

О ПОДХОДАХ К ОЦЕНКЕ ЭФФЕКТИВНОСТИ БЮДЖЕТНО-НАЛОГОВОЙ ПОЛИТИКИ

Игонина Л.Л.

*ФГБОУ ВПО «Финансовый университет при Правительстве РФ», Краснодарский филиал,
Краснодар, e-mail: igoninall@mail.ru*

В статье исследованы подходы к оценке эффективности бюджетно-налоговой политики. На основе обобщения результатов эконометрических оценок воздействия фискальных стимулов на макроэкономические показатели, полученных методами статистического анализа ретроспективных данных, выявлены ограничения в использовании данных методов, прежде всего, при экстраполяции на перспективу. Обоснована необходимость использования целеориентированного подхода к оценке эффективности бюджетно-налоговой политики, с позиций которого эффективность бюджетно-налоговой политики рассматривается как степень соответствия результатов, полученных в процессе ее реализации, установленным целям, с учетом произведенных затрат. Уточнены состав и иерархия целей бюджетно-налоговой политики. Показано, что целеориентированный подход к оценке эффективности бюджетно-налоговой политики в целом согласуется с концепцией бюджетной реформы в России, однако механизмы согласования стратегических, тактических и оперативных целей нуждаются в доработке.

Ключевые слова: бюджетно-налоговая политика, эффективность, фискальные мультипликаторы, эконометрические оценки, целеориентированный подход

ON APPROACHES TO EVALUATING THE EFFECTIVENESS OF FISCAL POLICY

Igonina L.L.

*Financial University under the Government of the Russian Federation, Krasnodar branch,
Krasnodar, e-mail: igoninall@mail.ru*

The paper explores approaches to evaluating the effectiveness of fiscal policy. Based on summarizing of results of econometric estimates of fiscal incentives impact of on macroeconomic indicators obtained by the methods of statistical analysis of historical data, we identified limitations in the application of these methods, especially when extrapolated to the future. The paper proves the need for goal-oriented approach to evaluating the effectiveness of fiscal policy, which examines the effectiveness of fiscal policy as the degree of correspondence of the results received during the implementation and stated objectives, taking into account the costs incurred. We refined the structure and hierarchy of the objectives of fiscal policy. We have shown that goal-oriented approach to evaluating the effectiveness of fiscal policy as a whole is consistent with the concept of budget reform in Russia, but the mechanisms of coordination of strategic, tactical and operational objectives need to be improved.

Keywords: fiscal policy, efficiency, fiscal multipliers, econometric estimates, goal-oriented approach

Проблема оценки эффективности бюджетно-налоговой политики государства как инструмента макроэкономического регулирования вызывает устойчивый интерес представителей различных направлений экономической мысли на протяжении многих лет, о чем свидетельствует наличие широкого спектра теоретических и прикладных работ по данной тематике. В современных условиях данная проблема приобретает особое значение, что обусловлено задачами повышения устойчивости динамики социохозяйственного развития и реализации антикризисного потенциала бюджетно-налоговой политики.

Цель исследования

Целью исследования является обоснование целеориентированного подхода к оценке эффективности бюджетно-налоговой политики, уточнение состава и иерархии целей бюджетно-налоговой политики с позиций формирования новой модели социохозяйственного развития.

Материалы и методы исследования

В основу определения подходов к оценке эффективности бюджетно-налоговой политики на современном этапе социохозяйственного развития России положены комплементарные методологические ресурсы кейнсианской и институционально-эволюционной исследовательских программ. Для обоснования состава и иерархии целей бюджетно-налоговой политики используются положения теории векторной эффективности и концепции фискального пространства.

Эмпирические исследования эффективности бюджетно-налоговой политики государства как инструмента макроэкономического регулирования, представленные в экономической литературе, опираются, прежде всего, на анализ фискальных мультипликаторов. Данные показатели определяются на базе сопоставления изменений основных макроэкономических индикаторов (валового внутреннего продукта, потребления, инвестиций и др.) и базовых параметров бюджетно-налоговой политики (объема и структурных составляющих доходов и расходов бюджета) за определенный период времени.

