

ТИПЫ ФИСКАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ ГОСУДАРСТВА

Рассматриваются определения фискальной политики государства. Приведена классификация типов фискальной политики, рассмотрены особенности каждого типа. Представлена взаимосвязь государственных расходов и налогов и их влияние на совокупный спрос и, следовательно, величину ВВП, занятость и цены.

Ключевые слова: *фискальная политика, валовой национальный продукт, государственные доходы и расходы, совокупный спрос и предложение.*

Современная фискальная политика определяет основные направления использования финансовых ресурсов государства, методы финансирования и главные источники пополнения бюджета. Фискальная политика является очень сильным оружием. Некоторые экономисты утверждают, что это, подобно атомной бомбе, слишком мощное оружие, чтобы позволить отдельным лицам и правительствам играть с ним, так что было бы лучше, если бы фискальная политика никогда не применялась. Тем не менее совершенно несомненно, что в каждой стране фискальная политика всегда вводится в игру, как только страна вступает в состояние кризиса и нестабильности. Нет другого выбора, кроме того, чтобы попытаться направлять фискальную политику в здоровом, а не в пагубном направлении. Любое правительство всегда проводит некоторую фискальную политику, независимо от того, осознает оно это или нет. Реальный вопрос в том, будет ли эта политика конструктивной или она будет неосознанной и непоследовательной.

Изучение фискальной политики на сегодняшний день является весьма актуальным. Дальнейшее социально-экономическое развитие в России во многом зависит от государственной фискальной политики. Одним из важнейших факторов, влияющих на основные макроэкономические параметры, является активное использование налогово-бюджетных инструментов в процессе регулирования социально-экономических пропорций территориального и отраслевого развития. Значимость государственных расходов и налогов в обеспечении макроэкономической стабильности обусловлена возможностью сознательно и целенаправленно определять их воздействие на экономические процессы.

Одним из главных факторов, сдерживающих рост производственной активности в условиях становления капитализма в Российской Федерации, была нерациональная фискальная

политика. Налоговое бремя, которое установило государство, было явно чрезмерным и не позволяло производственным структурам вести нормальную экономическую деятельность. Такой фискальный пресс повлек за собой целый ряд негативных явлений. Во-первых, оказалась скованной предпринимательская активность. Во-вторых, многие затратно-емкие отрасли, наиболее важные и приоритетные с общегосударственных позиций, автоматически отсекались от прибыльных сфер деятельности и начали стагнировать. В результате произошла своеобразная структурная деградация российской экономики. В-третьих, значительный налоговый пресс, стимулируя уклонение от уплаты и развитие теневого сектора экономики, обострил бюджетные проблемы страны. Очевидно, что эти проблемы были во многом обусловлены неудовлетворительным функционированием налогово-бюджетного механизма Российской Федерации.

В литературе встречается большое число определений фискальной политики, поэтому представляется необходимым рассмотреть основные из них.

Под *фискальной политикой государства* понимается постоянное вмешательство государства в экономические процессы и явления с целью регулирования их протекания. Также под фискальной политикой государства понимается совокупность мероприятий в сфере налогообложения, направленных на формирование доходной части государственного бюджета, повышение эффективности функционирования всей национальной экономики, обеспечение экономического роста, занятости населения и стабильности денежного обращения.

Фискальная политика — это система регулирования экономики посредством изменений государственных расходов, налогов и состояния государственного бюджета с целью изменения реального объема производства и занятости,

контроля над инфляцией и ускорения экономического роста. Фискальная политика может как благотворно, так и достаточно болезненно воздействовать на стабильность национальной экономики.

Фискальная политика — совокупность финансовых мероприятий государства по регулированию правительственных расходов и доходов для достижения определенных социально-экономических целей. Потребность в разработке и систематическом проведении фискальной политики усилилась, особенно во второй половине XX в., когда финансы государства стали играть значительную роль в обеспечении стабильного экономического роста.

