

ГЛАВА 1

ПЕРСПЕКТИВНЫЕ ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ КОНСТРУКЦИИ ОБОСНОВАНИЯ ПРОБЛЕМНЫХ АСПЕКТОВ РЕФОРМИРОВАНИЯ

Теории ничего не доказывают, зато позволяют выиграть время и отдохнуть, если ты вконец запутался, стараясь найти то, что найти невозможно.

Марк Твен

§ 1.1. Теоретическое обоснование основных форм фискальной политики в условиях рыночной экономики

Ясность – настолько очевидное свойство истины, что нередко их даже путают между собою.

Жозеф Жубер

Дуализм проблематики функционирования фискальной политики заключается в том, что с одной стороны, она является составной частью финансовой системы государства и должна обеспечивать ресурсное наполнение бюджетов. С другой стороны, фискальные инструменты применяются в качестве макроэкономических стабилизаторов, что обуславливает их активное применение для стимулирования экономического роста и регулирования макроэкономической ситуации. На разных фазах экономического цикла эти две доминантные стороны проявляют себя по-разному, а в отдельных случаях входят в прямое противоречие. Это требует достаточного уровня динамично-

сти и гибкости фискальной политики и в конечном итоге отображается в изменчивости фискальной структуры государства.

Существенные коррективы в фискальную политику стран внес мировой экономический кризис. Его продолжение до сих пор трансформирует национальные финансовые системы под воздействием необходимости быстро реагировать на изменения макроэкономической ситуации и учитывать реалии наполнения бюджетов. Учитывая существенные сдвиги в структурных параметрах систем фискальной политики, именно на протяжении последних лет исследование теории и практики функционирования систем фискальных институтов является актуальным и заслуживает дополнительного и детального изучения.

Несмотря на существование постоянного и значительного интереса к проблемам налогообложения и фискального регулирования со стороны общественности, практиков и представителей научных кругов, необходимо отметить, что некоторые их аспекты до сих пор не получили надлежащего исследования и обоснования. Особое внимание составляет выяснение роли налогов в условиях мирового финансово-экономического кризиса, который характеризуется рядом особенных черт и признаков. Кроме того, применение системного подхода к анализу проблематики налогов, бюджетных расходов и трансфертов, несмотря на то, что детерминируется внешней окружающей средой, ориентируется на внутренние параметры финансовых систем государства, выяснение их роли в развитии экономических процессов. Применение такого системного подхода является перспективным направлением исследований, обладающим прагматической ценностью, и привлекает внимание теоретиков как перспективная сфера интеллектуальных исследований.

Экономическая теория предоставила в распоряжение практики две основные формы функционирования фискальной политики по формированию макроэкономического и социального равновесия, экономического роста и занятости. Это *автоматическая* и *дискреционная* фискальная политика. В обоих случаях основные инструменты реализации этих форм фискальной политики одинаковы, а именно: политика расходов, политика доходов, налоговая система, трансфертная политика.

Основными элементами автоматической фискальной политики, когда изменения происходят в системе правительственных закупок и чистых налогов, выступают автоматические стабилизаторы, которые позволяют без дополнительного вмешательства государства, путем предварительно определенных и заложенных в законодательно-нормативные акты правил и норм, реагировать на нарушения равновесия, способствуя его восстановлению.

Соответствующие изменения уровней государственных расходов и налогов происходят при этом автоматически. Практика свидетельствует о том, что чистые налоги могут изменяться и автоматически, то есть без специальных государственных решений. Это объясняется тем, что подавляющее большинство налогов зависит от дохода и поэтому меняется пропорциональ-

но изменению ВВП, даже при стабильных налоговых ставках и уровнях трансфертов.