Широкое распространение в западной литературе получили эмпирические оценки фискальных мультипликаторов с использованием методов статистического анализа ретроспективных данных. Од-

нако результаты этих оценок имеют существенные расхождения, что обусловлено особенностями применяемых методов исследования, неоднозначным характером взаимосвязи бюджетно-налоговой политики и экономической активности, трудностью идентификации изменений макроэкономических индикаторов, вызванных именно фискальными стимулами, а не иными мерами, наличием внутренних и внешних временных лагов между моментами корректировки бюджетно-налоговой политики и реализации ее мер на практике. Кроме того, существенное влияние имеют межстрановые различия, которые сублимируют влияние таких факторов, как режим валютного курса, инфляция, мобильность капитала, размер государственного долга, развитость финансовых рынков, фаза экономического цикла, степень открытости экономики [7]. Так, в странах с развивающимися рынками фискальные мультипликаторы при прочих равных условиях принимают существенно более низкие значения, чем в развитых странах, в силу повышенной инфляции, относительной слабости финансовых рынков, нестабильной экономической ситуации. Бюджетно-налоговая политика оказывается более действенной в условиях глубокой рецессии, чем в благоприятные периоды экономического развития, что выражается в росте величины фискального мультипликатора до полутора раз [7]. Эконометрические исследования воздействия фискальных стимулов на макроэкономические показатели в России подтверждают гипотезу о менее высокой эффективности бюджетно-налоговой политики в развивающихся странах, открытых экономиках, а также росте влияния фискальных стимулов в кризисные периоды [5]. Это свидетельствует о целесообразности использования инструментов бюджетно-налоговой политики в условиях современного кризиса в российской экономике.

В силу значительной дифференциации и даже противоречивости результатов эконометрических оценок, полученных методами статистического анализа ретроспективных данных, их применение имеет определенные ограничения, особенно в целях экстраполяции на перспективу. Однако превентивные оценки фискальных мультипликаторов могли бы улучшить качество бюджетного планирования путем уточнения приоритетных сфер бюджетного финансирования, направлений корректировки системы налогообложения с позиций общественной и экономической эффективности, выявления характера и масштабов фискальных воздействий [2, 4]. В данном контексте особо важное значение приобретает целеориентированный подход к оценке эффективности бюджетно-налоговой политики.

Результаты исследования и их обсуждение

С позиций целеориентированного подхода эффективность бюджетно-налоговой политики трактуется как степень соответствия результатов, полученных в процессе ее реализации, установленным целям, с учетом произведенных затрат [1, 3]. Поэтому для оценки эффективности бюджетно-налоговой политики следует определить степень приближения результатов к намеченным целям, характеризующим границы эффективности, путем выявления соответствия

фактически достигнутых критериальных параметров их заданным значениям. Здесь контрапунктом является идентификация системы целей бюджетно-налоговой политики и их иерархии. Речь идет о том, что эффективность бюджетно-налоговой политики может рассматриваться, как в связи с ее воздействием на макроэкономические процессы (широкий подход), так и с позиций достижения ключевых параметров самой бюджетно-налоговой системы (узкий подход), причем полученные оценки могут вступать в противоречие в силу конфликта целей, поскольку бюджетно-налоговая политика, эффективная с точки зрения второго подхода, может быть неэффективной с точки зрения первого.

Необходимость формирования новой модели социохозяйственного развития, построенной на инновационной основе и действенной системе предоставления общественных услуг, определяет значимость оценки эффективности проводимой бюджетно-налоговой политики с позиций не только поддержки экономической динамики, но и повышения уровня жизни населения как конечного потребителя этих услуг. С этих позиций в качестве конечной цели бюджетно-налоговой политики следует рассматривать, на наш взгляд, обеспечение устойчивого социально-экономического развития страны и повышения уровня жизни населения, проживающего на ее территории. Это стратегическая (долгосрочная) цель, характеризующая воздействие бюджетно-налоговой политики на социально-экономические процессы.

Реализация стратегической цели предусматривает достижение целей последующих уровней – тактических, выдвигаемых на среднесрочный период, и оперативных, – на более короткие временные периоды, отражающих особенности текущей ситуации. Данные цели характеризуют заданные параметры бюджетно-налоговой сферы, что предполагает выбор базовых фискальных индикаторов и их таргетирование на среднесрочный период с определением значений на текущий финансовый период, конкретизируемых по принципу «плавающей» трехлетки. При определении иерархии целей с учетом их возможного конфликта стратегические цели должны быть приоритетными, вместе с тем тактические и оперативные индикаторы могут оказывать воздействие на коррекцию стратегических параметров. Для своевременного выявления возможных разрывов и выбора решений, позволяющих максимально приблизиться к достижению установленных целей, необходимо постоянное

соотнесение заданных целей и достигнутых результатов.

