Министерство

образования Российской Федерации

# ЮжноУральский Государственный

# Университет

Кафедра экономической теории

и мировой экономики

КУРСОВАЯ РАБОТА

По курсу Макроэкономики

Теория и практика фискальной

политики развитых стран и России.

Выполнил

Святкин Евгений

ЭиУ-214

Проверила:

Доцент

Данилова И.В.

Г. Челябинск, 2001 год.

План.

1. *Цели и инструменты фискальной политики***.**
2. **Кейнсианская теория фискальной политики, направленная на совокупный спрос.**
   1. *Дискреционная фискальная политика*.
      1. *Экспансионистская фискальная политика*.

А) Увеличение государственных расходов.

Б) Снижение автономных чистых налогов.

В) Снижение ставок подоходного налога.

* + 1. *Рестрикционная фискальная политика*.

А) Снижение государственных расходов.

Б) Увеличение чистых налогов.

В) Увеличение ставок подоходного налога.

* 1. *Автоматическая фискальная политика.*

1. **Теория экономики предложения**.
2. **Влияние фискальной политики на государственный бюджет**.

4.1*. Случай с отсутствием налоговой ставки.*

* 1. *Случай, когда налоговая ставка не равна нулю*.

**5. Проблемы эффективности фискальной политики**.

* 1. *Бюджет при полной занятости.*
  2. *Эффект вытеснения.*

*5.3. Временные проблемы применения.*

* 1. *Политические проблемы.*

*Список использованной литературы.*

Добро пожаловать в мир фискальной политики! Так с легкой руки Дж. М. Кейнса принято называть область экономики, непосредственно связанную с взаимодействием государственных органов и всех остальных субъектов хозяйственной деятельности. Это взаимодействие достигается через систему государственных заказов, налогообложения и трансфертных платежей. Поскольку осуществление государственных расходов означает использование средств государственного бюджета, а налоги являются основным источником его пополнения, фискальная политика сводится к манипулированию государственным бюджетом.

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, подобно тому, как ни одна нация не будет сидеть сложа руки, позволив чуме косить население, точно так же в каждой стране фискальная политика всегда вступает в игру, как только начинает разворачиваться депрессия. Нет другого выбора, кроме того, чтобы попытаться направлять фискальную политику в здоровом, а не в пагубном направлении. Каждое 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.

1. *Цели и инструменты фискальной политики.*

Среди многочисленных задач фискальной политики, образующих так называемое дерево целей основными являются:

1. устойчивый рост национального дохода,
2. умеренные темпы инфляции,
3. полная занятость,
4. сглаживание циклических колебаний экономики.

Инструментарий фискальной политики включает: манипуляцию различными видами налогов и налоговых ставок, кроме того, трансфертные платежи и другие виды государственных расходов. Важнейшим комплексным инструментом и показателем эффективности фискальной политики является государственный бюджет, объединяющий налоги и расходы в единый механизм.

Различные инструменты по-разному воздействуют на экономику. Государственные закупки, образуют один из компонентов совокупных расходов, а, следовательно, и спроса. Как и частные расходы, государственные закупки увеличивают уровень совокупных расходов. Помимо государственных закупок имеется еще один вид госрасходов. А именно - трансфертные платежи. Они не включаются в ВНП, однако, они входят и учитываются в личном доходе и располагаемом доходе. Объем частного потребления скорее зависит не от национального, а от располагаемого дохода. Трансфертные платежи косвенно влияют на потребительский спрос, увеличивая располагаемый доход домохозяйств. Инструментом отрицательного воздействия на совокупные расходы являются налоги. Любые налоги означают уменьшение размеров располагаемого дохода. Уменьшение располагаемого дохода в свою очередь ведет к сокращению не только потребительских расходов, но и сбережений.

**2. Кейнсианская теория фискальной политики, направленная на совокупный спрос**.

* 1. *Дискреционная фискальная политика.*

Дискреционная фискальная политика- это сознательное манипулирование налогами и государственными расходами, осуществляемое правительством для изменения реального ВНП и уровня занятости, контроля за инфляцией и стимулирования экономического роста. Термин «дискреционный» означает, что налоги и государственные расходы изменяются по усмотрению федерального правительства, то есть это происходит не автоматически, а только с согласия правительства. В зависимости от экономической ситуации в стране: наличия экономического спада, или же экономического роста, дискреционная фискальная политика подразделяется на экспансионистскую, которая осуществляется в периоды экономического спада, ее еще называют стимулирующей фискальной политикой; и рестрикционную, которая проводится в периоды экономического роста, ее другое название - сдерживающая фискальная политика.

* + 1. *Экспансионистская фискальная политика*.

Предельная налоговая ставка равна нулю. Эта предпосылка облегчает дальнейший анализ. Экспансионистское изменение налоговой ставки будет рассмотрено позже.

*Увеличение государственных закупок*.

Предположим, что экономика находится в состоянии спада Рис.(1), Реальный объем национального производства Y1 меньше потенциально возможного Yе. В данной ситуации присутствует разрыв ВНП Y, который можно ликвидировать увеличением совокупных расходов от положения AE2 до кривой совокупных расходов AE1, которая соответствует естественному уровню производства. И это можно вызвать увеличением государственных закупок. Тут же перед правительством возникает вопрос: на сколько нужно увеличить государственные расходы, чтобы полностью ликвидировать имеющийся разрыв ВНП. Этот вопрос возникает из-за наличия мультипликативного эффекта, суть которого состоит в том, что увеличение или уменьшение совокупных расходов вызывает аналогичные изменения в ВНП в большей степени.

AE,

AS AS

AE1=C+I+G

AE2=C+I

AE=G

Y

Y1 Yе Y

*Рис.(1) Увеличение госзакупок*.

Рассмотрим следующий числовой пример: допустим, что естественный уровень ВНП Ye=5000 денежных единиц, а реальный объем производства Y1=4000 ден. ед., при этом предельная склонность к потреблению МРС=0,6. Поставим перед собой цель определить объем государственных закупок необходимых для достижения естественного уровня производства. Так как увеличивая расходы на 1 д.е. в результате действия мультипликатора расходов мы получаем величину в несколько раз большую исходной, то, зная величину, которую нам нужно получить в итоге (а это Yе-Y1=1000), и величину мультипликатора расходов, которую можно подсчитать через МРС, не составит труда подсчитать величину изменения государственных закупок G.

Y=Kp\*G

Kp=1/(1-MPC)

Kp=1/(1-0.6)=2.5

Y=1000 д.е.

G=Y/Kp

G=1000/2.5=400 д.е.

Из расчетов следует, что для того, чтобы ликвидировать разрыв ВНП=1000 д.е., необходимо увеличить государственные закупки на 400 д.е., эффект от которых, под действием мультипликатора расходов, будет равняться 1000 д.е.

*Снижение автономных чистых налогов*.

Но существует и другой путь решения данного вопроса. Увеличить совокупное потребление можно через уменьшение автономных чистых налогов. Чистые налоги представляют собой разницу между налоговыми сборами государства и величиной трансфертных выплат. Об этом правомерно говорить в свете того, что снижение автономных налогов предполагает увеличение располагаемого дохода, который, в свою очередь, используется для потребления благ; трансфертные платежи увеличивают располагаемы доход получателей социальных выплат.

Для экспансионистской фискальной политики характерно снижение величины автономных чистых налогов. Это может произойти: во-первых, из-за снижения самих автономных налогов при неизменной величине трансфертных платежей, во-вторых, - вследствие увеличения величины трансфертов при неизменной величине автономных налогов или синтеза двух предыдущих вариантов. Будем рассматривать общий случай уменьшения автономных чистых налогов, вне зависимости от того каким путем это производится. И снова поставим перед собой задачу найти оптимальную величину, на которую следует снизить автономные чистые налоги (увеличить трансфертные выплаты или сократить автономные налоги).

Для автономных чистых налогов существует свой мультипликатор, который расчитывается по формуле: КNT=MPC/(1-MPC). Используем данные предыдущего числового примера:

Y=NT\*KNT

KNT=MPC/(1-MPC)

KNT=0.6/(1-0.6)=1.5

Y=1000 д.е.

NT=Y/KNT

NT=1000/1.5=666.6 д.е.

По результатам расчетов видно, что правительство должно сократить свои автономные чистые налоги в размере 666,6 д.е. Вследствие этого сокращения будет ликвидирован разрыв ВНП, который равен 1000 д.е.

Если сопоставить результаты числового примера в ситуации увеличения госзакупок и уменьшения автономных чистых налогов, то наглядно видно, что более эффективными являются госзакупки. Это видно из того, что госзакупки необходимо увеличить на 400 д.е. против снижения автономных чистых налогов на 666,6 д.е. Это различие в эффективности обуславливается тем, что госзакупки уже сами по себе являются дополнением совокупного потребления, в то время как уменьшение автономных чистых налогов предоставляет семьям некоторый дополнительный доход, посредством уменьшения автономных налогов или же трансфертных выплат, который они направляют на потребление только частично, что, в свою очередь, обусловлено наличием МРС. Для наглядности можно привести такой пример: МРС=0,6;

G=1000 д.е. ; NT=1000 д.е.

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| Фаза цикла | Увеличение реального дохода | Увеличение реальных затрат на 1000 д.е. | |
| Увеличение госзакупок | Сокращение чистых налогов. |
| 1 |  | ***1000*** |  |
| 2 | 1000 | 600 | 600 |
| 3 | 600 | 360 | 360 |
| 4 | 360 | 216 | 216 |
| 5 | 216 | 129,6 | 129,6 |
| … | … | … | … |
|  | ИТОГО: | 2500 | 1500 |

Из данного табличного примера наглядно видно, что первоначальное изменение госзакупок уже на первой фазе является толчком совокупного потребления.

*Увеличение ставок подоходного налога*.

Ранее анализ велся без учета изменения процентных ставок подоходного налога. Далее проанализируем изменение данного параметра. Для экспансионистской фискальной политики характерно снижение ставок подоходного налога. Механизм влияния снижения ставки подоходного налога на объем национального производства легче и нагляднее анализировать на числовом примере (Рис 2).

AS

AE AS

AE2

AE1

2326

Y1=4000 Ye=5000 Y

*Рис.(2) Изменение налоговой ставки*.

Естественный уровень реального дохода вновь принимаем равным 5000 д.е. При существующей налогово-бюджетной политике: предельная налоговая ставка принимается равной 30%, а предельная склонность к потреблению – 0,6, задан определенный уровень плановых расходов (кривая АЕ1 на рис 2). Наклон кривой плановых расходов в этих условиях будет равен МРС\*(1-t), т.е. 0,42. Это означает, что величина мультипликатора затрат составляет Кр=1/(1-МРС+МРС\*t)=1,72; общие автономные затраты равны 2326 д.е. (точка пересечения кривой плановых расходов с вертикальной осью). Расчетный уровень национального дохода (4000 д.е.) равен произведению общих автономных затрат (2326 д.е.) на мультипликатор затрат (1,72).

Равновесный уровень национального дохода может быть увеличен до необходимого уровня в 5000 д.е. без какого-либо изменения уровня автономных затрат в случае смещения кривой плановых расходов (в положение АЕ2 на рисунке). Это можно сделать с помощью снижения предельной налоговой ставки с 30% до 11%. Наклон кривой плановых расходов возрастет в данном случае с 0,42 до 0,53. Мультипликатор затрат составит уже 2,15. Умножив новый мультипликатор затрат на прежнюю величину автономных расходов, получим желаемый равновесный уровень национального дохода в 5000 д.е.

Примером такой фискальной политики являются действия Правительства США в 1964 году, когда были значительно сокращены индивидуальные и корпоративные подоходные налоги. Цель этих мероприятий заключалась в том, чтобы стимулировать расходы на потребление и инвестиции, что должно было привести к более высокому уровню дохода и занятости.

*2.1.2 Рестрикционная фискальная политика*.

Для упрощения анализа изменения величины госрасходов и автономных чистых налогов примем, что предельная налоговая ставка равна нулю.

*Уменьшение государственных закупок.*

AS,

AE

AS

AE2

AE1

AE=--400

Y=1000

Ye=5000 Y1=6000 Y

*Рис(3) Уменьшение госзакупок*.

На рисунке 3 представлена ситуация экономического роста при неизменном количестве ресурсов, когда планируемый уровень национального производства Y1 больше естественного уровня Ye, что вызвано увеличением совокупного спроса, который провоцирует рост национального производства выше естественного уровня. Если в подобной ситуации со стороны правительства не последует корректировочных мер, то экономика будет находиться в перегруженном состоянии и при наличии гибких цен увеличит темпы инфляции.

Избыток реального национального дохода возникает за счет ожидаемого превышения уровня автономных расходов на величину AE (вертикальный разрыв между кривыми АЕ1 и АЕ2). Этот разрыв можно ликвидировать с помощью мер фискального характера, аналогичных экспансионистским, но имеющих противоположное направление. Т.е. в данном случае правительству необходимо сократить государственные закупки с целью сокращения совокупных расходов.

И вновь перед правительством встает вопрос: на сколько нужно сократить государственные закупки, чтобы реально планируемый объем национального производства соответствовал его естественному уровню. И вновь, этот вопрос вызван тем, что в экономике присутствует мультипликативный эффект. Но так как мультипликативный эффект действует как в направлении повышения совокупных затрат так и противоположном направлении, то правительственные закупки стоит сократить на величину меньшую чем разрыв между реально планируемым и естественным объемами производства.

И вновь, обратимся к числовому примеру, только реально планируемый объем производства возьмем равным 6000 д.е., Ye=5000д.е., предельная склонность к потреблению МРС=0,6. Правительству необходимо сократить планируемый объем производства на 1000 д.е.=Y.

