

ФАКТОРЫ ЭФФЕКТИВНОСТИ АНТИКРИЗИСНОЙ ФИСКАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ ГОСУДАРСТВА В УСЛОВИЯХ ПОСТКРИЗИСНОЙ ДИНАМИКИ

© 2011 О.И. Пилипенко

доктор экономических наук, профессор
Российский университет дружбы народов, г. Москва
E-mail: OET2004@yandex.ru

Центральным институтом, способным изменить в среднесрочной перспективе W-образную или L-образную формы экономического цикла в классические экономическую депрессию и экономический рост, оказалось государство. Располагая таким мощным механизмом воздействия на национальные экономику и финансы, как денежно-кредитная и бюджетно-налоговая политика, оно объективно превратилось в единственного экономического агента, который имеет соответствующий потенциал и административные возможности для поддержания воспроизводственного процесса на стадиях формирования ресурсной базы национальных финансовых и нефинансовых организаций и сбыта товаров, услуг и финансовых продуктов.

Ключевые слова: денежно-кредитная политика, бюджетно-налоговая политика, контрциклический потенциал, глобальный кризис, глобальная экономика, стабилизация экономики, структурные ограничения.

В условиях, когда ожидаемый от денежно-кредитной политики антикризисный эффект во всех странах мира, включая Россию, оказался более чем скромным, фундаментальным стал вопрос о контрциклическом потенциале бюджетно-налоговой политики. Высокую научную и практическую значимость эта проблема приобрела в России в связи с серьезным ухудшением состояние национальной экономики в конце 2008 - в 2009 гг. и очевидностью в 2011 г. серьезных институциональных (структурных) ограничений на пути выхода страны и глобальной экономики на стабильную траекторию развития.

Традиционно наиболее эффективными считались инструменты денежно-кредитной политики в системе мер по профилактике кризисных явлений в макроэкономике. Однако современный финансовый кризис показал, что монетарное воздействие государства на макроэкономический цикл на стадии кризиса не дало ожидаемых результатов. Подтверждает это падение валового внутреннего продукта (ВВП) России, которое могло бы возрасти всего на 2 процентных пункта (до 10 %) в случае отсутствия массивной финансовой помощи со стороны монетарных органов власти (по разным оценкам, от 1,5 трлн. руб. до 1/4 ВВП)¹. В результате логически верным является теоретическая постановка проблемы об антикризисном потенциале фискальной политики государства, который в современных условиях

проявлялся, главным образом, в увеличении бюджетных расходов органов власти всех уровней.

А между тем роль налогово-бюджетной политики государства в периоды экономических спадов может быть существенно большей, что имеет серьезную практическую значимость. Отсутствие адекватной теоретической базы трактовки роли государства в аспекте антикризисного потенциала его фискальной политики в условиях, когда финансовый кризис 2008-2009 гг. продемонстрировал ограниченность контрциклической монетарной политики, отрицательно сказывается на перспективах окончательного выхода России из структурного кризиса.

Теоретически бюджетно-налоговая политика может стабилизировать цикл деловой активности двумя общими способами. Один из них заключается в использовании автоматических стабилизаторов, вытекающих из различных элементов налогово-бюджетной системы, которые естественным образом варьируют вместе с изменениями в экономической активности: например, при сокращении выпуска продукции уменьшаются налоговые поступления и увеличиваются выплаты безработным. А с другой стороны, дискреционная налогово-бюджетная политика должна предусматривать активную корректировку политики, влияющую на государственные расходы, налоги и трансферты, и часто не связана с соображениями стабилизации².

Автоматические стабилизаторы в силу своего характера оказывают незамедлительное воздействие во время спада. Однако они обычно являются побочным продуктом решения других задач налогово-бюджетной политики. Собственно размер автоматических стабилизаторов обычно связан с размерами государственного сектора, что позволяет предположить, что увеличение государственного сектора может способствовать уменьшению колебаний выпуска продукции. Однако многие утверждают, что в долгосрочной перспективе более крупный государственный сектор становится тормозом экономического роста.