К налогам, которые зависят от дохода, относятся подоходный налог с граждан, транспортный налог и др. Чувствительность налогов в ВВП зависит от системы налогообложения. При прогрессивной системе уровень налоговых ставок растет по определенной шкале в зависимости от роста дохода. Поэтому при росте ВВП налоги увеличиваются быстрее, чем доход. При пропорциональной системе уровень налоговых ставок является стабильным для всех уровней дохода. Поэтому налоги изменяются пропорционально изменению дохода. Определенные трансферты также зависят от динамики ВВП. Так, выплаты по безработице сокращаются во время роста производства и увеличиваются во время его падения.

Следует отметить, что в Украине существуют и формы стимулирования занятия предпринимательской деятельностью путем использования трансфертных платежей. Так, пособие по безработице может выплачиваться одноразово для организации предпринимательской деятельности безработными, которые не могут быть трудоустроены в связи с отсутствием на рынке труда подходящей работы.

Чистые налоги, которые автоматически, то есть без государственных решений, меняются в зависимости от изменения ВВП, называют *автоматическими чистыми налогами*.

Автоматическая зависимость чистых налогов от ВВП является важным фактором стабилизации экономики. Стабилизационная функция чистых налогов объясняется тем, что они представляют собой изъятия из экономики, то есть потерю ее покупательной способности. Если они увеличиваются, то ВВП уменьшается, и наоборот. Это означает, что с точки зрения экономической стабильности желательно увеличивать величину таких изъятий в периоды, когда экономика движется к инфляции, и, наоборот, уменьшать ее величину в периоды, когда наметилась тенденция к сокращению производства. Поскольку динамика автоматических налогов соответствует этим требованиям, они получили название *встроенных стабилизаторов*.

Несмотря на то, что автоматические чистые налоги исполняют стабилизационную функцию без специальных государственных решений, их эффективность в конечном итоге также зависит от государства. Роль государства состоит в том, что оно встраивает, то есть внедряет в экономику некую систему налогов и трансфертных платежей. При внесении изменений в эту систему стабилизационная эффективность будет изменяться. Таким образом, *недискреционная (автоматическая) фискальная политика* – это такая политика, которая, устанавливая некую определенную систему налогов и трансфертов, обеспечивает им возможность исполнять стабилизационную функцию в экономике автоматически.

Рисунок 1.1 поможет нам понять, как налоговая система создает встроенную стабильность. Государственные расходы являются фиксирован-

ными и считаются независимыми от уровня ВВП. Налоги изменяются вместе с изменением ВВП. Зависимость между налоговыми поступлениями и ВВП отображено восходящей линией T .