Y=AE\*Kp

Kp=1/(1-MPC)

Kp=2.5

AE=G

G=Y/Kp

G=-1000/2.5

G=-400 д.е.

Из расчетов видно, что правительству следует сократить госзакупки на 400 д.е.; этот толчок под действием мультипликатора расходов приведет к сокращению планируемого объема производства на 1000 д.е.

*Увеличение автономных чистых налогов*.

Так как рестрикционная фискальная политика применяется во время экономического роста, во время которого доходы населения возрастают, а, следовательно, возрастает и совокупное потребление, то для сокращения совокупных расходов достаточно сократить располагаемый доход домохозяйств. Это можно осуществить путем урезания трансфертных выплат и увеличения налогов, что в равной степени приведет к желаемому результату.

Как и ранее, чтобы не говорить обо всех возможных путях рестрикционного сокращения совокупных расходов, можно воспользоваться комплексным показателем – автономными чистыми налогами. Этот показатель объединяет в себе сразу три возможных варианта проведения рестрикционной фискальной политики: увеличение автономных налогов, сокращение трансфертных выплат и их синтез, т.е. одновременное их применение.

Если рассматривать числовой пример с ситуацией необходимости рестрикционного фискального вмешательства, то увеличение автономных чистых налогов стоит проводить по той же схеме, что и в ситуации с разрывом ВНП, только направленность данных действий должна быть диаметрально противоположной. По расчетам, увеличение автономных чистых налогов должно произойти в размере 666,6 д.е. Этот импульс вызовет, под действием мультипликативного эффекта, сокращение планируемого уровня совокупных расходов до его естественного уровня. В результате чего перегрузка экономики будет ликвидирована.

*Увеличение ставки подоходного налога*.

AS,

AE

AS

AE1

t AE2

3158

Ye=5000 Y1=6000 Y

*Рис(4) Увеличение ставок подоходного налога*.

Применение такого инструмента фискальной политики как предельная налоговая ставка весьма эффективно. В случае необходимости рестрикционного вмешательства в экономике применение этого инструмента позволяет сократить планируемый уровень совокупных расходов.

Для наглядности обратимся к примеру. Естественный уровень национального производства равен 5000 д.е., реально планируемый – 6000 д.е., предельная склонность к потреблению равна 0,6, предельная налоговая ставка равна 20 %. (Эти данные соответствуют кривой АЕ1 на рисунке 4.) Наклон кривой плановых расходов равен МРС(1-t), т.е. 0,48; Сложный мультипликатор затрат равен 1/(1-МРС+МРС\*t)=1,9. Отсюда следует, что уровень автономных затрат равен 3158 д.е., так как реально планируемый объем совокупных затрат равен произведению мультипликатора затрат на автономные расходы. Так как уровень автономных затрат остается неизменным, то мы можем найти новый мультипликатор, который будет соответствовать новой предельной процентной ставке, он равняется 1,6. Зная формулу сложного мультипликатора расходов и его значение, мы можем найти ту ставку подоходного налога, которую следует установить правительству для того чтобы сократить планируемый уровень расходов до естественного уровня. В итоге получается, что предельную налоговую ставку следует повысить до 38 %. При этом наклон новой кривой совокупных расходов будет равен 0,37, т.е. в результате увеличения налоговой ставки угол наклона кривой совокупных расходов сократился, что и отображает график.

*2.2. Автоматическая фискальная политика.*

Автоматическая (недискреционная) 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 (или уменьшение) чистых налоговых поступлений в государственный бюджет в периоды роста (или уменьшения) ВНП, которое оказывает стабилизирующее воздействие на экономику. Эти изменения происходят под действием встроенных стабилизаторов.

Встроенный (автоматический) 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.

Такими 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.

Рассмотрим механизм действия автоматического стабилизатора.

G,T

Бюджетные Бюджетные

дефициты излишки T`

T=Ta+tY

G=const

G=Ga-yY

Y1 Yo  Y2  Y

*Рис.(5) Действие встроенного стабилизатора*.

Если экономика находится в фазе циклического подъема Y2>Y0 , то, вследствие увеличения доходов, происходит автоматическое увеличение налогов, т.к. величина налоговых поступлений зависит от автономных налогов (Та) и налогов, являющихся зависимыми от величины доходов (tY). Одновременно с этим, вследствие увеличения занятости, происходит снижение госрасходов. И все это приводит к образованию бюджетного излишка и сдерживанию инфляции.

Если же экономика испытывает спад Y0>Y1 , то уменьшаются налоги, и возрастают государственные расходы. В результате этого образуется бюджетный дефицит на фоне относительного роста совокупного спроса и объема производства, что ограничивает глубину спада.

Величины циклических дефицитов и излишков определяются степенью «крутизны» графиков налоговой и расходной функций. Угол наклона налоговой функции Т определяется величиной предельной налоговой ставки t , а угол наклона функции государственных расходов G – величиной , которая характеризует соотношение между изменением суммы получаемого трансферта и изменением величины дохода. Соответственно, чем выше уровень дохода, тем выше вносимый налог и ниже трансферт, получаемый от государства.

Даже в том случае, когда все государственные расходы G упрощенно представлены как неизменная величина, независящая от динамики текущего дохода, степень встроенной стабильности экономики оказывается тем выше, чем выше уровень налоговых ставок t, и чем, соответственно, круче линия Т. В положении Т` величины циклических бюджетных дефицитов и излишков больше, чем в положении Т, и поэтому встроенные стабилизаторы оказывают более сильное воздействие на рост или снижение совокупного спроса.

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

В настоящее время автопилот может держать самолет почти стабильно, пока пилот дремлет. Но, если произошло что-то необычное, пилот должен снова взять штурвал. Еще никто не нашел приспособления, обладающего всей гибкостью человека. Точно так же и в социальной сфере: ни одна нация еще не достигла той стадии, чтобы создать для себя набор конституционных процедур, которые исключили бы необходимость проведения дискреционной политики.

**3. Теория экономики предложения.**

Крайне неустойчивое, медленное с частыми спадами и высоким уровнем инфляции развитие экономики ряда ведущих западных стран в 60-70-е годы породило кризис кейнсианского регулирования. В начале 80-х годов Рейган в США и Тэтчер в Великобритании в корне изменили государственную экономическую политику, сделав ставку на взгляды и рекомендации представителей неоклассического, либерального направления в экономической теории. Данное направление получило название экономики теории предложения.

Теория экономики предложения базируется на принципах неоклассической теории о внутренней устойчивости капиталистической системы, основанной на совершенной конкуренции. В качестве движущей силы экономического роста сторонники этой теории выдвигают на первое место норму чистой прибыли на капитал, т.е. прибыли за вычетом налогов. В центр анализа они помещают индивидуума, экономическая деятельность которого определяется его предпочтениями, субъективными мотивами и стимулами.

Теория предложения в отличие от кейнсианского подхода к фискальной политике рассматривает последствия влияния мероприятий государства на предложение факторов производства, а не на совокупный спрос.

Важнейшим постулатом теории предложения является утверждение, что изменение налогов и государственных расходов влияет вначале на относительные цены, т.е. цены одних товаров или производственных факторов по отношению к другим, а уже это ведет к изменениям в доходах. Фискальная политика действительно влияет практически на все относительные цены. Но особое значение в теории предложения придается воздействию государства на относительную ценность для индивидуумов, во-первых, труда и досуга, и, во-вторых, процессов сбережения и потребления. Только после того, как экономические агенты отреагируют определенным образом на изменение относительных цен, меняются их доходы. Подоходный налог и налог по социальному страхованию взимаются с дохода от труда, но они не взимаются с благ от досуга. Поэтому уменьшение ставки заработной платы вследствие взимания налогов приводит к уменьшению стоимости досуга по сравнению со стоимостью труда и к возникновению эффекта замещения, т.е. сокращению времени работы и увеличению продолжительности досуга. Точно так же налоговая система увеличивает стоимость сбережения по отношению к стоимости текущего потребления, так как потребление практически не облагается налогом, а доход от сбережений в момент его реализации облагается.

Стоит сказать и о влиянии на относительные цены государственных расходов в интерпритации теории предложения. Резким нападкам подвергаются различные социальные программы, и в первую очередь – выплата пособий по безработице. Их рассматривают как «негативный налог на досуг», поощряющий его и уменьшающий потери от неучастия в производстве, что вызывает сдвиг в использовании времени и ресурсов в сторону увеличения досуга. Отсюда сторонники теории предложения делают вывод, что пособия по безработице увеличивает её в периоды экономических спадов и сдерживает рост занятости во время экономического роста. Значительное влияние оказывают некоторые государственные расходы и на относительную ценность сбережения и потребления. Такие государственные расходы, по их мнению, способствуют сокращению сбережений, так как при принятии экономических решений позволяют рассчитывать на помощь государства. К таким госрасходам они относят: субсидии промышленным предприятиям, правительственное гарантирование кредита, финансирование научно-технических исследований, расходы на развитие инфраструктуры.

Все это подтверждает, что важнейшим отличием теории предложения от кейнсианской является утверждение о первичном воздействии мероприятий фискальной политики не на доходы экономических агентов, а на относительные цены.

Помимо этого существуют и другие различия. Одним из таких отличий является утверждение сторонников экономики предложения о том, что в основу нужно ставить не расходы, а сбережения, в которых они видят главный фактор, определяющий накопление капитала. В связи с этим они выступают за увеличение сбережений и относительное сокращение потребительского спроса.

Другая черта экономики предложения – выдвижение налогов на роль главного инструмента фискальной политики. Причем политики, использующей иные методы и осуществляющей иные цели, нежели кейнсианская.

Сторонники экономики предложения утверждают, что для решения экономических проблем, достижения долгосрочного неинфляционного роста необходимо воздействовать непосредственно на производство путем широкомасштабного и целенаправленного снижения налогов. Значение, придаваемое в теории экономики предложения налогам, нашло отражение в кривой Лаффера.

t,%

100

t2

te

t1

0

T1,2 Te  T

*Рис (6) Кривая Лаффера*.

Согласно кривой Лаффера увеличение налоговой ставки до уровня te будет обеспечивать увеличение налоговых поступлений, максимум которых достигается в Те. Однако дальнейшее увеличение налоговой ставки подорвет стимулы к производству. В итоге величина национального дохода, облагаемого налогом, будет падать так быстро, что, не смотря на рост налоговой ставки, сумма налоговых поступлений станет сокращаться.

Кривая Лаффера используется сторонниками теории экономики предложения для доказательства утверждения о том, что результатом сокращения налоговых ставок явится не уменьшение, а увеличение общих налоговых поступлений. И от сюда они делают вывод о том, что наряду со стимулированием экономического роста и деловой активности с помощью радикального облегчения налогового бремени может быть решена и проблема государственных доходов.

Сторонники теории экономики предложения, из-за расхождений с кейнсианством, дают совершенно иные рекомендации по проведению фискальной политики.

Они утверждают, что изменения в налоговой структуре, даже те, которые не влекут за собой изменения общей суммы налогов, могут оказать значительное влияние на общий уровень и структуру экономической активности. Главной переменной они считают предельные ставки, так как именно они влияют на относительные цены, стимулы и экономическое поведение индивидуумов, воздействуя на выбор и распределение ресурсов и, следовательно, на реальную экономическую активность. Поскольку изменение предельных налоговых ставок может произойти без изменения общей суммы налоговых обязательств населения, то цели экономической политики могут быть достигнуты и без изменения бюджетной позиции, т.е. образования дефицита или профицита. Поэтому альтернативу кейнсианской фискальной политике сторонники экономики предложения усматривают в сокращении предельных налоговых ставок на прибыль корпораций и личные доходы.

Эффективность снижения налогов, по утверждению сторонников теории экономики предложения, в значительной степени зависит от «набора» мероприятий фискальной политики. Так как любое мероприятие по стимулированию предложения производственных ресурсов оказывает воздействие и на совокупный спрос, то конечный результат этих мероприятий определяется взаимодействием эффекта дохода, который подразумевает возрастание доходов экономических агентов вследствие снижения налогов, и который тем самым ведет к снижению желания участвовать в производственной деятельности, и эффекта замещения, который напротив предполагает замещение досуга трудом вследствие увеличения стоимости труда. Другой важный элемент фискальной политики - снижение государственных расходов, которое должно проводиться одновременно со снижением налоговых ставок. Сокращение государственных расходов, равное по величине возможному снижению налоговых поступлений в бюджет из-за снижения налоговых ставок, оставит в распоряжении экономических агентов примерно тот же доход, что и раньше. При этом объектом при сокращении государственных расходов являются социальные расходы, так как именно их сторонники теории экономики предложения рассматривают как главный дестимулятор трудовых усилий и сбережений. По мнению сторонников экономики предложения, такая комбинация мероприятий фискальной политики должна обеспечить долговременный неинфляционный экономический рост, который и является главной целью экономической политики.

**4. Влияние фискальной политики на государственный бюджет.**

Так как основным показателем эффективности применения фискальной политики является государственный бюджет, то стоит рассмотреть влияние различных инструментов фискальной политики на этот показатель.

*4.1. Случай с отсутствием налоговой ставки*.

В данном случае примем, что налоговая ставка равна нулю, т.е. объем налоговых поступлений зависит только от автономных налогов и не является функцией от дохода. Будем рассматривать влияние отдельных инструментов фискальной политики на государственный бюджет при неизменном фискальном воздействии, т.е. воздействие прочих, не рассматриваемых инструментов, остается неизменным. Это значительно упрощает анализ и позволяет проследить влияние отдельных инструментов фискальной политики в более наглядной форме.

