-2020⁵⁰. Предлагаемый бюджетный маневр в рамках всей бюджетной системы, который должен быть осуществлен за 3–5 лет, означает увеличение на 3 п. п. производительных расходов бюджета расширенного правительства.

⁵⁰ <http://2020strategy.ru/>; см. также: Дробышевский, Синельников, 2012.

Эти расходы обеспечивают повышение качества предпринимательского и инвестиционного климата в стране, улучшение человеческого потенциала и способствуют формированию современной транспортной и инженерной инфраструктуры⁵¹. Одновременно непроизводительные расходы необходимо сократить на 3 п. п. ВВП. Целесообразно увеличить расходы бюджета расширенного правительства на образование на 1,2 п. п. ВВП, на здравоохранение — на 1,0 п. п., на дорожное хозяйство — на 0,8 п. п. ВВП. При этом необходимо сократить расходы на правоохранительную деятельность на 0,9 п. п. ВВП, на оборону — на 1,1 п. п., на национальную экономику и ЖКХ (без дорожного хозяйства) — на 1,0 п. п. ВВП.

Человеческий капитал и трудовые ресурсы. В сфере образования нужно широко применять эффективный контракт с профессорско-преподавательским составом вузов и средних школ, предусматривая увеличение средней заработной платы, реструктурировать сеть образовательных учреждений для повышения ее эффективности, развивать систему технического бакалавриата, создавать новые образовательные технологии для подготовки специалистов, ориентированных на потребности экономики, совершенствовать методы измерения качества образования. Важными компонентами его повышения должны стать дальнейшее участие государства в реализации модернизационных мероприятий в региональных системах образования для развития сети учреждений дошкольного и общего образования, повышение уровня технического и учебного оснащения вузов и школ, совершенствование стипендиального обеспечения обучающихся, улучшение социального положения педагогических работников, дальнейшее поэтапное внедрение нормативно-подушевого финансирования.

В сфере *здравоохранения* необходимо последовательно улучшать качество образования медицинских работников одновременно с некоторым количественным уменьшением числа обучающихся, поддерживать на современном уровне техническое оснащение больниц и поликлиник. Развитие системы обязательного медицинского страхования должно сопровождаться внедрением системы оценки медицинских технологий, конкретностью в описании набора медицинских услуг, оказываемых за счет ОМС, выравниванием условий предоставления медицинской помощи по программе ОМС государственными и частными организациями. К важнейшим мерам по улучшению здоровья населения относятся повышение информированности граждан о состоянии их здоровья и лечения (на основе использования электронных карт пациентов) и внедрение сберегательных медицинских счетов (замена системы дополнительного лекарственного обеспечения).

Совокупная факторная производительность. Постепенный рост расходов на развитие транспортной инфраструктуры (автодороги, аэропорты, порты) позволит повысить эффективность производства в долгосрочном периоде. Новые инфраструктурные проекты, в том числе с привлечением частных инвесторов, должны быть оптимизированы

⁵¹ Сравнение структуры бюджета РФ с различными странами и оценку бюджетной политики РФ в среднесрочной перспективе подробнее см. в: Кнобель, Соколов, 2012.

с точки зрения не только затрат на строительство, но и снижения стоимости содержания и обслуживания (переход к контрактам жизненного цикла и концессиям). В то же время определенную часть необходимого увеличения расходов можно отнести за пределы 2020 г., чтобы в краткосрочной перспективе избежать роста стоимости строительства и снижения эффективности использования финансовых средств (в условиях ограниченных производственных мощностей строительной отрасли).

В области *энергетической инфраструктуры* ключевыми задачами будут совершенствование технологической процедуры присоединения к электросетям, внедрение конкуренции в тепловой электроэнергетике, развитие малой распределенной генерации и модернизация коммунальной энергетики с внедрением когенерации.

