

УДК: 08.00.05

**С.Р. Аллаяров**  
**соискатель кафедры “Государственные финансы” ТФИ**  
**Мардонов Шахриёр Холмирзо угли, студент ТФИ**  
**Абдурахимова Гулчирой Махамматжон кизи, студент ТФИ**

## **РЕТРОСПЕКТИВНЫЙ И ЦЕЛЕОРИЕНТИРОВАННЫЙ ПОДХОДЫ К ОЦЕНКЕ ЭФФЕКТИВНОСТИ ФИСКАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ**

***Аннотация:** В статье исследованы подходы к оценке эффективности фискальной политики. Обобщены результаты эмпирических исследований воздействия фискальных стимулов на макроэкономические параметры. Показано, что существенный разброс и даже противоречивость эконометрических оценок свидетельствуют об определенных ограничениях методов статистического анализа ретроспективных данных.*

***Ключевые слова:** Фискальная политика, эффективность, фискальные мультипликаторы, целеориентированный подход.*

**S.R. Allayarov Applicant, Department of Public Finance, TFI**

**Mardonov Shakhriyor Holmirzo ugli, student of TFI**

**Abdurahimova Gulchira Mahammadjon Kizi, student of TFI**

***Abstract:** The article explores approaches to assessing the effectiveness of fiscal policy. The results of empirical studies of the impact of fiscal incentives on macroeconomic parameters are summarized. It is shown that a significant scatter and even inconsistency of econometric estimates indicate certain limitations of the methods of statistical analysis of retrospective data.*

***Key words:** fiscal policy, efficiency, fiscal multipliers, goal-oriented approach.*

**Введение.** Главной задачей осуществляемых в Республике Узбекистан экономических преобразований является обеспечение стабильности высоких темпов экономического роста и на этой основе повышение уровня жизни населения страны.

В условиях превалирования значений инновационного развития в целях обеспечения прогрессирующего экономического развития на первый план неизбежно выдвигается проблема формирования и реализации эффективной фискальной политики, позволяющей с одной стороны, оптимизировать государственные доходы путем выбора надлежащих источников их получения и, с другой стороны, предусмотреть рациональное и обоснованное расходование государственных средств.

Как было справедливо отмечено Президентом Республики Узбекистан Ш. Мирзиёевым в обращении к Олий Мажлису страны, что «сложившаяся к настоящему времени финансовая и, прежде всего, налоговая системы слабо влияют на рост производства и экономики страны в целом. Между тем, именно развитие производства является главным источником всех финансовых поступлений».

**Анализ литератур по исследуемой теме.** В экономической литературе, посвященной исследованию эффективности современной фискальной политики, можно условно выделить два аспекта: широкий, когда эффективность фискальной политики рассматривается в связи с ее воздействием на макроэкономические процессы, и узкий, ориентированный на изучение ключевых параметров самой бюджетно-налоговой системы.

При этом полученные в рамках данных аспектов анализа оценки могут вступать в противоречие, поскольку фискальная политика, эффективная с точки зрения второго критерия, может быть совершенно неэффективной с точки зрения первого [2].

Известно, что успешное развитие не сводится только к росту валового внутреннего продукта, процесс развития должен способствовать повышению уровня жизни и развитию человеческого потенциала. Цели экономической политики, сформулированные в официальных документах государства, с учетом особенностей конкретно-исторического этапа развития задают конечные цели ее функциональных составляющих. С учетом этих обстоятельств в качестве конечной цели фискальной политики следует рассматривать обеспечение устойчивого социально-экономического развития страны и повышение уровня жизни населения, проживающего на ее территории.

С позиций временного аспекта цели фискальной политики можно подразделить на два уровня. Первый уровень представлен *стратегическими (долгосрочными)* целями, отражающими воздействие фискальной политики на социально-экономические процессы. Их достижение предусматривает реализацию целей второго уровня – *тактических и оперативных*, при этом тактические цели выдвигаются на среднесрочный период, а оперативные – на определенном временном отрезке, с учетом динамики общественно-политической и экономической ситуации. Цели второго уровня характеризуют заданные параметры в бюджетно-налоговой сфере, что связано с выбором базового фискального индикатора и его таргетированием на среднесрочный период с определением конкретных значений на текущий финансовый год по принципу «плавающей» трехлетки. При формировании и декомпозиции целей с учетом их возможных противоречий приоритетными должны быть стратегические цели, при том, что комплекс тактических и оперативных целей при их анализе может оказывать влияние на корректировку стратегических целей.

Реализация целей осуществляется с помощью определенных фискальных инструментов, и, таким образом, фискальная политика выступает в единстве целей, инструментов и результатов.