Рассмотрим влияние увеличения государственных закупок на состояние государственного бюджета. Так как государственные закупки относятся к числу государственных расходов, то при неизменном фискальном воздействии следует говорить об образовании дефицита государственного бюджета вследствие их увеличения. И сразу встает вопрос, какого размера возникает дефицит? Дать ответ на данный вопрос можно проследив последовательность изменений в экономических показателях: увеличение государственных закупок увеличивает совокупные расходы, которые в свою очередь, через действие мультипликатора государственных расходов увеличивают объем национального производства. На этом все и заканчивается. Так как величина налоговых поступлений, которые формируют государственные доходы, не зависит от величины национального дохода, то дополнительных поступлений в государственный бюджет не возникает. Отсюда логически вытекает, что величина дефицита государственного бюджета будет равняться изменению государственных закупок.

Влияние изменения автономных чистых налогов на состояние государственного бюджета можно рассматривать на примере увеличения размера автономных налогов, так как влияние изменения автономных налогов и трансфертных платежей по абсолютной величине равны, только автономные налоги влияют на доходную часть государственного бюджета, а трансфертные платежи – на его расходную часть. Трансферты иногда еще называют отрицательными налогами.

Механизм воздействия увеличения автономных налогов на состояние государственного бюджета при неизменном фискальном воздействии выглядит следующим образом: увеличение автономных налогов, т.е. увеличение доходов государственного бюджета, образует положительное сальдо государственного бюджета, размер которого равен той сумме, на которую были увеличены автономные налоги. Это объясняется тем, что даже при сокращении объемов национального производства, которое происходит посредством снижения совокупных расходов, величина налоговых поступлений в государственный бюджет возрастет, так как величина налоговых поступлений не зависит от величины национального дохода.

Можно сделать вывод, что в случае, когда налоговая ставка отсутствует, величина дефицита государственного бюджета или его профицита будут равны тем изменениям в статьях госбюджета (доходной или расходной), которые вызваны тем или иным инструментом фискальной политики.

*4.2. Случай, когда налоговая ставка не равна нулю*.

Данный анализ позволяет взглянуть на данную проблему более реалистично, так как в современной экономике практически всегда присутствует налоговая ставка.

Рассмотрим воздействие государственных закупок на состояние государственного бюджета с учетом того, что налоговая ставка присутствует. Для наглядности рассмотрим рисунок 7.

# ДОХОДЫ

# ГОСБЮДЖЕТА

T>0

# РАСХОДЫ

# ГОСБЮДЖЕТА

G>0

*Рисунок (7) Влияние увеличения госзакупок на дефицит госбюджета*.

Предположим, что правительство решило увеличить объем государственных закупок. Данное мероприятие увеличивает совокупные расходы АЕ на величину G. Под действием мультипликатора государственных расходов, учитывающего налоговую ставку, национальный доход увеличивается на величину Y. При наличии налоговой ставки величина налоговых поступлений становится функцией от дохода, вследствие чего возрастают налоговые поступления в бюджет на величину T. Следовательно, дефицит государственного бюджета будет меньше той суммы, на которую были увеличены расходы государственного бюджета, т.е. величины увеличения государственных закупок. В итоге дефицит государственного бюджета будет равен разнице между величиной увеличения государственных закупок и той дополнительной суммой налоговых поступлений, которая поступила в госбюджет вследствие увеличения национального дохода. Для того чтобы упростить расчеты обычно применяют так называемый мультипликатор влияния государственных закупок на сальдо государственного бюджета. Его можно рассчитать следующим образом:

B=B2-B1=T-G=

Y\*t-G=G\*KG\* t-G=

=G\*(KG\* t-1), где KG\*-сложный мультипликатор госзакупок.

(KG\* t-1)- это и есть мультипликатор влияния государственных закупок на сальдо государственного бюджета. Этот мультипликатор меньше единицы и это показывает, что при увеличении госзакупок возникающий дефицит госбюджета меньше величины их изменения, а при сокращении госзакупок - профицит будет так же меньше суммы снижения госзакупок.

Влияние изменения автономных налогов при неизменном фискальном воздействии по принципу своего воздействия на государственный бюджет аналогично влиянию государственных закупок.

# РАСХОДЫ

# ГОСБЮДЖЕТА

G=const

# ДОХОДЫ

# ГОСБЮДЖЕТА

T`<T>0

*Рисунок (8). Влияние увеличения автономных налогов на состояние госбюджета*.

Рассмотрим схему воздействия увеличения автономных налогов на госбюджет. Предположим, что правительство планирует увеличить сборы автономных налогов на величину T. Но данное увеличение автономных налогов означает, что произойдет снижение совокупных расходов и объема национального дохода, вследствие чего, из-за наличия налоговой ставки, фактическая величина увеличения налоговых поступлений T` будет меньше планируемой T. Из этого следует, что величина положительного сальдо государственного бюджета будет меньше чем планировалось. Для автономных налогов также существует свой мультипликатор влияния на сальдо госбюджета, который равен: (1+tKT\*), где KT\* - это сложный мультипликатор автономных налогов, который учитывает налоговую ставку.

Изменения в объемах трансфертных платежей оказывают такое же воздействие на состояние государственного бюджета как и госзакупки с различием только в силе данного воздействия. Это различие вытекает из формул ложных мультипликаторов.

Влияние изменения ставки подоходного налога по своему принципу аналогично изменению автономных налогов. Например, при увеличении ставки подоходного налога, также фактически возникающий профицит госбюджета будет меньше планируемого и наоборот. Стоит только рассмотреть силу данного влияния, т.е. вывести формулу мультипликатора влияния изменения ставки налога на сальдо госбюджета. Математический вывод данной формулы выглядит следующим образом:

B = B1 - B2 = ( T + t2 Y2 ) - ( T + t1 Y1 ) =

Т.к. Y2 = Y1 + t \* Y1 \* KT\*  то

= Y1 \* t2 + t2 \* t Y1 \* KT\* - t1 \* Y1 =

Y1 \* ( t2 + t2 \* t \* KT\* - t1 ) =

Y1 \* ( t + t2 \* t \* KT\* ) = Y1 \* t \* ( 1 + t2 \* KT\* )

В итоге получается, что (1 + t2 \* KT\*) – это и есть мультипликатор влияния изменения налоговой ставки на состояние госбюджета.

1. **Проблемы эффективности фискальной политики.**
   1. *Бюджет при полной занятости*.

Избыток или дефицит текущего, или фактического, бюджета в любом конкретном году не свидетельствует о той или иной направленности фискальной политики правительства.

T,G T

E A G

D B Структурный дефицит

C Циклический дефицит

Yр Yе

*Рисунок (9) Структурный и циклический дефицит.*

Для доказательства этого утверждения допустим, что экономика находится на уровне полной занятости при Yе, а фактический бюджетный дефицит представлен вертикальным отрезком АВ. Теперь предположим, что инвестиционные расходы сократились (экзогенно), вызвав спад производства до уровня Yр. Допустим, что правительство не предпринимает никаких фискальных мер. По мере того как объем производства сокращается, налоговые поступления сокращаются и при неизменных государственных расходах дефицит возрастает до величины ЕС, т.е. на величину DС, как это видно на рисунке 9. DC – это циклический дефицит, который назван так потому что он связан с экономическим циклом и не является результатом определенных фискальных мер правительства.

Дефицит или избыток фактического бюджета указывает не только на возможные дискреционные фискальные решения о расходах и налогах, но также и на уровень национального производства, т.е. фиксирует текущее положение экономики. Т.к. объем налоговых поступлений изменяется в зависимости от уровня национального производства, то трудность сравнения дефицитов и профицитов за любые два года состоит в том, что объемы национального производства в эти годы могут быть разными. На рисунке 9 фактический дефицит госбюджета в году 2 отличается от дефицита в году 1 только потому, что объем производства в году 2 ниже, чем в году 1.

Решение данной проблемы экономисты нашли, введя понятие бюджета при полной занятости. Бюджет при полной занятости позволяет оценить, каким был бы дефицит или профицит госбюджета при существующем уровне налогов и государственных расходов, если бы экономика в течение года функционировала при полной занятости. На рисунке 9 структурный дефицит одинаков в году 1 и в году 2 (АВ=ЕD).

Исходя из этого, делается вывод о том, что дискреционная фискальная политика целенаправленно изменяет только дефицит при полной занятости, а не циклический дефицит. Поскольку фактический дефицит состоит из структурного и циклического дефицитов, по нему нельзя судить о направленности фискальной политики правительства.

* 1. *Эффект вытеснения*.

«Эффектом вытеснения», а более полно – эффект вытеснения государством частных инвестиций, возникает в случае долгового финансирования дефицита государственного бюджета.

AS, AS

AE

AE2

AE3

I AE1

**G**

Y1 Y3 Y2 Y

*Рисунок 10. «Эффект вытеснения*».

Его суть состоит в том, что когда правительство выходит на денежный рынок с целью финансирования своих расходов (G), то оно начинает конкурировать с частным бизнесом за получение денежных средств, источником которых являются сбережения домохозяйств и фирм. Повышенный спрос на денежные средства вызывает увеличение процентной ставки, что приводит к сокращению частных инвестиций и смещению кривой совокупных расходов в положение АЕ3. В результате, намерения правительства – увеличить уровень национального производства до уровня Y2 не осуществятся, и увеличение национального производства произойдет только до уровня Y3.

*5.3. Временные проблемы применения*.

Эффективность фискальной политики во многом зависит от скорости реакции правительства на изменения в экономике.

В данной связи существует несколько препятствий, которые снижают степень эффективности применяемой фискальной политики. Во-первых, это так называемый «разрыв восприятия», под которым подразумевается промежуток времени между началом спада или инфляции и тем моментом, когда происходит осознание этих тенденций. Очень трудно предсказать будущий характер экономической активности. Хотя и существуют некоторые показатели, позволяющие прогнозировать экономические изменения, все же довольно трудно точно «рассмотреть» их. Порой проходит несколько месяцев прежде чем инфляция или спад, набравшие силу в этот период, проявятся в соответствующей статистике и будут осознаны.

Во-вторых, существует так называемый «административный разрыв». Колеса демократического управления крутятся довольно медленно. Обычно значительный промежуток времени отделяет момент, когда приходит понимание необходимости фискальных мер, от того момента, когда эти меры на самом деле принимаются. У правительства иногда уходит так много времени на корректировку фискальной политики, что экономическая ситуация успевает полностью измениться и предлагаемые меры становятся совершенно неуместными.

В-третьих, существует разрыв между тем моментом, когда правительство принимает решение о фискальных мерах, и временем, когда эти меры начнут оказывать воздействие на производство, занятость и уровень цен. Если ставки налогов можно изменить довольно быстро, то фактическое осуществление государственных расходов на общественные работы требует длительного планирования и еще более продолжительного строительства соответствующих объектов. Поэтому такие расходы приносят весьма сомнительную пользу в качестве средства преодоления коротких спадов в 6-18 месяцев.

Из-за проблем подобного рода дискреционная фискальная политика все в большей степени ориентируется на изменение налогов.

*5.4. Политические проблемы*.

Фискальная политика формируется на политической арене, и это во многом затрудняет их применение для стабилизации экономики.

Как известно, экономическая стабильность – это не единственная цель государственной политики в области расходов и налогообложения. Правительство занимается и такими вопросами как обеспечение населения общественными товарами и услугами и перераспределением доходов. Иногда требуется пренебрегать экономической стабильностью ради достижения более весомых целей, таких как, например, победа в войне.

В политических интересах бюджетный дефицит порой преподносится как нечто весьма привлекательное, а бюджетный излишек, напротив, воспринимается довольно болезненно. Это значит, что в обществе в какой-то момент может возникнуть политическая предрасположенность к дефициту, т.е. в фискальной политике может возобладать пристрастие к стимулирующим фискальным мерам. Снижение налогов очень популярно в политическом плане, так же как и наращивание государственных расходов, особенно если избирательные округа конкретных политиков получают от этого выигрыш. Повышение же налогов обычно вызывает недовольство избирателей, да и сворачивание государственных расходов довольно рискованная мера для политиков.

Некоторые экономисты утверждают, что преследуемая политиками цель – это вовсе не защита интересов национальной экономики, а скорее собственное переизбрание на новый срок. Отдельные экономисты даже высказывают предположение о существовании политического делового цикла, т.е. цикла, имеющего политическое происхождение. Они утверждают, что политические деятели могут манипулировать фискальной политикой ради получения максимальной поддержки со стороны избирателей, даже если их фискальные решения оказывают дестабилизирующее воздействие на экономику. В этом случае фискальная политика может быть извращена ради политических интересов. Это возможное извращение фискальной политики явление очень тревожное, но также и очень трудно доказуемое. Хотя эмпирические данные весьма неоднозначны, есть некоторые свидетельства в поддержку этой политической теории экономического цикла.

Даже при тех обстоятельствах, что в реальной экономике существуют некоторые моменты снижающие эффективность фискальной политики, ее применение позволяет в той или иной мере сгладить колебания экономических циклов. Положительный эффект от применения фискальной политики может быть достигнут только если у штурвала находятся профессиональные специалисты – асы своего дела.

*Список использованной литературы*.

1. Агапова Т.А., Серегина С.Ф. «Макроэкономика», М. 1999г.

2. Гальперин и др. «Макроэкономика», СПб. 1997г.

1. Долан Э.Д., Линдсей Д. «Макроэкономика» пер. с англ., СПб. 1994г.

4. Макконел К.Р., Брю С.Л. «Экономикс: принципы, проблемы, политика», М, «Инфра», 2000г.

5. Менкью М.Г. «Макроэкономика» пер. с англ., М, 1994г.

6. Сакс Дж., Ларрен Ф.В. «Макроэкономика: глобальный подход.» пер. с англ. М, 1996г.

7. Самуэльсон П. «Экономика», 1992г.

8. Фишер С., Дорнбуш Р. «Макроэкономика» МГУ, «Инфра», М, 1997г.