В сфере *национальной обороны* снизить расходы можно за счет сокращения численности Вооруженных сил в два и более раза до среднего уровня по странам ОЭСР, при полном переходе на комплектование по контракту. Необходим дальнейший перевод военнослужащих на гражданскую службу и оптимизация сопутствующих расходов при обеспечении надлежащего антикоррупционного контроля за их осуществлением (аутсорсинг услуг по обслуживанию и ремонту техники, содержанию и эксплуатации объектов и инфраструктуры и т. д.). Количественное сокращение армии, кроме экономии государственных расходов, позволит высвободить трудовые ресурсы из отрасли, в которой они не используются производительно⁵². Повышение прозрачности расходов за счет снижения доли закрытых ассигнований на национальную оборону в бюджете обеспечит информационную основу для оптимизации данной статьи расходов.

В сфере *национальной безопасности и правоохранительной деятельности* уменьшить расходы можно за счет резкого сокращения численности служащих до уровня, соответствующего средним показателям по странам ОЭСР, ликвидации дублирующих подразделений и ведомств, освобождения их от несвойственных и ненужных функций, перевода части сотрудников МВД и других органов на гражданскую службу, информатизации отрасли. Необходимо поддерживать справедливое соотношение между уровнем доходов сотрудников правоохранительных органов и средней заработной платой в экономике (в том числе по регионам) для снижения коррупционной составляющей взаимоотношений с гражданами.

Для сокращения расходов на *национальную экономику* нужно уменьшить присутствие государства в конкурентных отраслях при повышении конкурентоспособности организаций с государственным участием в стратегических отраслях экономики. Для этого следует продолжить приватизацию ОАО «Совкомфлот», ОАО «Сбербанк России», ОАО «РусГидро», ОАО «Роснефть», передать в частный сектор часть функций ГК «Ростех», ОАО ОАК, ОАО ОСК, ФГУП «Росморпорт», ГК «Автодор». Нужно прекратить государственную финансовую поддержку предприятий, существенно искажающую рыночные условия и приводящую к снижению интереса со стороны

⁵² См.: Фридмен, 2010.

частных инвесторов к отдельным секторам экономики. Следует приватизировать более 1300 акционерных обществ, из которых около $\frac{1}{4}$ относятся к непроизводственной сфере (оказание услуг, торговля, финансы), около $\frac{1}{4}$ — к организациям в сфере сельского хозяйства, 20% — сфере промышленности, 15% — сфере строительства.

В то же время в секторах, в которых имеют место «провалы рынка», государство должно вернуться к выполнению функций регулирования взаимоотношений, отданных в частные руки и показавших свою неэффективность. Это в первую очередь жилищно-коммунальное хозяйство (обеспечение эффективности деятельности товариществ собственников жилья); электроэнергетика (присоединение к электросетям); железнодорожные перевозки (доступ к инфраструктуре).

Чтобы осуществить данные преобразования, надо оптимизировать объемы финансирования государственных программ, реализуемых в рыночных секторах экономики. Необходимо сократить расходы на государственный заказ, в том числе компаниям с государственным участием по государственным программам «Развитие промышленности и повышение ее конкурентоспособности», «Развитие авиационной промышленности», «Развитие судостроительной промышленности», «Развитие электронной и радиоэлектронной промышленности», «Развитие фармацевтической и медицинской промышленности».

Отдельно отметим необходимость поэтапно сокращать скрытое субсидирование экономики за счет низких цен на энергоносители (из-за наличия экспортных пошлин на нефть происходит субсидирование экономики в размере около 4% ВВП)⁵³. При этом, как показывает анализ, не столько стимулируется производство конкурентоспособной продукции и субсидируются конечные потребители энергоресурсов, сколько маскируется неэффективность производителей прежде всего в нефтепереработке, использующих убыточные при мировых ценах технологии.

* * *

Простых мер бюджетного или денежного стимулирования экономического роста, которые дают быстрый эффект, к сожалению, не существует. Быстро и безболезненно важные реформы провести очень трудно. Возможности краткосрочных бюджетных мер государственной политики, сглаживающих колебания экономической активности, ограничены. Предпосылки, при которых эффективны краткосрочные меры стимулирования, в России не выполнены, выпуск крайне слабо реагирует на увеличение государственных расходов. При этом возможности наращивать государственные расходы в средне- и долгосрочной перспективе также отсутствуют. В результате единственным решением остаются поиск и формирование предпосылок долгосрочного роста как в структуре расходов, так и в бюджетных институтах: меры должны быть направлены на увеличение объемов и улучшение качества факторов производства (человеческого и физического капитала), на повы-

⁵³ См.: Идрисов, Синельников, 2012; Бобылев и др., 2012.

