

## Некоторые аспекты формирования эффективной национальной бюджетно-налоговой политики

© 2012 В.С. Игнатьев

кандидат экономических наук

Академия труда и социальных отношений, г. Москва

E-mail: OET2004@yandex.ru

Рассматриваются проблемы, связанные с факторами эффективности фискальной политики государства в Российской Федерации. Упор делается на механизмы стабилизации цикла деловой активности на национальном уровне, активную корректировку политики, влияющей на государственные расходы, налоги и трансферты для целей финансовой стабилизации. Обосновывается система фискальных мер с разной степенью антикризисного эффекта в Российской Федерации.

*Ключевые слова:* глобальный финансовый кризис, бюджетно-налоговая политика, антикризисный потенциал, профицит бюджета, дефицит бюджета, стабилизация государственных финансов.

Для Российской Федерации проблемы рецессии как стадии макроэкономической динамики усугубляются тем, что она имеет все черты экономики с развивающимся рынком, включая неадекватное воплощение принципов оптимального бюджетного устройства, нестабильность доходной базы органов власти всех уровней бюджетной системы, неэффективность выполнения государством и местным самоуправлением своих функций, конкретизированных в их расходных полномочиях. В конечном итоге это усугубляет фискальные проблемы в стране и дестабилизирует состояние национальной финансовой системы, что еще более подрывает ее устойчивость в условиях, когда глобальный финансовый кризис далек от завершения.

Практическая востребованность данной проблематики в России связана и с тем, что неадекватная реализация принципов сбалансированности бюджета, общего (совокупного) покрытия расходов бюджета, а также результативности и эффективности использования бюджетных средств негативно сказывается на перспективах экономического возрождения регионов как основы ускорения темпов роста валового внутреннего продукта в ближайшей перспективе.

Разразившийся во второй половине 2000-х гг. глобальный финансовый кризис позволяет сформулировать ряд выводов, которые можно свести к следующим.

Во-первых, национальные хозяйственные системы могут находиться в депрессивной стадии макроэкономического цикла в течение длительного промежутка времени. На этом этапе именно государство становится единственным институтом, способным действовать в коллективных интересах, но с разной степенью макроэкономического эффекта. Последний проявля-

ется в способности мегарегулятора предотвратить наступление депрессии или, в случае ее наступления, вывести из нее страну в как можно более короткий период.

Во-вторых, динамика макроэкономического цикла все более определяется факторами, связанными с функционированием финансовых рынков. Это вызвано следующим:

(а) они становятся системообразующими для экономических систем;

(б) в силу этого присущая им волатильность, сопровождаемая растущей неопределенностью в долгосрочном периоде, мгновенно мультиплицируется на все макроэкономические процессы как на национальном, так и на глобальном уровнях;

(в) в основе механизма усиления неопределенности и рисков лежат субъективные поведенческие факторы, которые выражаются в подверженности финансовых рынков резким колебаниям настроений и стадному поведению непосредственных игроков;

(г) в результате возрастает значимость фактора эффективности вмешательства мегарегулятора в их динамику.

Однако все сказанное выше следует интерпретировать не в плане расширения деятельности государства, а с точки зрения совершенствования механизма его вмешательства в процесс перераспределения валового внутреннего продукта (ВВП) на национальном уровне. Это связано с тем, что глобальный финансовый кризис инициировал не только “сбой” в функционировании рыночной системы<sup>1</sup>. Не следует игнорировать и неэффективность государств, которую продемонстрировали эти национальные институты в предотвращении разрушительного воздействия глобального кризиса на национальную экономику.

Однако если государство в лице своего правительства должно отвечать за эффективную поддержку экономической системы в целях предотвращения или быстрого окончания депрессивной стадии, то оно должно осуществить массивную бюджетную экспансию, а следовательно, в него должны быть вложены необходимые финансовые ресурсы<sup>2</sup>. Иными словами, государство должно иметь возможность перераспределять по бюджетным каналам значительную долю ВВП.