***ПРИЛОЖЕНИЕ.***

**Тезисы Стэнли Фишера,**

**исполняющего обязанности Директора-распорядителя МВФ**

**6 апреля 2000 г.**

1. Мне доставляет огромное удовольствие участие в этой своевременно проводимой в Высшей школе экономики конференции на тему о возможных вариантах выбора экономической политики, существующих у нового правительства Путина. Дополнительное удовольствие – участвовать в конференции, организованной моим другом и снискавшим большое уважение коллегой профессором Евгением Ясиным, при участии столь большого числа ведущих российских экономистов и аналитиков экономической политики.

2. Я изложу четыре основных тезиса.

* Десятилетний опыт более 25 стран с переходной экономикой ясно свидетельствует о том, что рекомендуемая ведущими экономистами базовая стратегия экономических реформ и экономического роста работает.
* Несмотря на многочисленные неудачи и препятствия в проведении российских экономических реформ, мы не должны недооценивать то, что достигнуто в России к настоящему моменту.
* Дальнейший путь экономической политики России в этот критический момент ясен. Для достижения устойчивого и равномерного экономического роста в России потребуются укрепление макроэкономической стабильности и усиление структурных реформ в разных отраслях, в том числе совершенствование системы социального обеспечения.
* Мировой опыт показывает, что экономические программы с большей вероятностью достигают успеха в тех случаях, когда их “владельцем” является выполняющая их страна и когда они при необходимости поддержаны международными финансовыми институтами и двусторонними кредиторами. Экономическая программа России с тем большей вероятностью будет успешной, чем больше она будет разработана российскими авторами. МВФ и международное сообщество готовы оказать помощь в поддержке серьезной программы российских экономических реформ, серьезность которой продемонстрирована ходом ее выполнения.

**Международный опыт**

3. Опыт стран с переходной экономикой, начавшийся с процесса экономических реформ в конце холодной войны, изучался очень тщательно. Редко бывали случаи, когда так много стран меняли экономическую политику одновременно; это делает возможным использование эконометрии при изучении факторов, определяющих их экономический рост после начала переходного периода. Мой коллега по МВФ Ратна Сахай и я изучили этот опыт, используя данные о 25 странах, по которым имелась информация . Мы определяем масштаб структурных реформ, используя построенные ЕБРР индексы различных составляющих структурной реформы. Мы пришли к выводу, что базовая стратегия, которую десять лет назад отстаивали приверженцы рыночных реформ, является верной, а именно: экономическому росту способствуют как меры, направленные на обеспечение стабилизации, так и структурные реформы, особенно приватизация; чем быстрее темп реформ, тем быстрее оживление экономики после неизбежного начального спада, и тем больше экономический рост.

4. Сказать, что базовая стратегия вполне понятна – не значит сказать, что выполнение программы реформ является делом легким или отрицать, что эту стратегию нужно применять по-разному в разных странах, или отрицать, что лица, ответственные за проведение экономической политики, почти каждый день сталкиваются с технически и политически сложным выбором. Все это так, и мы должны отдать должное тем ответственным за проведение политики людям, которые добились успеха при продвижении вперед в процессе перехода благодаря проникновению в суть дела, умениям и навыкам в технических и политических вопросах, мужеству.

5. Правда и то, что, поскольку базовая стратегия экономического роста понятна, необходимо задать вопрос, чем определяется степень переходности страны и эффективности при проведении необходимых экономических реформ. Для некоторых стран актуальный ответ заключается в том, что у них нет достаточного опыта и знаний в технических вопросах для реализации необходимых мер экономической политики. Это утверждение могло быть справедливым на ранних этапах реформ в России, однако, учитывая технические умения и богатый опыт руководства вашей страны, это утверждение, конечно, не могло быть верным на протяжении большей части десятилетия. Ответы должны быть в другом – в сфере политики, в недостатке действенной политической поддержки или поддержки со стороны общества, в проблемах управления. В конце тезисов я вернусь к некоторым из этих вопросов.

**Достижения России**

6. Семинар проходит в такое время, когда в дискуссиях, проходивших в обществе в России и за рубежом, в течение некоторого времени преобладают неудовлетворенность достигнутыми на данный момент успехами и определенный цинизм во взглядах на будущее. В большой степени этот скептицизм сохранился, несмотря на благоприятные события в России в течение года. Многое вызывает неудовлетворенность, многие отрицательные явления нужно преодолеть, однако за последнее десятилетие у России имелись и положительные достижения. Я говорю не только об огромном историческом достижении последнего десятилетия – выдающихся масштабах закрепившейся в России демократии. Многое было достигнуто также в сфере экономики:

* Наибольшее значение имеет достижение согласия в том, что процесс перехода является необратимым и что создание подлинно рыночной экономики должно оставаться наиболее важной целью экономической политики и способом достижения устойчивого роста и будущего процветания России.
* ***Обязательство обеспечить низкий уровень инфляции и проводить разумную налогово-бюджетную политику нашло поддержку у значительной части населения, а также у политической элиты. После кризиса 1998 года некоторые россияне отмечали, что стране в большей степени подходит умеренная инфляция, скажем, на уровне 40-60 процентов, и больший дефицит бюджета. Этого не произошло. Существует ясно выраженная решимость ограничивать государственные расходы имеющимися доходами и избегать инфляционного финансирования. Данный подход реализуется.***
* Произошли значительная либерализация внутреннего рынка, включающая либерализацию цен и заработной платы, и отказ от основных элементов государственного централизованного управления экономической деятельностью. Несмотря на имеющиеся недостатки приватизация позволила обеспечить регулирование большинства видов экономической деятельности при помощи рыночных стимулов. Проведена также серьезная либерализация валютного рынка и внешней торговли, включая либерализацию экспорта и импорта, введение конвертируемости счета движения капитала и унификацию валютного курса.
* Укреплена институциональная основа макроэкономической политики. Созданы современный центральный банк и платежная система. Проведена либерализация процентных ставок и ликвидация централизованных кредитов Банка России по низким процентным ставкам, что облегчило проведение денежно-кредитной политики***. Реформы в налогово-бюджетной сфере включают крупные сокращения субсидий, совершенствование налоговой системы (хотя эта работа еще далеко не завершена) и создание казначейства.***
* Помимо широкомасштабной приватизации мы стали свидетелями создания институтов и законодательства, необходимых для успешного функционирования рыночной экономики. В их числе - процедуры банкротства, положения в области формирования конкуренции и антимонопольной политики, совершенствование стандартов бухгалтерского учета, создание комиссии по ценным бумагам и учреждений, регулирующих деятельность естественных монополий. Следует отметить, что реализация новых законов и положений не была последовательной. Тем не менее, нельзя отрицать, что многие базовые элементы рыночной экономики сформированы.

7. Позвольте мне первому отметить, что эти реформы не были завершены и далеки от совершенства. Однако в большинстве областей достигнут реальный прогресс. Вместе с тем недовольство общими результатами прошедшего десятилетия сохраняется, неудачи были обескураживающими. Следует лишь взглянуть на основные социальные показатели: продолжительность жизни сокращается, а уровень бедности возрастает. Это подводит нас к следующему вопросу.

**Что делать**

8. В 1996 году был обеспечен решающий прогресс в достижении макроэкономической стабильности в России. ***Однако налогово-бюджетная политика и ход проведения экономической политики в области структурных преобразований были слабыми***. Хотя среднесрочная программа правительства, принятая в 1996 году, содержала ясные и комплексные цели, их выполнение в период действия программы было очень слабым, что явилось одним из основных факторов, обусловивших финансовый кризис 1998 года в России. Немногое было сделано после этого для преодоления укоренившихся структурных проблем.

9. На этом фоне не должно вызывать удивления мое заявление о том, что достижение хороших макроэкономических показателей с начала 1999 года не может носить устойчивого характера без ускорения широких структурных преобразований.

* ***Восстановление объема производства, улучшение положения в налогово-бюджетной сфере, значительная финансовая стабильность достигнуты во многом благодаря последствиям резкой девальвации рубля в реальном выражении после кризиса 1998 года, а также благодаря скачку цен на нефть на мировом рынке***.
* ***Устойчивый рост и необходимая дальнейшая консолидация налогово-бюджетной сферы потребуют ускорения структурных реформ для активизации инвестиционной деятельности и развития экспорта, а также комплексной реформы налогообложения и государственных расходов***.
* Цель многих необходимых структурных реформ заключается в улучшении инвестиционного климата, в первую очередь для российских, а также, что немаловажно, и для иностранных инвесторов. Крупные российские капиталы, находящиеся в настоящее время за рубежом, начнут возвращаться в страну только после изменения инвестиционного климата. За ростом инвестиций последует рост производства, и в этом мои тезисы перекликаются с темой конференции.

10. На чем следует сосредоточить усилия при проведении структурных реформ? На конференции работают 19 групп, которые обсуждают преобразования в различных областях. Новое правительство должно будет добиться прогресса во всех этих областях. Четыре темы сгруппированы под заголовком “Государственное регулирование экономики: свобода и правовой порядок”. Это имеет принципиальное значение. Они отражают острую необходимость повысить информационную открытость экономики как в государственном, так и в частном секторах. В этом будет заключаться один из основных факторов, обеспечивающих внешнюю поддержку российской экономике.

11. Я не стану подробно останавливаться на программе в целом, а лишь выделю шесть приоритетных направлений:

* структурная перестройка промышленности, включая приватизацию и другие меры, в том числе в области корпоративного управления и укрепления правового порядка, необходимые для улучшения делового климата;
* меры, направленные на ликвидацию проблемы неплатежей;
* реструктуризация банковской системы, включая реформу центрального банка;
* ***налоговая реформа и реформа бюджетных расходов, включая реформу государственного аппарата, который значительно увеличился за последнее десятилетие***;
* укрепление системы социальной защиты;
* реформа сельского хозяйства и прав собственности на землю.

Успехи в этих областях создадут условия в России для начала устойчивого роста, что позволит гражданам реализовать свои возможности.

1. **Авторство программы**

12. Однако нельзя не принимать во внимание тот факт, что в прошлом многие, если не все, предлагаемые меры уже включались в правительственные программы, однако не были реализованы. Почему? Плохое исполнение намеченных мер, главным образом, отражает провал попыток преодолеть жесткое сопротивление корыстных интересов крупного бизнеса в условиях слабой согласованности государственных мер. Существует множество примеров, но позвольте упомянуть три сферы, о которых шла речь на этой конференции, а именно - реструктуризацию банковской системы, налоговую реформу и правовой порядок:

* После краха многих банков вследствие кризиса 1998 г. власти практически не использовали предоставленные им в рамках действующего законодательства полномочия, чтобы взять под контроль неплатежеспособные банки. К тому времени, когда такие банки подверглись процедуре банкротства, они в основном не представляли никакой ценности. Одним из результатов является то, что реструктуризация банковской системы обойдется дороже, чем могло бы быть.
* Еще один ключевой вопрос – это налоговая реформа. В течение многих лет предприятия, обладающие политическим влиянием, имеют возможность платить гораздо меньше законодательно установленных налоговых обязательств, избегая эффективных мер воздействия со стороны государства. Вместо строгого соблюдения обязательств в сочетании с введением принудительной процедуры банкротства и возбуждением уголовных дел в отношении собственников и управляющих банков мы наблюдаем множество схем реструктуризации и переоформления налоговой задолженности и схемы расчетов по индивидуальным соглашениям. Такая политика в отношении крупных налогоплательщиков сопровождается гораздо более жесткими требованиями к более мелким предприятиям и частным лицам. На фоне чрезвычайно благоприятных цен на энергоносители положение дел с доходами федерального бюджета в прошлом году улучшилось, однако эта проблема сохраняется.
* Неспособность укрепить правовой порядок и усовершенствовать управление в государственном и частном секторе являются основной причиной слабого притока инвестиций, неспособности предприятий проводить реструктуризацию, а также бегства капитала. Та же причина объясняет чрезвычайно низкий уровень прямых иностранных инвестиций. Размер прямых иностранных инвестиций в Россию составляет менее 1 процента ВВП в отличие от примерно 3 процентов ВВП в странах с экономикой переходного периода Центральной Европы. Улучшение инвестиционного климата могло бы принести значительную пользу для экономики в этой области. Эта мера способствовала бы также предотвращению утечки капитала, ежегодный объем которой с начала 1990-х годов составляет 10 – 20 млрд. долларов США. Состояние российской экономики и финансовые потребности России будут выглядеть совершенно иначе, когда российские сбережения будут использоваться для финансирования продуктивных инвестиций в отечественную промышленность, а не утекать за границу.

13. Почему я упоминаю прошлые неудачи? Потому, что формирование нового правительства, работающего с новой Государственной Думой, представляет редкую возможность начать все сначала. Многие проблемы в прошлом возникали из-за отсутствия достаточной поддержки программы экономических реформ в политической системе и в обществе. Некоторые из этих проблем возникли в связи с тем, что меры экономической политики не были должным образом реализованы. Из опыта всех стран с экономикой переходного периода, и особенно России, извлечено много уроков. Сейчас вопрос в том, сможет ли Россия сформулировать свою собственную программу реформ – программу, разработанную российскими специалистами, которая бы пользовалась поддержкой в обществе; программу, принадлежащую России.

14. Данная конференция показала, что недостатка в хороших идеях относительно характера таких мер экономической политики нет. Сейчас необходимо направить все знания и энергию на подготовку последовательной стратегии реформ, которая была бы поддержана обществом и руководством и была бы реализована. Если это произойдет, то МВФ и, я надеюсь, международное сообщество в целом будут готовы сделать все необходимое для поддержки и укрепления программы и российской экономики в целом.