шение совокупной факторной производительности, в том числе путем развития инфраструктуры, транспорта и связи, совершенствования общественных институтов. При этом глубина этих мер критически зависит от политической воли и готовности руководства страны к реформам.

Список литературы

- Акерлоф Дж., Шиллер Р.* (2010). Spiritus Animalis, или Как человеческая психология управляет экономикой и почему это важно для мирового капитализма. М.: Юнайтед Пресс. [Akerlof G. A., Shiller R. J. (2010). Animal Spirits. How Human Psychology Drives the Economy, and Why It Matters for Global Capitalism. Moscow: United Press.]
- Бобылев Ю. Н., Идрисов Г. И., Синельников-Мурылев С. Г.* (2012). Экспортные пошлины на нефть и нефтепродукты: необходимость отмены и сценарный анализ последствий // Научные труды Института экономической политики. № 161. [Bobylev Yu. N., Idrisov G. I., Sinelnikov-Murylev S. G. (2012). Export Duties on Oil and Oil Products: Cancel Expediency and Scenario Analysis // IEP Working Paper No 161.]
- Гайдар Е. Т.* (1987). Краткосрочные и долгосрочные цели в экономике // Коммунист. № 10. С. 77–98. [Gaidar E. T. (1987). Short and Long Run Goals in Economy // Communist. No 10. P. 77–98.]
- Гайдар Е. Т.* (1997). Аномалии экономического роста. М.: Евразия. [Gaidar E. T. (1997). Anomalies of Economic Growth. M.: Eurasia.]
- Гайдар Е. Т.* (2005). Долгое время. Россия в мире: очерки экономической истории. 3-е изд. М.: Дело. [Gaidar E. T. (2005). A Long Time. Russia in the World: Essays on Economic History. 3rd ed. Moscow: Delo.]
- Глазьев С. Ю.* (2013). О целях, проблемах и мерах государственной политики развития и интеграции. Научный доклад. www.glazev.ru/econom_polit/305/. [Glaziev S. Yu. (2013). On Goals, Problems and Measures of State Policy for Development and Integration. Research Paper.]
- Дробышевский С. М.* (2009). «Мягкий» и «жесткий» сценарии развития экономики РФ в среднесрочной перспективе // Экономическая политика. № 1. С. 69–76. [Drobyshevsky S. M. (2009). “Soft” and “Strong” Scenarios of Russian Economy Development in the Middle-Run Perspective // Ekonomicheskaya Politika. No 1. P. 69–76.]
- Дробышевский С., Кадочников П., Синельников-Мурылев С.* (2007). Некоторые вопросы денежной и курсовой политики в России в 2000–2006 годах и на ближайшую перспективу // Вопросы экономики. № 2. С. 4–25. [Drobyshevsky S., Kadochnikov P., Sinelnikov-Murylev S. (2007). Some Issues of Monetary and Exchange Rate Policy in Russia in 2000–2006 and in the Short-term Outlook // Voprosy Ekonomiki. No 2. P. 4–25.]
- Дробышевский С., Синельников-Мурылев С., Соколов И.* (2011). Эволюция бюджетной политики России в 2000-е годы: в поисках финансовой устойчивости национальной бюджетной системы // Вопросы экономики. № 1. С. 4–25. [Drobyshevsky S., Sinelnikov-Murylev S., Sokolov I. (2011). Transformation of Budgetary Policy in Russia during the 2000s: in Quest of National Fiscal Sustainability // Voprosy Ekonomiki. No 1. P. 4–25.]
- Дробышевский С., Малинина Т., Синельников-Мурылев С.* (2012). Основные направления реформирования налоговой системы на среднесрочную перспективу // Экономическая политика. № 3. С. 20–38. [Drobyshevsky S., Malinina T., Sinelnikov-Murylev S. (2012). The Main Directions of Reforming the Tax System in the Medium Term Perspective // Ekonomicheskaya Politika. No 3. P. 20–38.]
- Дробышевский С., Назаров П.* (2012). Оценка бюджетного и налогового мультипликатора в Российской Федерации. М.: РАНХиГС. [Drobyshevsky S., Nazarov P. (2012). Estimating Budget and Tax Multiplier in Russia. Moscow: RANEPА.]