Поскольку автоматические стабилизаторы часто ограничены по своему масштабу, активное использование дискреционных налогово-бюджетных мер обычно представляется как антициклический инструмент. Однако ряд ученых ставят под сомнение способность правительств обеспечивать своевременное принятие мер, а также макроэкономический эффект дискреционных налогово-бюджетных мер и долгосрочные последствия для устойчивости бюджета. По их мнению, дискреционные налогово-бюджетные меры не могут быть достаточно быстро утверждены законодательным органом, в особенности, если сравнивать с той скоростью, с которой центральный банк может менять ставку интервенции. Следовательно, существует риск того, что бюджетное стимулирование не станет действовать прежде, чем экономика начнет выходить из спада. Кроме того, как утверждают критики, меры бюджетного стимулирования вряд ли могут быть высокоадресными и, напротив, скорее всего будут вести к расточительному и искажающему экономическое равновесие расходованию государственных средств, в то время как меры со стороны доходной части бюджета более восприимчивы к давлению, оказываемому заинтересованными группами, а не к потребностям экономики.

Что касается способов проведения налогово-бюджетной политики, то страны, которые применяли сочетание мер стимулирования со стороны как доходной, так и расходной частей бюджета, испытывали менее сильный спад, чем страны, которые использовали меры только со стороны доходной или расходной части, хотя политика, основанная на мерах со стороны доходной части, обеспечивала более быстрое оживление и более высокие темпы роста в последующие годы. Ужесточение бюджета со стороны расходной части,

напротив, вело к более высоким темпам роста в годы, следующие за спадом.

Если проанализировать основные результаты с точки зрения реакции реального ВВП на 1 %-ный бюджетный стимул при использовании как основанного на эластичности, так и основанного на регрессии показателей бюджетного стимула, то полученные значения показывают воздействие на выпуск продукции в год бюджетной интервенции и три года спустя. Причем положительное значение указывает на то, что положительный бюджетный стимул ведет к росту выпуска продукции.

В странах с развитой экономикой мультипликаторы являются статистически значимыми и умеренно положительными: бюджетный стимул в размере 1 процентного пункта (п.п.) ведет к повышению роста реального ВВП приблизительно на 0,1 % с момента воздействия и к повышению на величину до 0,5 % сверх его уровня в год "0" по прошествии трех лет³. Это, в целом, соответствует эффекту, обнаруженному в предыдущих исследованиях с использованием модели структурной векторной авторегрессии, а также исследованиях на конкретных примерах.

Итак, если меры политики становятся постоянными и финансируются путем увеличения долга, то значительно более важным становится долгосрочное воздействие на предложение и долг. В случае всех налогово-бюджетных инструментов более высокий долг имеет тенденцию к вытеснению частного выпуска продукции, так как ведет к повышению реальных процентных ставок. Когда происходит постоянное увеличение трансфертов, вне зависимости от краткосрочной адаптации денежно-кредитной политики, реальные процентные ставки повышаются в долгосрочной перспективе, что ведет к сокращению выпуска продукции, или, по крайней мере, он остается неизменным. Снижение налоговых ставок, с другой стороны, уменьшает искажения предложения и, таким образом, ведет к постоянному увеличению выпуска продукции, причем это происходит в большей степени при снижении налогов на труд, нежели налогов на потребление. Перманентное снижение налоговых ставок может привести к усилению краткосрочного воздействия в зависимости от соотношения между положительным воздействием со стороны предложения и отрицательным воздействием со стороны процентных ставок. Воздействие перманентного повышения

государственных инвестиций зависит от того, обеспечат ли эти расходы более высокую норму прибыли, нежели предоставление этих ресурсов в распоряжение частных инвесторов.

В табл. 1 показано, как меняются макроэкономические переменные при бюджетном стимулировании до, во время и после спада. Очевидно, что отношение долга к ВВП повышается вслед