Итак, в качестве цели первого уровня должно выступать обеспечение устойчивого социально-экономического развития страны и повышения уровня жизни населения. Количественными измерителями данной цели могут быть показатели, дающие наиболее общее представление об уровне социально-экономического развития страны и уровне жизни населения, проживающего на ее территории. Это, например, валовой внутренний продукт как обобщающий показатель экономической деятельности, отражающий процесс производства товаров и услуг для конечного использования, и фактическое конечное потребление домашних хозяйств – показатель, характеризующий конечное использование потребительских товаров и услуг.

Что же касается цели второго уровня, то в качестве ее параметрического показателя, на взгляд автора, можно рассматривать заданное значение величины фискального пространства. Концепция фискального пространства государств, выдвинутая экспертами МВФ Р. Роем, П. Хеллером, А. Шиком и другими исследователями, содержит идею о взаимосвязанном учете в действиях правительства по бюджетно-налоговому регулированию факторов роста бюджетных доходов, оптимизации бюджетных расходов и получения обоснованных займов.

По мнению П.Хеллера, *«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» [10].*

Определения фискального пространства в исследованиях западных авторов достаточно вариативны, оно рассматривается как «финансирование, доступное 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» [14]; резерв бюджета, который позволяет обеспечивать ресурсами достижение поставленной цели без ущерба для его финансовой устойчивости [10]; денежные средства, доступные в пределах годового или среднесрочного бюджета [17]; возможности финансирования дефицита бюджета без резкого увеличения стоимости финансирования и вытеснения частных инвестиций [13]. В отечественной экономической литературе концепция фискального пространства еще только получает свое развитие, но, тем не менее, некоторыми авторами уже разработаны подходы к определению его величины [4].

**Анализ и результаты.** Главными средствами перераспределения доходов и наиболее важными орудиями государственного регулирования экономики и экономической политики являются бюджет и налоги. Это тесно связанные категории, поэтому часто говорят о бюджетно-налоговой политике. Часто вместо термина «бюджетно-налоговый» используют его синоним «фискальный» (от лат. *fiscus* - государственная казна и *fiscalis* - относящийся к казне).

В современной экономической литературе фискальная политика ассоциируется с государственным регулированием правительственных

расходов и налогообложением. Государственные расходы на приобретение товаров и услуг существенно влияют на размеры валового и чистого внутреннего продукта. В нашей стране такие закупки обычно назывались госзаказом, который финансировался из госбюджета. По сути дела, фискальная политика является основным рычагом, с помощью которого государство может влиять на экономику.

Фискальная (бюджетно-налоговая) политика — это система регулирования правительством экономики с помощью изменений государственных расходов, налогов и состояния государственного бюджета, с целью изменения реального объема производства и занятости, контроля над инфляцией и ускорения экономического роста.

Одна из важнейших задач фискальной политики состоит в поиске источников и способов формирования централизованных государственных денежных фондов, средств, позволяющих реализовать цели экономической политики. Посредством проведения финансово-бюджетной политики государство регулирует глобальные экономические процессы в стране, поддерживает устойчивость финансов, денежного обращения, обеспечивает финансирование государственного сектора, способствует лучшему использованию производственно-экономического и научно-технического потенциала.

Решение приоритетных задач в экономической и социальной сферах требует кардинального повышения эффективности фискальной политики государства. При этом необходимо сформировать новую модель социохозяйственного развития, построенную на инновационной основе, качественной производственной и финансовой инфраструктурах, действенной системе предоставления общественных услуг.

Проблема эффективности фискальной политики государства как инструмента макроэкономического регулирования, в том числе

противодействия кризисам, в течение длительного периода находится в центре научных экономических исследований.

В 1970-х гг. дискуссия сторонников кейнсианской и неоклассической теорий об эффективности фискальной политики была переведена в русло компаративного сопоставления ее функциональной действенности с потенциалом влияния на национальную экономику денежно-кредитной политики. В системе мер макроэкономической стабилизации приоритетными стали считаться инструменты денежно-кредитной политики, при этом даже представители новой кейнсианской исследовательской программы экономики с негибкими ценами рассматривали оптимальность монетарной политики при условии экзогенно заданной или пассивной роли фискальной политики [12]. Международный глобальный финансовый кризис показал ограниченность чисто монетарного регулирования, что актуализировало исследования в части выявления возможных каналов воздействия фискальной политики на экономику.

В западной литературе широкое распространение получили эмпирические оценки фискальных мультипликаторов с использованием методов статистического анализа ретроспективных данных.