- Дробышевский С., Синельников-Мурылев С.* (2012). Макроэкономические предпосылки реализации новой модели роста // Вопросы экономики. № 9. С. 4–24. [Drobyshevsky S., Sinelnikov-Murylev S. (2012). Macroeconomic Preconditions of Realization of a New Growth Model // Voprosy Ekonomiki. No 9. P. 4–24.]
- Идрисов Г. И., Синельников-Мурылев С. Г.* (2012). Модернизация или консервация: роль экспортной пошлины на нефть и нефтепродукты // Экономическая политика. № 3. С. 5–19. [Idrisov G. I., Sinelnikov-Murylev S. G. (2012). Modernization or Conservation: the Role of Export Duties on Oil and Oil Products // Ekonomicheskaya Politika. No 3. P. 5–19.]
- Истерли У.* (2006). В поисках роста. Приключения и злоключения экономистов в тропиках. М.: Институт комплексных стратегических исследований. [Easterly W. R. (2006). The Elusive Quest for Growth: Economists' Adventures and Misadventures in the Tropics. Moscow: Institute for Complex Strategic Studies.]
- ИЭПП* (2009). Финансовый кризис в России и в мире / Под ред. Е. Т. Гайдара. М.: Проспект. [IEP (2009). World Financial Crisis in Russia / E. T. Gaidar (ed.). Moscow: Prospect.]
- ИЭПП* (2013). Российская экономика в 2012 году. Тенденции и перспективы. Вып. 34. М.: Институт Гайдара. [IEP (2013). Russian Economy in 2012: Trends and Outlooks. Iss. 34. Moscow: Gaidar Institute for Economic Policy.]
- Казакова М. В.* (2009). Вклад нефтегазового сектора в динамику экономических показателей в России и в мировой практике // Российский внешнеэкономический вестник. № 8. [Kazakova M. V. (2009). Oil and Gas Sector Impact to Russian Economic Indexes // Russian Foreign Economic Journal. No 8.]
- Казакова М. В., Синельников-Мурылев С. Г.* (2009). Конъюнктура мирового рынка энергоносителей и темпы экономического роста в России // Экономическая политика. № 5. С. 118–135. [Kazakova M. V., Sinelnikov-Murylev S. G. (2009). Economic Situation on the World Energy Carriers Market and Rates of Economic Growth in Russia // Ekonomicheskaya Politika. No 5. P. 118–135.]
- Кейнс Дж. М.* (1978). Общая теория занятости, процента и денег. М.: Прогресс. [Keynes J. M. (1978). General Theory of Employment, Interest and Money. Moscow: Progress.]
- Кнобель А. Ю., Соколов И. А.* (2012). Оценка бюджетной политики РФ на среднесрочную перспективу // Экономическое развитие России. № 12. С. 23–32. [Knobel A. Yu., Sokolov I. A. (2012). Assessment of Russian Budget Policy System in the Medium Term Perspective // Ekonomicheskoe Razvitie Rossii. No 12. P. 23–32.]
- Кругман П.* (2009). Кредо либерала. М.: Европа. [Krugman P. (2009). The Conscience of a Liberal. Moscow: Europa.]
- Мая В.* (2010). Экономическая политика 2009 года: между кризисом и модернизацией // Вопросы экономики. № 2. С. 4–25. [Mau V. (2010). Economic Policy in 2009: Between the Crisis and Modernization // Voprosy Ekonomiki. No 2. P. 4–25.]
- Мая В.* (2011). Экономическая политика 2010 года: в поисках инноваций // Вопросы экономики. № 2. С. 4–22. [Mau V. (2011). Economic Policy in 2010: In Search of Innovations // Voprosy Ekonomiki. No 2. P. 4–22.]
- Мая В.* (2012). Экономика и политика в 2011 году: глобальный кризис и поиск новой модели роста // Вопросы экономики. № 2. С. 4–26. [Mau V. (2012). Economy and Policy in 2011: Global Crisis and Search for a New Model of Growth // Voprosy Ekonomiki. No 2. P. 4–26.]
- Мая В.* (2013). Между модернизацией и застоем: экономическая политика 2012 года // Вопросы экономики. № 2. С. 4–23. [Mau V. (2013). Between Modernization and Stagnation: Economic Policy in 2012 // Voprosy Ekonomiki. No 2. P. 4–23.]
- Синельников-Мурылев С., Архипов С., Дробышевский С., Баткибеков С., Трунин И.* (1998). Кризис финансовой системы России: основные факторы и экономическая политика // Вопросы экономики. № 11. С. 36–64. [Sinelnikov-Murylev S., Arhipov S., Drobyshevsky S., Batkibekov S., Trunin I. (1998). Crisis of the Financial System in Russia: Main Factors and Economic Policy // Voprosy Ekonomiki. No 11. P. 36–64.]