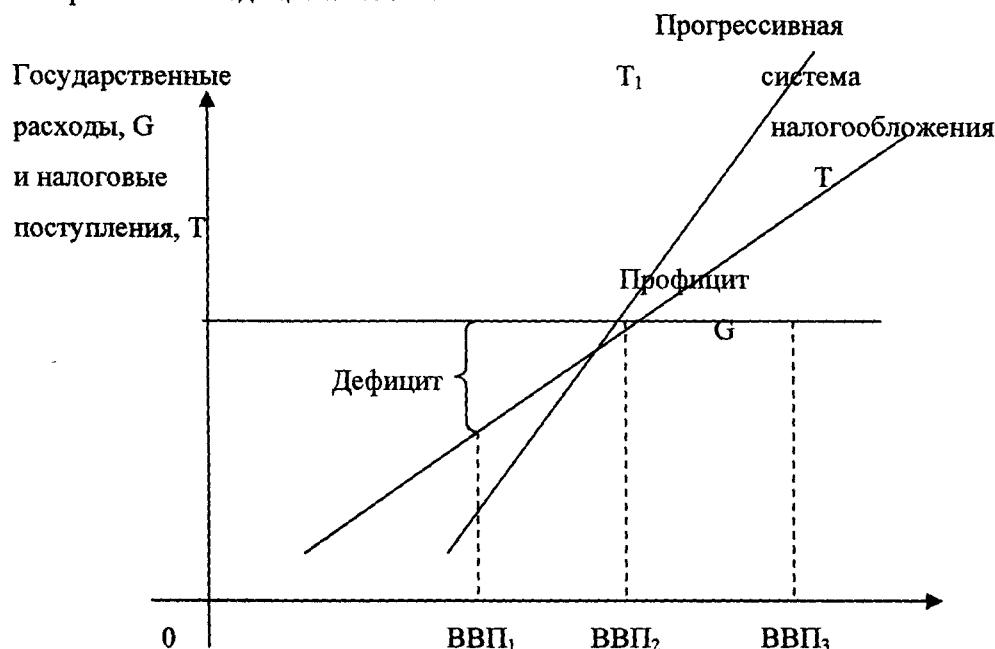


Рис. 1.1. Встроенная стабильность экономики

Экономическое значение зависимости между налоговыми поступлениями и ВВП становится очевидным при учете двух следующих моментов:

- налоги уменьшают расходы и совокупный спрос;
- с точки зрения стабильности желательно уменьшать расходы, когда экономика движется к инфляции, и увеличивать расходы в период спада.

Когда в фазе подъема ВВП увеличивается, налоговые поступления автоматически возрастают, а поскольку они уменьшают расходы, то получается что сдерживается экономический подъем. Иначе говоря, если экономика перемещается к большему ВВП, налоговые поступления автоматически возрастают, определяют изменения в бюджете по направлению от дефицита к профициту и уменьшают общую сумму расходов.

И наоборот, когда ВВП уменьшается в фазе спада, налоговые поступления автоматически уменьшаются, что увеличивает расходы и смягчает спад. Со снижением ВВП налоговые поступления уменьшаются, и бюджет изменяется в направлении от профицита к дефициту. На рис. 1.1 низкий уровень ВВП₁ автоматически повлечет за собой стимулирующий бюджетный

дефицит; высокий и, пожалуй, инфляционный уровень ВВП₃ будет автоматически индуцировать сдерживающий бюджетный профицит.

Из рис. 1.1 видно, что масштаб автоматических бюджетных дефицитов или профицитов, а следовательно, и встроенная стабильность, зависит от соответствия изменений налоговых поступлений изменениям ВВП. Если налоговые поступления резко меняются с изменениями ВВП, наклон линии Т на графике будет крутым и вертикальное расстояние между Т и G (дефициты или профициты) значительным. И наоборот, если налоговые поступления мало меняются при изменениях ВВП, наклон будет пологим, а встроенная стабильность – незначительной.

Угол наклона линии Т на рис. 1.1 зависит от действующей налоговой системы. Если она прогрессивная, – линия Т будет круче, чем в случае пропорциональной налоговой системы (прямая Т₁ – прогрессивная налоговая система). При пропорциональной налоговой системе средняя налоговая ставка не изменяется при росте ВВП. Налоговые поступления будут расти с увеличением ВВП как при прогрессивной, так и пропорциональной налоговой системе, и могут увеличиваться, уменьшаться или не меняться вообще с ростом ВВП при регрессивной системе. Следует четко осознавать, что чем прогрессивнее налоговая система, тем выше встроенная стабильность экономики.

Встроенная стабильность позволяет уменьшать глубину колебаний деловой активности. Однако встроенные стабилизаторы могут лишь ослабить, но не скорректировать, серьезные изменения равновесного ВВП. Для корректировки инфляции или экономического спада нередко требуется дискреционная фискальная политика, то есть изменения в налоговых ставках и расходах.

Автоматические стабилизаторы (недискреционная фискальная политика) являются инструментом ограниченного действия, поэтому требуют дополнения дискреционной политикой, которая является совокупностью оперативных регулирующих мер относительно основных инструментов фискальной политики. В основе такой политики – сознательное планирование налогов и государственных расходов с целью изменения реального объема национального производства и занятости, контроля над инфляцией и ускорением экономического роста. Для стимулирования производства и занятости в условиях стагнации экономическая теория предлагает увеличивать государственные расходы. Дефицит ВВП, который возникает в результате недостаточного совокупного спроса относительно предложения, сдерживает развитие экономики. Государственные закупки за счет бюджетного дефицита способны увеличивать совокупный конечный спрос. Но эта деятельность со стороны государства ограничена ее финансовыми ресурсами.

