

Социальные приоритеты бюджетно-налоговой политики государства в условиях экономической неопределенности

© 2012 О.И. Пилипенко

доктор экономических наук, профессор
Российский университет дружбы народов, г. Москва

© 2012 Ю.Н. Попов

доктор экономических наук, профессор
Академия труда и социальных отношений, г. Москва
E-mail: OET2004@yandex.ru

Обосновано, что в России в связи с серьезным ухудшением состояния национальной экономики в конце 2008-2009 гг. и с очевидностью институциональных (структурных) ограничений на пути выхода страны из кризиса высокую научную и практическую значимость приобрела проблема контрциклического потенциала бюджетно-налоговой политики.

Ключевые слова: бюджетно-налоговая политика, социальные функции государства, монетарная политика государства, дефицит бюджета, профицит бюджета.

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 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 состояния национальной экономики в конце 2008-2009 гг. и с очевидностью институциональных (структурных) ограничений на пути выхода страны из кризиса. Это проявилось в ограниченном присутствии консервативных и долгосрочных инвесторов на российском фондовом рынке, в неразвитости институтов коллективных инвестиций, в неэффективности чрезмерной централизации финансовых потоков в межбюджетных отноше-

ниях в контексте наращивания несбалансированности консолидированного бюджета, в отсутствии мотивации у субфедеральных властей самостоятельно решать проблемы инвестирования региональной экономики, в растущей зависимости консолидированного бюджета и курса национальной валюты от конъюнктуры мировых сырьевых товарных и финансовых рынков.

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 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). В результате логически верным является теоретическая постановка проблемы антикризисного потенциала 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 значительно большей, что имеет серьезную практическую значимость. Отсутствие адекватной теоретической базы трактовки роли государства в аспекте антикризисного потенциа-

ла 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.

В настоящее время условно можно выделить три подхода к анализу фискальной и монетарной политики. Первый подход включает в себя исследования оптимальной монетарной политики в рамках новой кейнсианской парадигмы экономики с негибкими ценами в предположении экзогенно заданной или пассивной роли фискальной политики. В исследованиях, отнесенных ко второму подходу, учитывается роль фискальных властей и, как правило, рассматривается взаимодействие фискальной и монетарной политики при реализации различных видов шоков. Третий подход основан на применении теоретико-игровых моделей в целях анализа фискальной и монетарной политики. В рамках данного подхода активно обсуждаются институциональные вопросы организации взаимодействия фискальных и монетарных властей.

Первый подход охватывает большое количество работ, посвященных анализу монетарной политики при самых различных предположениях о целях, инструментах, критериях оптимальности поведения центрального банка. В исследованиях Р. Барро, Д. Гордона, К. Рогоффа, Т. Перссона, Дж. Табеллини, Ч. Волша, Л. Свенссона¹ и последовавших за ними работах других авторов прослеживается идея о необходимости делегирования права проведения монетарной политики независимому и достаточно консервативному центральному банку². При этом под независимостью понимается полный контроль центрального банка над инструментами монетарной политики, под достаточной консервативностью - установление целей монетарных властей по инфляции и (или) выпуску (или ВВП) ниже уровня, оптимального с точки зрения общества, а также более высокий вес цели стабилизации инфляции и меньший - цели стабилизации выпуска - в предпочтениях центрального банка относительно предпочтений общества в целом.

Независимость и консервативность центрального банка позволяют решить проблему склонности монетарных властей к высокой инфляции (*inflation bias problem*), которая является следствием наличия стимулов у монетарных властей к использованию неожиданной инфляции в целях увеличения выпуска в краткосрочном периоде. В терминах простой модели, включающей все ключевые составляющие более сложных моделей, Р. Гларида, Дж. Гали, М. Гертлер³ описали основные проблемы, рассматриваемые в рам-

ках данного подхода. Чуть позже эти же авторы обобщили полученные выводы для случая малой открытой экономики⁴. В работе Дж. Гали и Т. Монаселли⁵ анализируются в целом различные режимы монетарной политики в условиях малой открытой экономики.

В исследованиях, отнесенных ко второму подходу, рассматривается взаимодействие фискальной и монетарной политики в рамках новой кейнсианской модели общего динамического равновесия. Роль фискальной политики учитывается в форме правила для фискальных властей, которое, главным образом, принимает форму автоматических стабилизаторов. При этом с учетом выводов, полученных в рамках первого подхода, как правило, априори предполагается полная независимость центрального банка⁶.