Результаты таких оценок весьма неоднозначны и имеют существенный разброс даже для одной страны. В частности, в исследовании воздействия фискальных стимулов в США установлено, что фискальная экспансия в размере 1% от ВВП ведет к росту ВВП приблизительно на один процентный пункт в том же году и на 2–3 п.п. в последующие несколько лет, когда эффект становится максимальным [21, 23]. Согласно обзору Всемирного банка за 2016 г., фискальный мультипликатор для США оценивается на уровне 0,5 [19], иные эмпирические оценки, полученные различными исследователями, располагаются в диапазоне от 0,5 до 1 [16].

Результаты оценок для стран ОЭСР при использовании аналогичных технологий варьировались в диапазоне от  $-2,3$  до  $3,7$  [14]. В работах, в которых были предприняты межстрановые исследования, получены низкие и отрицательные значения фискальных мультипликаторов [15, 17, 19]. Отрицательные значения могут быть объяснены тем, что фискальное стимулирование имеет негативное воздействие, если оно уменьшает доверие потребителей и инвесторов, а также усиливает проблемы. Согласно обзору Европейской комиссии [13], содержащему обобщенные результаты эмпирических оценок фискальных мультипликаторов для некоторых развитых стран, полученные в исследованиях последних лет, значения краткосрочных фискальных мультипликаторов колеблются в пределах  $0,4-1,6$ , а значения среднесрочных показателей несколько ниже.

Имеющиеся расхождения в оценках эффективности фискальной политики объясняются целым рядом обстоятельств, в числе которых можно выделить:

- особенности применяемой методологии (структурные модели, векторные авторегрессии, метод кейсов<sup>1</sup>);
- межстрановые различия;
- наличие прямых и обратных связей между фискальной политикой и экономической активностью;
- сложность выделения фискальных шоков в динамике расходов, а также изменений ВВП, вызванных фискальными стимуляторами либо под действием других факторов;
- единовременность или периодичность фискальных мер;
- накладывающиеся друг на друга внутренние и внешние временные лаги (между моментами внесения предложений о корректировке фискальной политики и вступления этих предложений в законодательную

---

<sup>1</sup> Метод кейсов (англ. *case-study*, метод конкретных ситуаций, метод ситуационного анализа) – техника обучения, использующая описание реальных экономических, социальных и бизнес-ситуаций.



силу, осуществления мер фискального воздействия и проявления их экономического эффекта).

Кроме того, последние исследования эффективности фискальной политики при различных экономических условиях (по данным стран ОЭСР) выявили ключевое влияние таких факторов, как режим валютного курса, инфляция, мобильность капитала, размер государственного долга, развитость финансовых рынков, фаза экономического цикла [11], а также степень открытости экономики [18]. Совокупность этих факторов влияет на величину и даже знак фискального мультипликатора.

Было показано, что в период глубокой рецессии фискальная политика оказывается более действенной, нежели в периоды благоприятного экономического развития: величина фискального мультипликатора увеличивается до полутора раз [18]. В развивающихся странах при прочих равных условиях фискальные мультипликаторы характеризуются существенно более низкой величиной, чем в развитых странах (как правило, меньше единицы) [19].

В Республике Узбекистан эконометрические исследования воздействия фискальных стимулов на макроэкономические показатели являются пока немногочисленными, однако их результаты тоже различаются в силу особенностей методологии и горизонта исследования [2, 8]. Так, оценка, проведенная методом структурных регрессий с использованием квартальных данных по расходам государственного сектора на конечное потребление и валовое накопление за 2010–2017 гг., показала, что величина фискального мультипликатора при увеличении доли госрасходов в ВВП на 1 п.п. составляет 0,6 и соответствует кумулятивному росту ВВП в течение трех лет [2]. По оценкам Центра макроэкономических исследований Минэкономики Республики Узбекистан, полученным методом 2-шагового оценивания с использованием квартальных показателей расходов расширенного

бюджета в 2010–2017 гг., фискальный мультипликатор в течение года после увеличения доли бюджетных расходов в ВВП на 1 п.п. колеблется в пределах 0,13–0,28 п.п. [8].

При различии конкретных оценок значений фискальных мультипликаторов в целом результаты, полученные исследователями, подтверждают гипотезу о менее высокой эффективности бюджетно-налоговой политики в развивающихся странах, открытых экономиках, а также о росте действенности фискальной политики в кризисные периоды. Так, по данным Центра макроэкономических исследований Минэкономики Республики Узбекистан, значение фискального мультипликатора в период кризиса 2010–2017 гг. оказалось практически в два раза больше аналогичного показателя в 2000–2009 гг.