Таблица 1

Макроэкономические показатели за периоды до, после и во время спада экономической активности, при наличии и в отсутствии бюджетного стимула: все страны*

| Медиана | Количество наблюдений за период спада | Среднее за три года до спада | За один год до спада | Год спада | Через один год после спада | Среднее за четыре года после спада |
|---|---------------------------------------|------------------------------|----------------------|-----------|----------------------------|------------------------------------|
| Рост реального ВВП | | | | | | |
| Бюджетный стимул | 51 | 3,1 | 2,2 | -0,1 | 3,6 | 3,2 |
| Ужесточение налогово-бюджетной политики | 83 | 2,5 | 2,8 | 0,7 | 4,2 | 3,6 |
| Изменение отношения долга ВВП | | | | | | |
| Бюджетный стимул | 43 | -1,4 | -0,5 | 2,2 | 1,1 | 0,8 |
| Ужесточение налогово-бюджетной политики | 61 | 1,4 | 1,5 | 1,2 | -0,9 | -1,2 |
| Изменение скорректированного с учетом циклических колебаний первичного сальдо | | | | | | |
| Бюджетный стимул | 51 | 0,0 | -0,2 | -1,1 | 0,0 | 0,2 |
| Ужесточение налогово-бюджетной политики | 83 | 0,0 | 0,1 | 1,6 | -0,2 | 0,2 |
| Инфляция | | | | | | |
| Бюджетный стимул | 48 | 5,6 | 5,5 | 4,7 | 3,0 | 2,7 |
| Ужесточение налогово-бюджетной политики | 78 | 7,1 | 6,2 | 5,2 | 5,0 | 5,1 |
| Изменение номинального обменного курса** | | | | | | |
| Бюджетный стимул | 41 | -0,6 | 0,0 | 2,9 | -0,5 | 0,1 |
| Ужесточение налогово-бюджетной политики | 72 | 4,6 | 3,3 | 7,9 | 3,5 | 2,3 |
| Профицит счета текущих операций | | | | | | |
| Бюджетный стимул | 51 | -2,4 | -2,9 | -0,8 | -0,9 | -1,2 |
| Ужесточение налогово-бюджетной политики | 81 | -0,9 | -0,8 | 0,0 | 0,2 | -0,1 |
| Рост реальной денежной массы | | | | | | |
| Бюджетный стимул | 32 | 5,0 | 2,6 | 1,7 | 4,2 | 4,8 |
| Ужесточение налогово-бюджетной политики | 54 | 4,6 | 4,3 | 3,3 | 4,9 | 5,0 |

* Бюджетный стимул определяется в первый год спада как снижение отношения скорректированного с учетом циклических колебаний первичного сальдо к ВВП до уровня менее 0,25 процентного пункта ВВП.

** Обменный курс выражается в отношении национальной валюты к доллару США (знак + обозначает снижение курса).

Источник. IMF. World Economic Outlook. Washington, April 2010.

за бюджетным стимулированием и улучшается при ужесточении бюджета, в то время как сальдо счета текущих операций улучшается в год спада, когда происходит ужесточение, и ухудшается, когда применяется стимул⁴. Однако для других переменных результаты, в целом, являются не столь однозначными.

В частности, темпы экономического роста выше в случаях без бюджетного стимулирования, но изменение темпов роста между годом спада и первым годом после спада является несколько большим, когда действует бюджетный стимул. Эти наблюдения являются общими для стран с развитой экономикой и стран с формирующимся рынком.

Резюмируя вышесказанное, можно утверждать, что для понимания воздействия налогово-бюджетной политики необходимо учитывать уровень долга и структуру бюджетного стимула. В целом, в странах с развитой экономикой мультипликаторы являются статистически значимыми и умеренно положительными: бюджетный стимул в размере 1 п.п. ведет к повышению роста реального ВВП приблизительно на 0,1 % с момента воздействия и к повышению на величину до 0,5 % сверх его уровня в год "0" по прошествии трех лет.

Хотя в странах с формирующимся рынком эффект с момента воздействия оказывается аналогичным эффекту в странах с развитой экономикой, влияние на выпуск продукции согласно обоим показателям бюджетного стимула, напротив, неизменно оказывается отрицательным в среднесрочной перспективе: в случае этих стран дискреционная налогово-бюджетная политика, как представляется, действительно приносит больше вреда, чем пользы.