- Фридмен М.* (2010). Почему бы не сделать армию контрактной? // inLiberty: свободная среда. www.inliberty.ru/library classic/1862. [Friedman M. (2010). Why Not a Volunteer Army?]
- Энтов Р., Радыгин А., Межеряупс И., Швецов П.* (2006). Корпоративное управление и саморегулирование в системе институциональных изменений. М.: ИЭПП. www.iepp.ru. [Entov R., Radygin A., Mezheraupis I., Shvetsov P. (2006). Corporate Governance and Self-regulation in Institutional Changes System. Moscow: IEP.]
- Юдаева К.* (2011). Эффективность госрасходов в России // Обзор Центра макроэкономических исследований Сбербанка России. [Yudaeva K. (2011). Government Spending Efficiency in Russia // Review of the Center for Macroeconomic Studies, Sberbank.]
- Acemoglu D., Johnson S., Robinson J. A.* (2005). Institutions as the Fundamental Cause of Long-Run Growth // Handbook of Economic Growth. Amsterdam: Elsevier.
- Alesina A., Ardagna S., Perotti R., Schiantarelli F.* (1999). Fiscal Policy, Profits and Investment // NBER Working Paper. No 7207.
- Arrow K. J., Dasgupta P., Goulder L. H., Mumford K. J., Oleson K.* (2010). Sustainability and the Measurement of Wealth // NBER Working Paper. No 16599.
- Aschauer D. A.* (1989). Is Public Expenditure Productive? // Journal of Monetary Economics. Vol. 23, No 2. P. 177–200.
- Baldacci E., Clements B., Gupta S., Cui Q.* (2008). Social Spending, Human Capital, and Growth in Developing Countries // World Development. Vol. 36, No 8. P. 1317–1341.
- Barro R.* (1990). Government Spending in a Simple Model of Endogenous Growth // Journal of Political Economy. Vol. 98. P. 103–125.
- Barro R. J.* (1991). Economic Growth in a Cross Section of Countries // The Quarterly Journal of Economics. Vol. 106, No 2. P. 407–443.
- Barro R.* (1996). Determinants of Economic Growth: a Cross-Country Empirical Study // NBER Working Paper. No 5698.
- Barro R. J., Lee J. W.* (1993). International Comparisons of Educational Attainment // Journal of Monetary Economics. Vol. 32, No 3. P. 363–394.
- Barro R., Sala-i-Martin X.* (1992). Convergence // Journal of Political Economy. Vol. 100. P. 223–258.
- Barro R., Sala-i-Martin X.* (1995). Economic Growth. N.Y.: McGraw Hill.
- Blanchard O., Perotti R.* (2002). An Empirical Characterization of the Dynamic Effects of Changes in Government Spending and Taxes on Output // The Quarterly Journal of Economics. Vol. 117, No 4. P. 1329–1368.
- Bose N., Haque M. E., Osborn D. R.* (2007). Public Expenditure and Economic Growth: A Disaggregated Analysis for Developing Countries // The Manchester School. Vol. 75, No 5. P. 533–556.
- Bruno M., Sachs J.* (1982). Input Price Shocks and the Slowdown in Economic Growth: The Case of UK Manufacturing // The Review of Economic Studies. Vol. 49, No 5. P. 679–705.
- Devarajan S., Swaroop V., Zou H.* (1997). The Composition of Public Expenditure and Economic Growth // Journal of Monetary Economics. Vol. 37. P. 313–344.
- Dicle B., Dicle M. F.* (2010). Military Spending and GDP Growth: Is There a General Causal Relationship? // Journal of Comparative Policy Analysis. Vol. 12, No 3. P. 311–345.
- Dunne J. P., Uye M.* (2009). Military Spending and Development // The Global Arms Trade. Europa / A. Tan (ed.). L.: Routledge.
- Durlauf S., Johnson P., Temple J.* (2005). Growth Econometrics // Handbook of Economic Growth. Amsterdam: Elsevier.
- Easterly W., Rebelo S.* (1993). Fiscal Policy and Economic Growth // Journal of Monetary Economics. Vol. 32, No 3. P. 417–458.
- European Commission* (2012). The Quality of Public Expenditures in the EU // European Economy. Occasional Papers 125.
- Feldstein M.* (1996). The Missing Piece in Policy Analysis: Social Security Reform // The American Economic Review. Vol. 86, No 2, May. P. 1–14.

