

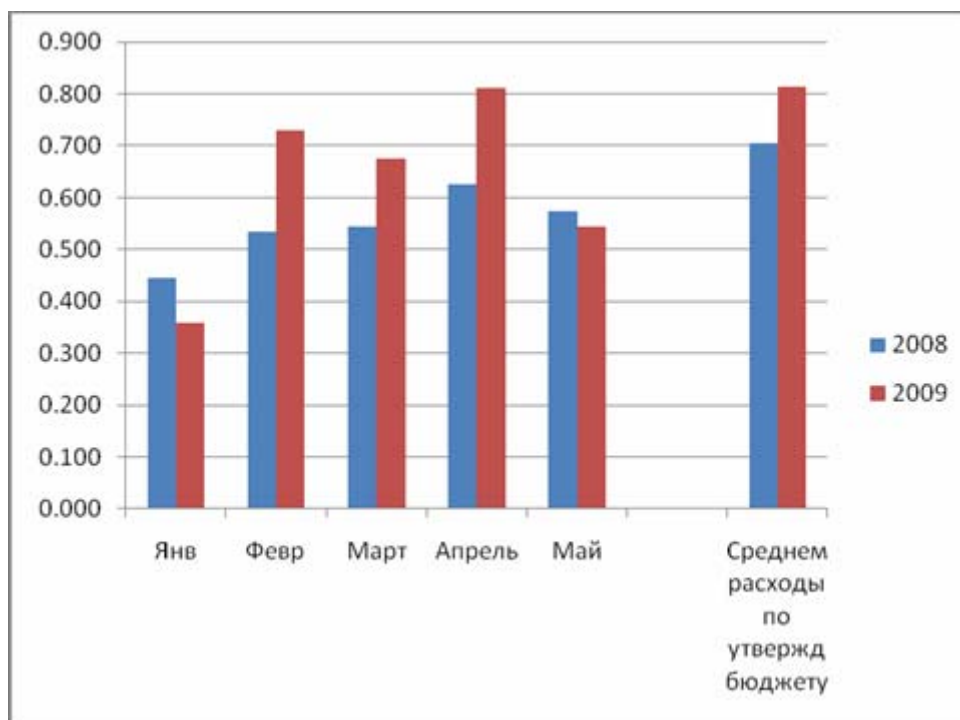
## Антикризисный эффект бюджетных расходов

На первый взгляд, в текущем году наблюдается значительно увеличение федеральных расходов. За пять месяцев они увеличились (в номинальном выражении) на 730 млрд руб. или на 30% по сравнению с аналогичным периодом прошлого года. Дефицит бюджета составил почти половину триллиона рублей, тогда как год назад федеральный бюджет был исполнен с профицитом в 1,3 трлн руб. Почему же так мал эффект от дополнительных расходов?

Есть несколько причин, резко сокративших воздействие бюджетной политики на положение в реальном секторе.

Несмотря на внушительную величину заявленных расходов, исполнение бюджета идет слишком медленно (*рис.1*). За 5 месяцев было израсходовано только 31% средств, предусмотренных законом о федеральном бюджете на 2009 г. По таким важным бюджетным статьям со значительным потенциальным воздействием на состояние суммарного спроса, как расходы на национальную экономику и ЖКХ, скорость расходования средств была еще ниже – соответственно 27% и 16,5% от годового плана.

**Рис. 1. Помесячные расходы федерального бюджета в 2008-2009 гг., трлн руб.**



В целом темп исполнения бюджета несколько ниже, чем год назад. Это означает, что при сохранении нынешних тенденций непропорционально большая часть правительственных расходов будет сделана в самом конце года, когда они уже не смогут оказать сколько-нибудь значимого эффекта на экономическую динамику этого года. В 2008 г. на четвертый квартал пришлось 40% расходов годового бюджета. Нет оснований считать, что ситуация в этом году будет существенно иной, несмотря на известные решения, направленные на повышение гибкости системы государственных закупок и расширение возможностей по авансированию господрядчиков. То есть, основной рост расходов будет осуществлен с серьезным запаздыванием, он придется не на самую тяжелую фазу кризиса, а на период, когда, как представляется, наиболее неприятная часть спада окажется позади.

Базовой причиной столь медленной реализации правительственной антикризисной программы является, на мой взгляд, сама ее структура, в которой непропорционально большая часть усилий направлена на поддержку существующих компаний и организаций, а не на поддержку конечного спроса (и вместе с ним общей экономической динамики). Не случайно, подготовка программы заняла так много времени, ведь основной принцип ее организации – раздача разного рода субсидий предприятиям, а не расширение действующих программ государственных программ закупок, строительства и социальных выплат. Составление различных списков получателей средств господдержки происходило под давлением со стороны многочисленных лоббистов и заняло примерно полгода. Окончательный вариант антикризисной программы был подписан премьером только в июне.

