

---

## АНТИКРИЗИСНЫЙ ПОТЕНЦИАЛ ФИСКАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ ГОСУДАРСТВА В РОССИИ

© 2012 В.С. Игнатьев

кандидат экономических наук

Академия труда и социальных отношений, г. Москва

E-mail: Zuslik1@rambler.ru

Рассматриваются проблемы, связанные с антикризисным потенциалом бюджетно-налоговой политики в Российской Федерации. Упор делается на механизмы стабилизации цикла деловой активности с помощью автоматических стабилизаторов, связанных с различными элементами бюджетной системы, и активной корректировки политики, влияющей на государственные расходы, налоги и трансферты для целей финансовой стабилизации. Обосновывается система фискальных мер с разной степенью антикризисного эффекта в Российской Федерации.

*Ключевые слова:* глобальный финансовый кризис, бюджетно-налоговая политика, антикризисный потенциал, профицит бюджета, дефицит бюджета, стабилизация государственных финансов.

За последние три десятилетия национальные экономические системы претерпели глубокие изменения: под воздействием процессов сокращения государственного регулирования быстро развивались финансовые рынки, модифицировались механизмы интеграции национальных хозяйственных систем в глобальную экономическую целостность и многофункционально проявлялся прогресс в области информационных и компьютерных технологий. В целом эти изменения носили позитивный характер, повышая эффективность перераспределения факторов производства и результатов хозяйственной деятельности и многократно ускоряя темпы экономического развития национальных и глобальной экономик.

В 2008 г. стало очевидно, что укрепление взаимозависимостей национальных экономических и финансовых систем в трансграничных масштабах привело к важным количественным изменениям в структуре их взаимосвязей. Впервые, спустя почти 80 лет, прошедших со времени Великой депрессии, “обвал” котировок на американском финансовом рынке в результате кризиса системы ипотечного кредитования в США обернулся современным глобальным экономическим кризисом, охватившим практически все страны мира. Уже со второй половины 2008 г. и западные, и российские ученые стали говорить о нем как о структурном кризисе национальных экономических систем. Центральным институтом, способным в среднесрочной перспективе изменить W-образную или L-образную форму 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.

В России данная проблема приобрела высокую научную и практическую значимость в связи с серьезным ухудшением состояния национальной экономики в 2009 г. и очевидной необходимостью институциональных (структурных) ограничений на пути выхода страны из кризиса, которые проявились в усечении присутствия консервативных долгосрочных инвесторов на российском фондовом рынке, в неразвитости институтов коллективных инвестиций, в неэффективности чрезмерной централизации финансовых потоков на федеральном уровне и параллельном наращивании дефицита консолидированного бюджета, в отсутствии мотивации у субфедеральных властей самостоятельно решать проблемы инвестирования региональной экономики, в растущей зависимости факторов стабилизации бюджетной системы от конъюнктуры мировых сырьевых, товарных и финансовых рынков.

В условиях, когда ожидаемый от денежно-кредитной политики антикризисный эффект во всех странах мира, включая Россию, оказался

более чем скромным, на первое место вышел фундаментальный вопрос о контрциклическом потенциале бюджетно-налоговой политики. Традиционно наиболее эффективными в системе мер по профилактике кризисных явлений в макроэкономике считались инструменты монетарной политики. Однако современный финансовый кризис показал, что их влияние на макроэкономический цикл на стадии кризиса не дал ожидаемых результатов. Подтверждает это падение 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)<sup>1</sup>. 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.

Отсутствие адекватной теоретической базы трактовки антикризисного потенциала фискальной политики государства в условиях ограниченности контрциклической монетарной политики отрицательно сказывается на перспективах окончательного выхода России из структурного кризиса.

А между тем бюджетно-налоговая политика может стабилизировать цикл деловой активности двумя способами. Один из них заключается в использовании автоматических стабилизаторов, вытекающих из различных элементов бюджетной системы, которые естественным образом варьируют вместе с изменениями в экономической активности: например, при сокращении выпуска продукции уменьшаются налоговые поступления и увеличиваются выплаты безработным<sup>2</sup>. А с другой стороны, дискреционная бюджетно-налоговая политика должна предусматривать активную корректировку, влияющую на государственные расходы, налоги и трансферты, и часто не связана с соображениями стабилизации.