Авторы исследуют, насколько учет фискальной политики оказывает влияние на оценки общественного благосостояния и изменяет выводы, полученные при рассмотрении только монетарной политики. С помощью симуляции или на основе реальных данных рассматривается реакция фискальных и монетарных властей на различные виды шоков, а также изучается, каким образом в каждом из случаев соотносятся инструменты фискальной и монетарной политики (комplementы/субституты).

Дж. Мелитц⁷ и Д. Веймарк⁸ пришли к выводу о взаимозаменяемости фискальных и монетарных инструментов, Дж. Ван Хаген, Х. Хьюджес и Р. Штраух⁹ получили доказательство асимметричной взаимозависимости: ужесточение монетарной политики сопровождается ослаблением фискальной политики, в то время как монетарные власти в целом приспособляются к фискальной экспансии. В работе М. Бути, У. Роджера и В. Ин'т¹⁰ утверждается, что инструменты фискальных и монетарных властей могут быть как субститутами, так и complementами в зависимости от типа шока: в случае шока спроса проводится согласованная фискальная и монетарная политика, а шок предложения приводит к принятию несовместимых мер. А. Мускателли, Р. Тирелли и С. Трекроси¹¹ также показали, что характер взаимодействия фискальной и монетарной политики зависит от вида шоков и положений, лежащих в основе модели. В соответствии с полученными результатами инструменты фискальной и монетарной политики взаимно дополняют друг друга при реализации шока выпуска и выступают заменителями в случае шока инфляции. Кроме того, авторы приходят к выводу о том, что инерционный характер фискальной политики приводит к снижению общественного благосостояния. В работе А. Мускателли и Р. Тирелли¹², в которой исследуется роль

фискальной политики в макроэкономической стабилизации, также утверждается, что активная фискальная политика может способствовать увеличению благосостояния общества, и подчеркивается необходимость рассмотрения дополнительных и более разнообразных каналов воздействия фискальной политики на экономику.

Третий подход предполагает анализ фискальной и монетарной политики с помощью теоретико-игровых моделей, в рамках которых в терминах общественного благосостояния оцениваются результаты различных вариантов взаимодействия фискальных и монетарных властей.

Обозначим инструмент фискальной политики переменной g : тогда, чем больше ее значение, тем выше уровень субсидий, выплачиваемый правительством. В качестве инструмента монетарной политики центрального банка будем рассматривать переменную m , которая соответствует некоей реальной переменной, такой как денежная база или номинальная ставка процента, и влияет на уровень цен.

Анализ разнообразных моделей формирования оптимального сочетания фискальных и монетарных инструментов антикризисной политики центрального банка и правительства позволяет получить функции потерь, различные для правительства и центрального банка, и функцию совокупного предложения (см. рисунок). При этом можно сделать следующие выводы.

1. Если центральный банк и правительство придерживаются политики правил, то:

- в отсутствие “мертвого груза” (абсолютных потерь) достижимы оптимальные для общества значения выпуска и инфляции;

- при наличии “мертвого груза” (абсолютных потерь) возможна аллокация второго наилучшего решения по Парето, в которой инфляция находится на оптимальном уровне, а выпуск - ниже оптимального.

2. В условиях проведения дискреционной политики фискальными и монетарными властями:

- выпуск устанавливается ниже, а инфляция выше своего оптимального значения, как с точки зрения центрального банка, так и правительства, т.е. недостижима даже аллокация второго наилучшего вследствие проблемы несогласованности во времени фискальной и монетарной политики и несовместимости их целей;

- фискальная политика является менее, а монетарная - более экспансионистской, чем в ситуации, когда и фискальные, и монетарные власти придерживаются политики правил;

- в общем случае “фискальное лидерство” лучше “монетарного лидерства”.

3. Политика правил центрального банка не имеет смысла при дискреционной фискальной политике, так как монетарные власти не проводят интернализацию искажений, вызванных политикой фискальных властей.