Однако западные правительства неохотно шли на такую поддержку в массовом масштабе, поскольку опасались, что рынки могли объявить суверенный дефолт. Объяснение этого феномена кроется в том, что национальные правительства развитых стран мира в преддверии кризиса достаточно интенсивно прибегали к рыночным заимствованиям. Это обернулось значительными масштабами госдолга относительно уровня ВВП. Другими словами, опыт борьбы с депрессией 2000-х гг. показал, что в обычных условиях государство должно сводить к минимуму свои потребности в рыночных заимствованиях и поддерживать отношение государственного долга к ВВП на низком уровне. А вот в условиях падающей макроэкономической динамики государство должно использовать все возможные финансовые ресурсы в качестве условия его успешной борьбы с посткризисной депрессией.

Кроме того, проблемы сокращения периода посткризисной депрессии обусловлены не столько неадекватной фискальной политикой, сколько неэффективным макрорегулированием в целом. Именно оно инициировало чрезмерную зависимость экономических агентов от кредита; пассивное восприятие процессов надувания финансовых пузырей на рынке ипотечного кредитования, а в таких странах, как Соединенные Штаты Америки, Великобритания, Испания и значительная часть Восточной Европы, - чрезмерную зависимость от иностранного капитала, вызывающую огромные дефициты по счету текущих операций в их платежных балансах.

Вспоминая Дж.М. Кейнса, следует констатировать необходимость обеспечения эффективного государственного контроля за поведением финансовых рынков в целях предотвращения образования на них ценовых "пузырей", а также для стабилизации финансовой системы и экономики в целом.

Серьезную проблему для капитализма создают агентские отношения в рамках крупнейших финансовых и нефинансовых корпораций. Это связано с тем, что, в целом, компаниями управляют не их собственники, а работающие по найму менеджеры, располагающие огромными фи-

нансовыми возможностями в текущем периоде. Хотя оплата труда не является основной причиной кризиса в системе коммерческих банков, чрезвычайные уровни и структура вознаграждения менеджеров играют немалую роль в принятии рисков, что, собственно, и подорвало стабильность всей системы кредитования.

Вместе с тем следует избегать повсеместного отрицания эффективности рынков вообще: напротив, они должны выполнять те функции, которые могут исполнять эффективно, т.е. стимулировать, сигнализировать и поощрять экономических агентов к оптимальному использованию дефицитных ресурсов, особенно в области охраны окружающей среды, изменения климата и использования экономической и производственной инфраструктуры. А для того чтобы наладить нормальное функционирование рынков, включая финансовые, необходимо на стадии депрессии усилить роль государства и его фискальных функций<sup>3</sup>.

Не случайно именно бюджетные меры, такие как снижение налогов и увеличение расходов, были основными антикризисными мерами национальных правительств, предпринятыми для преодоления текущего мирового финансового кризиса. Все страны Группы 20 приняли пакеты дискреционных бюджетных мер по борьбе с экономическим спадом, который начался в середине 2007 г.<sup>4</sup> Эти программы, которые были приняты специально для повышения совокупного спроса в период экономического спада, обошлись приблизительно в 2 % ВВП стран Группы 20 в 2009 г., и их стоимость сохранилась на уровне 1,6 % и в 2010 г.<sup>5</sup>

Экспансионистские меры налогово-бюджетной политики начали компенсировать снижение спроса со стороны частного сектора в странах Группы 20, но пока не помогли сократить продолжительность спада и стимулировать экономический рост в среднесрочной перспективе. Имеет ли смысл продолжать данную контрциклическую фискальную политику в ближайшие три-пять лет: снижение налогов или увеличение расходов зависит от макроэкономического эффекта в конкретных условиях национальной экономики и финансов.

Если рассматривать Группу 20, то она представлена крупнейшими странами мира с развитой экономикой и с формирующимся рынком, на которые приходится около 80 % мирового объема производства и торговли. Конкретно в эту Группу входят страны Европейского союза, Австралия, Германия, Италия, Канада, Соединенное Королевство, Соединенные Штаты, Франция, Южная Корея и Япония. К странам этой

группы с экономикой с формирующимся рынком относятся Аргентина, Бразилия, Китай, Индия, Индонезия, Мексика, Россия, Саудовская Аравия, Южная Африка и Турция.