Фискальная политика как способ финансового регулирования экономики осуществляется с помощью мощных рычагов налогообложения и государственных расходов. В связи с этим экономическая выделяются два типа фискальной политики: дискреционная и автоматическая (недискреционная).

И дискреционная, и автоматическая фискальная политика играют важную роль в стабилизационных мероприятиях, однако ни та, ни другая не является панацеей от всех экономических бед.

Под дискреционной политикой понимается сознательное манипулирование налогами и правительственными расходами с целью изменения реального объема национального производства и занятости, контроля над инфляцией и ускорения экономического роста.

В зависимости от состояния экономики и стоящих перед правительством целей фискальная политика может быть: стимулирующей (экспансионистской) и сдерживающей (рестриктивной).

Стимулирующая фискальная политика осуществляется в период спада, депрессии, включает повышение государственных расходов, понижение налогов и приводит к дефициту бюджета.

Рассмотрим рис. 1, где предполагаем, что резкое снижение инвестиционных расходов привело к смещению кривой совокупного спроса в экономике от AD_1 до AD_2 . Возможно, перспективы получения прибылей от инвестиционных проектов стали более туманными, поэтому инвестиционные расходы и совокупный спрос значительно сократились. В результате этого реальный ВВП уменьшился с 505 млрд р. — величины, близкой к уровню производства при полной занятости, — до 485 млрд р. Это падение реального производства на 20 млрд р. сопровождалось ростом безработицы, поскольку для производства меньшего объема продукции требуется меньше рабочей силы.

Такая экономика находится в фазе спада с сопутствующей ему циклической безработицей. Что в этих обстоятельствах должно предпринять правительство? У него есть три основные возможности проведения фискальной политики: 1) увеличение государственных расходов; 2) сокращение налогов; 3) сочетание двух первых вариантов. Если федеральный бюджет сбалансирован, то фискальная политика в период спада должна быть направлена на создание бюджетно-

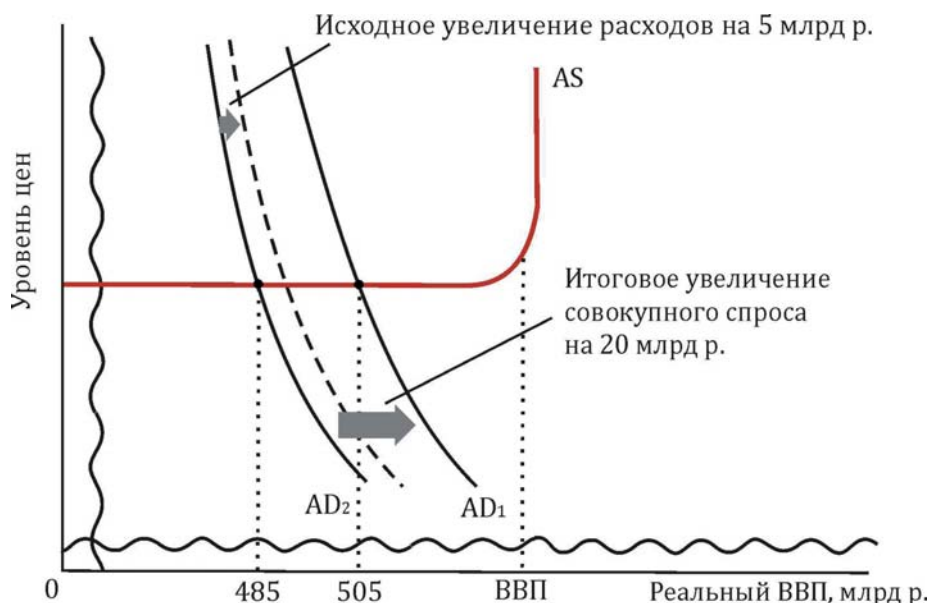


Рис. 1. Стимулирующая фискальная политика

го дефицита, т. е. на превышение государственных расходов над налоговыми поступлениями.