***"Яблоко" о промышленной политике***

Не меньший вред развитию российской промышленности наносит чрезмерно высокий уровень налогов и запутанная налоговая система. Практически ничего не было сделано в целях упрощения налоговой системы и сокращения уровня налогового бремени. Вопреки провозглашенной концепции либерализма были установлены чрезвычайно высокие налоги, достигающие, по некоторым оценкам, до 60% ВВП, что сопоставимо, например, с уровнем налогообложения в Швеции. Как следствие, более половины экономики ушло в тень. Становится понятным, почему нельзя реально собрать больше 50-60% запланированных налогов, если не вступает в действие инфляция. Налоговая система, учитывая всю совокупность подзаконных актов, является весьма громоздкой, запутанной и недоступной для понимания. Фактически, сегодня налоговая система – инструмент постоянной угрозы и шантажа со стороны государственных чиновников любого уровня как промышленнику, так и любому предпринимателю. Вопросы налоговой реформы – один из ключевых моментов новой экономической политики.

# Налоговая реформа

Настало время провести налоговую реформу, постепенно уменьшая прямые налоги, прежде всего на прибыль, а также подоходный налог и начисления на заработную плату за счёт более легко собираемых косвенных налогов – НДС (налог на продажи), акцизов, экспортно-импортных пошлин, отмены всех льгот и всяческих привилегий, контроля за особо крупными расходами на потребление. Одновременно необходимо значительно упростить саму налоговую систему, уменьшить общий уровень налогов и устранить произвол чиновников. Снижение, а в перспективе – постепенная отмена налога на прибыль (за исключением дивидендов) создаст условия для:

- появления собственника, заинтересованного в конечном результате деятельности предприятия и реинвестировании прибыли на развитие бизнеса;

- активизации внутренних инвестиций, пополнения оборотных средств, привлечения иностранных инвесторов, легализации теневой экономики;

- внедрения механизма ускоренной амортизации основного капитала исходя из соображений стратегии развития, конкуренции, конъюнктуры и т.д.;

- прекращения практики предоставления льгот аффилированным с чиновниками разных уровней предпринимателями;

- финансирования промышленностью научных исследований и повышения доли частного сектора в финансирования НИОКР.

Одновременно необходимо провести взаимозачёт долгов предприятий по выплате налогов, прежде всего ВПК, возникших по причине невыполнения государством своих обязательств по уплате госзаказа, внеся соответствующие изменения в налоговое законодательство.

В результате налоговой реформы будет наблюдаться мультипликативный эффект, когда развитие промышленности расширяет внутренний рынок, а увеличение спроса дает новый импульс для промышленности. Это особенно характерно для потребительских отраслей, ориентированных на внутренний рынок: рост и модернизация производства на предприятиях этих и смежных отраслей приводит к росту доходов работников, что, в свою очередь, увеличивает спрос на продукцию.

***Программа правительства на 10 лет***

Формирование эффективной бюджетной системы является неотъемлемой частью процесса становления эффективного государства, рыночной экономики и открытого общества. Бюджетная политика должна играть важнейшую роль в политике государства в целом, реализуя - в сочетании с денежно-кредитной политикой - следующие основные функции:

* финансовое обеспечение выполнения государством своих функций;
* поддержание финансовой стабильности в стране;
* обеспечение финансовой целостности федеративного государства;
* создание финансовых стимулов для поступательного социально-экономического развития.

**2.1.1. Текущее состояние государственных финансов и адекватность бюджетной политики**

За прошедшие годы государство достигло значительного прогресса в построении бюджетной системы, отвечающей современным требованиям. Несмотря на это, государству еще предстоит решить связанные с ней фундаментальные проблемы, которые заключаются в: (1) ***несбалансированности обязательств и ресурсов на всех уровнях бюджетной системы и избыточности долгового бремени; (2) неэффективности налоговой системы; (3) неэффективности значительной части бюджетных расходов;*** (4) незавершенности формирования эффективной системы управления государственными финансами.

Финансовый кризис 1998 года привел к сокращению непроцентных обязательств государства за счет существенного снижения реальной заработной платы в бюджетном секторе. Дополнительный эффект дала и реализация Программы экономии государственных расходов. Однако на сегодняшний день непроцентные обязательства расширенного правительства все еще составляют более 55% ВВП. Существенным остается долговое бремя (до 50% бюджетных доходов) ***Общая несбалансированность обязательств и ресурсов государства составляет не менее 20% ВВП, что определяет низкую эффективность бюджетной системы***.

Несмотря на значительный прогресс в направлении создания эффективной системы управления государственными финансами, все ее элементы функционируют с недостаточно высокой степенью эффективности. Это относится и к межбюджетным отношениям, и ко всему бюджетному процессу, включая стадии формирования бюджетной политики, исполнения бюджета, учета и контроля, а также к прозрачности бюджетов и процедур принятия бюджетных решений, управлению долгом и активами.

Принятие Бюджетного кодекса стало значительным шагом на пути повышения эффективности бюджетного процесса. Тем не менее, для полной реализации его положений еще предстоит проделать огромную работу. Кроме того, многие положения Бюджетного кодекса оставляют существенные возможности для сохранения неэффективных механизмов управления государственными финансами.

Последние годы стали периодом обострения кризиса межбюджетных отношений и региональных финансов как следствия резкой диспропорции между сосредоточенными на региональном и местном уровне значительными расходными обязательствами и бюджетными средствами, с одной стороны, и недостаточной ответственностью за их выполнение и использование, с другой.

Формирование государственного бюджета продолжает осуществляться по методу "от достигнутого". Процесс исполнения бюджетов заметно улучшился в последние годы в связи со становлением казначейской системы. Казначейская система уже позволила (главным образом, на федеральном уровне) упорядочить расходование средств в соответствии с принятыми законами, в частности, путем установления внутригодовых постатейных лимитов расходов, а также регистрации контрактов на поставку товаров и услуг, заключаемых бюджетополучателями. Был усилен текущий контроль за целевым расходованием средств бюджетными организациями. С 1999 года реализуется Концепция функционирования единого счета Федерального казначейства по учету доходов и средств федерального бюджета, который позволяет сокращать срок прохождения доходов от плательщиков налогов до возможности их использования, ежедневно иметь оперативную информацию о доходах и расходах федерального бюджета, оперативно управлять средствами федерального бюджета, ускорять их оборачиваемость, снижать потребность в заемных ресурсах и минимизировать риск потери бюджетных денег. Тем не менее, проблемы в этой области еще очень велики. Казначейская система лишь в малой степени затрагивает исполнение региональных бюджетов. Далеки от совершенства процедуры внутригодового перераспределения ресурсов и использования дополнительных доходов. Не удается уйти от накопления кредиторской задолженности по отдельным бюджетным статьям.

***Процедуры государственных закупок, в том числе конкурсные, оставляют значительные возможности для дискриминации потенциальных производителей товаров и услуг, а также к завышению бюджетных потребностей и сохранению неэффективных бюджетных расходов***.

До сегодняшнего дня сохраняется широкое использование целевых бюджетных фондов и механизмов связанного кредитования как инструментов бюджетного финансирования. ***Эти инструменты являются, как правило, крайне неэффективными, поскольку ведут либо к избыточным расходам***, прямо не предусмотренным в законах о бюджете, либо к утрате механизмов ответственности на нижестоящем уровне и соответствующей финансовой ответственности на более высоком уровне. Внебюджетные фонды, продолжают играть чрезмерную роль в системе государственных финансов.

Управление долгом до недавнего времени продолжало осуществляться (как на федеральном, так и на региональном уровне) в большей степени, исходя из бюджетных потребностей. Управление долгом плохо сопряжено с управлением государственными активами. В управлении государственным имуществом отсутствует комплексность и подходы, опирающиеся на оценку эффективности.

**2.1.2. Стратегические направления бюджетной политики**

Цели бюджетной политики в долгосрочной перспективе:

* + обеспечить полное и устойчивое выполнение финансовых обязательств государства на всех уровнях власти;
  + ***устранить дестимулирующие элементы и развить стимулирующие элементы бюджетной политики, прежде всего в рамках реформирования налоговой системы***;
  + существенно снизить относительные издержки функционирования государства;
  + значительно уменьшить долговую нагрузку на экономику.

Указанные цели будут достигаться сочетанием бюджетных реформ по пяти основным направлениям: создание эффективной системы управления государственными финансами, концентрация финансовых ресурсов государства на выполнении его базовых функций, проведение целенаправленной политики управления государственным долгом и активами, совершенствование межбюджетных отношений, налоговая реформа.

Первоочередная задача государства - обеспечение собственной платежеспособности. Необходимо привести обязательства государства в соответствие с его ресурсами и - с учетом высокого долгового бремени - безусловно сохранять бездефицитность бюджета. На первом же этапе следует инвентаризировать все обязательства государства и провести оценку их эффективности. Избыточные обязательства должны быть сокращены и реструктуризованы, обязательства, не подлежащие отмене или приостановке - безусловно выполняться. ***Необходимо максимально быстро ликвидировать необоснованные бюджетные субсидии, создающие неравные условия конкуренции и снижающие потенциал экономического роста***, и сконцентрировать финансовые ресурсы на выполнении основных функций государства - повысить бюджетные расходы на социальную помощь, здравоохранение, образование, культуру, судебную систему, правоохранительную деятельность и оборону.

Для создания эффективного государства необходимо построение соответствующей системы управления государственными финансами. Принципы реформ в этом направлении - финансовая открытость государства и жесткий бюджетный контроль; снижение стоимости функционирования государственной власти; сбалансированность ресурсов и обязательств, полномочий и ответственности на всех уровнях бюджетной системы; целенаправленное управление государственным долгом и активами.

Реализация первого принципа потребует завершить перевод бюджетов всех уровней на казначейское исполнение, ввести обязательную публикацию подробной бюджетной отчетности, обеспечить открытость процедур размещения государственных заказов.

Для реализации второго принципа необходима максимальная консолидация внебюджетных фондов.

Третье направление подразумевает создание эффективной системы межбюджетных отношений: реальная децентрализация бюджетной системы с одновременной передачей на федеральный уровень финансовых обязательств общенационального характера и соответствующих им налоговых ресурсов. Здесь необходимо четкое разграничение расходов между уровнями бюджетной системы, повышение степени автономности налоговых полномочий, выработка прозрачных объективных процедур распределения финансовой поддержки регионам. Межбюджетные отношения должны стать реальной основой федеративных отношений, стимулировать разумную экономическую политику в регионах, обеспечивать равный доступ граждан к основным бюджетным услугам и социальным гарантиям, а также свободное перемещение труда и капитала по всему экономическому пространству страны.

Четвертое направление включает завершение создания единой системы управления государственным долгом, которая даст возможность осуществлять активную долговую политику, и диверсификацию методов управления государственными активами на основе их инвентаризации и оценки эффективности.

***Основными задачами налоговой реформы, одной из важнейших частей всей стратегии долгосрочного развития являются: значительное снижение и выравнивание налогового бремени, упрощение налоговой системы, минимизация издержек исполнения и администрирования налогового законодательства***. Необходимо уже с 2001 г. ликвидировать налоги с оборота, резко снизить налоговую нагрузку на фонд оплаты труда, уменьшить импортные пошлины, создать условия для легализации прибыли предприятий.

Эти решения должны сопровождаться отменой необоснованных льгот и других налоговых преференций, создающих неравные условия конкуренции и открывающих широкие возможности для ухода от налогов. ***Должно быть резко снижено количество налогов, взносов и сборов, следует ввести единую ставку подоходного налога*** и существенно упростить структуру таможенных пошлин. Необходимо максимально консолидировать полномочия по сбору и администрированию налогов и социальных взносов, реализовать автоматическую индексацию номинальных параметров налоговой системы. Укрепление налоговой администрации будет достигнуто за счет ограничения репрессивных полномочий налоговых и таможенных органов при одновременном повышении ответственности налогоплательщиков.

Необходимо добиться приведения обязательств государства в соответствие с его ресурсами. Первоочередной мерой должна стать инвентаризация государственных активов и пассивов с последующей оценкой эффективности их сохранения и вариантов их реструктуризации. Это позволит получить относительно полное представление о масштабах государственного участия в экономике и осуществлять обоснованную бюджетную политику.

Следуя принципам бездефицитного бюджета и полного выполнения взятых на себя обязательств, государство должно уже до инвентаризации отказаться от тех обязательств, финансирование которых не было возможным в прошлом и не будет возможно в обозримом будущем. Необходимо получить согласие Федерального собрания на ликвидацию или приостановку действия не финансируемых или частично финансируемых федеральных мандатов.

Необходимо в максимально короткие сроки определить, отключение каких предприятий и организаций от потребления товаров и услуг естественных монополий противоречит интересам государства, и включить финансирование соответствующих обязательств в бюджетные расходы. Остальные предприятия и организации должны подлежать отключению в общем порядке. В перспективе, то же должно касаться и домашних хозяйств, которым будем предоставляться минимально необходимая социальная защита, а все дополнительные расходы будут ложиться на семейные бюджеты.

Необходимо максимально быстро урегулировать кредиторскую и дебиторскую задолженность расширенного правительства. В отношении кредиторской задолженности это подразумевает максимально возможное погашение в наличной форме, списание несанкционированной части, реструктуризацию оставшихся долгов путем выпуска ценных бумаг в наиболее ликвидной форме (в частности, это касается задолженности перед Банком России). Кроме того, Правительству необходимо в максимально короткие сроки завершить переговоры о реструктуризации долга перед внешними кредиторами, а региональным органам власти - по всем имеющимся долговым обязательствам. В отношении дебиторской задолженности это означает, прежде всего, добровольную реструктуризацию налоговой недоимки с дальнейшем инициированием процедур банкротства всех тех предприятий, которые не урегулировали свою задолженность перед бюджетом и внебюджетными фондами. Более долгосрочным вопросом является урегулирование задолженности других стран перед Россией.

