

Е.М. Чепикова

Белорусский государственный экономический университет

г. Минск, Республика Беларусь

РОЛЬ ФИСКАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ В СТАБИЛИЗАЦИИ ЭКОНОМИКИ: ИСТОРИЧЕСКИЙ АСПЕКТ

В настоящее время представители разных экономических школ признают, что фискальная политика оказывает сильное воздействие на стабильность национальной экономики. Система экономических взглядов классической школы основывалась на признании существования «естественных» законов, согласно которым свободное колебание цен, отсутствие давления на экономику извне и закон Сэя (предложение создает свой собственный спрос) гарантировали отсутствие дефицита эффективного спроса. Уровень цен определялся количеством

денег, которое, в свою очередь, зависело от притока и оттока золота и серебра. По мере того, как рост цен вел к оттоку золота и серебра из страны, начинал действовать своего рода встроенный предохранитель от инфляции. Финансовая политика и политика в области доходов не рассматривались в качестве инструментов экономической политики.

Однако, действие сил, удерживающих экономику на уровне полной занятости или возвращающих ее в это состояние, может оказаться недостаточно мощным. Признание необходимости государственного регулирования экономики пришло в мировую науку и практику после кризиса 1929-1933 годов. Применение мер бюджетно-налоговой политики является одним из способов воздействия на экономическую конъюнктуру.

В литературе часто используются несколько категорий для одного и того же понятия: фискальная политика, бюджетно-налоговая политика, налогово-бюджетная политика и др.

Очевидно, что многообразие терминов происходит из-за отсутствия прямого синонима в русском языке при переводе с латыни или английского языков (*fiscal*-фискальный, финансовый). Еще в I веке до нашей эры доходы от личного состояния римского императора Августа поступали в особую казну – фиск (с лат. *fiscus*, букв. – корзина). С 4 века фиском назывался единый общегосударственный центр Римской империи, или казна, куда стекались все виды доходов и сборов и откуда шли указания о чеканке монет, порядке сбора налогов, производились выплаты.

Впервые термин «фискальная политика» применил Дж. М. Кейнс. Суть аргументации, на которую опиралась кейнсианская концепция регулирующего потенциала бюджетного механизма, может быть кратко охарактеризована следующим образом.

В экономической системе, для которой присущи высокая степень неопределенности, неравномерное распределение богатства, несовпадение условий сбережений и инвестирования, а также жесткость цен, достижение автоматического равновесия затруднено. В таких условиях достижение равновесия может быть возложено на центральную власть. Государство может воздействовать на три ключевые экономические переменные: склонность к потреблению, предельную эффективность капитала (ожидаемую норму прибыли) и норму процента. Если оставить в стороне вопросы, связанные с размерностью единицы заработной платы и количеством денег, то получится, что способность государства влиять на уровень национального дохода и занятость основана на осуществлении контроля, с одной стороны, за потребительским спросом, являющимся функцией дохода, и, с другой стороны, за спросом инвестиционного характера, который зависит от предельной эффективности капитала и нормы процента. Поскольку совокупное предложение рассматривается Кейнсом в краткосрочном периоде как определенное заданным уровнем спроса, то возможность государства влиять на уровень национального дохода и уровень занятости вытекает из регули-

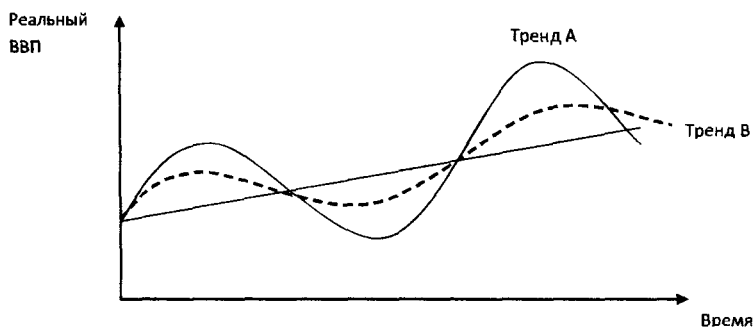
рования совокупного спроса. Простейшая кейнсианская модель предполагает жесткость цен и избыточность ресурсов, так что выпуск в экономике определяется изменением совокупного спроса. «Кейнсианский крест» представляет собой самую простую интерпретацию стабилизации национального дохода в краткосрочном периоде.