1. Увеличение государственных расходов. При прочих равных условиях увеличение государственных расходов приведет к смещению кривой совокупного спроса вправо, как показано на рис. 1, — от AD_2 до AD_1 . Чтобы понять, почему это происходит, предположим, что для ослабления спада правительство выделяет дополнительные 5 млрд р. на строительство шоссейных дорог, систем спутниковой связи и др. Представим эти дополнительные 5 млрд р. государственных расходов горизонтальным отрезком между AD_2 и пунктирной нисходящей линией, расположенной справа от AD_2 . При любом уровне цен реальный объем производимого продукта, на который предъявлен спрос (величина спроса), становится на 5 млрд р. больше, чем до увеличения государственных расходов.

Но кривая совокупного спроса смещается вправо, до AD_1 , т. е. спрос увеличивается больше чем на 5 млрд р. дополнительных государственных расходов. Это происходит потому, что эффект мультипликатора приумножает первоначальное изменение спроса с каждым следующим циклом новых потребительских расходов. Если ПСП в экономике составляет 0,75, то простой мультипликатор равен 4. Кривая совокупного спроса сдвигается вправо на расстояние, в 4 раза превышающее длину отрезка, который представляет увеличение государственных расходов на 5 млрд р. Данное увеличение совокупного спроса происходит в пределах горизонтального отрезка кривой совокупного предложения, поэтому мультипликатор действует в полную силу и реальный объем производства возрастает в 4 раза. Заметьте, что реальный объем производства подскочил до 505 млрд р., т. е. возрос на 20 млрд р. по сравнению с уровнем 485 млрд р., наблюдавшимся во время спада. Одновременно сокращается безработица, так как фирмы вновь нанимают работников, уволенных в период спада.

2. Снижение налогов. Есть и альтернативный путь: для того чтобы кривая совокупного спроса сдвинулась вправо от AD_2 до AD_1 , правительство может снизить налоги. Предположим, правительство сократило индивидуальный подоходный налог на 6,67 млрд р., в результате чего располагаемый доход увеличился на такую же величину. Потребление возрастет на 5 млрд р. (= ПСП 0,75 · 6,67 млрд р.), а сбережения увеличатся на 1,67 млрд р. (= ПСС 0,25 · 6,67 млрд р.).

В данном случае горизонтальный отрезок между AD_2 и пунктирной нисходящей линией на рис. 1 представляет исходное увеличение потребительских расходов, равное 5 млрд р. Опять говорим о «первоначальном», или «исходном», увеличении потребительских расходов, потому что благодаря эффекту мультипликатора оно возрастает в последующих циклах расходов. Кривая совокупного спроса сдвинется вправо на величину, в 4 раза превышающую первоначальное увеличение потребления на 5 млрд р., обусловленное снижением налогов. Реальный ВВП возрастет на 20 млрд р. — с 485 млрд р. до 505 млрд р., а это означает, что мультипликатор равен 4. Соответственно увеличится и занятость.

Для одинакового сдвига кривой совокупного спроса вправо снижать налоги надо на большую сумму, чем увеличивать государственные расходы. Это объясняется тем, что какая-то доля сокращения налогов вызывает увеличение сбережений, а не потребления. Чтобы увеличить первоначальное потребление на определенную сумму, правительство должно снизить налоги на величину, превышающую эту сумму. При ПСП, равной 0,75, для будущего увеличения потребления на 5 млрд р. налоги должны быть сокращены на 6,67 млрд р., поскольку 1,67 млрд р. идет на сбережения (а не на потребление). Если бы ПСП составляла, скажем, 0,6, то для первоначального увеличения потребления на 5 млрд р. налоги надо было бы сократить на 8,33 млрд р. Чем меньше величина ПСП, тем большее снижение налогов требуется для того, чтобы добиться определенного увеличения потребления и определенного сдвига кривой совокупного спроса.