Второй фактор, подрывающий антикризисное влияние бюджетных расходов, касается структуры осуществляемых бюджетных затрат. Основная часть всего прироста уже осуществленных расходов связана с тремя направлениями затрат (*рис. 2*) – оборона и безопасность, расходы на национальную экономику и трансферты регионам. Про стимулирующее воздействие дополнительных расходов на оборону сказать что-либо сложно, но в отношении двух других расходных направлений видны очевидные ограничения их антициклического воздействия.

**Рис. 2. Структура прироста федеральных расходов в 2009 г. по сравнению с 2008 г., в %**



Рост трансфертов регионам носил в большой мере характер компенсации потерь региональных доходов и не мог привести к соразмерному росту расходов субъектов федерации. Действительно, при росте трансфертов за 5 месяцев на 294 млрд руб., региональные расходы увеличились только на 195 млрд. рублей, т.е. прирост расходов был на 30% меньше роста объемов федеральной помощи регионам. Большая часть прироста региональных расходов пошла на финансирование социальных нужд и, как представляется, наиболее прямым и действенным образом была направлена на поддержку внутреннего спроса. Региональные социальные расходы увеличились на 85 млрд. рублей, суммарные расходы на образование и здравоохранение (включая через территориальные фонды медицинского страхования) – на 90 млрд. Но возможности расширения региональных бюджетов в этом году по действующему законодательству в три раза ниже роста расходов, запланированного в федеральном бюджете.

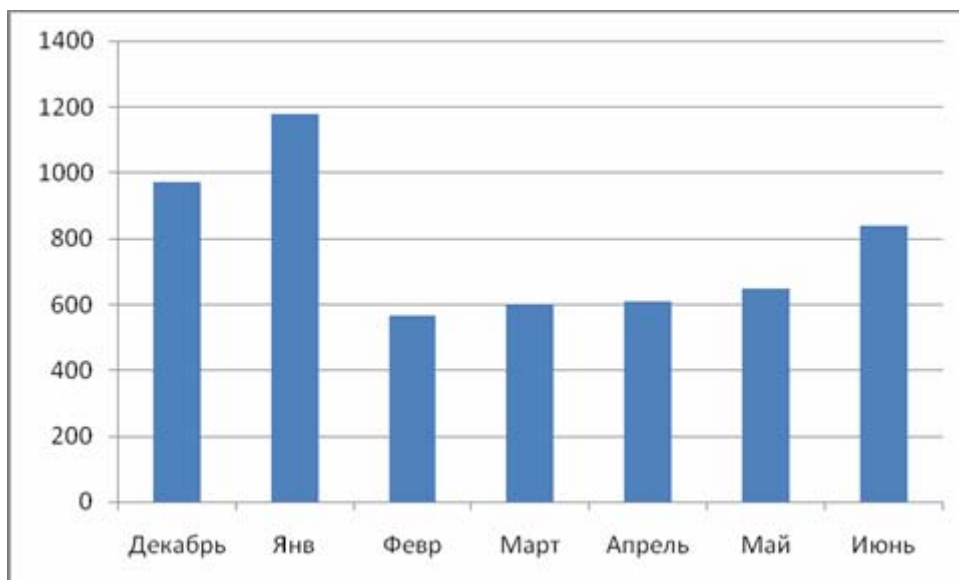
Более того, исполнение региональных бюджетов идет пока еще медленнее, чем бюджета федерального. По сравнению с прошлым годом региональные расходы увеличились за пять месяцев только на 10,5%. В результате, несмотря на кризис и общие жалобы на нехватку денег, суммарно региональные правительства показали довольно внушительный профицит в 252 млрд руб. Это составляет 12% от всех произведенных ими расходов с начала года (т.е. накопленных резервов в июне было достаточно, чтобы финансировать 3 недели бюджетных расходов субъектов федерации). Другими словами, регионы, прежде всего, наиболее богатые, еще больше, чем федеральный центр, сдвигают свои расходы ближе к концу года.