Фискальная политика может как благотворно, так и негативно воздействовать на стабильность национальной экономики. В случае, если правительство использует инструменты фискальной политики для сглаживания колебаний выпуска продукции в ходе экономического цикла, поддержания занятости и стабильности цен, то используется политика стабилизации. Главной задачей стабилизации является приближение объема ВВП к его потенциальному уровню. Увеличению фактических объемов ВВП является целью политики экономического роста, а уменьшение реального ВВП по сравнению с его потенциальным уровнем – целью политики ограничения деловой активности.

На рисунке наглядно продемонстрированы последствия применения фискальной политики. Здесь тренд А показывает колебания экономической активности в рамках цикла. Заметны довольно большие изменения величины ВВП, уровня занятости а значит, и цен за рассматриваемый отрезок времени относительно тенденции экономического развития (тренд Б). Вследствие воздействия инструментов фискальной политики в экономике не будет столь значительных колебаний данных величин, что свидетельствует о стабилизации (тренд В). Конечно, наиболее желанным вариантом исправления ситуации для экономики было бы полное совпадение трендов Б и В, но только при помощи фискальной политики добиться этого сложно.

После Второй мировой войны развитие кейнсианской бюджетной стратегии, ориентированной на регулирование совокупного общественного спроса, прошло три основных этапа.

Первому этапу – с 1946 по 1962гг. – была свойственна пассивная антициклическая бюджетная политика с минимальным дополнением действия автоматических стабилизаторов бюджетной системы.



В 1961-1963 гг. начался второй этап – бюджетный «активизм», выразившийся в активном регулировании совокупного спроса. В конце его, в середине 70-х годов, в бюджетной политике стала больше проявляться тенденция отхода от крупных стабилизационных мероприятий наряду с умеренной и постепенной политикой, получившей название «градуализма», сочетавшего активные и пассивные принципы и концепции. «В порядке короткого промежуточного, переходного периода, – подчеркивает В.Волобуев, – «градуализм» как своеобразная эклектика активных и пассивных принципов и концепций политики, захватил 1976-1977 гг.»²

Наконец, третьему этапу – 1978-1980 гг. – присущ глубокий кризис кейнсианской бюджетной политики стабилизации экономики и стимулирования экономического роста путем регулирования уровня спроса в экономике. С приходом к власти правительства М.Тэтчер в Великобритании и администрации Р.Рэйгана в США концепция всей системы государственного вмешательства в экономику была кардинально изменена. Кризис государственного регулирования рыночной экономики на основе кейнсианских рецептов привел к активным поискам новых методов оздоровления экономики.

Изменения в финансовой политике в 80-е годы связаны с новым явлением в экономической науке – теорией «экономики предложения». Одним из основных постулатов ее было уменьшение вмешательства государства в экономические процессы и стимулирование частной инициативы и предпринимательства. Особая роль при этом отводилась государственным финансам, в частности, предусматривалось, во-первых, сокращение налогов; во-вторых, сокращение государственных расходов; в-третьих, уменьшение количества денег в обращении с помощью соответствующей политики в области государственного кредита.

Фактически, переоценка ценностей в экономической политике знаменовала глубокий кризис кейнсианской экономической теории. Вновь усилилось влияние неоклассической школы, заставляя усомниться в эффективности фискальной политики. Так, новое представление о протекании экономического цикла, на который оказывают влияние не только меры государственного регулирования, но и множество случайных событий (политические потрясения, природные бедствия, забастовки), отражено в теории реального делового цикла. Указанные события подорвали веру в возможности фискальной политики стабилизировать экономику и сглаживать экономические колебания.

Итогом этих изысканий в экономической теории стало сокращение возможностей использования инструментов фискальной политики в макроэкономическом регулировании и приоритетное использование денежно-кредитной политики. Правда, относительно эффективной денежно-кредитная политика является в условиях гибких валютных курсов. В случае фиксации валютных курсов повышается эффективность бюджетной политики.³

«Отказ от бюджетной политики в качестве главного инструмента макроэкономического регулирования и стабилизации конъюнктуры привел к созданию

новых концепций организации самого бюджетного процесса. Все чаще в теоретических исследованиях стала подчеркиваться необходимость внедрения в него определенных бюджетных «правил». ⁴ Они могут служить критериями эффективности фискальной политики.

Проведение политики по правилам предполагает: предварительное объявление о мерах, предпринимаемых в различных ситуациях, строгое следование программе, наказание несогласных. Под свободой действий в экономической литературе понимается дискреционная политика, позволяющая оценивать характер проблем в каждом конкретном случае и выбрать наиболее подходящие для данного момента меры.