3. Сочетание увеличения государственных расходов и снижения налогов. Правительство может одновременно увеличивать государственные расходы и сокращать налоги, чтобы вызвать желаемый первоначальный рост расходов и, в конечном счете, увеличить совокупный спрос и реальный ВВП. В экономике, представленной на рис. 1, государство могло бы увеличить свои расходы на 1,25 млрд р. и в то же время снизить налоги на 5 млрд р. Такое сочетание приведет к искомому результату — первоначальному увеличению расходов на 5 млрд р.

Сдерживающая фискальная политика осуществляется в период бума и инфляции, включает снижение государственных расходов, повышение налогов и приводит к избытку государственного бюджета. Рис. 2 привлекает

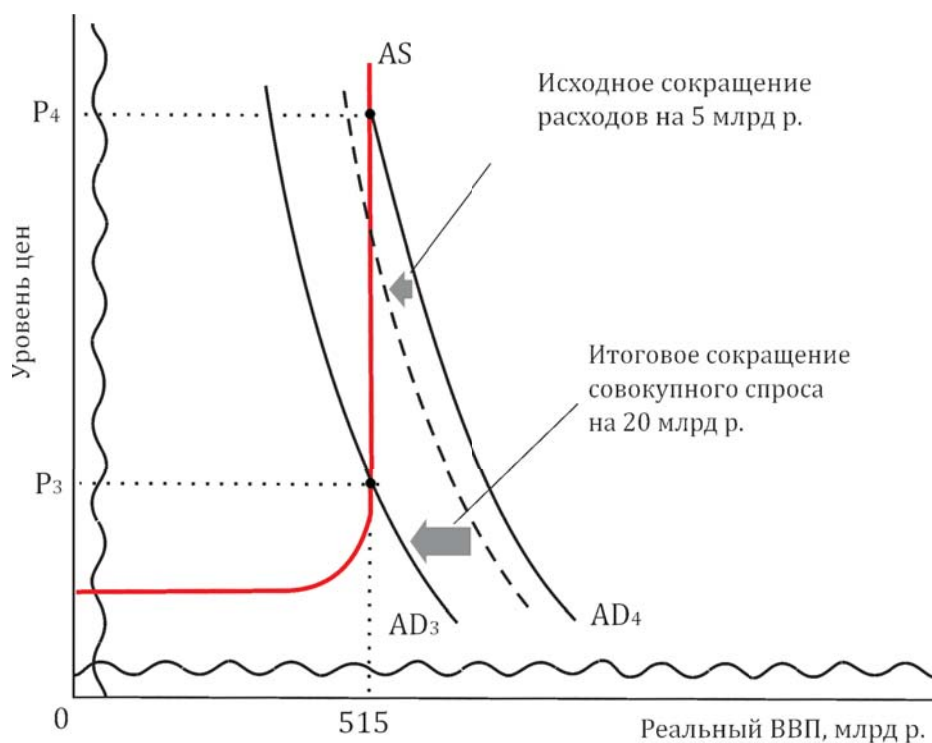


Рис. 2. Сдерживающая фискальная политика

внимание к вертикальному отрезку кривой совокупного предложения. Во-первых, допустим, что сдвиг кривой совокупного спроса от AD_3 до AD_4 , на вертикальном отрезке кривой совокупного предложения повысил уровень цен с P_3 до P_4 . Это увеличение совокупного спроса может быть, например, результатом резкого роста инвестиционных расходов или чистого экспорта. Если правительство собирается контролировать инфляцию, то его фискальные меры должны носить совершенно иной характер по сравнению с теми, которые оно применяло для борьбы со спадом. В подобном случае правительство может: 1) сократить государственные расходы; 2) повысить налоги; 3) использовать два первых варианта в сочетании.

Когда экономика сталкивается с инфляцией спроса, фискальная политика должна быть направлена на создание бюджетного избытка, т. е. на превышение налоговых поступлений над государственными расходами.