Дискреционные программы, принятые в борьбе с глобальной рецессией, привели к увеличению бюджетного дефицита на национальном уровне. В результате экономической депрессии и падения стоимости активов снизились доходы государства и увеличились расходы на действующие социальные программы, такие как страхование на случай безработицы. В среднем бюджетные сальдо в странах Группы 20 ухудшились только в 2009 г. приблизительно на 7 % ВВП по сравнению с предкризисным периодом. Именно дискреционные меры увеличили на треть дефицит бюджетов центральных правительств.

Более двух третей бюджетного стимула были реализованы в форме увеличения государственных расходов, а остальные меры были связаны со снижением налогов. Так, на инвестиции в инфраструктуру приходилась почти половина мер стимулирования в странах с формирующимся рынком, и приблизительно одна пятая - в развитых экономиках стран Группы 20. На снижение налогов, в частности налога на доходы корпораций и физических лиц, приходилась значительная доля бюджетных стимулов в странах с развитой экономикой.

Роль налогово-бюджетной и денежно-кредитной политики в периоды экономических спадов тщательно изучена. Налогово-бюджетная и денежно-кредитная политика компенсируют последствия сокращения объема производства в период экономического спада, сокращения кредита и снижения цен на активы<sup>6</sup>. Налогово-бюджетная политика особенно эффективна в сокращении продолжительности рецессии. Это говорит о том, что твердый антициклический курс налогово-бюджетной политики, противостоящий направлению тренда экономики при помощи снижения налогов или увеличения расходов, уместен в период экономического спада. Именно бюджетный стимул должен быть значительным, достаточно длительным, диверсифицированным, коллективным и устойчивым<sup>7</sup>. При этом свидетельств результативности налогово-бюджетной политики в периоды системных банковских кризисов немного, что ограничивает понимание того, как текущий пакет мер стимулирования повлияет на продолжительность этого кризиса.

Ряд факторов может ослабить действенность бюджетной экспансии во время более серьезных и длительных спадов, вызванных финансовыми кризисами.

Резкое падение совокупного спроса требует усиления бюджетного стимула для поддержки экономики по сравнению с обычной рецессией.

Проведение налогово-бюджетной политики затруднено, поскольку возможности потребителей расходовать средства ограничены их финансовыми трудностями. Последнее ведет к замораживанию рынка капитала, снижению стоимости залогового обеспечения и ужесточению стандартов кредита кредиторами, а все это ограничивает доступ частных потребителей к кредитам на фоне серьезных потерь доходов.

Правительствам трудно финансировать бюджетные экспансии в глобальных условиях усиления несклонности к риску. Хотя это бывает особенно важно в странах с высоким исходным уровнем задолженности или с высоким кредитным риском, общее распространение мнения об увеличении риска кредитования органов государственного управления может повлиять на выпуск суверенных облигаций даже в экономиках с более высоким рейтингом. Однако данный эффект может быть частично компенсирован ослаблением инфляционного давления и переориентацией финансовых рынков на более надежные активы.

Анализ также показывает, что структура налогово-бюджетной политики влияет на создание условий, способствующих экономическому росту через пять лет после кризиса. Антикризисные меры налогово-бюджетной политики с большей долей государственных инвестиций, возможно, не помогли сократить период спада в такой степени, как расходы на потребление, но оказали положительное влияние на рост объема производства в среднесрочной перспективе.

Что касается России, то эффективность фискальной политики государства во многом зависит от механизмов сбалансированности, заложенных в Бюджетном кодексе РФ. Они связаны:

- с законодательно закрепленными расходами полномочиями разных уровней власти;
- правовым разграничением доходных источников, прежде всего, в форме налоговых поступлений;
- механизмом вертикального и горизонтального выравнивания бюджетов субнациональных уровней бюджетной системы.