Меры касающиеся увеличения ресурсной базы Правительства включают, прежде всего, мероприятия в области налогового администрирования, повышение доходов от управления государственной собственностью, а также восстановление ликвидного рынка государственных ценных бумаг для привлечения заимствований в рамках бездефицитного бюджета.

Данные меры позволят максимально приблизить обязательства расширенного правительства к его ресурсам и более эффективно заниматься решением других насущных задач - созданием действенной системы управления государственными финансами и изменениями в структуре бюджетных расходов.

Основные направления работы по созданию эффективной системы управления государственными финансами - совершенствование межбюджетных отношений и бюджетного процесса, завершение формирования казначейской системы, обеспечение прозрачности и стабильности бюджетов и бюджетных процедур, максимальная консолидация целевых бюджетных и внебюджетных фондов.

В сфере макроэкономического прогнозирования необходима консолидация имеющихся у правительства научных и аналитических ресурсов, максимальное использование разработок Российской академии наук, а также независимых институтов и организаций. Практика социально-экономического прогнозирования должна сопрягаться с анализом тенденций на микроэкономическом уровне, моделированием поведения предприятий и домохозяйств при различных вариантах экономической политики. Необходимо уделять большее внимание средне- и долгосрочному сценарному прогнозированию, которое будет способствовать принятию стратегических решений в области экономической политики.

Формирование бюджетов должно строиться исключительно на основе оценки эффективности расходов (в противовес методу "от достигнутого"), в полном соответствии с полномочиями различных уровней власти, установленными федеральным законодательством. Необходимо максимально быстро построить систему среднесрочного бюджетного планирования, которое может существенно повысить стабильность бюджетной системы и государства в целом. Планирование бюджетных расходов будет значительно облегчено в результате приведения обязательств государства в соответствие с его ресурсами, и основной задачей станет пересмотр структуры расходов, вытекающий из приоритетов государственной политики, степени и форм участия государства в экономике.

Необходимо продолжать совершенствование внутригодового бюджетного планирования в процессе исполнения бюджета, включая установление ежемесячных лимитов расходов, оперативный выбор источников финансирования дефицита, уточнение процедур использования дополнительных бюджетных доходов. Такое планирование должно осуществляться на основе постоянного анализа краткосрочных экономических тенденций, уточнения потребностей бюджетных организаций, анализа ситуации на финансовых рынках, а также эффективности реализуемых мер экономической политики по сравнению с ориентирами, заложенными в основу бюджетных расчетов. В то же время, показатели, установленные в законах о бюджете, должны стать действенным инструментом укрепления финансовой дисциплины на всех уровнях власти, и дополнительные расходы могут осуществляться исключительно при крайней необходимости. Основными направлениями использования дополнительных доходов должны стать структурные реформы (включая создание необходимых резервов) и урегулирование долгов государства.

Необходимо совершенствовать процедуры бюджетного учета и контроля. Правительство должно вести постоянную методологическую работу по внедрению на практике всех принципов бюджетной классификации в полном объеме на всех уровнях бюджетной системы, что позволит существенно повысить качество управления бюджетными средствами и бюджетного планирования, а также прозрачность бюджетной системы.

Правительство должно в максимально короткие сроки завершить формирование казначейской системы исполнения бюджета на федеральном уровне и начать реализацию программы перевода исполнения региональных бюджетов в рамки казначейства. Основные приоритеты на федеральном уровне - полное покрытие всех расходов федерального бюджета казначейским контролем (прежде всего, это касается системы Министерства обороны и целевых бюджетных фондов) и совершенствование процедур регистрации контрактов, заключаемых бюджетополучателями всех уровней. Необходимо обеспечить казначейский учет и контроль за движением внебюджетных средств бюджетных организаций. Казначейство должно получить реальную возможность проверки контрактных условий на предмет соответствия текущей рыночной конъюнктуре по соответствующим товарам и услугам. Регионам, способным в короткие сроки создать свои казначейские системы, должна оказываться максимальная методологическая поддержка и техническая помощь. Другие регионы должны быть постепенно переведены на обслуживание в системы Федерального казначейства по мере готовности последнего к выполнению соответствующих функций.

Прозрачность бюджетов всех уровней и процедур принятия бюджетных решений является ключевым условием повышения эффективности управления государственными финансами. Первоочередной шаг, необходимый для обеспечения прозрачности бюджетной системы - обязательная публикация бюджетной отчетности по всем разрезам бюджетной классификации на всех уровнях бюджетной системы с высокой периодичностью. Второй важнейший шаг - обеспечение прозрачности процедур осуществления закупок товаров и услуг для государственных нужд. Все уровни власти должны использовать ясные и прозрачные критерии при проведении конкурсов, а также предоставлять реальную возможность участия в конкурсах всем производителям соответствующих товаров и услуг. При этом, при прочих равных условиях, приоритет должен отдаваться отечественным производителям.

Стабильность бюджетной системы - ключевой фактор ее управляемости и создания благоприятных условий для взаимодействия государства и общества. Правительство должно обеспечить - после проведения необходимых преобразований - стабильность налоговой системы и бюджетных процедур, предсказуемость структуры бюджетных расходов (в том числе, за счет повышения роли среднесрочного бюджетного планирования), а также возможность поддержания устойчивости финансового положения всех уровней государственной власти как фактора снижения экономических и политических рисков.

Необходимо максимально консолидировать в бюджеты соответствующих уровней существующие внебюджетные фонды, а также целевые бюджетные фонды. Это позволит не только повысить прозрачность и ответственность государственных органов власти, но и будет способствовать борьбе с коррупцией, повышению эффективности бюджетных расходов. Что касается внебюджетных ресурсов получателей бюджетных средств, то должен быть обеспечен их учет, а в специальных случаях и ясные процедуры использования.

***Государство должно сконцентрировать свои ограниченные ресурсы на выполнении своих базовых функций. Бюджетная политика должна строиться на оценке относительной эффективности участия государства в различных сферах экономической активности и сводить к минимуму распределение бюджетных ресурсов по направлениям, где участие государства необязательно или неэффективно. Общий объем расходов расширенного правительства снизится с 36% ВВП в 2000 году до 32-33% ВВП в ближайшие 5 лет и далее до 30% в долгосрочной перспективе***.

Основным приоритетом бюджетных расходов как в кратко-, так и в долгосрочной перспективе останутся расходы на социальную сферу - систему социальной защиты и инвестиции в человеческий капитал. Формирование "социального бюджета" будет основано на принципах социальной политики, подробно описанных в соответствующем разделе. Политика в области расходов на социальную сферу подразумевает:

* + повышение реального уровня пенсий с одновременным обеспечением кратко- и долгосрочной устойчивости пенсионной системы;
  + существенное снижение уровня бедности за счет обеспечения необходимой социальной помощи;
  + сохранение существующих льгот ветеранам войны, инвалидам, участникам ликвидации последствий аварии на Чернобыльской АЭС, детских пособий (с обязательной проверкой нуждаемости), а также перевод большинства из них в денежную форму;
  + выплату жилищных субсидий домохозяйствам расходы которых на жилищно-коммунальные услуги превышают законодательно установленные нормы (с учетом ликвидации дотаций предприятиям ЖКХ и перекрестного субсидирования);
  + повышение реальной заработной платы учителей и врачей, а также техническое переоснащение образовательных и медицинских учреждений;
  + обеспечение текущих материальных расходов бюджетных организаций в соответствии с установленными нормативами;
  + необходимые государственные инвестиции в социальную сферу.

Второй приоритет бюджетных расходов - это финансирование судебной системы. Рост расходов по этой статье, который необходим для обеспечения реальной независимости правосудия, должен быть связан с обоими основными компонентами затрат - увеличением численности судей и их средней заработной платы, а также улучшением материально-технического обеспечения работы судов. Это приведет к существенному реальному росту расходов на содержание судебной системы, который с избытком окупиться улучшением правовых условий развития общества и защиты прав гражданина в целом и функционирования предприятий в частности.

Расходы на национальную оборону являются важным бюджетным приоритетом. Недофинансирование расходов по этой статье до 1999 года привело к недостаточному темпу перевооружения армии и недопустимому снижению уровня жизни военнослужащих. Стабильное финансирование национальной обороны в ближайшие годы позволит - при условии продолжения военной реформы и особого внимания к сфере НИОКР - добиться нового качества армии, отвечающего требованиям оборонной доктрины Российской Федерации, а также дальнейшего повышения конкурентоспособности российского экспорта вооружений на мировых рынках.

Приоритетными направлениями государственной инвестиционной политики станут комплексное обновление производственной и непроизводственной инфраструктуры и содействие научно-техническому прогрессу, прежде всего, в сферах высоких технологий.

***Снижение налогового бремени и повышение приоритетных расходов будет осуществляться, прежде всего, за счет сокращения заведомо неэффективных расходов расширенного бюджета, а после инвентаризации расходов - выявленных неэффективных расходов***.

***Наиболее существенному сокращению будут подвергнуты расходы по разделу "Национальная экономика". Неэффективная государственная поддержка отдельных отраслей должна быть сведена к минимуму. Прежде всего, это касается субсидий предприятиям жилищно-коммунального хозяйства (с переводом части соответствующих расходов в адресные субсидии малообеспеченным домохозяйствам), избыточных инвестиций в дорожное строительство и другие отрасли (после завершения инвентаризации федеральных целевых программ), субсидий отдельным промышленным предприятиям на региональном и местном уровне***.

Другим направлением сокращения бюджетных обязательств станет сокращение избыточных, в большинстве случаев нефинансируемых, федеральных обязательств социального характера. Часть их них будет переводится в целевую форму или компенсироваться повышением заработной платы и финансироваться полностью. Региональные бюджеты, обладающие достаточными ресурсами смогут продолжать финансировать обязательств, которые они будут готовы принять на себя.

Наконец, третьим важным источником сокращения бюджетных расходов станет пересмотр структуры и объемов финансирования органов государственного управления. Часть министерств и ведомств (либо их подразделений) будет ликвидирована с соответствующим сокращением штатов. Штатная структура оставшихся органов управления будет коренным образом пересмотрена. Проведенное сокращение позволит существенно повысить реальную заработную плату оставшимся государственным служащим, что будет компенсировать планируемую отмену категориальных льгот и выплат в натуральной форме.

Доля государственных расходов в валовом внутреннем продукте будет снижаться также по мере роста последнего при неизменном реальном объеме бюджетных ассигнований. Этот процесс, естественный для динамично развивающихся стран, а также постепенное снижение долговой нагрузки позволят и далее снижать налоговое бремя.

Только бездефицитный бюджет (с возможными минимальными отклонениями в отдельные годы) может стать основой устойчивого финансового положения государства в кратко- и долгосрочной перспективе. При разработке стратегии заимствований Правительство должно исходить не только из структуры погашения и обслуживания государственного долга, но и из прогнозируемых макроэкономических тенденций, а также из необходимости развития внутренних финансовых рынков. Выпуск государственных ценных бумаг в ограниченном объеме и максимально ликвидной форме может стать основой восстановления российских финансовых рынков, что требует от Правительства смещения акцента на внутренние заимствования. Тем не менее, ожидаемое удорожание национальной валюты, а также необходимость восстановления статуса надежного заемщика на внешних рынках требуют отведения существенной роли и внешним заимствованиям.

Другие два мотива, которые будут присутствовать в ближайшие годы при выборе политики управления долгом - это необходимость поддержания хороших отношений с международными финансовыми организациями, а также создание благоприятных условий для кредитования частного сектора.

Правительство должно постепенно отказаться от широкого использования практики связанного кредитования как неэффективного способа финансирования бюджетных потребностей и/или гарантирования частных инвестиций. Следует переместить акцент на страхование некоммерческих рисков при кредитовании российских предприятий зарубежными институтами.

В Бюджетный кодекс должны быть внесены поправки, устанавливающие жесткие финансовые и институциональные ограничения на субфедеральные заимствования, включая требования к прозрачности бюджетов и возможность введения внешнего финансового управления.

Приватизация государственной собственности, а также управление государственными пакетами акций и другими активами должны осуществляться, главным образом, из соображений эффективности. В конечном счете, это будет подразумевать и максимизацию бюджетных доходов. Необходимо провести полную инвентаризацию государственного имущества и его оценку, завершить разграничение прав собственности на государственное имущество по уровням власти (в особенности, в части земли и недвижимости). Это позволит перейти к составлению и ведению на постоянной основе имущественного баланса и бюджета государства. Любые государственные инвестиции должны вести к увеличению этого баланса. Необходимо обеспечить полное изъятие рентных платежей при передаче прав пользования государственным имуществом и наличии вклада государства в уставный капитал предприятий и организаций.

**2.1.3 Первоочередные задачи бюджетной политики**

Первоочередные задачи бюджетной политики, которые необходимо решать в 2000-2001 годах, исходят из стратегических ориентиров бюджетной политики и соответствуют принципам, изложенным в Бюджетном послании Президента Федеральному собранию.

Первый приоритет - это принятие налоговых законов, составляющих основу второй части Налогового кодекса. Бюджет на 2001 год должен базироваться на новой налоговой системе. ***Основные элементы налоговой реформы соответствуют стратегическим ориентирам налоговой политики: введение низкой единой ставки подоходного налога***, снижение и установление регрессивной шкалы социальных начислений на фонд оплаты труда, ***ликвидация налогов с оборота***, включение в состав затрат при расчете базы налога на прибыль все обоснованные издержки, а также либерализация амортизационной политики, снижение и максимальная унификация таможенных пошлин, отмена необоснованных налоговых льгот, снижение числа и установление закрытого списка налогов и сборов. Снижение налогов и упрощение налоговой системы, а также поправки в первую часть Налогового кодекса, предусматривающие уточнение прав налогоплательщиков и налоговых органов, должны привести к укреплению налоговой администрации. Необходимо ликвидировать льготы по ЗАТО (а также все прочие особые налоговые режимы, применяемые на различных территориях) и провести инвентаризацию соглашений об избежании двойного налогообложения. Процесс урегулирования налоговой задолженности предприятий должен быть существенно ускорен на основе применения максимально прозрачных схем и инструментов при сохранении равного подхода к налогоплательщикам и исключении неденежных форм расчетов.