4. Политика правил со стороны правительства в условиях дискреционной монетарной политики при определенной степени консерватив-

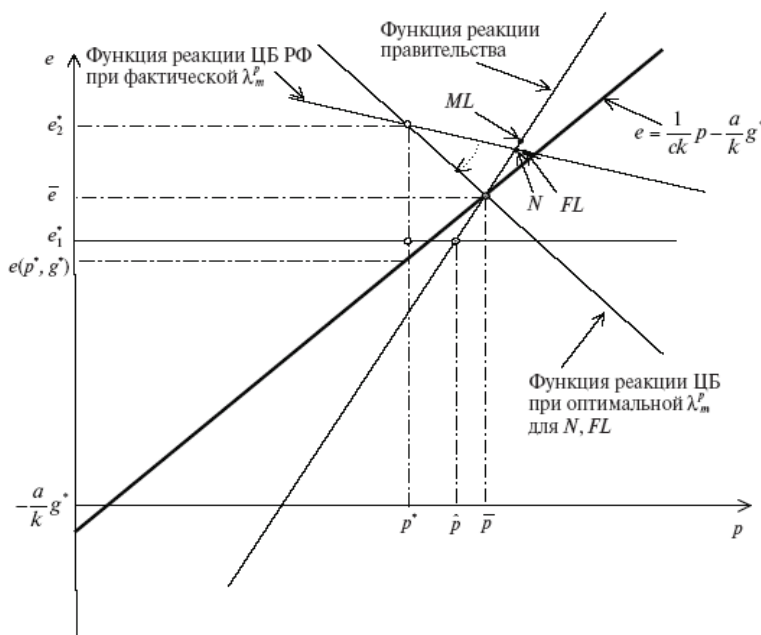


Рис. Оптимальные комбинации антикризисных мер для Банка России и Правительства РФ

при $y^* > y(p^*)$, $p^* \leq p(e^*, g^*)$, где y^* - целевые значения выпуска продукции, p^* - целевые значения инфляции, g^* - целевое значение государственных расходов (инструмента фискальной политики); e^* - целевое значение валютного курса (инструмента монетарной политики); λm - вес, с которым центральный банк учитывает рост выпуска (λm), отражает степень его консервативности (чем меньше значение коэффициента, тем более консервативны монетарные власти)

ности центрального банка приводит к достижению оптимального значения инфляции при уровне выпуска ниже оптимального.

5. В случае невозможности проведения политики правил центральным банком и правительством аллокация второго наилучшего достижима при совпадении целей по инфляции и выпуску для фискальных и монетарных властей или полном разделении целей между ними. В последнем варианте центральный банк должен рассматривать в качестве своей цели только снижение темпа инфляции до социально оптимального уровня, а правительство нацелено только на достижение оптимального уровня выпуска, учитывая при этом наличие “мертвого груза” (абсолютных потерь).

В результате было графически сформулировано решение задачи оптимизации соотношения фискальной и монетарной политики государства (на примере России) в контексте максимальной реализации антикризисного потенциала бюджетно-налоговой политики (см. рисунок).

Оптимальная комбинация в равновесии по Нэшшу при фискальном и монетарном лидерстве совпадает со вторым наилучшим решением для правительства, но для ее достижения при монетарном лидерстве необходима более высокая мера консервативности центрального банка, чем в случаях взаимодействия по Нэшшу и фискального лидерства. В ситуации, когда целевое значение валютного курса лежит в области $e2^* > esp$, выбрав оптимальное значение меры консервативности центрального банка, правительство всегда сможет обеспечить достижение комбинации второго наилучшего решения для общества при любом механизме взаимодействия правительства и центрального банка на втором шаге (по Нэшшу, фискальное или монетарное лидерство).

Таким образом, обобщая результаты в рамках данной модели, можно утверждать, что оптимальным выбором правительства в зависимости от соотношения целей по инфляции и валютному курсу должно быть назначение полностью независимого центрального банка, нацеленного только на проведение валютной политики, или в определенной степени консервативного центрального банка, который в определенной правительством мере заботится о достижении целей как по инфляции, так и по валютному курсу.

Налогово-бюджетная 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 го-

сударственные расходы, налоги и трансферты, и часто не связана с соображениями стабилизации.

Практически за весь период экономического роста в России государству удавалось обеспечивать профицит федерального 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., 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 нефть¹³.