При определении конечных целей бюджетно-налоговой политики и значений целевых индикаторов фискальные власти на основании модели, связывающей целевые индикаторы и имеющийся набор инструментов, должны установить те количественные значения инструментов, которые необходимы для получения заданных целевых индикаторов. Количественными измерителями цели первого уровня могут выступать показатели, которые в целом характеризуют уровень социально-экономического развития страны и жизни населения, проживающего на ее территории (валовой внутренний продукт, фактическое конечное потребление домашних хозяйств и др.) Цели следующего уровня могут быть квантифицированы путем использования заданного значения величины фискального пространства. Концепция фискального пространства государств, разработанная Р. Роем, П. Хеллером, А. Шиком и другими исследователями, исходит из положения о взаимосвязанном учете в бюджетно-налоговой политике факторов роста бюджетных доходов, оптимизации бюджетных расходов и получения обоснованных займов. «Правительство может создавать фискальное пространство путем увеличения налогов, получения внешних грантов, сокращения менее приоритетных расходов, получения заемных средств (от своих граждан или внешних кредиторов) либо привлечения займов из банковской системы (и увеличения тем самым денежной массы). Однако это следует делать без ущерба для макроэкономической стабильности и устойчивости бюджета, то есть правительство должно быть уверено в том, что как в краткосрочном, так и долгосрочном плане оно будет иметь возможность финансировать желаемые программы расходов и обслуживать свою задолженность» [6, с. 32].

В западной экономической литературе содержатся различные дефиниции категории «фискальное пространство» – как «финансирования, доступного правительству в результате конкретных политических действий по расширению мобилизации ресурсов и реформ, необходимых для управления и создания благоприятных институциональных и экономических условий, обеспечивающих эффективность этих политических действий для определенного набора целей развития» [8]; резерв бюджета, который позволяет обеспечивать ресурсами достижение поставленной цели без ущерба для его финансовой устойчивости

[6], денежные средства, доступные в пределах годового или среднесрочного бюджета [9], возможности финансирования дефицита бюджета без резкого увеличения стоимости финансирования и вытеснения частных инвестиций [10].

Величина фискального пространства представляет собой сумму величин ряда фискальных переменных – доходов, расходов (в части их оптимизации), а также трансфертов и займов, определяющих сбалансированность и устойчивость бюджета. Данные величины при разработке бюджетно-налоговой политики могут быть заданы в соответствии с ее основными направлениями, включающими политику доходов, политику расходов и политику сбалансированного и устойчивого развития бюджета, а для достижения поставленных целей формируется набор определенных инструментов. Таким образом формируется взаимосвязь результатов, целей и инструментов бюджетно-налоговой политики (рисунок). Критерием эффективности бюджетно-налоговой политики является минимальная степень разрывов между заданными целями и достигнутыми результатами. Данный критерий должен быть конкретизирован с учетом соотношения целей бюджетно-налоговой политики.

Целеориентированный подход к оценке эффективности бюджетно-налоговой политики государства согласуется с осуществляемой в настоящее время концепцией бюджетной реформы в России. В бюджетных посланиях Президента Российской Федерации о бюджетной политике в 2012–2014, 2013–2015, 2014–2016 годах, Бюджетном кодексе Российской Федерации, Проекте Бюджетной стратегии Российской Федерации на период до 2030 года, Программе Правительства Российской Федерации по повышению эффективности управления общественными (государственными и муниципальными) финансами на период до 2018 года и других официальных и программных документах, регламентирующих проведение бюджетных реформ, содержатся положения о необходимости обеспечения эффективной бюджетно-налоговой политики. Вектор налогово-бюджетной политики связан с задачами обеспечения долгосрочной сбалансированности и устойчивости бюджетной системы страны, формирования бюджетов всех уровней на программно-целевой основе, оптимизации и повышения эффективности бюджетных расходов, роста прозрачности бюджетного процесса.



Результаты, цели и инструменты бюджетно-налоговой политики

Согласно принятым поправкам к Бюджетному кодексу намечено расширить сферу и горизонты бюджетного планирования. Проект постановления правительства «Об утверждении Правил разработки бюджетного прогноза РФ на долгосрочный период» регламентирует порядок формирования и утверждения бюджетных прогнозов. Долгосрочное бюджетное планирование будет осуществляться путем формирования бюджетной стратегии Российской Федерации, бюджетной стратегии субъекта Российской Федерации, а также бюджетной стратегии муниципальных образований (в случае принятия соответствующего решения представительным органом последнего) на основе данных социально-экономического развития. Стратегии должны содержать основные характеристики соответствующих бюджетов, показатели объемов финансового обеспечения государственных (муниципальных) программ, основные направления бюджетной политики на период их действия, анализ основных рисков, возникающих при реализации различных сценариев бюджетного планирования, и иные показатели. Начиная с 2015 года, бюджетная стратегия Российской Федерации и ее субъектов будет разрабатываться каждые шесть лет на срок не менее 12 лет, а бюджетная стратегия муниципальных образований – каждые 3 года на 6 и более лет. Вместе с тем предметный анализ показывает, что в принятых документах отсутствуют механизмы согласования стратегических и тактических

целей, интеграции долго-, средне- и краткосрочного бюджетного планирования. Проект бюджетной стратегии Российской Федерации до 2030 года, Основные направления бюджетной политики на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов, Основные направления налоговой политики на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов не содержат прогнозных оценок и утвержденных целевых значений интегральных параметров социально-экономического развития, отражающих уровень благосостояния населения страны. Не сформирована комплексная система мер, направленных на повышение согласованности документов государственного стратегического планирования и бюджетных документов, точности бюджетного планирования.