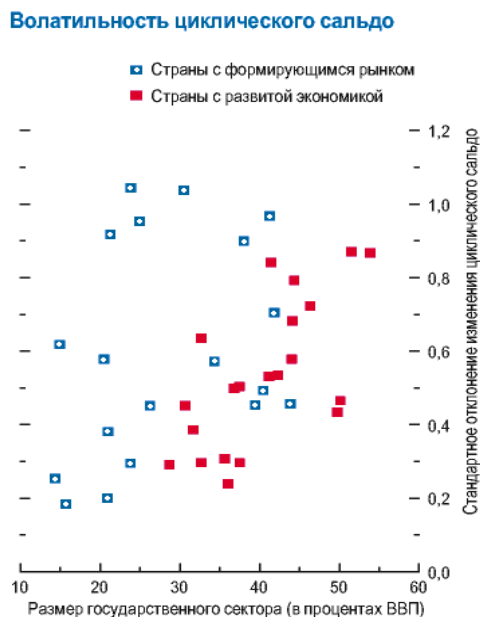
Автоматические стабилизаторы в силу своего характера оказывают незамедлительное воздействие во время спада. Однако они обычно являются побочным продуктом решения других задач налогово-бюджетной политики. Собственно, размер автоматических стабилизаторов обычно связан с размерами государственного сектора, 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 бюджетно-налоговых мер, как правило, рассматривается в контексте антициклического инструмента. Однако ряд ученых ставят под сомнение способность правительств обеспечивать своевременное принятие мер, а также макроэкономический эффект дискреционных бюджетно-налоговых мер и долгосрочные последствия для устойчивости бюджета. По их мнению, дискреционные бюджетно-налоговые меры не могут быть достаточно быстро утверждены законодательным органом, в особенности если сравнивать с той скоростью, с которой центральный банк может менять ставку интервенции<sup>3</sup>. Следовательно, существует риск того, что бюджетное стимулирование не начнет 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 они 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. Более того, эти меры вряд ли будут достаточно быстро отменены для сохранения устойчивости бюджета.

Анализ эмпирических данных (рис. 1) позволил заключить, что в странах с формирующимся рынком изменения общего первичного сальдо обычно носят проциклический характер, несмотря на антициклическое воздействие автоматических стабилизаторов. Кроме того, они являются более проциклическими на фазе спада, когда страны с развитой экономикой также испытывают спад, что согласуется с повышением премии за внешнее финансирование. В странах с развитой экономикой изменения первичного сальдо бюджета в среднем носят антициклический характер, что главным образом объясняется действием автоматических стабилизаторов, как показывают изменения циклического сальдо.

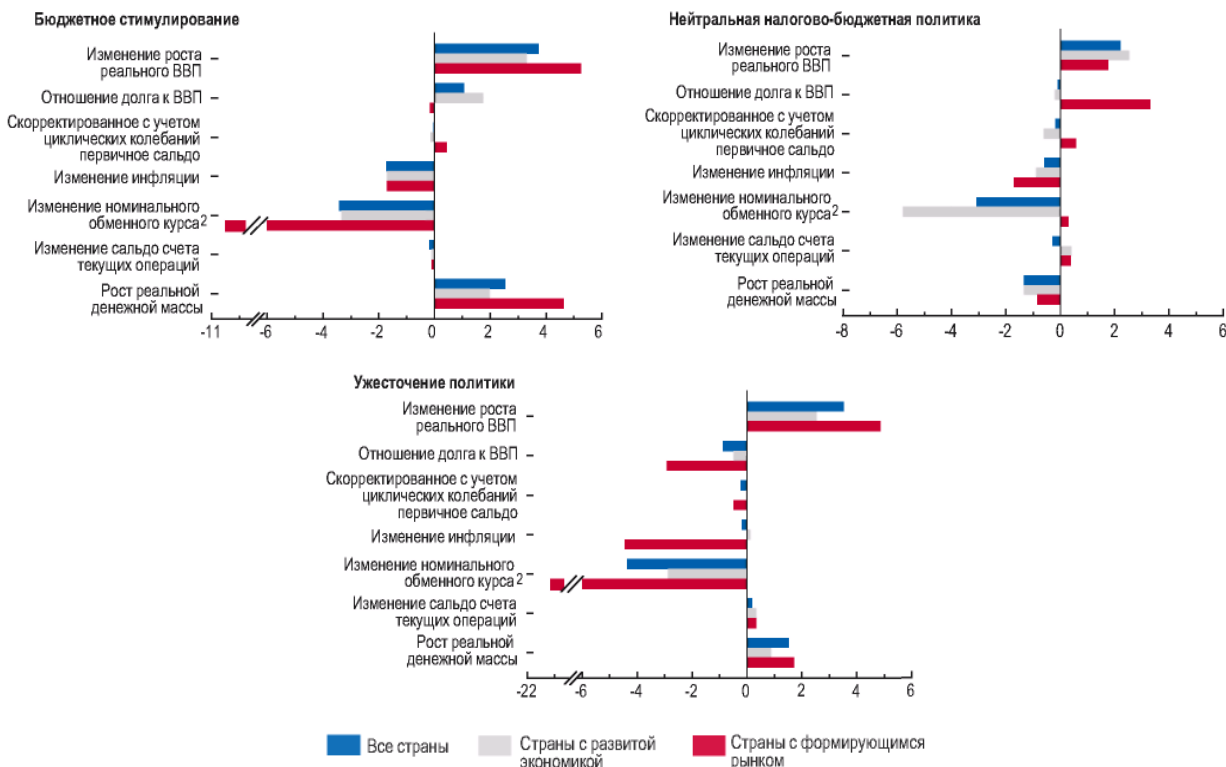
При этом различия в темпах роста согласуются с уровнем государственного долга: страны, кото-



**Рис. 1. Волатильность циклического сальдо бюджетной системы (доли расходов государственного сектора в ВВП) в странах мира**  
 Источник. Составлено автором по данным МВФ.