Второй приоритет - инвентаризация и оценка эффективности бюджетных расходов и обязательств, включая федеральные целевые программы. Инвентаризация должна затронуть все категории расходов и обязательств государства, все уровни распоряжения бюджетными средствами. На ее основе будет возможна оценка эффективности бюджетных расходов. Первые результаты инвентаризации и оценки эффективности должны учитываться уже в процессе исполнения бюджета на 2001 год. Бюджет на 2002 год и последующие годы должен формироваться на основе проведенной работы и постоянного обновления ее результатов.

Третий приоритет - приостановка, сокращение или отмена обязательств государства, которые не могут быть профинансированы в 2000-2001 годах. Это, прежде всего, нефинансируемые "федеральные мандаты". Адресные детские пособия, поддержка ветеранов войны и инвалидов, а также ликвидаторов аварии на Чернобыльской АЭС останутся приоритетными обязательствами государства. Прочие социальные льготы необходимо трансформировать в адресную социальную помощь с обязательной проверкой нуждаемости и преимущественно в денежной форме. Отмена большинства категориальных и ведомственных льгот должна компенсироваться соответствующим повышением реальной заработной платы и денежного довольствия. Отраслевые обязательства государства должны устанавливаться текущим бюджетным законодательством. Регионы, имеющие достаточные ресурсы, будут иметь возможность перевода части федеральных обязательств на региональный уровень.

Четвертый приоритет - концентрация ресурсов федерального бюджета на решении ключевых задач при одновременном сокращении заведомо неэффективных расходов. Основные направления, на которые будут использоваться дополнительные доходы в 2000 году, это: урегулирование бюджетной кредиторской задолженности, обеспечение внутренней безопасности страны, повышение реального уровня пенсий и заработной платы бюджетников. ***В 2001 году необходимо опережающее увеличение бюджетных расходов на образование, здравоохранение, культуру, науку и судебную систему за счет сокращения субсидий экономике и неэффективных инвестиционных программ***. Должно происходить дальнейшее увеличение реальной заработной платы государственных служащих и работников бюджетной сферы. ***Важным направлением расходов станут*** адресные жилищные субсидии и ***пособия по безработице.***

Пятый приоритет - более четкое разграничение расходных и налоговых полномочий между бюджетами трех уровней, завершение формирования новых систем финансовой поддержки регионов и финансирования федеральных мандатов. Необходимо внести поправки в Бюджетный кодекс, конкретизирующие расходные полномочия различных уровней власти и максимально сужающие сферы совместной компетенции. Наряду с централизацией большей части доходов расширенного бюджета, должна начаться реальная децентрализация налоговых полномочий. Фонд финансовой поддержки регионов должен распределяться на основе усовершенствованной формулы, объективно определяющей налоговый потенциал и бюджетные потребности регионов. В федеральном бюджете должно быть предусмотрено финансирование федеральных мандатов на региональном уровне. В Бюджетный кодекс должны быть внесены поправки, устанавливающие жесткие финансовые и институциональные ограничения на субфедеральные заимствования, включая требования к прозрачности бюджетов и возможность введения внешнего финансового управления.

Шестой приоритет - урегулирование кредиторской задолженности федерального бюджета и завершение реструктуризации государственного долга, начало функционирования единой системы управления государственным долгом. Часть существующей задолженности должна быть реструктурирована путем выпуска ценных бумаг в максимально ликвидной форме. Уже в этом году необходимо завершить в целом переговоры с внешними кредиторами Российской Федерации, что в 2001 году позволит возобновить заимствования на внешних рынках в рамках сбалансированного бюджета. Правительство должно урегулировать свои финансовые взаимоотношения с Банком России, с тем чтобы создать максимально благоприятные условия для осуществления эффективной денежно-кредитной политики.

Седьмой приоритет - завершение формирования казначейской системы на федеральном уровне, ускорение этого процесса на других уровнях бюджетной системы. Федеральное казначейство должно охватить расходы "силовых ведомств" и доходные счета таможенного комитета, принять на обслуживание высокодотационные территории. Необходимо стимулировать создание казначейских систем на региональном и местном уровне, оказывать им всемерную техническую и методологическую поддержку.

Восьмой приоритет - реализация новых требований прозрачности бюджетов и бюджетных процедур, максимальная консолидация внебюджетных и целевых бюджетных фондов. Необходимо ввести требование обязательной публикации бюджетной отчетности по всем разрезам бюджетной классификации на всех уровнях бюджетной системы, обеспечив для этого необходимую методологическую базу. Процедуры государственных закупок товаров и услуг должны стать максимально открытыми, следует минимизировать практику закупок "у единственного производителя". В 2001 году необходимо максимально консолидировать в бюджетах всех уровней расходы внебюджетных и целевых бюджетных фондов. В частности, упраздняются Федеральный фонд занятости, а также Федеральный дорожный фонд с переводом соответствующих расходов в федеральный бюджет на общей основе с полным казначейским контролем. Внебюджетные средства федеральных бюджетополучателей должны покрываться казначейским учетом.

Девятый приоритет - переход к новым принципам управления государственными активами. Необходимо провести полную инвентаризацию государственного имущества и его оценку, завершить разграничение прав собственности на государственное имущество по уровням власти (в особенности, в части земли и недвижимости). Это позволит перейти к составлению и ведению на постоянной основе имущественного баланса и бюджета государства. Необходимо обеспечить полное изъятие рентных платежей при передаче прав пользования государственным имуществом и наличии вклада государства в уставный капитал предприятий и организаций. Продажа государственного имущества должна осуществляться с учетом соображений эффективности и бюджетных потребностей.

***Принципиальным требованием к бюджетной политике должно стать обеспечение реальной бездефицитности государственного бюджета, как на кассовой основе, так и на основе обязательств. Бездефицитный бюджет станет сигналом о проведении ответственной бюджетной политики и залогом общей финансовой устойчивости государства***.

**2.2. Реформирование налоговой системы и таможенной политики.**

***Налоговая система стала очевидным тормозом экономического развития государства. Многочисленные изменения, которые ежегодно на протяжении 1992-1999 гг. вносились в законодательство о налогах и сборах, решали лишь некоторые частные проблемы, не затрагивая, однако, основ системы***. К сожалению приходится констатировать, что текущая таможенная политика в последние годы была сведена главным образом к увеличению сбора таможенных платежей в федеральный бюджет.

***На протяжении 1995 - 1998 годов периодически осуществлялись попытки улучшения собираемости налогов и таможенных платежей как путем улучшения системы налогового и таможенного администрирования, так и путем совершенствования законодательства. Однако все предпринимавшиеся меры давали весьма ограниченный и краткосрочный результат, вслед за чем собираемость налогов и таможенных платежей вновь падала до прежнего уровня или ниже***.

Цель налоговой реформы заключается не в том, чтобы собирать больше налогов и тем самым решить проблему бюджетного кризиса, а в том, чтобы:

а) ***по мере снижения обязательств государства в области бюджетных расходов снизить уровень налоговых изъятий***;

б) сделать российскую налоговую систему более справедливой по отношению к налогоплательщикам, находящимся в различных экономических условиях;

в) повысить уровень нейтральности налоговой системы по отношению к экономическим решениям фирм и потребителей.

При этом система администрирования налогов должна обеспечивать снижение уровня издержек исполнения налогового законодательства как для государства, так и для налогоплательщиков. Создание справедливой и нейтральной налоговой системы требует решения, по крайней мере, трех взаимосвязанных проблем: ликвидации многочисленных налоговых льгот, урегулирования значительного объема задолженности предприятий по налогам и совершенствования процедур уплаты налогов и налогового администрирования.

Важным шагом в области налоговой реформы явилось принятие в 1998 г. и вступление в действие с 1 января 1999 г. первой (общей) части Кодекса, что позволило решить целый ряд вопросов, связанных с взаимоотношениями между налогоплательщиками и контролирующими органами, а также администрированием сбора налогов. Кодекс четко определил права и обязанности участников налоговых правоотношений, регламентировал процесс исполнения обязанности по уплате налогов, правила в отношении налогового контроля, установил ответственность за налоговые правонарушения. Кодексом были установлены закрытые перечни федеральных, региональных и местных налогов, введены важные дефиниции и новые инструменты, необходимые для функционирования качественно новой налоговой системы.

Основная задача при доработке первой части Налогового кодекса состоит в обеспечении более разумного баланса прав налогоплательщиков и полномочий налоговых органов, что является главной предпосылкой эффективного функционирования фискальной системы. В рамках этой задачи предлагается, с одной стороны, более строго регламентировать порядок применения некоторых принудительных мер: в частности, ограничить возможности произвола при взыскании налоговой задолженности, доначисленной налоговыми органами по итогам налоговой проверки, смягчить режим ареста имущества налогоплательщика, сузить перечень оснований для приостановления операций по счетам в банке. Еще одно направление совершенствования налогового законодательства - сокращение возможностей для уклонения от налогообложения путем ведения хозяйственной деятельности без налоговой регистрации, через фирмы-однодневки и т.д.

Целями таможенной политики являются обеспечение наиболее эффективного использования инструментов таможенного контроля и регулирования товарообмена на таможенной территории Российской Федерации, участие в реализации торгово-политических задач по защите российского рынка, стимулирование развития национальной экономики, содействие проведению структурной перестройки и других задач экономической политики Российской Федерации.

**2.2.1. Стратегия налоговой реформы.**

Практика последних лет показывает бесперспективность попыток устранения основных недостатков действующей налоговой системы путем внесения "точечных" изменений в налоговое законодательство. Проблема может быть решена исключительно принятием единого, взаимосвязанного и комплексного документа, в котором достигается баланс интересов государства и налогоплательщиков, и разработки четкого плана по внесению в него сбалансированных поправок по мере создания необходимых для этого предпосылок. Налоговая реформа должна предусматривать, с одной стороны, снижение налоговой нагрузки и решение наиболее важных для бизнеса вопросов (ликвидация барьеров, препятствующих развитию бизнеса), а с другой стороны, - б?льшую "прозрачность" налогоплательщиков для государства, улучшение налогового администрирования и сужение возможностей для уклонения от налогообложения. Насущной задачей является скорейшее решение проблемы, касающейся обеспечения сбалансированности фискальной, протекционистской и регулятивной функций таможенных платежей и, в первую очередь, таможенных пошлин как одного из основных инструментов таможенной политики.

Проводимые мероприятия в области реформирования налоговой системы не должны ограничиваться лишь совершенствованием законодательства. Они должны включать в себя также:

* + установление жесткого оперативного контроля за соблюдением действующих законов и резкое усиление мер, направленных на пресечение противозаконной деятельности и теневых экономических операций, не подпадающих под налогообложение;
  + усиление пропаганды идей о серьезности, безнравственности и высокой общественной опасности налоговых преступлений.

Налоговая реформа не должна ставить целью кардинальное изменение действующей налоговой системы, более реалистичным является ее эволюционное преобразование, обеспечивающее устранение присущих ей недостатков и перекосов, и направленное на создание рациональной, справедливой, стабильной и предсказуемой налоговой системы.

В рамках осуществления налоговой реформы должны быть достигнуты следующие цели.

Повышение уровня справедливости и нейтральности налоговой системы будет достигаться за счет

* + выравнивания условий налогообложения для всех налогоплательщиков (прежде всего, путем отмены имеющихся необоснованных льгот и исключений);
  + отмены неэффективных и оказывающих негативное влияние на экономическую деятельность хозяйствующих субъектов налогов и сборов (прежде всего, оборотных налогов);
  + исправления деформаций в правилах определения налоговой базы по отдельным налогам, искажающих экономическое содержание этих налогов;
  + улучшения налогового администрирования и повышения уровня собираемости налогов за счет включения в налоговое законодательство дополнительных механизмов и инструментов, налогового контроля;
  + сокращения числа контролирующих органов;
  + упрощения и ускорения процедур обжалования решений и действий налоговых органов (в том числе за счет создания специализированных коллегий по налоговым спорам в судах общей юрисдикции и арбитражных судах);
  + сокращения возможностей для уклонения от налогообложения.

Для снижения общего налогового бремени на законопослушных налогоплательщиков следует:

* + добиваться более равномерного распределения налоговой нагрузки между налогоплательщиками;
  + отменить налоги, рассчитываемые в зависимости от выручки предприятий;
  + снизить налоговую нагрузку на фонд оплаты труда;
  + разрешить к вычету из базы налога на прибыль всех обоснованных необходимых для ведения бизнеса расходов;
  + по мере осуществления бюджетной реформы, приводящей к снижению расходов государства за счет роста их эффективности, - снизить ставку НДС.

Упрощение налоговой системы будет достигаться за счет

* + установления закрытого перечня налогов и сборов;
  + сокращения числа налогов и сборов;
  + максимальной унификация налоговых баз и правил их исчисления по отдельным налогам, а также порядка их уплаты;
  + обеспечения стабильности и предсказуемости налоговой системы.

Налоговая реформа должна проводиться в несколько этапов и занять 4 - 5 лет. Причем значительную часть преобразований следует реализовать в ближайшее время с тем, чтобы бюджет 2001 года был основан на новой налоговой системе.