В любом случае дискреционная налогово-бюджетная политика может успешно стимулировать рост выпуска продукции, особенно если она опирается на доходную часть бюджета⁵. Однако следует проявлять осторожность при использовании пакетов мер стимулирования на фазе спада, так как данные свидетельствуют о том, что для того чтобы стимулирование было сколь угодно успешным, базовое состояние государственных финансов должно быть прочным. Это говорит о следующем: правительства должны улучшать сальдо на фазе подъема и принимать заслуживающие доверия обязательства того, что

пакеты мер стимулирования не будут угрожать устойчивости долговой ситуации.

Неутешительные экономические итоги финансового кризиса 2008-2009 гг. в России напрямую связаны с неэффективной реализацией мер по бюджетной поддержке экономики, медленным исполнением федерального бюджета. Действительно, наблюдается значительное увеличение федеральных расходов. Только за 5 мес. 2009 г. они увеличились (в номинальном выражении) на 730 млрд. руб., или на 30 % по сравнению с аналогичным периодом 2008 г. Дефицит бюджета составил почти 0,5 трлн. руб., тогда как год назад федеральный бюджет был исполнен с профицитом в 1,3 трлн. руб.

Мировой кризис оказал негативное влияние на поступления доходов федерального бюджета, которые с октября 2008 г. начали неизменно сокращаться. При этом не только упали поступления нефтегазовых доходов, напрямую зависящих от цен на нефть, но и заметному снижению вследствие общего ухудшения показателей экономической деятельности в стране подверглись ненефтегазовые доходы.

По оценкам Федерального казначейства, доходы федерального бюджета за январь-декабрь 2009 г. составили 18,8 % ВВП, что на 3,7 п.п. ВВП ниже значения в 2008 г., при этом расходы превысили уровень прошлого года на 6,4 п.п. ВВП и достигли отметки в 24,7 % ВВП. Ключевой причиной сокращения объема доходов федерального бюджета в рассматриваемом периоде как в абсолютном, так и в относительном выражении по сравнению с аналогичным периодом 2008 г. стало сокращение доли нефтегазовых доходов в бюджете. При этом если объем поступлений НДС и доходы от внешнеэкономической деятельности непосредственно зависели от динамики мировых цен на углеводороды, а также от темпов их добычи и уровня обменного курса рубля, то размеры структурных (ненефтегазовых) поступлений обусловливались сложившимся состоянием национальной экономики.

Доходы федерального бюджета без учета совокупных инвестиционных доходов Резервного фонда и Фонда национального благосостояния (ФНБ) в размере 205,1 млрд. руб. и 63,4 млрд. руб., соответственно, зачисленных в бюджет в январе 2009 г., а также процентов по депозитам ФНБ в ВЭБе в объеме 4,1 млрд. руб. оказались существенно ниже доходов 2008 г. (см. табл. 2).

Таблица 2

Основные параметры федерального бюджета РФ в 2008-2009 гг.

| | 2008 г. | | 2009 г. | | % к бюджетной росписи | Отклонение | |
|---|-----------|-------|-----------|-------|-----------------------|------------|----------|
| | млрд руб. | % ВВП | млрд руб. | % ВВП | | млрд руб. | п.п. ВВП |
| Доходы | 9274,1 | 22,5 | 7336,8 | 18,8 | 109,3 | -1937,3 | -3,7 |
| В том числе: | | | | | | | |
| нефтегазовые доходы | 4389,4 | 10,6 | 2983,9 | 7,6 | 145,1 | -1405,5 | -3,0 |
| Расходы | 7566,6 | 18,3 | 9636,8 | 24,7 | 97,0 | 2070,2 | -6,4 |
| Профицит (дефицит) федерального бюджета | 1707,5 | 4,2 | -2300,0 | -5,9 | 78,1 | -4007,6 | -10,1 |
| Нефтегазовый дефицит | -2681,9 | -6,5 | -5283,9 | -13,5 | 95,7 | -2628,2 | -7,0 |
| Оценка ВВП | 41256,0 | | 39016,1 | | | | |

Источник. Составлено по данным Министерства финансов РФ, ИЭПП.

Основной причиной существенного роста расходов федерального бюджета стала необходимость реализации стимулирующих мер, направленных на сглаживание негативного эффекта от мирового финансового кризиса и связанных с этим экономических и социальных последствий. Особо следует отметить, что, наряду с бюджетным финансированием, для реализации антикризисной программы правительство РФ активно использовало квазибюджетные источники, в частности средства Банка России, внебюджетных фондов, госкорпораций, налоговые кредиты и пр.