Рост федеральных расходов на национальную экономику складывался до сих пор из двух примерно равных частей. Одна – увеличение поддержки таким отраслям как сельское хозяйство, транспорт и дорожное хозяйство (в сумме прирост на 110 млрд руб.). Вместе с социальными расходами, такие программы традиционно являются ядром в любой программе фискальных антикризисных мер. При всем скептицизме экономистов в отношении, например, многих мер сельскохозяйственной поддержки, нельзя не признать, что со времен великой депрессии расходы на инфраструктуру – это проверенный мировой практикой инструмент сглаживания наиболее острых последствий экономического кризиса. Представляется, что их доля в российской программе должна быть выше и их реализация в кризисных условиях должна осуществляться более агрессивно.

Вторая половина фактического прироста бюджетных расходов на экономику была связана с дополнительным финансированием «других вопросов в области национальной экономики» (рост за год в 124 млрд). Это весьма непрозрачная статья расходов. Анализ подсказывает, что большая часть расходов, финансируемых по данному разделу, связана со взносами правительства в уставные фонды различных крупных государственных компаний, таких как Россельхозбанк (45 млрд руб.), федеральная сетевая компания и другие предприятия электроэнергетики (37 млрд руб.), крупные предприятия авиационной промышленности (22 млрд руб.). Такие бюджетные расходы – возможно, важная часть долгосрочной правительственной стратегии, но от них трудно ждать немедленного антикризисного эффекта. Эти деньги будут расходоваться их получателями на протяжении достаточно длительного периода времени, в течение которого они, в лучшем случае, будут помогать поддерживать ликвидность банковской системы.

Представляется, что именно эта часть бюджетных расходов стала важным источником недавнего роста ликвидности банков, в частности наблюдавшегося роста избыточных банковских резервов (выросли почти на 40% за апрель-май, *рис. 3*).

***Рис. 3. Избыточные резервы коммерческих банков, на начало месяца, млрд руб.***



В этом отношении проводимая бюджетная политика благоприятствует укреплению стабильности финансового сектора, но уж очень непрямым и дорогим способом. Поскольку улучшение ситуации с ликвидностью не привело пока к росту кредитования реального сектора, говорить о серьезном антикризисном влиянии таких расходов пока рано.

При анализе структуры бюджетов этого года, как федерального, так и региональных, обращает на себя внимание низкий рост расходов на жилищно-коммунальное хозяйство. В планах региональных правительств (основной источник бюджетных расходов на ЖКХ – региональные бюджеты) на этот год предусмотрен рост таких расходов только на 5,9%, что вдвое ниже уровня инфляции. Исполнение за 5 месяцев было еще ниже – рост только на 4,4% по консолидированным расходам регионов. Кажется бы, расширение ремонта жилья и коммунальных сетей должно быть важным приоритетом в условиях кризиса. Такие расходы «видны» населению и политически более популярны, чем субсидирование банков и олигархов. Такие программы дают возможность прямо поддержать занятость в строительном секторе, одном из наиболее пострадавших в ходе этого кризиса, а через него – ряд смежных отраслей. Более того, расширение объемов ремонта в ЖКХ было бы в полном соответствии с другими провозглашенными приоритетами деятельности правительства, включая улучшение жилищных условий населения и поддержку малого бизнеса. Но ничего этого пока не происходит.

Еще одна важная институциональная причина, сдерживающая скорость исполнения бюджета (что в сегодняшних условиях означает сокращение антикризисного эффекта государственных расходов) связана с состоянием системы государственных закупок в стране. Существующая система одновременно и коррупционна, и неповоротлива. Действующий набор правил излишне жесток и избыточен, что в большинстве случаев превращает любую попытку заключить договор на поставку работ и услуг государству в многомесячное испытание бизнеса на прочность. Вместе с тем система оставляет значительные возможности для манипулирования ею при формальном соблюдении всех установленных норм и правил. Представляется, что при наличии политической воли эффективность системы госзакупок может быть существенно повышена путем придания системе одновременно большей гибкости в принятии решений и прозрачности результатов этих решений. В мире накоплено достаточно успешного опыта в этой области, который при желании мог бы быть использован в России.

Таким образом, напрашивается вывод, что реализуемая сегодня бюджетная система продемонстрировала свою неспособность своевременно реализовывать приоритеты макроэкономической политики. Она также характеризуется низкой эффективностью расходного таргетирования. Оба эти недостатка представляются весьма существенными. Эффективно организованная программа антикризисного фискального стимулирования должна была бы иметь совсем другие параметры. В такой, более эффективной, системе темп роста бюджетных расходов в первые месяцы этого года должен был быть, по грубым оценкам, на  $2/3$  выше сложившегося на практике, а доля расходов, имеющих прямой и быстрый антикризисный эффект, в 1,5 раза выше уровней, наблюдаемых в итогах исполнения федерального бюджета за первые 5 месяцев этого года.