В переходной экономике, когда государство регулирует изменения совокупного спроса и совокупного предложения, объемы сбережений, размеры и направления вложения инвестиций, внешнеэкономическую деятельность, значение дискреционной фискальной политики возрастает. Если в условиях рыночной экономики бюджетно-налоговое регулирование направля-

ется на эффективное функционирование этой экономики, то в переходный период на повестку дня выдвигаются задачи социально-экономического обновления общества, прогрессивных структурных сдвигов, формирования конкурентоспособной экономики. Эти направления определяют основные ориентиры дискреционной фискальной политики.

Американские ученые Макконнелл и Брю дают следующее определение этого вида фискальной политики. *Дискреционная фискальная политика* – это целенаправленное регулирование парламентом налогов и государственных расходов для воздействия на реальный ВВП и занятость, контроля над инфляцией и содействия экономическому росту¹. Слово «дискреционная» означает, что изменения в налогах и государственных расходах зависят от решения правительства. Следует отметить, что украинские ученые (например, Савченко А. и др.) придерживаются подобной трактовки в определении этого понятия. Они считают, что дискреционная фискальная политика – это сознательная манипуляция правительственными расходами и доходами, которая осуществляется на основании государственных решений (парламента и правительства) с целью целенаправленного воздействия на реальный объем производства, безработицы и инфляции².

Дискреционным называется действие субъекта по своему усмотрению. Желательным является одновременное достижение полной занятости, экономического роста и контроля над инфляцией, но фактически возможно только достижение сочетания этих целей, в котором, учитывая обстоятельства, приоритет будет отдан какой-нибудь одной цели. Таким образом, субъект регулирующего воздействия действует по своему усмотрению – дискреционно, поэтому, хотя цели этой политики определены и отражены в наименовании, проблема выбора цели не перестает существовать.

В рыночной экономике с установившейся цикличностью дискреционная политика меняется в каждой фазе цикла:

- *рефляционная (стимулирующая) политика* (reflation policy) при выходе из кризиса (стимулирование экономического роста и занятости);
- *дефляционная (сдерживающая) политика* (deflation policy) во время экономического роста (сдерживание инфляции и предотвращение «перегрева» экономики).

Стимулирующая фискальная политика. При экономическом спаде нередко целесообразно применение именно такой политики. Рассмотрим рис. 1.2, на котором, по нашему предположению, резкое снижение инвестиционных расходов повлекло сдвиг кривой совокупного спроса влево от AD_1 к AD_2 . Возможно, надежды получения доходов от инвестиционных проектов не оправдались, что привело к сокращению инвестиционных расходов и уменьше-

¹ McConnel C., Brue S.I. Economics: Principles, problems, and policies. 11th ed. New York: McGraw – Hill Publishing Company, 1990.

² Савченко А., Пухтаевич Г., Тітьонка О. Макроекономіка. – К.: Либідь, 1999.

нию совокупного спроса. Как следствие – снизился реальный ВВП. Это уменьшение реального объема производства сопровождается ростом безработицы, поскольку для производства меньших объемов продукции требуется меньше рабочих. Экономика находится в фазе спада с циклической безработицей.