- Giordano R., Momigliano S., Neri S., Perotti R. (2008). The Effects of Fiscal Policy in Italy: Evidence from a VAR Model // Banca d'Italia Working Papers. January.
- Gupta S., Clements B., Baldacci E., Mulas-Granados C. (2005). Fiscal Policy, Expenditure Composition, and Growth in Low-income Countries // Journal of International Money and Finance. Vol. 24, No 3. P. 441–463.
- Helpman E. (2004). The Mystery of Economic Growth. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Hicks J. A. (1950). Contribution to the Theory of the Trade Cycle. Oxford: Clarendon.
- IMF (1995) Unproductive Public Expenditures: A Pragmatic Approach to Policy Analysis // IMF Pamphlet Series. No 48.
- IMF (2007). Rapid Growth in Transition Economies: Growth-Accounting Approach, by Garbis Iradian // IMF Working Paper. No WP/07/164.
- Islam N. (1995). Growth Empirics: A Panel Data Approach // The Quarterly Journal of Economics. Vol. 110, No 4. P. 1127–1170.
- Ito T. (2000). Perspectives on Asian Economic Growth: Neoclassical Growth vs. Flying Geese Growth // East Asian Economic Growth with Structural Change: Neoclassical Growth Theory vs. Flying Geese Pattern / T. Ito, T. Sonobe, A. Shibata, K. Fukao (eds.). Tokyo: Economic Research Institute.
- King R., Plosser C., Rebelo S. (1988). Production, Growth and Business Cycles: I. The Basic Neoclassical Model // Journal of Monetary Economics. Vol. 21. P. 195–232.
- Klein L. (1950). Economic Fluctuations in the United States 1921–1940. N. Y.: Wiley.
- Kneller R., Bleaney M., Gemell N. (1999). Fiscal Policy and Growth: Evidence from OECD Countries // Journal of Public Economics. Vol. 74. P. 171–190.
- Krueger A. O. (1990). Government Failures in Development // Journal of Economic Perspectives. Vol. 4, No 3. P. 9–23.
- Kydland F., Prescott E. (1982). Time to Build and Aggregate Fluctuations // Econometrica. Vol. 50, No. 6. P. 1345–1370.
- Lucas Jr. R. E. (1988). On the Mechanics of Economic Development // Journal of Monetary Economics. Vol. 22, No 1. P. 3–42.
- Lucas R., Sargent T. (1978). After Keynesian Macroeconomics // After the Phillips Curve: Persistence of High Inflation and High Unemployment / Federal Reserve Bank of Boston. P. 49–72.
- Mankiw N. G., Romer D., Weil D. N. (1992). A Contribution to the Empirics of Economic Growth // The Quarterly Journal of Economics. Vol. 107, No 2. P. 407–437.
- Mehlum H., Moene K. O., Torvik R. (2006). Institutions and the Resource Curse // The Economic Journal. Vol. 116, No 508. P. 1–20.
- Mokyr J. (2005). Long-term Economic Growth and the History of Technology // Handbook of Economic Growth. Amsterdam: Elsevier.
- Monacelli T., Perotti R. (2008). Fiscal Policy, Wealth Effect and Markups // NBER Working Paper. No 14584.
- Mountford A., Uhlig H. (2008). What Are the Effects of Fiscal Policy Shocks? // NBER Working Paper. No 14551.
- Perotti R. (2004). Estimating the Effects of Fiscal Policy in OECD Countries / IGER Working Paper.
- Rodrik D. (ed.) (2003). In Search of Prosperity: Analytic Narratives on Economic Growth. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Rodrik D. (2005). Growth Strategies // Handbook of Economic Growth. Amsterdam: Elsevier.
- Romer P. M. (1994). The Origins of Endogenous Growth // The Journal of Economic Perspectives. Vol. 8, No 1. P. 3–22.
- Sachs J., Warner A. (1995). Natural Resource Abundance and Economic Growth // NBER Working Paper. No W5398.
- Sachs J., Warner A. (1997). Fundamental Sources of Long-Run Growth // American Economic Review Papers and Proceedings. Vol. 87, No 2. P. 184–188.
- Samuelson P. (1939). Interaction between the Multiplier Analysis and the Principle of Acceleration // Review of Economic and Statistics. Vol. 21, No 2. P. 75–78.