1. Сокращение государственных расходов. Правительство может сократить свои расходы для замедления темпов или полной ликвидации инфляции, что изображено на рис. 2, где горизонтальный отрезок между AD_4 и пунктирной линией указывает на сокращение государственных расходов на 5 млрд р. Это уменьшение расходов сместит кривую совокупного спроса влево от AD_4 до AD_3 , если процесс действия муль-

типликатора будет завершен. При условии, что цены обладают гибкостью к понижению, они возвратятся на уровень P_3 , т. е. на уровень до начала инфляции. Реальный объем производства останется на уровне максимальных производственных возможностей — 515 млрд р.

В реальной экономике цены «устойчивы» к понижению, поэтому, чтобы сдерживать инфляцию, надо помешать росту уровня цен, а не пытаться снижать их до прежнего уровня. Обычно инфляция спроса постоянно сдвигает кривую совокупного спроса вправо. Следовательно, цель фискальной политики — остановить эти сдвиги, а не восстанавливать прежний, более низкий уровень цен. Тем не менее, рис. 2 выявляет основной принцип: сокращение государственных расходов может сдерживать инфляцию спроса.

2. Повышение налогов. Точно так же, как правительство снижает налоги для увеличения потребительских расходов, оно может прибегнуть к повышению налогов для сокращения потребительских расходов. Если ПСП в экономике составляет 0,75, как на рис. 2, правительство должно повысить налоги на 6,67 млрд р., чтобы потребление уменьшилось на 5 млрд р. При повышении налогов на 6,67 млрд р. сбережения сократятся на 1,67 млрд р. ($\text{ПСС } 0,25 \cdot 6,67 \text{ млрд р.}$), и это сокращение сбережений по определению не является уменьшением расходов. Но повышение налогов на 6,67 млрд р. приведет к сокра-

щению потребительских расходов на 5 млрд р. (ПСП $0,75 \cdot 6,67$ млрд р.), что выражено отрезком между кривой AD_4 и пунктирной линией слева от нее. Благодаря эффекту мультипликатора совокупный спрос сместится влево на 20 млрд р. при любом уровне цен (мультипликатор (равный $4) \cdot 5$ млрд р.), а уровень цен упадет с P_4 до P_3 . Это обеспечит контроль за инфляцией спроса.

3. Сочетание сокращения государственных расходов и повышения налогов. Для уменьшения совокупного спроса и контроля за инфляцией правительство может прибегнуть к сочетанию сокращения государственных расходов и повышения налогов.

В краткосрочной перспективе эти меры позволяют снизить инфляцию спроса ценой роста безработицы и спада производства.

В более долгом периоде растущий налоговый клин может послужить основой для спада совокупного предложения и развертывания механизма stagflation (спад, или значительное замедление экономического развития), особенно в том случае, когда сокращение государственных расходов осуществляется пропорционально по всем статьям бюджета и не создается приоритетов в пользу государственных инвестиций в инфраструктуру рынка труда.

Затяжная stagflation на фоне неэффективного управления государственными расходами создает предпосылки для разрушения экономического потенциала, что нередко встречается в экономиках переходного периода, а также и в России.

В рамках дискреционной политики рассматриваются различные социальные программы, в том числе государственная программа занятости, изменения налоговых ставок. Государственная программа занятости является одной из мер в борьбе с безработицей и стабилизации экономики. Осуществляется эта программа за счет средств государства и местных органов власти. Поскольку эти программы довольно расточительны, гораздо эффективнее проводить регулярную антициклическую политику, чем бороться с последствиями кризиса не самым эффективным способом. Конечно, эти программы занятости могут модифицироваться. Так, для роста занятости можно поощрять мелкие предприятия, обеспечивающие максимальную занятость на своем производстве.

В условиях нормального экономического развития правительство должно иметь стратегическую и четкую программу в области занятости,

чтобы эффективно использовать ее в условиях спада, когда люди теряют работу.