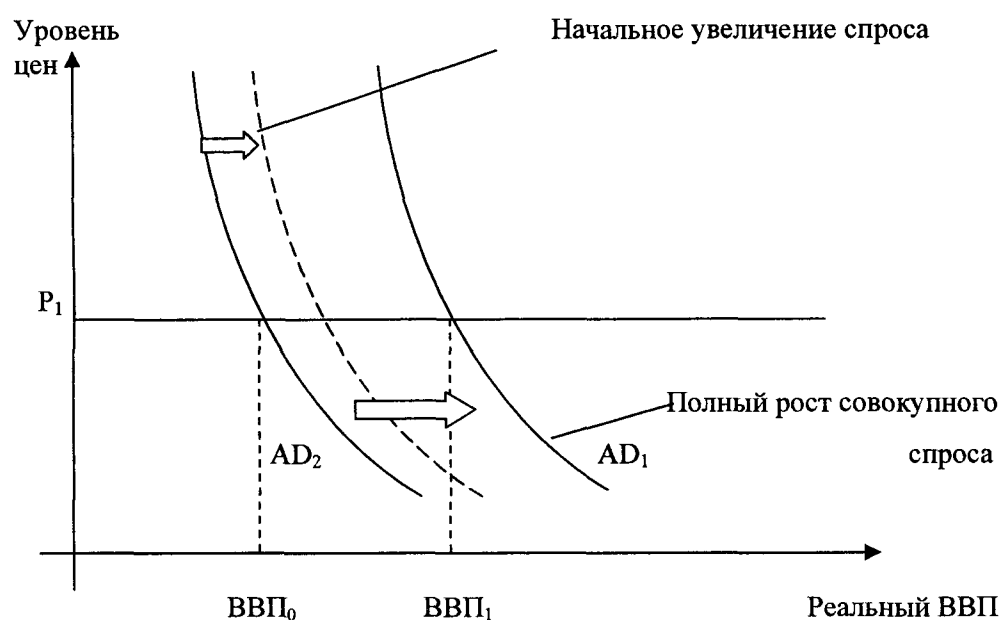


Рис. 1.2. Применение стимулирующей фискальной политики

Что нужно сделать правительству? Оно может, по своему усмотрению, осуществить один из трех вариантов фискальных мер:

- увеличить государственные расходы;
- уменьшить налоги;
- применить определенную комбинацию предыдущих двух.

Если бюджет сбалансирован, фискальная политика в период спада или депрессии приведет к появлению бюджетного дефицита.

При прочих равных условиях увеличение правительственных расходов повлечет перемещение кривой совокупного спроса вправо, например с AD_2 к AD_1 . Чтобы понять, почему это происходит, допустим, что в ответ на спад правительство инициирует новые расходы на сумму 3 млрд грн на системы спутниковой связи. Подадим эти 3 млрд грн новых государственных расходов как расстояние по горизонтали между AD_2 и пунктирной нисходя-

щей линией справа от нее. Кривая совокупного спроса перемещается вправо в AD_1 , а совокупный спрос растет более чем на 3 млрд грн прироста правительственных расходов. Это происходит благодаря процессу мультипликации. Кривая совокупного спроса переместится вправо (к AD_1) на расстояние в n -раз большее, чем то, которое соответствует трехмиллиардному приросту правительственных расходов.

Правительство может и другим способом – через снижение налогов – переместить кривую совокупного спроса вправо, с AD_2 к AD_1 . Предположим, что правительство снизило налоги с личных доходов на 4 млрд грн, что обусловило рост на такую же величину используемого дохода. Потребление вырастет на 3 млрд грн, а сбережение увеличится на 1 млрд грн. В этом случае горизонтальное расстояние между AD_2 и пунктирной нисходящей кривой на рис. 1.2 соответствует начальному росту расходов на потребление на сумму 3 млрд грн. Опять-таки говорим «начальные» расходы на потребление, поскольку благодаря процессу мультипликации расходы на потребление увеличиваются. Кривая совокупного спроса переместится вправо в n -раз дальше, чем это соответствовало бы начальному росту потребления на 3 млрд грн, обусловленному снижением налогов. Реальный ВВП возрастет, соответственно возрастет и занятость.

