
ФИСКАЛЬНЫЕ ИНСТРУМЕНТЫ АНТИКРИЗИСНОГО МАКРОЭКОНОМИЧЕСКОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ

О.Л. Шулейко

Ключевые слова: экономические стимулы, макроэкономическое регулирование, бюджетно-налоговая политика, совокупный спрос, налогообложение, бюджетные расходы.

В условиях самого крупного за последние три четверти века экономического кризиса, который охватил практически все государства, теоретические и практические аспекты государственного макроэкономического регулирования, ориентированного на прекращение рецессии, возобновление экономического роста приобретают особую актуальность.

Теория, лежащая в основе применения масштабных экономических стимулов, к которым прибегли многие правительства, опирается на понятие «производственного дефицита». Оно заключается в разнице между фактическим уровнем производства экономики и ее потенциальным уровнем. Если фактическое производство оказывается ниже потенциального, то предполагается, что совокупных затрат будет недостаточно для покупки того, что могла бы произвести экономика. Стимулы – это проектируемый правительством рост совокупных затрат. Это могут быть как непосредственно государственные, так и частные расходы, для стимулирования которых сокращаются налоги или снижаются процентные ставки. Эти действия приводят к росту фактической производительности до уровня потенциальной производительности, что, таким образом, выравнивает «производственный дефицит».

При разработке антикризисных программ возобновился спор между монетаристами и кейнсианцами относительно приоритетных направлений стимулирования экономики. Монетаристы, соглашаясь в принципе с идеей о том, что рыночной экономике необходима тщательно спланированная стабилизация, полагают, что такая стабилизация может быть обеспечена центральным банком, регулирующим объем денежного предложения,

суммы наличных в обороте и контроль над темпом роста банковских депозитов. По их мнению, этого достаточно для того, чтобы предотвращать депрессию. Обосновывая приоритет денежно-кредитного регулирования, монетаристы критикуют государственные антикризисные программы, использующие фискальное стимулирование. Они ссылаются на «рикардианскую теорему эквивалентности», возрожденную гарвардским экономистом Робертом Барро, по словам которого расходы, покрываемые за счет кредитов, не могут дать никакого эффекта, поскольку люди, зная о введении в будущем более высоких налогов, посредством которых долг будет возвращаться, просто станут больше сберегать, приобретут новый государственный долг и оставят все решения о расходах неизменными [1, с. 79]. Однако мнение о том, что дополнительные государственные расходы «вытесняют» равновеликий объем частных расходов, что приводит в итоге к нулевому результату подобного стимулирования, справедливо лишь в том случае, если экономика работает в полную силу. В условиях роста незадействованных производственных мощностей и числа безработных государственные расходы увеличивают совокупный спрос.

Необходимость увеличения государственных расходов в период кризиса была обоснована Кейнсом, который полагал, что при нижней границе процентной ставки на уровне нуля, как это было в США во время Великой депрессии, монетарная политика становится неэффективной, т.к. невозможно убедить частный сектор увеличить расходы. В этих условиях свою роль в поддержке экономики должен сыграть государственный сектор.

Большинство современных экономистов разделяет мнение о том, что роль денежной политики должна быть поддержана фискальными стимулами, и фундаментальные положения кейнсианской и монетаристской теорий легли в основу национальных антикризисных программ. Вместе с тем широко дискутируются проблемы эффективности и приемлемости различных инструментов фискальной политики. Фискальное стимулирование в период кризиса предполагает использование двух основных инструментов: увеличение государственных расходов и снижение налогов.

Эффективность использования фискальных стимулов характеризуют фискальные мультипликаторы, значения которых подвержено колебаниям в зависимости от экономических условий. В экономике, полностью использующей свои производственные мощности, они будут равны нулю, так как из-за отсутствия свободных ресурсов увеличение спроса со стороны государства просто компенсирует другие расходы. Однако в период рецессии, когда часть производственных мощностей не используется, фискальный стимул может повысить общий спрос. В случае, если стимул спровоцирует каскадное увеличение расходов среди потребителей и компаний, мультипликатор может в значительной степени превысить единицу. Кроме того, его значение также зависит от типа фискальных мер. Государственные расходы могут быть более эффективными в этом контексте, чем снижение налогов, если потребители предпочитают использовать часть высвободившихся денежных средств для формирования сбережений. Между тем снижение налогов, ориентированное на бедные слои населения, может быть более эффективным, чем такое же снижение для более обеспеченных граждан. Это связано с тем, что у людей с невысокими доходами выше склонность к потреблению. Но в целом общее значение фискального мультипликатора также зависит от реакции людей на государственные займы. Если расходы правительства повышают уровень доверия населения к экономике, мультипликатор может расти благодаря увеличению спроса и частных инвестиций. Но если в ответ на государственные займы растут процентные ставки, инвесторы начинают покидать рынки частных инвестиций, а потребители, ожидающие дальнейшего роста налогов для финансирования новых государственных займов, могут сократить расходы. Все это, скорее всего, выльется в снижение мультипликатора,