рые, вступая в фазу спада, проводят бюджетное стимулирование и имеют высокий государственный долг, обычно имеют более низкие темпы роста до и после года спада, и рост в них повышается в меньшей степени в год, следующий за проведением бюджетного стимулирования, в то время как страны с высоким долгом, которые проводят ужесточение налогово-бюджетной политики, достигают более сильного повышения экономического роста (рис. 2).

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 (см. рис. 2). Ужесточение бюджета со стороны расходной части, напротив, вело к более высоким темпам роста в годы, следующие за спадом.



**Рис. 2. Макроэкономические показатели после спада при проведении бюджетного стимулирования и без него<sup>1</sup>**

Источник. Составлено автором по данным МВФ.

<sup>1</sup> Бюджетное стимулирование в первый год спада определяется как понижение отношения скорректированного с учетом циклических колебаний первичного сальдо к ВВП до уровня ниже 0,25 процентного пункта ВВП.

<sup>2</sup> Обменный курс выражается как отношение национальной валюты к доллару США (знак “+” обозначает снижение курса). Значение для стран с формирующимся рынком, проводящих бюджетное стимулирование, составляет -10,5 и для стран, проводящих ужесточение политики, -21,2.

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 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<sup>4</sup>. Это в целом соответствует эффекту, обнаруженному в предыдущих исследованиях с использованием модели структурной векторной авторегрессии<sup>5</sup>, а также в исследованиях на конкретных примерах<sup>6</sup>.

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.

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 месяцев 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.<sup>7</sup>

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.

Практически за весь период экономического роста удавалось обеспечивать профицит государственного бюджета, который являлся важным фактором макроэкономической стабильности. В кризисный 2009 г. его сменил 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., несмотря на существенный спад экспорта и импорта, положительное сальдо торгового баланса сохранилось на весьма приличном уровне в 112,1 млрд. долл., хотя оно и снизилось немногим более чем на треть по сравнению с максимальной величиной, достигнутой за всю нашу историю в 2008 г., и было обеспечено благодаря вновь начавшемуся росту мировых цен на нефть<sup>8</sup>.

В целом же, можно сказать: утверждение о том, что рост и падение российской экономики в существенной мере зависят от уровня и динамики цен мирового рынка на продукцию российского сырьевого экспорта, имеет под собой основания, если не понимать эту зависимость механически. Влияние происходит в основном не непосредственно от цен на сырье, а от общего состояния мировой экономики.

редственно, а через перераспределительные механизмы финансовой системы и зависит от многих факторов, связанных в том числе с поведением экономических субъектов. Соответственно, и мера этого влияния определяется сложным переплетением факторов, а не прямолинейно: выше цены - больше зависимость.

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. Резервный фонд был исчерпан в 2010 г.

Указанное особенно остро ставит вопрос о перспективах бюджетной политики и необходимости снижения дефицита для сохранения макроэкономической устойчивости в стране. Трехлетний федеральный бюджет на 2010-2012 гг. нацеливает на решение этих задач.

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, что оценка эффекта далеко не всегда коррелировала 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.

<sup>1</sup> Расчеты автора по базе данных Росстата (URL: [www.gks.ru](http://www.gks.ru)).

<sup>2</sup> Следовательно, сила автоматических стабилизаторов зависит от размера трансфертов (например, от масштабов страхования от безработицы), прогрессивности налоговой системы и влияния налогов и трансфертов на коэффициент участия населения в рабочей силе и от спроса на работников и капитал.

<sup>3</sup> См.: Лозгачева Е.Н., Дементьев А.В., Шульгин А.Г. Оптимальный консерватизм и независимость центрального банка в условиях взаимодействия фискальной и монетарной политики. Препринт WP12/2007/08. Серия WP12. Научные доклады лаборатории макроэкономического анализа ГУ ВШЭ. М., 2007; Melitz J. Some Cross-Country Evidence about Debt, Deficits, and the Behavior of Monetary and Fiscal Authorities // CERP Discussion Paper. 1997. P. 1653; Hughes H.A., Weymark D. Independence before Conservatism: Transparency, Politics and Central Bank Design // German Economic Review. 2005. Vol. 6. Febr. (№ 1). P. 1-21.

<sup>4</sup> Панфилов А.С. Теоретические подходы к трактовке эффективности инструментов бюджетно-налоговой политики в странах мира по итогам кризиса 2008-2009 гг. // Экон. науки. 2010. № 6. С. 67-72.

<sup>5</sup> Clarida R., Gali J., Gertler M. The Science of Monetary Policy: A New Keynesian Perspective // J. of Economic Literature. 1999. № 37 (4). P. 1661-1707.

<sup>6</sup> Muscatelli A., Tirelli P. Analyzing the Interaction of Monetary and Fiscal Policy: Does Fiscal Policy Play a Valuable Role in Stabilisation // CESifo Economic Studies. 2005. № 4. P. 549-585.

<sup>7</sup> См. базу данных (URL: [www.minfin.ru](http://www.minfin.ru)).

<sup>8</sup> Волков А.В. Система федеральных трансфертов и фискальное поведение региональных властей в РФ // Экон. науки. 2011. № 1.