При применении налогов как инструмента фискальной политики четко прослеживается тенденция к сбережению части потенциальных инвестиций. Таким образом, чтобы увеличить первоначальное потребление на определенную величину, правительство должно снизить налоги на большую величину.

Теперь рассмотрим непосредственное влияние государственных закупок на валовой внутренний продукт. Предположим, что это влияние осуществляется посредством не изменения чистых налогов (см. рис. 1.3).

На этом рисунке совокупные расходы сначала рассматриваем относительно частного варианта (IP), то есть без того компонента, которым являются государственные закупки (GP). Пересечение линии частных совокупных расходов с биссектрисой в точке T_1 определяет равновесный ВВП, равный Q_1 . Теперь предположим, что правительство приняло решение увеличить государственные закупки. Вследствие этого совокупные расходы увеличатся, а их кривая перемещается вверх в положение $AP = (IP + GP)$ и пересечет биссектрису в точке T_2 . Это вызовет мультипликативное увеличение реального производства с Q_1 к Q_2 . Величина прироста ВВП будет равна: $\Delta ВВП = \Delta GP * M_p$, где M_p – это коэффициент мультипликатора, который определяется как отношение Q_2 к Q_1 .

Мы рассматриваем упрощенный вариант влияния фискальной политики на ВВП, в котором сознательно абстрагируемся от эффекта вытеснения частных инвестиций. В действительности увеличение ВВП за счет государственных закупок может вызвать рост процентной ставки, вследствие чего частные инвестиции будут сокращаться, что, в свою очередь, частично умень-

шит эффект фискальной политики. Но и упрощенный вариант также может иметь место, если монетарная политика обеспечит стабилизацию процентной ставки. Правительство может совмещать увеличение расходов и снижение налогов для достижения желаемого начального роста потребления и увеличения совокупного спроса и реального ВВП. Комплексное же сочетание этих двух инструментов будет более эффективным и простым для применения.