в том числе и ниже нуля. Таким образом, серьезное расхождение прогнозов по мультипликаторам для текущих стимулов связано с различными предположениями относительно влияния государственных займов на процентные ставки и расходы частного сектора. К примеру, экономисты в США основываются на том, что ставка по федеральным фондам будет оставаться стабильной в течение четырех лет и, соответственно, получают мультипликатор 1,6 по государственным расходам и 1,0 – по снижению налогов.

Изменения в фискальной политике Республики Беларусь

Бюджетно-налоговая политика, проводимая в нашей стране, характеризуется сбалансированностью при высоком уровне перераспределения ВВП через бюджет и стабильно высокой налоговой нагрузке. До проявления в экономике кризисных явлений такая политика не препятствовала экономическому росту несмотря на то, что темпы роста бюджетных расходов превышали темпы роста ВВП. Получаемые в бюджет средства частично переправлялись обратно в экономику посредством прямых субсидий или кредитов, предоставляемых государственными банками на льготных условиях. Субсидии убыточным предприятиям при этом включали в себя скрытые социальные трансферты – они были нацелены на сохранение рабочих мест и избежание безработицы. Вместе с тем опережающий рост расходов бюджета имел проциклический характер и ограничил возможности использования фискальных инструментов в период кризиса.

В 2008 г. ВВП вырос на 10%, консолидированный бюджет был исполнен с профицитом 0,9% к ВВП. Кризисные проявления в экономике Беларуси начались в IV квартале 2008 г., и еще более отчетливыми стали в 2009 г.; по итогам работы за год ВВП увеличился на 0,2% по сравнению с аналогичным периодом прошлого года, спад промышленного производства составил 2,8%; ухудшились финансовые результаты деятельности предприятий, сократились прибыль и рентабельность организаций. Таким образом, существенно сократились в 2009 г. налоговые базы, что отразилось на сумме налоговых поступлений в бюджет.

В 2009 г. в налоговое законодательство были внесены изменения, направленные на сокращение налоговой нагрузки, в частности:

1) снижена ставка сбора в республиканский фонд поддержки производителей

сельскохозяйственной продукции, продовольствия и аграрной науки от выручки от реализации товаров (работ, услуг) с 2 до 1 %;

2) из объекта обложения налогом на недвижимость исключена активная часть основных производственных фондов, и налог распространяется только на объекты недвижимого имущества (здания, сооружения и передаточные устройства);

3) установлены единые ставки местного налога с продаж товаров в розничной торговле и местного налога на услуги в размере 5%;

4) уменьшена ставка налога на приобретение автомобильных транспортных средств с 5 до 3%;

5) в общую систему налогообложения на прибыль включены доходы юридических лиц от реализации (погашения) ценных бумаг.

По расчетам Министерства финансов реализация указанных мер позволила в 2009 г. снизить налоговую нагрузку на 1,3 % к ВВП и оставить в распоряжении белорусских субъектов хозяйствования более 2 трлн. руб. Налоговые поступления в консолидированный бюджет за 2009 г. составили 32,7 трлн. руб., что на 10,2% ниже, чем за 2008 г. Столь значимое сокращение было связано в первую очередь со снижением поступлений от экспортных пошлин и налога на прибыль, а также других налогов на товары и услуги (НДС, акцизы, сбор в поддержку сельхозпроизводителей).

В 2010 году предусмотрены меры по дальнейшему упрощению налоговой системы, в частности, бюджет на 2010 г. сформирован с учетом отмены сбора в республиканский фонд поддержки производителей сельскохозяйственной продукции, продовольствия и аграрной науки по ставке 1% выручки от реализации продукции, налога на приобретение автотранспортных средств, местного налога с продаж товаров в розничной торговле, местных сборов с пользователей за парковку (стоянку) транспортных средств в специально оборудованных местах. Для компенсации выпадающих доходов бюджета увеличена ставка НДС с 18 до 20%.