- Sargent T., Wallace N. (1975). "Rational" Expectations, the Optimal Monetary Instrument, and the Optimal Money Supply Rule // *Journal of Political Economy*. Vol. 83, No 2. P. 241–254.
- Sargent T., Wallace N. (1981). Some Unpleasant Monetarist Arithmetic // *Federal Reserve Bank of Minneapolis. Quarterly Review*. Autumn.
- Solow R. M. (1956). A Contribution to the Theory of Economic Growth // *Quarterly Journal of Economics*. Vol. 70, No 1. P. 65–94.
- Solow R. (1957). Technical Change and Aggregate Production Function // *Review of Economics and Statistics*. Vol. 39, No 3. P. 312–320.
- Stiglitz J., Sen A., Fitoussi J.-P. (2010). *Mismeasuring Our Lives: Why GDP Doesn't Add up*. Report of the Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress. N. Y.; L.: New Press.
- Tanzi V., Zee H. (1997). Fiscal Policy and Long-Run Growth // *Staff Papers / International Monetary Fund*. Vol. 44, No 2. P. 179–209.
- Treisman D. (2010). Rethinking Russia: Is Russia Cursed by Oil? // *Journal of International Affairs*. Vol. 63, No 2. P. 85–102.
- World Bank (2006). *Fiscal Policy for Growth and Development: An Interim Report / Background Paper for the Development Committee Meetings*.
- World Bank (2007). *Fiscal Policy for Growth and Development: Further Analysis and Lessons from Country Case Studies / Background Paper for the Development Committee Meetings*.
- World Bank (2010). *The Changing Wealth of Nations: Measuring Sustainable Development in the New Millennium*. Washington, DC.
- World Bank (2013). *Is Fiscal Policy the Answer? A Developing Country Perspective / B. Moreno-Dodson (ed.)*. Washington, DC.
- Young A. (1995). The Tyranny of Numbers: Confronting the Statistical Realities of the East Asian Growth Experience // *Quarterly Journal of Economics*. Vol. 110, No 3. P. 641–680.
-

Budget Policy and Economic Growth

Georgy Idrisov^{1,2,*}, Sergey Sinelnikov-Murylev^{1,2,3}

Authors affiliation: ¹Gaidar Institute for Economic Policy; ²Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration; ³Russian Foreign Trade Academy (Moscow, Russia). *Corresponding author, email: idrisov@iep.ru.

The paper analyzes the prior approaches to budget policy implementation in the context of accelerating economic growth. The authors review the academic issues of short and long term economic growth and discuss the Russian budget policy opportunities and constraints. The authors conclude that (1) in the current situation Russia has quite limited budget measures to smooth economic growth; (2) options to raise total government spending in short and middle-run perspective are absent, and, thus, (3) it is needed to change the expenditure structure along with transforming budget institutions in order to create preconditions for long-run economic growth.

Keywords: economic growth, budget policy, government spending.

JEL: O23, O4, H5.