Следует обратиться к ряду вопросов. Какие существуют правила фискальной политики? Могут ли фискальные правила привести к долгосрочной устойчивости без жертвования краткосрочной стабилизацией? В предлагаемой таблице 1 представлены основные правила. ⁵

Таблица 1

Главные типы правил фискальной политики

ПРАВИЛА БАЛАНСИРУЕМОГО БЮДЖЕТА, ИЛИ ПРАВИЛА ДЕФИЦИТА:
- баланс между сводными доходами и расходами (это значит, запрещение государственного заимствования); или лимит госдефицита как пропорция ВВП;
- баланс между структурными (или циклически корректируемыми) доходами и расходами; или лимит в структурном (циклически корректируемом) дефиците как пропорция ВВП;
- баланс между текущими доходами и текущими расходами (это значит, заимствование разрешено только для капитальных расходов);
ПРАВИЛА ЗАИМСТВОВАНИЯ:
- запрещение государственного заимствования у внутренних источников;
- запрещение государственного заимствования у Центрального банка; или ограничение такого заимствования как пропорция прошлых доходов или расходов;
ПРАВИЛА ДОЛГА ИЛИ РЕЗЕРВОВ:
- лимит запаса валовых (чистых) государственных обязательств как пропорция ВВП;
- контрольная цифра запаса резервов внебюджетных фондов (таких, как фонд социального страхования) как пропорция ежегодных выплат.

Правило фискальной политики определяется в макроэкономическом контексте как перманентное ограничение фискальной политики, описываемое в терминах индикаторов сводных фискальных преобразований (таких, как дефицит госбюджета, заимствование, долг или их основных компонентов, выражаемых как численный предел в пропорции к ВВП).

В настоящее время денежно-кредитная политика в зоне евро проводится единым учреждением — Европейским центральным банком — тогда как налогово-бюджетная политика остается децентрализованной. Когда в 1989 году руководители европейских стран пришли к соглашению о создании Экономического и валютного союза (ЭВС), они признали необходимость бюджетной координации в той или иной форме. В ее отсутствие безответственная политика одного из государств-членов могла бы оказать негативное воздействие на весь союз, например, в форме увеличения государственного долга. Поэтому в 1997 году, за

два года до начала третьего этапа ЭВС, когда валютные курсы были окончательно зафиксированы, страны-члены приняли Пакт о стабильности и росте (ПСР), в котором оговаривались правила проведения налогово-бюджетной политики, подкрепляющие положения Маастрихтского договора.

Согласно ПСР считается приемлемым размер дефицита бюджета не выше 3% ВВП, а коэффициента долга – не более 60% ВВП.

Проведение фискальной политики преследует выполнение двух главных целей: соблюдение бюджетной дисциплины и гибкости. Хотя основы налогово-бюджетной политики существенно различаются между странами, их можно оценить по одним и тем же двум критериям:

-способна ли основа политики обеспечить бюджетную дисциплину в среднесрочной перспективе;

-достаточно ли гибка эта основа, чтобы способствовать сглаживанию краткосрочных колебаний в рамках экономического цикла.

Эти два критерия позволяют составить матрицу (таблица 2), отражающую 4 варианта результатов налогово-бюджетной политики.

Таблица 2

Матрица результатов фискальной политики

		Среднесрочная бюджетная дисциплина	
		Да	Нет
Краткосрочная гибкость бюджета	Да	А: идеальная бюджетная основа	Б: антициклическая бюджетная основа без фиксатора
	Нет	В: излишне жесткая проциклическая бюджетная основа	Г: недейственная политика, слабая бюджетная основа

Ячейка А иллюстрирует наиболее ценный и желанный результат для разработчиков правил фискальной политики, так как при нем обеспечивается выполнение и среднесрочной дисциплины бюджета, и краткосрочной гибкости. Противоположная ячейка Г показывает наихудший из результатов политики: здесь отсутствует и дисциплина в среднесрочной перспективе, и гибкость в кратком периоде. В двух других ячейках показаны смешанные ситуации, причем в ячейке В отражена достаточно частая в настоящий момент ситуация – основа политики обеспечивает бюджетную дисциплину, но не способствует стабилизации экономики, а в ячейке Б – гибкость политики в кратком периоде, что позволяет противостоять циклическим колебаниям, но отсутствие дисциплины в среднесрочной перспективе.⁶

Дисциплина Пакта не дает возможности адекватно реагировать на изменения конъюнктуры. При неблагоприятной конъюнктуре вместо курса на расширение совокупного спроса за счет дефицитного финансирования политика экономии ради соблюдения норм ЭВС лишь обостряет и затягивает спад. Поэтому страны-члены Евросоюза и кандидаты на вступление в него признают необходимость критического переосмысления норм Пакта.⁷