Снижение налоговой нагрузки за счет налога на доходы организаций (налога на прибыль предприятий) и налога на доходы физических лиц (подоходного налога с физических лиц) может стать дополнительным импульсом для развития предпринимательской активности и расширения платежеспособного спроса населения. При этом необходимо повысить фискальное значение налогов, связанных с использованием природных ресурсов, а также имущественных налогов, которые должны стать основой формирования региональных и местных бюджетов. В ближайшие годы в общем объеме налоговых поступлений должна быть сохранена высокая доля косвенных налогов и прежде всего НДС.

Одним из приоритетных направлений налоговой реформы должно стать реальное облегчение налоговой нагрузки на экономику. Такое снижение должно сопровождаться мерами, позволяющими увеличить фактическую собираемость налогов. Эти меры должны быть направлены на расширение базы налогообложения и включать в себя сокращение числа и объема налоговых льгот и перекрытие имеющихся в законодательстве каналов ухода от налогообложения.

Реформированию подлежат следующие налоги, формирующие налоговую систему:

* + Налог на добавленную стоимость (на первом этапе переход к полному зачислению налоговых поступлений в федеральный бюджет, отмена ряда льгот, на втором этапе ликвидация пониженной ставки, начало постепенного снижения ставки, переход к принципу страны назначения).
  + Налог на доход организаций (отмена налога на содержание жилищного фонда и объектов социально-культурной сферы, сбора на нужды образовательных учреждений при введении муниципального налога на доход).
  + Подоходный налог с физических лиц (переход на плоскую шкалу налога со ставкой налога 13%).
  + Социальный налог (ликвидация Фонда занятости, объединение отчислений в Фонд обязательного медицинского страхования и Фонд социального страхования в единый социальный налог со ставкой 7,6%).
  + Отчисления в Пенсионный фонд (установление ставки отчислений в Пенсионный фонд на уровне 28%; на втором этапе объединение взносов во внебюджетные социальные фонды в единый социальный налог).
  + Налоги, взимаемые в дорожные фонды (отмена целевого характера Федерального дорожного фонда, консолидация территориальных дорожных фондов в региональные бюджеты с последующей отменой целевого характера, отмена налога на пользователей автодорог с разумной компенсацией поступлений, отмена налога на владельцев автотранспортных средств и налога на приобретение автотранспорта, регионального транспортного налога и пр.).
  + Платежи за пользование природными ресурсами (отмена отчислений на воспроизводство минерально-сырьевой базы, переход к взиманию экологического налога вместо сборов за загрязнение окружающей среды), пересмотр ставки платы за право пользования недрами в сторону увеличения.
  + Таможенные пошлины (снижение и максимальная унификация).
  + Налог на покупку иностранных денежных знаков и платежных документов, выраженных в иностранной валюте (сохранение на первом этапе реформ с последующей отменой).
  + Налоги на имущество, земельный налог (переход после завершения формирования земельного кадастра и создания единых объектов собственности к налогу на недвижимость, заменяющему налог на имущество и земельный налог).
  + Налог на дополнительный доход от добычи углеводородов (введение вместо акциза на нефть для новых месторождений и части роялти).
  + Вмененный налог для особо малых предприятий (при введении упрощенной системы учета для малых предприятий).
  + Модифицированный порядок уплаты налогов для сельскохозяйственных производителей (единый налог).
  + Акцизы (переход на взимание акцизов по специфическим ставкам, повышение ставок акцизов на бензин, дорогие автомобили, украшения и т.д.).
  + Государственная пошлина (расширение круга операций, облагаемых пошлиной, в том числе за счет отмены налога на операции с ценными бумагами).

Либерализация налоговой системы и заметное усиление защищенности налогоплательщиков должны способствовать улучшению инвестиционного климата и возврату в легальную сферу капиталов, выведенных из-под налогообложения.

Следует добиваться сокращения многочисленных и бессистемных налоговых льгот, нарушающих принцип справедливости по отношению к тем участникам экономической деятельности, которые не пользуются налоговыми привилегиями. Отдельные нормы могут быть переведены в категорию общих правил, в частности, могут быть расширены возможности учета затрат, связанных с НИОКР, природоохранными мероприятиями, разработкой месторождений полезных ископаемых, затраты на разработку и внедрение малыми предприятиями венчурных проектов.

В целях упорядочения налоговых льгот следует ввести обязательную ежегодную статистическую отчетность об объеме предоставляемых налоговых льгот по видам налогов и направлениям использования средств, что позволит обеспечить учет средств, получаемых в виде налоговых льгот, при формировании расходной части бюджета.

***Данные с сайта Министерства Финансов РФ.***

***Выдержка из программы развития экономики на вторую половину 2001 года*.**

**2.1.2. РЕФОРМИРОВАНИЕ НАЛОГОВОЙ СИСТЕМЫ**

Налоговая реформа в среднесрочной перспективе будет реализовываться по следующим направлениям:

1) совершенствование налогового законодательства с целью его упрощения, придания налоговой системе стабильности и большей прозрачностипутем:

-***реформирования отдельных видов налогов (введение новых или замена действующих налогов, изменение механизма взимания налогов), сокращения числа налогов и сборов, отмены неэффективных и оказывающих негативное влияние на экономическую деятельность хозяйствующих субъектов налогов (прежде всего "оборотных" налогов), в частности***:

а) постепенная отмена налога с продаж, налога на покупку иностранной валюты, отчислений на воспроизводство минерально-сырьевой базы, налога на операции с ценными бумагами, на содержание автомобильных дорог, а также ряд мелких региональных и местных целевых сборов,

б) переход к взиманию экологического налога вместо сборов за загрязнение окружающей среды,

в) заменена налога на имущество и земельного налога налогом на недвижимость,

г) введение налога на дополнительный доход от добычи углеводородов вместо акциза на нефть,

д) сужение перечня подакцизных товаров и видов минерального сырья, подлежащих подакцизному налогообложению; сокращение количества групп, по которым акцизы взимаются по дифференцированным ставкам в отношении табачной и алкогольной продукции;

е) расширение круга операций, облагаемых государственной пошлиной;

ж) введение налоговых платежей, взимаемых в рамках специальных налоговых режимов, сопровождающих выполнение соглашений о разделе продукции.

- придания налоговому законодательству большей четкости и "прозрачности", не оставляющей места для неоднозначного толкования налоговых норм. В этих целях для улучшения собираемости налогов и предотвращения уклонения от налогообложения должны быть осуществлены меры по рационализации и упрощению бухгалтерского учета, определению экономически обоснованного состава затрат, относимых на себестоимость продукции;

- пересмотра и отмены налоговых льгот и исключений, сокращения перечня оснований для предоставления отсрочек и рассрочек исполнения налоговых обязательств.

2) совершенствование норм и кодификация правил, регламентирующих деятельность налоговой администрации и налогоплательщиков, устранение противоречий налогового и гражданского законодательства.

3) установление жесткого оперативного контроля за соблюдением налогового законодательства, пресечение "теневых" экономических операций, повышение ответственности граждан и организаций за уклонение от налогов.

Сокращение налоговых льгот и предотвращение введения не отражаемой в бухгалтерском учете хозяйственной деятельности должны вестись через усиление налогового администрирования, ужесточение контроля за движением наличных денег в легальном секторе экономики и перекрытие каналов их перетока в "теневой" сектор, за практикой осуществления расчетов за реализованную продукцию через счета специально создаваемых структурных подразделений и "третьих" лиц. Основными направлениями данной работы будут являться:

1. Изменение организационной структуры Налоговой администрации (создание региональных налоговых инспекций, а также федерального налогового округа, в котором должны регистрироваться крупнейшие предприятия, ведущие хозяйственную деятельность на территории России).

2. Ускоренное развитие информационных технологий в налоговой системе, одним из направлений которого является создание центров обработки данных. Основной целью образования центров обработки данных является создание информационного массива на основе слияния потоков информации о хозяйственной деятельности налогоплательщика, поступающей не только от самого налогоплательщика, но и из других источников (государственных и негосударственных структур). Это позволит производить полный и всесторонний анализ информации о налогоплательщике, обеспечить соблюдение налогового законодательства всеми категориями налогоплательщиков, оптимизировать выбор объектов при проведении контрольной работы, отслеживание соблюдения налоговой дисциплины плательщиков.

3. Реализация мер по борьбе с неучтенным наличным оборотом (в том числе ужесточение контроля за налогоплательщиками путем введения обязательного присвоения предприятиям, организациям и гражданам индивидуальных номеров налогоплательщиков, ужесточение правил государственной регистрации юридических лиц, обязательная регистрации в налоговой службе всех банковских счетов предприятий, усиление контроля за движением наличных денежных средств в легальном секторе и перекрытие каналов их перетока в теневой сектор через торговлю и оказание услуг за наличный расчет, ужесточение нормативной базы, регламентирующей деятельность банковской системы, направленное на борьбу с открытием счетов без уведомления налоговой службы, с фиктивными банковскими депозитами, с передачей векселей юридических лиц физическим лицам, и т.п.

4. Расширение перечня случаев, когда налоговым органам предоставляется право доначислять налоговое обязательство сторон сделки исходя из рыночных цен или реальных доходов физических лиц.

Скорейшая реализация указанных мер реформирования налоговой системы позволит существенно повысить собираемость налогов, соотнести налоговую систему с задачами достижения экономического роста.

**2.1.3. ПОВЫШЕНИЕ ЭФФЕКТИВНОСТИ  
РАСХОДОВ ГОСУДАРСТВЕННОГО БЮДЖЕТА**

Бюджетная политика в области государственных расходов в среднесрочной перспективе будет реализовываться исходя из формирования эффективной системы бюджетных расходов, ориентированной на стимулирование экономического роста и обеспечение оптимального использования бюджетных средств, а также исходя из объема ресурсов, определенных в рамках прогноза доходов предполагаемого объема профицита бюджета. Объем непроцентных расходов федерального правительства в среднесрочной перспективе необходимо поддерживать на уровне около 11-11,5% ВВП.

***Финансирование расходов прежде всего будет определяться их эффективностью, а также необходимостью выполнения государством своих функций.***

Бюджетная политика в области государственных расходов в среднесрочной перспективе будет ориентирована на комплексное повышение качества жизни, социальных стандартов, конкурентоспособности национальной экономики на мировом рынке. Реформирование бюджетных расходов предполагает формирование четкой системы критериев эффективности бюджетных расходов, дифференцированных по отраслям экономики и отражающих результативность использования бюджетополучателями выделяемых им государственных ресурсов.

В условиях концентрации ресурсов на решении ключевых задач развития экономики важно определить ***приоритеты расходования*** бюджетных средств.

Расходы государственного бюджета будут прежде всего обеспечивать проведение структурных реформ по следующим направлениям:

а) социальные расходы (текущие и капитального характера), доля которых в реальном выражении будет ежегодно возрастать.

Необходимо обеспечить доступность и бесплатность для всех граждан базовых социальных услуг, прежде всего, образования и здравоохранения, перераспределение социальных расходов государства в пользу самых уязвимых групп населения при одновременном снижении помощи обеспеченным семьям, сокращение социального неравенства.

В решении этих задач бюджетная политика будет исходить из необходимости обеспечения финансовой и социальной стабильности в стране и ориентироваться на приоритетность отраслей социального блока, создания социально-экономических условий для конституционных гарантий прав граждан. При этом выделение государством средств будет ориентировано на конечный результат деятельности каждого учреждения и использование их с наибольшей эффективностью.

б) расходы на содержание судебной системы.

Необходимо увеличить численность судей, их обеспеченность, а также улучшить материально-техническую базу.

в) расходы на национальную оборону.

Финансовые аспекты проведения военной реформы будут отражать, в первую очередь, приоритетное финансирование расходов на оборонные научно-исследовательские и опытно-конструкторские разработки. Предстоит продолжить реструктуризацию военно-промышленного потенциала при сохранении финансирования наиболее ценных его элементов, а также процесса разработки новейших образцов оружия как основы модернизации Вооруженных Сил.

***Низкоэффективные расходы государственного бюджета должны быть сведены к минимуму. Сократятся прямые и косвенные субсидии, дотации и другие методы поддержки государственным бюджетом отдельных отраслей экономики или секторов. Как показала практика предыдущих лет, такая поддержка в основном негативно влияет на распределение экономических ресурсов, снижая возможность гибкого использования экономических рычагов. Оказанию государственной поддержки должна предшествовать тщательная оценка, включающая определение эффективности и продолжительности господдержки, обеспечение ее прозрачности.***

Необходимо продолжить работу по изысканию источников ***оптимизации бюджетных средств,*** прежде всего за счет сокращения избыточных, в большинстве случае нефинансируемых обязательств, а также оптимизации расходов на государственное управление, которое может быть достигнуто в результате реформирования и совершенствования правового обеспечения государственной службы. Проведение данных мероприятий позволит повысить эффективность работы органов исполнительной власти, усовершенствовать их структуру, условия функционирования и оптимизировать численность государственных служащих.

***Нужно отказаться от кредитования и предоставления гарантий деятельности предприятий из государственного бюджета и передать эти функции специализированным агентствам и банкам с государственным участием.***

Сокращение объемов прямого кредитования из федерального бюджета сменится формированием системы поддержки реального сектора экономики через банки с государственным участием и специализированные агентства, а также переходом к субсидированию процентных ставок по кредитам, привлекаемым предприятиями и организациями в коммерческих банках.

Для активизации процессов прямого инвестирования необходимо создать гарантийные и страховые механизмы, предусматривающие варианты гарантирования и страхования экспорта и импорта по схеме совместных гарантий государства, государственных страховых агентств, коммерческих гарантийных, страховых финансовых институтов, обеспечивающих эффективную окупаемость проектов. Основная задача такой схемы совместных гарантий - минимизация и в последствии полное исключение нагрузки на федеральный бюджет. Для этих целей может быть создано агентство для рефинансирования экспорта.