Программы занятости обычно носят довольно гибкий характер. Весьма эффективны они в том плане, что в отличие от программ общественных работ требуют меньше затрат и могут применяться местными властями на каком-либо локальном рынке. Расходы на социальные программы включают в себя выплаты пенсий, различные программы помощи малоимущим слоям населения, расходы на образование, медицину и т. д. Эти программы позволяют стабилизировать экономическое развитие, когда сокращаются доходы населения. Главным недостатком всех этих программ является то, что они вводятся в условиях спада и их тяжело отменить, когда экономика находится на подъеме. Изменение налоговых ставок, с этой точки зрения, является более эффективным инструментом в стремлении стабилизировать экономику. Так, снижение ставок подоходного налога в условиях кратковременного спада может удержать доходы от сокращения, предотвращая тем самым нарастание кризисов, увеличивая потребительские расходы. Но есть здесь и недостаток. Временное снижение налогов не всегда приемлемо для борьбы со спадом, так как в демократическом обществе, как правило, сложнее повысить налоги после преодоления спада, гораздо проще бывает организовать политические настроения на борьбу с безработицей, чем на борьбу с инфляционным разрывом и чрезмерной занятостью.

Эффективная дискреционная фискальная политика предполагает грамотную диагностику происходящих экономических процессов, на основе которой правительство настраивает свои рычаги: налоги и государственные расходы на прогнозируемую хозяйственную конъюнктуру. Однако узнать, во что выльются возникшие тенденции макроэкономики, полностью не удастся. Поэтому правительство не всегда может предугадать действительные направления развития экономики, что вынуждает его принимать решения по настройке фискальной политики с известным запозданием.

Образуется временной лаг между необходимостью настройки экономических рычагов фискальной политики и принятию решений правительства. Запаздывание действия необходимых рычагов дискреционной политики связано также с обычными административными процедурами по организации мероприятий, обусловленных

проведением новой хозяйственной политики. Эффект от принятия новой фискальной политики обычно приходит не сразу, потому что вложения средств в развитие производства окупаются по истечении достаточно большого срока времени.

Отмеченные запаздывания, временные лаги между периодом возникновения потребности в новых направлениях фискальной политики и получением ожидаемого положительного эффекта от их применения накладываются друг на друга. Это, безусловно, ухудшает возможности дискреционной фискальной политики быстро настраиваться на происходящие изменения в экономике и эффективно их корректировать.

Второй тип фискальной политики — автоматическая (недискреционная) или политика автоматических (встроенных) стабилизаторов, использующая такой механизм, который без участия государства устраняет неблагоприятное положение на разных фазах экономического цикла. Так, на фазе подъема экономики, когда растут доходы предприятий и работников благодаря прогрессивному налогообложению, еще быстрее увеличиваются суммы налогов. Одновременно уменьшается безработица и улучшается положение малообеспеченных семей, вследствие чего уменьшаются выплаты пособий по безработице и ряд социальных выплат. В итоге уменьшается общая величина совокупного спроса, чем сдерживается неумеренный экономический рост. На фазе кризиса суммы налоговых поступлений автоматически уменьшаются, а социальные выплаты возрастают. В результате возрастает покупательная способность населения, что способствует выходу из кризиса.

Автоматическая фискальная политика — это автоматическое изменение величины государственных расходов, налогов и сальдо государственного бюджета в результате циклических колебаний совокупного дохода.

Недискреционная фискальная политика предполагает автоматическое увеличение чистых налоговых поступлений в государственный бюджет в периоды роста ВВП, которое оказывает стабилизирующее воздействие на экономику. Эти изменения происходят под действием встроенных стабилизаторов.

Встроенный стабилизатор — это экономический механизм, позволяющий снизить амплитуду циклических колебаний уровней занятости и выпуска, не прибегая к частым изменениям экономической политики правительства.

Встроенные стабилизаторы экономики относительно смягчают проблему продолжительных временных лагов дискреционной фискальной политики, так как эти механизмы включаются без непосредственного вмешательства правительства.