Специфика сочетания принципов централизма и децентрализма в российской системе межбюджетных отношений предопределяет основное противоречие, заложенное в них: оно связано, с одной стороны, с сильной централизацией в вопросах налоговых полномочий органов власти различных уровней, а с другой - с высокой степе-

нию децентрализации фактических расходов субфедеральных бюджетов. Это противоречие обусловлено тем, что нарушается принцип субсидиарности, в соответствии с которым изначальное перераспределение ответственности в межбюджетных отношениях от муниципалитетов к федеральным органам власти осуществляется снизу вверх. В российской бюджетной системе процесс делегирования полномочий органам власти был реализован в обратном порядке – сверху вниз, что явилось причиной предрасположенности межбюджетных трансфертов для перечисления из центра к дефициту в пределах 50-30 %, а муниципальных – на уровне 70-90 %. В этих цифрах проявляется феномен асимметрии в межбюджетных отношениях в российской бюджетной системе, который и предопределил специфику механизма ее финансовой стабильности. Основными его элементами выступают:

- стабильное формирование профицита федерального бюджета, который превращается в ключевое звено финансовой стабильности бюджетной системы РФ;
- ежегодное планирование и исполнение страховых бюджетных фондов за счет высоких доходов от внешнеэкономической деятельности, обусловленных растущей конъюнктурой на товары российского сырьевого экспорта;
- включение системы межбюджетных трансфертов в постоянно действующий механизм “финансового выравнивания” в смысле обеспечения субфедеральных уровней власти бюджетными ресурсами, достаточными для осуществления приущих ему функций.

Однако данный механизм финансовой стабильности мог поддерживать равновесие бюджетной системы только при условии благоприятной внешнеэкономической конъюнктуры для российского экспорта и стабильности в целом национальной и глобальной финансовых систем. В условиях глобального финансового кризиса этот механизм дал сбой во всех его структурных элементах: мировые цены на нефть стали падать, ВВП России сократился на 7,7 %, федеральный бюджет стал дефицитным, накопленные страховые бюджетные фонды быстро себя исчерпали, механизм межбюджетных трансфертов перестал выполнять функцию вертикального бюджетного выравнивания.

В указанных условиях невозможно говорить о целомом механизме финансовой устойчивости в силу того, что она целиком полностью направлена на реализацию, главным образом, фискальных функций государства. Примером тому является недооценка фискальными органами власти опасности наращивания финансовой асимметрии регионов. Вместе с тем целостная система формирования и поддержания сбалансированности на субфедеральных уровнях бюджетной системы РФ только начала формироваться накануне кризиса, и ее структура не была дополнена широким набором схем вертикального бюджетного выравнивания с ориентацией преимущественно на региональный и местный уровни бюджетной системы. Министерство финансов РФ только приступило к созданию кодекса лучшей практики в организации межбюджетных отношений и повышении качества управления региональными и муниципальными финансами, который должен был содержать подробное описание методик распределения межбюджетных трансфертов с соответствующим набором общих схем распределения межбюджетных трансфертов. Однако финансовый кризис поставил на повестку дня необходимость переориентации элементов механизма финансовой стабильности на инструменты финансовой устойчивости. Последнее выступает наиболее значимым сценарием укрепления сбалансированности бюджетной системы в условиях нестабильной внешней среды, связанной с кризисными явлениями на глобальном экономическом пространстве.

<sup>1</sup> IMF. Finance & development. 2009. March. P. 34-35.

<sup>2</sup> Волков А.В. Автоматические стабилизаторы и реализация социальных функций государства на региональном уровне в РФ // *Вопр. экономики и права*. 2011. □ 1.

<sup>3</sup> Мальцева А.В. Особенности вертикального бюджетного неравновесия в системе межбюджетных отношений в РФ // *Экон. науки*. 2009. □ 12.

<sup>4</sup> IMF. Finance & development. 2009. December. P. 35-37.

<sup>5</sup> Данные МВФ.

<sup>6</sup> Stijn C., Kose M.A., Terrones M. What Happens During Recessions, Crunches, and Busts? // IMF Working Paper. 2008, 08/274 (Washington: International Monetary Fund).

<sup>7</sup> Fiscal Policy for the Crisis / A. Spilimbergo, S. Symansky // IMF Staff Position Note. 2008. 08/01 (Washington: International Monetary Fund).

*Поступила в редакцию 03.08.2012 г.*