В целом же, можно сказать: утверждения о том, что рост и падение российской экономики в существенной мере зависят от уровня и динамики цен мирового рынка на продукцию российского сырьевого экспорта, имеют под собой основания, если не понимать эту зависимость механически. Влияние происходит в основном не непосредственно, а через перераспределительные механизмы финансовой системы и зависит от многих факторов, связанных, в частности, 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. По оценкам, Резервный фонд может быть исчерпан в 2010 г.

Указанное особенно остро ставит вопрос о перспективах бюджетной политики и необходи-

мости снижения дефицита для сохранения макроэкономической устойчивости в стране. Трехлетний федеральный бюджет на 2010-2012 гг. нацеливает на решение этих задач. В данный период ожидается дальнейшее сокращение поступлений в бюджет до 15 % ВВП к 2012 г., что потребует жесткой политики противодействия росту расходов при повышении их эффективности. Ориентир состоит в снижении относительно уровня расходов с почти 23 % ВВП в 2010 г. до 18 % в 2012 г. В этом случае уровень дефицита удастся ограничить 3-5 % ВВП, что является достаточно типичным для многих стран. Можно напомнить, что в свое время условием вступления страны в ЕС был бюджетный дефицит не выше 3 % ВВП, хотя кризис опрокинул это ограничение.

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 низкоэффективными¹⁴. 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 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 носит 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.)¹⁵.

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

Target // Quarterly J. of Economics. 1985. □ 100(4). P. 1169-1189; *Persson T., Tabellini G.* Designing Institutions for Monetary Stability // Monetary and Fiscal Policy. Vol. 1: Credibility. Cambridge, MA, 1994; *Walsh Ch.* Optimal Contracts for Central Bankers // The American Economic Review. 1995. □ 85. P. 150-167; *Svensson L.* Optimal Inflation Targets, Conservative Central Banks and Linear Inflation Contracts // The American Economic Review. 1997. □ 85(1). P. 356-361.

² *Лусин В.С.* Макроэкономическая теория и политика экономического роста: монография-учеб. пособие. М., 2004.

³ *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.

⁴ *Clarida R., Gali J., Gertler M.* Optimal Monetary Policy in Open Versus Closed Economies: An Integrated Approach // The American Economic Review. 2001. □ 91(2). P. 248-252.

⁵ *Gali J., Monacelli T.* Monetary Policy and Exchange Rate Volatility in a Small Open Economy // NBER Working Paper. 2002. □ 8905.

⁶ *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.

⁷ *Melitz J.* (Some Cross-Country Evidence about Debt, Deficits, and the Behavior of Monetary and Fiscal Authorities // CERP Discussion Paper. 1997. □ 1653.

⁸ *Hughes Hallett A., Weymark D.* Independence before Conservatism: Transparency, Politics and Central Bank Design // German Economic Review. 2005. Vol. 6. □ 1, Feb. P. 1-21.

⁹ См.: *Von Hagen J., Hughes H., Strauch R.* Budgetary Consolidation in EMU // Economic Papers. 2001. □ 148; European Commission. *Hughes H.A., Weymark D.* Independent Monetary Policy and Social Equity // Economic Letters. 2004. □ 85. P. 103-110.

¹⁰ *Buti M., Roeger W., In 't V.* Stabilizing output and inflation in EMU: Policy, Conflicts and Cooperation under the Stability Pact // J. of Common Market Studies. 2001. □ 39(5). P. 801-828.

¹¹ *Muscatelli A., Tirelli P., Trecroci C.* Fiscal and Monetary Policy Interactions: Empirical Evidence and Optimal Policy Using a Structural New-Keynesian Model // J. of Macroeconomics. 2004. □ 26. P. 257-280.

¹² *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.

¹³ *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. 67-7.

¹⁴ *Игнатьев В.С.* Факторы фискальной мотивации поведения органов власти субъектов Российской Федерации // Вопр. экономики и права. 2012. □ 8.

¹⁵ *Игнатьев В.С.* Антикризисный потенциал фискальной политики государства в России // Вопр. экономики и права. 2012. □ 9.

¹ См.: *Barro R., Gordon D.* Rules, Discretion and Reputation in a Model of Monetary Policy // J. of Monetary Economics. 1983. □ 12(1). P. 101-121; *Rogoff K.* The optimal Degree of Commitment to an Intermediate Monetary