Наиболее универсальными и распространенными методами антикризисного налогового регулирования, которые были приняты значительным количеством стран, стали уменьшение налоговых ставок, отсрочка по уплате налогов, увеличение размеров амортизационных отчислений для уменьшения бремени налога на прибыль, упрощение порядка возврата НДС. Так, существенные

отсрочки по уплате налогов получили налогоплательщики Бельгии, Бразилии, Великобритании. Нововведения в Норвегии, Австрии, Германии, Румынии, Финляндии допускают ускоренную амортизацию активов, особенно тех, что приобретаются в 2009 и 2010 гг. Тайвань, Филиппины снизили ставки налога на прибыль на 5%, однако в большинстве стран ограничились менее масштабным снижением ставок по этому налогу либо предусмотрели переход на новые ставки в течение нескольких лет. В ряде стран также снижены ставки НДС по жилищному строительству, продуктам питания, уменьшены взносы на социальное страхование работников [2, с. 25].

Российская антикризисная программа также предусматривает снижение налоговой нагрузки на бизнес и население. В частности, с 2009 г. сокращена ставка налога на прибыль с 24 до 20%. Предприятия смогут также уменьшить налогооблагаемую базу на сумму средств, инвестируемых в оборудование (единовременное списание по амортизации увеличено с 10 до 30% стоимости), на сумму обучения своих сотрудников в полном объеме, на величину процентов по кредитам (норматив вычета увеличен до 1,5 ставки рефинансирования ЦБ в рублях и 22% – в валюте). Предполагается, что все это будет способствовать увеличению объема денежных средств, остающихся в распоряжении предприятий и населения, что, в свою очередь, будет стимулировать спрос [3, с. 26].

Налоговая система РБ существенно отличается от таковых в других странах. Основным отличием белорусской налоговой системы является присутствие в ней (помимо основных налогов) отчислений в целевые бюджетные фонды, которые не предусмотрены действующим налоговым законодательством, а регламентируются, как правило, специальными нормативными актами. К их числу относятся инновационные фонды и фонд национального развития.

Отчисления в инновационные фонды производятся всеми предприятиями по дифференцированным по отраслям нормативам от себестоимости. По сути они являются дополнительным налогом, так как имеют все признаки налога: обязательность, безвозвратность, а контроль за их уплатой возложен на налоговые органы. В результате еще более увеличивается налоговая нагрузка на субъекты хозяйствования и усложняется налоговая система, что приводит к дополнительным издержкам предприятий на исчисление

и уплату налогов. В условиях кризиса это особенно негативно отражается на результатах деятельности предприятий, еще более ухудшается их финансовое состояние. Действующий порядок формирования инновационных фондов приводит к росту затрат, являясь дополнительным инфляционным фактором, препятствует интеграции белорусских предприятий в мировую экономику, создает неравные условия хозяйственной деятельности для предприятий различных отраслей и форм собственности. В этой связи целесообразно изменить принципы и порядок формирования инновационных фондов, в частности, формировать их за счет отчислений от прибыли по единым нормативам, не превышающим 5% от валовой прибыли, а для негосударственных предприятий участие в формировании фондов должно стать добровольным.

Государственный целевой бюджетный фонд национального развития (ФНР) был создан в соответствии с Указом Президента от 28 декабря 2005 г. № 637 «О порядке исчисления в бюджет части прибыли государственных унитарных предприятий, государственных объединений, являющихся коммерческими организациями, а также доходов от находящихся в республиканской и коммунальной собственности акций (долей в уставных фондах) хозяйственных обществ и об образовании государственного целевого бюджетного фонда национального развития». Отчисления в ФНР предприятия перечисляют сверх той обязательной части прибыли, которую высоко rentабельные госпредприятия платят в госбюджет в размере от 5 до 25% своей прибыли. Кроме того, в ФНР направляются средства от приватизации государственного имущества.

Фонд предназначен для финансирования наиболее значимых социальных объектов, программ экономического развития стратегических отраслей экономики, общегосударственных долгосрочных инвестиционных проектов. В настоящее время в ФНР накоплены средства, которые могут быть использованы на проведение антикризисных мероприятий. Однако, учитывая сложную финансово-экономическую ситуацию, в дальнейшем формировать ФНР за счет отчислений от прибыли предприятий нецелесообразно, учитывая, что фискальная система Беларуси включает такие способы аккумуляции прибыли и конъюнктурных доходов, как экспортные пошлины, прямые отчисления от прибыли государственных предприятий.

Возможные изменения государственных расходов

В Республике Беларусь, несмотря на сокращение доходов бюджета в 2009 г. по сравнению с 2008 г., расходы бюджета за этот же период возросли. Это объясняется стимулированием внутреннего спроса и возросшей социальной нагрузкой на бюджет, в результате чего выросли общегосударственные расходы и расходы на социальную политику. Единственным источником экономии бюджетных средств стала статья «расходы на экономику» вследствие сокращения субсидий на нефтепереработку. Вместе с тем структура расходов в основном остается без существенных изменений.