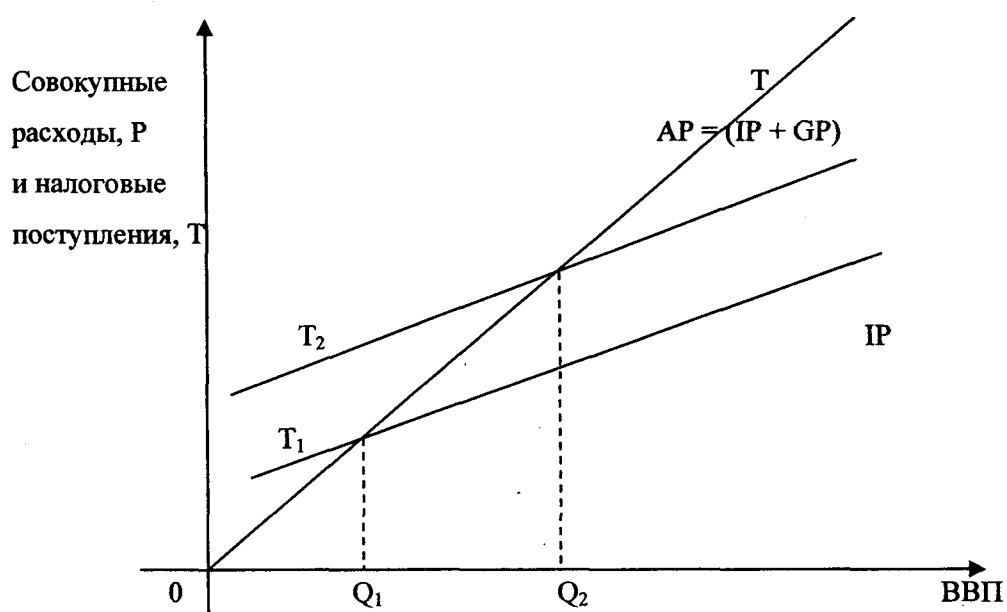


Рис. 1.3. Влияние государственных закупок на ВВП

Сдерживающая фискальная политика. Ее цель – сдержать рост спроса, когда существует инфляция спроса. В период достижения устойчивых темпов роста экономическая теория предлагает активное использование сдерживающих мер. Именно поэтому фискальное регулирование должно приобретать сдерживающий характер. В этом случае целесообразным представляется внедрение концептуальных положений монетаристской модели государственного влияния и преобладание форм косвенного налогообложения. Косвенные налоги на микроуровне способны стимулировать производство конкурентоспособной продукции. На макроуровне целесообразно обеспечивать налоговые поступления за счет расширения сферы действия косвенной и сужения сферы действия прямой форм налогообложения.

При политике сдерживания правительство может уменьшить свои расходы для замедления или устранения инфляции спроса, как видно из рис. 1.4, где горизонтальное расстояние между AD_4 и пунктирной линией отража-

ет уменьшение правительственных расходов на 3 млрд грн. Это уменьшение расходов переместит кривую совокупного спроса влево с AD_4 в AD_3 в результате процесса мультипликации.

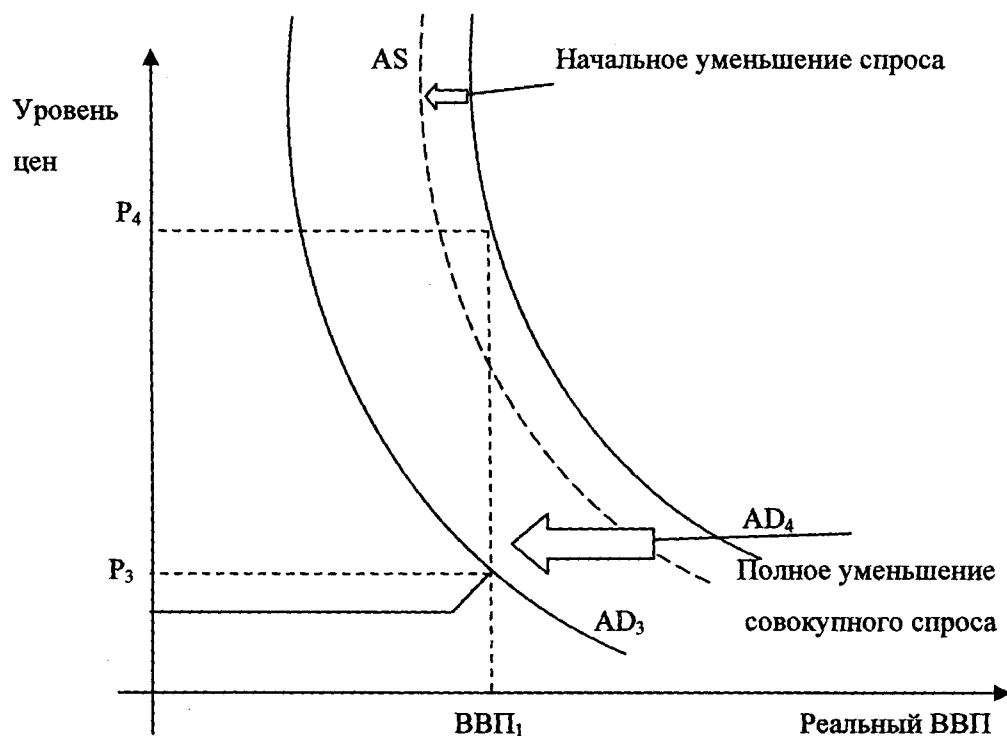


Рис. 1.4. Сдерживающая фискальная политика

Правительство может использовать снижение налогов для увеличения расходов на потребление, но оно может прибегнуть и к повышению налогов, чтобы уменьшить расходы на потребление. Так, в нашем примере нужно повысить налоги на 4 млрд грн, чтобы уменьшить потребление на 3 млрд грн. Этот дополнительный налог уменьшит размер сбережений на 1 млрд грн. Кроме того, при осуществлении фискальной политики можно прибегать к сочетанию всех инструментов фискальной политики.