В условиях усиления геополитической напряженности и замедления экономической динамики повышается сложность реализации намеченных мероприятий. Это актуализирует задачи не только согласования соответствующих параметров бюджетно-налоговой политики, представленных в краткосрочных бюджетах, и ориентиров, выработанных в рамках стратегического планирования, но и коррекции долгосрочных стратегических и прогнозных документов с учетом фактических условий socioхозяйственной динамики. Необходимо повысить степень взаимоувязки параметров государственного социально-экономического и бюджетного планирования, обеспечить более четкую взаимосвязь на-

правлений бюджетных доходов и расходов с долгосрочными прогнозами и стратегией социально-экономического развития. Оценка эффективности бюджетно-налоговой политики государства должна производиться на основе целеориентированного подхода, обеспечивающего в соответствии с заданной иерархией целей повышение действенности проводимой бюджетно-налоговой политики, прежде всего, с позиций поддержки экономического роста и повышения уровня жизни населения.

Заключение

Решение задач социохозяйственного развития в условиях геополитической напряженности и замедления экономической динамики требует кардинального повышения эффективности бюджетно-налоговой политики государства. Оценка эффективности данной политики как инструмента макроэкономического регулирования должна производиться не только с позиций поддержки экономического роста, но и повышения уровня жизни населения как конечного потребителя общественных услуг, что предполагает разработку соответствующих методологических подходов. Анализ возможностей использования методов статистического анализа ретроспективных данных для оценки эффективности бюджетно-налоговой политики свидетельствует о наличии существенных ограничений. Более обоснованным представляется применение целеориентированного подхода, который позволит обеспечить реализацию эффективной бюджетно-налоговой по-

литики в единстве ее результатов, целей и инструментов, что соответствует задачам современного этапа бюджетной реформы.

Список литературы

1. Игонина Л.Л. Воздействие фискальной и монетарной политики на развитие экономики и социальной сферы // *Финансы и кредит*. – 2014. – № 15. – С. 37–45.
2. Игонина Л.Л. Конкурентоспособность национальной экономики: инновационные императивы и финансовые регуляторы // *Экономический анализ: теория и практика*. – 2014. – № 7. – С. 12–20.
3. Игонина Л.Л. Оценка эффективности бюджетно-налоговой политики: ретроспективный и целеориентированный подходы // *Национальные интересы*. – 2014. – С. 2–10.
4. Игонина Л.Л. Финансовая система и финансовая политика в контексте задач обеспечения социохозяйственного развития // *Национальные интересы: приоритеты и безопасность*. – 2013. – № 43. – С. 2–8.
5. Обзор Центра макроэкономических исследований Сбербанка России. Эффективность госрасходов в России. – 13.01.2011. – URL: http://www.sberbank.ru/common/img/uploaded/files/pdf/press_center/Review_20110113.pdf (дата обращения: 20.12.2014).
6. Хеллер П. Фискальное пространство – что это такое и как его получить? // *Финансы и развитие*. – 2009. – Июнь. – С. 32–33.
7. Corsetti G., Meier A., Muller G.J. What determines government-spending multipliers? // *The Conference Global Dimensions of the Financial Crisis / Federal Reserve Bank of New York*. 2010. – P. 124–142.
8. Fiscal Space for What? Analytical Issues from a Human Development Perspective. – Paper for the G-20 Workshop on Fiscal Policy. – Istanbul, June 30-July 2, 2007. – URL: <http://www.kw.undp.org/content/dam/aplaws/publication> (дата обращения: 22.12.2014).
9. Schick A. Budgeting For Fiscal Space. Asian OECD Senior Budget Officials Meeting. Bangkok, Thailand. – January, 2008. – URL: <http://www.oecd.org/gov/budgeting/45361746.pdf> (дата обращения: 22.12.2014).
10. Zandi M., Cheng X., Packard T. Special Report. Moody's Analytics, 2011. – URL: <http://www.economy.com> (дата обращения: 22.12.2014).