Снижение под воздействием мирового финансового кризиса доходов консолидированного бюджета и необходимость соблюдения объективно обусловленных ограничений размера дефицита бюджета определяют потребность пересмотра объемов и структуры бюджетных расходов с целью повышения эффективности расходного таргетирования. Приоритетными в условиях кризиса должны стать социальные расходы, минимальные темпы увеличения которых необходимо корректировать в соответствии с уровнем инфляции.

Потенциальные возможности по снижению расходов имеются в финансировании сельского хозяйства, ЖКХ, государственных предприятий. Субсидии сельскому хозяйству характеризуются очень широкой направленностью, при этом большинство белорусских сельскохозяйственных организаций остается неконкурентоспособными несмотря на постоянные бюджетные дотации. Увеличение эффективности субсидий может быть достигнуто при переходе на выборочное предоставление поддержки исходя из возможности роста конкурентоспособности сельскохозяйственной организации.

В общей сумме расходов на жилищно-коммунальное хозяйство платежи населения в соответствии с бюджетом на 2010 г. должны были покрыть только 34% стоимости данных услуг, и эта доля на протяжении последних лет изменялась незначительно, несмотря на официальные планы по ее увеличению до 100% к 2015 г. Но увеличение данного показателя не является единственным источником снижения расходов бюджета на ЖКХ. Еще более важным является модернизация системы отопления и электроснабжения, так как они крайне неэффективны. Ремонт жилья

и коммунальных сетей должен стать приоритетом в условиях кризиса. Такие расходы дают возможность поддержать занятость в строительном секторе, а через него – ряд смежных отраслей. Более того, расширение объемов ремонта в ЖКХ было бы в полном соответствии с другими провозглашенными приоритетами деятельности правительства, включая улучшение жилищных условий населения и поддержку малого бизнеса. Увеличение расходов на ремонты, в том числе проводимые с целью повышения энергоэффективности жилого фонда, возможно за счет некоторого сдерживания темпов жилищного строительства и перераспределения на эти цели части бюджетных средств, направляемых на строительство жилья. Кроме того, частно-государственное партнерство в этом секторе также могло бы способствовать снижению необходимости в субсидировании.

Что касается субсидий реальному сектору экономики, то реструктуризация государственных предприятий, включая их приватизацию, позволила бы сократить данные расходы.

Таким образом, проведенное исследование свидетельствует о том, что возможности применения таких фискальных стимулов, как увеличение государственных расходов и снижение налогов для возобновления экономического роста в условиях Республики Беларусь имеют определенные ограничения, связанные с угрозами устойчивости финансовой системы. Наибольший риск проведения экспансионистской фискальной политики сопряжен с ухудшением состояния консолидированного бюджета и ростом государственного долга. В этих условиях основными направлениями фискальной политики должны стать упрощение налоговой системы и дальнейшее снижение налоговой нагрузки, изменение структуры расходов бюджета, трансформация долговой политики.

ЛИТЕРАТУРА

1. Алехин, Б.И. Причины долгосрочного финансирования государственных расходов / Б.И. Алехин // Государственный долг: пособие для студентов Академии бюджета и казначейства. – М., 2007. – С. 32–68.
2. Малис, Н.И. Вопросы налогообложения в условиях кризиса / Н.И. Малис // Финансы. – 2009 – №8. – С. 23–30.
3. О проблемах налогового стимулирования / О.Л. Журавлева [и др.] // Финансы. – 2009. – №7. – С. 27–32.

РЕЗЮМЕ

В статье рассматриваются теоретические аспекты стимулирования возобновления экономического роста с помощью инструментов фискальной политики с учетом особенностей современного финансово-экономического кризиса. Анализируются особенности бюджетно-налоговой политики, проводимой в Республике Беларусь, и ее влияние на совокупный спрос. Предлагаются конкретные рекомендации по совершенствованию налогообложения, направленные на повышение деловой активности, обосновывается необходимость пересмотра объемов и структуры бюджетных расходов.

SUMMARY

The article deals with theoretical aspects of promoting the resumption of economic growth through fiscal instruments taking into account current financial and economic crisis. The characteristics of fiscal policy in the Republic of Belarus, and its effect on aggregate demand are analyzed. Specific recommendations to improve tax system aimed to promote business activity are proposed. The need to review the scope and structure of budgetary expenditures is justified.

* Статья поступила в редакцию 26 апреля 2010 г.