В результате расширения объемов финансирования из федерального бюджета в 2009 г. при сохранении начавшейся в 2008 г. негативной динамики сокращения поступлений бюджетных доходов федеральный бюджет за 2009 г. был исполнен с дефицитом в 5,9 % ВВП при размере нефтегазового дефицита -13,5 % ВВП.

Финансирование масштабных мероприятий по поддержке экономики страны без привлечения внешних заимствований стало возможно благодаря накопленным в период экономического роста финансовым резервам. Именно средства нефтегазовых фондов фактически стали основными источниками обеспечения сбалансированности федерального бюджета в 2009 г. Как видно из табл. 2, на финансирование бюджетных расходов было выделено из Резервного фонда порядка 3,0 трлн. руб. Данное обстоятельство позволяет констатировать, что идея формирования нефтегазовых фондов полностью оправдала себя и может быть занесена в актив проводимой в стране бюджетной политики.

Массированные фискальные меры антикризисной нацеленности в России не смогли нивелировать негативную макроэкономическую дина-

мику: ВВП снизился по сравнению с 2008 г. на 7,9 %. При этом особенно пострадала его инвестиционная составляющая. Инвестиции в основной капитал упали на 17 %, в строительство и обрабатывающие производства - на 16 %, хотя в 2007 г. и на протяжении ряда предыдущих лет эти параметры экономики имели опережающую динамику по сравнению с ВВП.

Только реальные располагаемые доходы, по данным статистики, сохранили небольшой рост - на 1,2 % - в основном благодаря повышению пенсий; средняя реальная начисленная заработная плата снизилась на 2,8 %, оборот розничной торговли - на 5,5 %. Инфляция опустилась до самых низких значений за период после кризиса 1998 г. и составила 8,8 %, что чуть ниже, чем в 2006 г., когда она впервые за это время опустилась до однозначной величины в 9 %. Цены производителей с наступлением острой фазы кризиса в конце 2008 г. стали падать (декабрь к декабрю на 7 %), чтобы хоть как-то расширить спрос, но в 2009 г. началось их устойчивое повышение, опередившее рост индекса потребительских цен и составившее к концу года 13,9 %.

Практически за весь период экономического роста удавалось обеспечивать профицит государственного бюджета, который являлся важным фактором макроэкономической стабильности. В кризисный 2009 г. его сменил весьма значительный дефицит, составивший по федеральному бюджету 5,9 %, а по консолидированному 6,2 % ВВП. На финансирование дефицита бюджета была направлена значительная часть Резервного фонда, который сократился с 4,03 до 1,83 трлн. руб., или на 55 %. Фонд национального благосостояния удалось сохранить, его объем даже немного увеличился. Другую основу макроэкономической

устойчивости составляло положительное сальдо платежного баланса, определяемое преимущественно положительным итогом торгового баланса. В 2009 г. положительное сальдо торгового баланса сохранилось на уровне в 112,1 млрд. долл. и было обеспечено благодаря вновь начавшемуся росту мировых цен на нефть.

Для реализации принятых антикризисных мер утвержденные ранее бюджетные расходы были снижены на 943,3 млрд. руб., но высвобожденных средств не хватило, и с их учетом на финансирование мероприятий по противодействию кризису было направлено 1,61 трлн. руб.

Расходование Резервного фонда на финансирование дефицита федерального бюджета составило 2964,8 млрд. руб., в итоге его размер уменьшился с конца 2008 г. по конец 2009 г. более чем наполовину - с 4027,6 млрд. руб. (9,8 % ВВП) до 1830,5 млрд. руб. (4,7 % ВВП). Фонд национального благосостояния немного подрос: с 2584,5 млрд. руб. (6,3 % ВВП) до 2769 млрд. руб. (7,1 % ВВП). Общий размер этих фондов сократился за год с 16 до 11,8 % ВВП. По оценкам, Резервный фонд может быть исчерпан в 2010 г.