Фискальная политика всегда заключается в решении вопросов:

1) какими должны быть налоги (по размеру и структуре) и какими должны быть другие принудительные платежи, формирующие доходы государственного бюджета, чтобы не только государство могло функционировать, но и экономические агенты ощутили действительный стимулирующий толчок;

2) какими должны быть расходы государства (по объему и структуре), чтобы они выступили дополнительными факторами влияния на экономическую сферу.

Для дискреционной политики этого мало, поскольку решение этих вопросов является решением вопроса об *инструментах дискреционного воздействия* (discretionary influence tools). Например, уменьшаются или снижаются ставки налогов; в каком объеме и как будут проводиться государственные закупки (через биржу, аукцион или через прямые закупки) – все это выбор инструментария дискреционного воздействия.

Фискальная политика в условиях цикличности рыночной экономики, в зависимости от фазы экономического цикла, должна приобретать стимулирующие или сдерживающие черты. Концептуальной основой фискального регулирования должно стать гибкое сочетание неокейнсианского и неоклассического подходов, но с четким учетом фазы экономического цикла и уровня экономики. Так, в периоды долгосрочного спада экономической активности целесообразно осуществление стимулирующей фискальной политики, базирующейся на кейнсианской модели антициклической регуляции и использовании прямого прогрессивного налогообложения как главной ведущей формы стабилизационного регулирования. Реализовать регулируемую функцию и стимулировать деловую активность на микроуровне целесообразно за счет налога на прибыль и подоходного налога с граждан, налога на процентные доходы, а также путем оптимизации механизма налоговых льгот. Осуществление фискальной функции на макроуровне способно обеспечить прямое налогообложение имущества, природных ресурсов в сочетании с косвенными налогами (акцизы, НДС, таможенные тарифы).

Дискреционная фискальная политика в стране с переходной экономикой имеет определенные особенности. Невозможно отдать приоритет какой-то одной цели: низкий уровень личного дохода и жизни, структурные изменения в производстве и недостаток инвестиций не позволяют выделить одну из целей. Именно это и является тем случаем, когда избирается целевая функция (goal function), в которой все цели имеют одинаковую «степень приоритетности». Определение возможностей в достижении целевой функции инструментами дискреционной фискальной политики переходного периода достаточно сложное дело, поскольку период перестройки общественных отношений делает в высокой степени рискованным предвидение будущего.

В этом смысле для выбора эффективных инструментов дискреционной фискальной политики необходимо учесть процессы *самоорганизации экономической системы* (economy system self-organization), чтобы через воздействие на них было возможным использовать все ресурсы общества для его развития. Таким образом, через инструменты фискального воздействия возможно реализовать в полной мере экономическую свободу субъектов хозяйствования. Это необходимо для стимулирования самоопределения элементами экономической системы в отношении целесообразности тех или иных ви-

дов деятельности и необходимых для них ресурсов. Если данный подход (синергетический) будет реализован в фискальной политике, то достаточно необременительные для государственного бюджета расходы будут более эффективными, чем прямые инвестиции государства и значительное сокращение налогов. Примером может служить поддержка малого и среднего бизнеса через государственные программы развития.

Аргументировано, что мировой экономический кризис привел к существенной перебалансировке между заемной и налоговой основами государственных финансов. Проблема снижения государственных налогов из-за падения объемов ВВП и общее ухудшение макроэкономической ситуации, а также меры фискального стимулирования обусловили временное увеличение значимости заемных финансов. Но именно поэтому сегодня на первый план в вопросах финансовой политики государства выходит проблема ее фискальной составляющей, которая в последующие годы должна обеспечить покрытие бюджетных дисбалансов и одновременно поддерживать стимулирующие эффекты для защиты ростков экономического подъема.