Вместе с тем вряд ли правомерно на основе упомянутых исследований делать вывод о том, что «проводимая в настоящее время в Республике Узбекистан фискальная политика сдерживания роста бюджетных обязательств с одновременным пополнением Резервного фонда представляется наиболее оптимальной» [9]. Согласно оценкам того же Центра макроэкономических исследований Минэкономики Республики Узбекистан, среди крупных категорий расходов расширенного бюджета расходы по статьям «национальная экономика, ЖКХ и окружающая среда» являются наиболее эффективными (величина мультипликатора составляет 0,55) и примерно в два раза превосходят по эффективности расходы по статьям «социальная сфера и культура» (0,21) и «национальная оборона, безопасность и правоохранительная деятельность» (0,29) [8]. Также значение мультипликатора государственных инвестиций оказалось значительно выше 0,5.

Взаимосвязанность макроэкономических показателей, характеризующих эффективность фискальной политики в Республике Узбекистан, также наблюдается и в прогнозах до 2021 года (таблица 1).

Таблица 1

## Прогноз налоговой нагрузки на экономику Узбекистана в 2018-2021

гг., млрд. сумов

	Показатели	2018 г.	2019 г.	2020 г.	2021 г.
1	ВВП в действующих условиях	322364.89	392921.95	476712.28	573473.72
2	Доходы (без целевых фондов)- всего, в действующих условиях	68 124.83	83 364.78	101 944.34	124 972.75
3	Доходы (без целевых фондов)- всего, в условиях Концепции	73299.53	88 314.78	107119.66	130180.04
4	Расходы (без целевых фондов)- всего	67240.95	82283.17	100621.67	123351.30
5	Налоговая нагрузка,% к ВВП в действующих условиях	21.13	21.22	21.38	21.79
6	Налоговая нагрузка, в условиях Концепции,%к ВВП	22.74	22.48	22.47	22.70
7	Дефицит (-), профицит (+) Госбюджета, в действующих условиях	883.88	1 081.61	1 322.67	1 621.45
8	Дефицит (-), профицит (+) Госбюджета, в условиях Концепции	6 058.58	6 031.61	6 497.99	6 836.74
9	Дефицит (-), профицит (+) Госбюджета к ВВП, в % к ВВП, в действующих условиях	0.27	0.28	0.28	0.28
10	Дефицит (-), профицит (+) Госбюджета к ВВП, в % к ВВП, в условиях Концепции	1.88	1.54	1.36	1.19

Неслучайно экономика Республики Узбекистан оказалась одной из наименее пострадавших в результате мирового глобального финансового

кризиса, хотя антикризисный пакет мер правительства Республики Узбекистан, составивший с учетом мер Цетрального Банка Республики Узбекистан 22% ВВП, оценивался экспертами как один из самых крупных в мире. Он включал рост социальных обязательств и расходов расширенного бюджета, в результате чего доля последних в ВВП возросла с 17,7% в 2008 г. до 21,9% в 2009 г.

Для развитых в социальном и экономическом отношениях стран оптимальные величины государственных расходов колеблются в пределах 43–53%.

При этом с позиции общественной эффективности, измеряемой значением индекса развития человеческого потенциала, их уровень на несколько пунктов выше, чем с позиции экономической эффективности, оцениваемой по показателю экономического выпуска (ВВП) [3].

Современная фискальная политика Республики Узбекистан характеризуется более низкой долей перераспределения ВВП и бюджетных расходов, направляемых на поддержку экономики и социальной сферы, чем в развитых странах, уравнивающим налогообложением при игнорировании рентного характера доходов, низкой действенностью инвестиционных и экологических льгот, ростом заимствований на внутреннем и внешнем рынках при введении бюджетного правила, предполагающего приоритеты резервирования, а не инвестиционного использования дополнительных доходов [6, 7].

В силу этих особенностей фискальной политики страны задачи оценки ее эффективности являются особо острыми.

**Выводы и предложения.** Таким образом, наиболее значимым результатом проведенных исследований стал вывод о том, что фискальные мультипликаторы зависят от комплекса факторов, в том числе степени развитости экономической и финансовой систем страны, а также фазы экономического цикла. Вместе с тем существенный разброс и даже

противоречивость эконометрических оценок свидетельствуют об ограничениях методов статистического анализа ретроспективных данных, возможностях их интерпретации и, тем более, экстраполяции на перспективу. Между тем превентивная оценка фискальных мультипликаторов на этапе бюджетного планирования позволила бы выделить приоритетные сферы бюджетного финансирования, определить направления корректировки системы налогообложения с позиций общественной и экономической эффективности [6,7], выявить размеры экономических последствий, как от снижения совокупных расходов бюджетной системы, так и отдельных их компонент. В этой связи особо важное значение приобретает обоснование целеориентированного подхода к оценке эффективности бюджетно-налоговой политики.