На основании приведенных выше данных можно заключить, что лишь немногим больше 10 % фискальных мер антикризисной направленности в России можно оценить в качестве имевших сильный эффект на стадии кризиса, примерно 30 % носили умеренный антикризисный эффект, а около 60 % мер были низкоэффективными. В число мер с сильным антикризисным эффектом попали как меры прямой помощи предприятиям (государственные гарантии по кредитам), так и некоторые меры таможенной политики (отдельные протекционистские меры), меры по регулированию деятельности субъектов естественных монополий, ряд мер налоговой политики. В то же время следует отметить, оценка эффекта далеко не всегда коррелировалась с масштабом ресурсов, выделяемых государством на реализацию той или иной меры.

Заметим, что *меры с сильными антикризисными эффектами чаще имеют высокие риски неэффективного администрирования*, чем меры с относительно слабыми эффектами. Среди мер со слабыми антикризисными эффектами высокие риски администрирования характерны для 30 % мер, для мер с умеренными эффектами - для 43 %, а для мер с большим антикризисным эффектом высокие риски характерны для 57 % мер.

Представляется важным, что *большинство мер с существенным антикризисным эффектом носят компенсационный характер* (смягчают последствия кризиса), но практически нет мер, мотивирующих предприятия к реализации активной политики (технологической модернизации, диверсификации производства, освоению новых рынков и т.п.).

В условиях неустойчивой макроэкономической динамики в России и в странах мира проблема эффективной фискальной политики приобретает важное практическое значение.

В период посткризисного развития и, соответственно, необходимости поддержания финансовой стабильности модель ежегодного наращивания государственных расходов далее неприменима, в связи с чем на первый план выходят задачи сокращения бюджетного дефицита и одновременного повышения отдачи на каждый рубль бюджетных средств. Достижение этих задач власть видит в первую очередь в организации бюджетов большинства ведомств на основе программно-целевых методов, что предполагает существенное повышение доли целевых программ в составе бюджета и переход к программной классификации бюджетных расходов. Другим вектором улучшения качества управления бюджетными средствами является реформирование программы и принципов осуществления государственных закупок, в том числе в сторону существенного повышения доли государственных расходов в инновационном секторе экономики.

Основные направления повышения эффективности бюджетных расходов выбраны вполне обоснованно, в то же время общее улучшение качества управления бюджетными средствами возможно лишь при комплексном подходе к решению данной проблемы, позволяющем не только охватить максимально широкий круг используемых регулирующих инструментов, но и структурировать их применение во времени.

В данной связи система мер антикризисной бюджетно-налоговой политики должна быть нацелена, в первую очередь, на устранение отрицательной обратной связи между финансовой и экономической подсистемами. Это, прежде всего, восстановление доверия к институтам и рынкам и сокращение давления на банки по регламентации новых кредитов как части программы снижения размеров заемного капитала. Государственные органы должны определить принципы

своего поведения хотя бы на среднесрочную перспективу и не менять их по конъюнктурным соображениям. Неопределенность в ожиданиях рынка в отношении волатильности и ликвидности связана с приоритетами, которые должны обозначить власти в силу их выбора между конкурирующими требованиями: снижения морального риска или защиты от систематических рисков.

¹ Рассчитано по данным Росстата.

² Следовательно, сила автоматических стабилизаторов зависит от размера трансфертов (например, масштабов страхования от безработицы), прогрессивности налоговой системы и влияния налогов и трансфер-

тов на коэффициент участия населения в рабочей силе и спроса на работников и капитал (см.: *Нортон М., Эль-Ганейни А.* Что такое налогово-бюджетная политика? // *Финансы & развитие.* 2009. Июнь. С. 52-53).

³ *Baldacci E., Sanjeev G., Mulas-Granados C.* How Effective Is Fiscal Policy Response in Systemic Banking Crises? // IMF Working Paper. 2009. № 160. (Washington: International Monetary Fund).

⁴ *Reinhart C., Kenneth R.* The Aftermath of Financial Crises // NBER Working Paper. 2009. № 14656. (Cambridge, Massachusetts: National Bureau of Economic Research).

⁵ Fiscal Policy for the Crisis / A. Spilimbergo [et al.] // IMF Staff Position Note. 2008. № 1. (Washington: International Monetary Fund).

Поступила в редакцию 03.09.2011 г.