Таковыми автоматическими стабилизаторами являются:

1. Прогрессивная налоговая система, которая сдерживает рост совокупного спроса в периоды экономического роста, так как по мере роста дохода население подвергается более высокой ставке налогов, и, наоборот, при уменьшении дохода, вызванного экономическим спадом, происходит стимуляция совокупного спроса, так как происходит увеличение располагаемого дохода вследствие снижения налоговой ставки.

2. Пособия по безработице и прочие социальные выплаты, которые в ситуации экономического спада увеличиваются вследствие увеличения числа безработных, и, наоборот, при наличии экономического роста, в результате которого происходит снижение безработицы, данные выплаты автоматически снижаются.

3. Субсидии.

Встроенные стабилизаторы не устраняют причин циклических колебаний равновесного ВВП вокруг его потенциального размера, а только ограничивают размах этих колебаний.

В заключение можно сказать следующее. Фискальная политика, проводимая государством, основывается на положении о том, что изменение налоговых изъятий и объема государственных расходов влияет на совокупный спрос и, следовательно, на величину ВВП, занятость и цены. В краткосрочном периоде снижение налогов и увеличение правительственных расходов оказывает повышающее воздействие на совокупный спрос и, наоборот, увеличение налогов и сокращение государственных расходов уменьшает совокупный спрос. В долгосрочном периоде фискальная политика может оказывать негативное воздействие на экономический рост. Особенность фискальной политики состоит в том, что все изменения налогов и государственных расходов отражаются на объеме ВВП.

Изменения в налогах и правительственных расходах могут происходить либо *автоматически* (без специальных законодательных решений) с помощью встроенных стабилизаторов, которые поддерживают экономическую ста-

бильность на основе саморегуляции, либо в результате *целенаправленных* решений правительства (дискреционная политика). В зависимости от преследуемых целей фискальная политика может носить стимулирующий или сдерживающий характер. Стимулирующая фискальная политика направлена на расширение совокупного спроса и предполагает снижение налогов и увеличение правительственных расходов. Следствием проведения такой политики становится бюджетный дефицит. Сдерживающая фискальная политика направлена на сужение совокупного спроса, предполагает увеличение налогов и уменьшение правительственных расходов и сопровождается уменьшением бюджетного дефицита или появлением бюджетного излишка. Хотя фискальная политика и является действенным инструментом государственного регулирования рыночной экономики, для нее характерны некоторые недостатки, снижающие ее эффективность. Фискальная политика эффективна лишь в краткосрочном периоде. Возможно возникновение противоречий между направлениями изменений налогов и правительственных расходов, осуществляемых в целях достижения макроэкономической стабильности, и другими целями, стоящими перед обществом (оборона, экология, социальные проблемы).

Таким образом, при проведении фискальной политики упор может делаться либо на маневрирование расходами, либо на изменение налогов. Выбор инструмента фискальной политики зависит от общего курса, проводимого правительством. Если это «либеральный» курс, предполагающий широкое участие государства в регулировании смешанной экономики, то предпочтение отдается правительственным расходам; если проводится «консервативный» курс, ориентированный на сужение роли государства и создание чисто рыночного механизма, то в целях стабилизации экономики более широко используются налоговые изменения.

Список литературы

1. Агапова, Т. А. Макроэкономика : учебник / Т. А. Агапова, С. Ф. Серегина. М., 2005.
2. Аркин, В. Налоговое стимулирование инвестиционных проектов в российской экономике / В. Аркин, А. Сластников, Э. Шевцова. М. : РПЭИ. Фонд Евразия, 2006.
3. Журавлева, Г. П. Новый курс экономической теории : учебник / Г. П. Журавлева. М. ; Тамбов : Изд. дом ТГУ им. Г. Р. Державина, 2009.
4. Миляков, Н. В. Налоги и налогообложение : учебник / Н. В. Миляков. М. : ИНФРА-М, 2009.
5. Носова, С. С. Экономическая теория / С. С. Носова. М. : Владос, 2005.