С точки зрения данного подхода эффективность фискальной политики в наиболее общем смысле может рассматриваться как степень адекватности достигнутых в процессе ее осуществления результатов намеченным целям, а также как степень приближения результата к цели с учетом произведенных затрат [5].

Поскольку процесс реализации фискальной политики предполагает постоянное соотнесение заданных целей и достигнутых результатов, то объективно заданным критерием ее эффективности является минимальная степень разрывов между заданными целями и достигнутыми результатами. Данный критерий должен быть конкретизирован с учетом соотношения целей фискальной политики.

Целеориентированный подход к оценке эффективности фискальной политики государства вполне согласуется с реализуемой в настоящее время концепцией программного бюджета. В соответствии с заданной иерархией целей данный подход обеспечивает эффективность проводимой фискальной политики, в первую очередь – с позиций поддержки экономического роста и повышения уровня жизни населения.

## СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ:

1. Балацкий Е.В. Эффективность фискальной политики государства // Проблемы прогнозирования. 2017. № 5. С. 32–45.
2. Власов С.А., Пономаренко А.А. Роль бюджетной политики в условиях финансово-экономического кризиса // Новая экономическая ассоциация. 2017. № 7. С. 111–133.
3. Греков И.Е. Стратегия социально-экономического развития России: бюджетные и денежно-кредитные аспекты: монография. М.: Дело и сервис, 2017, 198 с.
4. Дьякова Е.Б., Перекрестова Л.В. Применение концепции фискального пространства в мировой практике и ее адаптация в регионах России. URL: <http://uecs.ru/finansi-i-kredit/item/1835-2012-12-21-10-33-33>.
5. Игонина Л.Л. Воздействие фискальной и монетарной политики на развитие экономики и социальной сферы // Финансы и кредит. 2017. № 15. С. 37–45.
6. Игонина Л.Л. Конкурентоспособность национальной экономики: инновационные императивы и финансовые регуляторы // Экономический анализ: теория и практика. 2017. № 7. С. 12–20.
7. Игонина Л.Л. Финансовая система и финансовая политика в контексте задач обеспечения социоэкономического развития // Национальные интересы: приоритеты и безопасность. 2017. № 43. С. 2–8.
8. Обзор Центра макроэкономических исследований Сбербанка России. Эффективность госрасходов в России. URL: [http://sberbank.ru/common/img/uploaded/files/pdf/press\\_center/Review\\_20180113.pdf](http://sberbank.ru/common/img/uploaded/files/pdf/press_center/Review_20180113.pdf).
9. Обзор экономических показателей. Экономическая экспертная группа. URL: <http://budgetrf.ru/Publications/Magazines/EEG/EEG201303171110/>

EEG2017031711 10\_000.htm.

10. Хеллер П. Фискальное пространство – что это такое и как его получить? // *Финансы и развитие*. 2017. Июнь. С. 32–33.

11. 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*. 2016. P. 124–142.

12. Dixit A., Lambertini L. Interactions of commitment and discretion in monetary and fiscal policies // *American Economic Review*. 2017. № 93. P.1522–1542.

13. Fiscal multipliers and publicdebt dynamics in consolidations // *Economic Papers*. 2017. July.P. 531–555.

14. Fiscal space for what? Analytical issues from Workshop on fiscal policy. Istanbul, June 30-July 2, 2017. URL: <http://kw.undp.org/content/dam/aplaws/publication>.

15. Giavazzi F., Pagano M. Can severe fiscal contractions be expansionary? Tales of two small European countries // *NBER Macroeconomics Annual*. 2015. P. 1121–1145.

16. Hall R.E. By how much does GDP rise if the government buys more output? // *NBER Working Paper*. No. 15496.

17. Hemming R., Kell M., Mahfouz S. The effectiveness of fiscal policy in stimulating economic activity // *A review of the literature. IMF working paper*. February, 2016.

18. Ilzetzki E., Mendoza E., Vegh C.A. How big (small) are fiscal multipliers? URL: [http://water.gov.bm/portal/server.pt/gateway/PTARGS0218757\\_935\\_233626\\_43/http%3B/ptpublisher.gov](http://water.gov.bm/portal/server.pt/gateway/PTARGS0218757_935_233626_43/http%3B/ptpublisher.gov).

19. IMF World Economic Outlook (WEO), October 2016. URL: <http://imf.org/external/pubs/ft/weo/2016/02>.