

13. Государство и его экономические функции. Сущность дискреционной и недискреционной фискальной политики. Дефицит государственного бюджета.

Экономика большинства современных государств — это смешанная экономика, в которой экономические процессы регулируются как рынком, так и государством. Как говорят, "невидимая рука" рынка дополняется "видимой рукой" государства.

При этом под государством понимается "набор институтов, располагающих средствами *законного принуждения*, которые используются на определенной территории и в отношении ее населения, обозначаемого термином "общество".

Начиная с 30-х годов XX века, когда началось активное вмешательство государства в экономику, вопросы целесообразности такого вмешательства, границы участия государства в экономических процессах, методы и инструменты государственного воздействия на экономику становятся центральными проблемами, занимающими экономистов-теоретиков. В XX веке были созданы многочисленные экономические концепции, отвечающие на эти вопросы.

Государство всегда, в любые исторические периоды, выполняло определенные экономические функции (защита частной собственности, сбор налогов и таможенных пошлин, организация денежного обращения и т.п.). Однако в XX веке роль и функции государства существенно изменились, государство стало полноправным субъектом экономических отношений.

Современная рыночная экономика — это экономика, в которой наряду с частным предпринимательством имеется государственный сектор и государственное регулирование. Государство производит около 20% национального продукта, контролирует перераспределение доходов в обществе, регулирует многие экономические процессы.

Экономические функции государства (формы экономической деятельности государственных органов) весьма многообразны. Среди них можно выделить:

- обеспечение правовой базы функционирования рыночной системы (определение "правил игры" для экономических субъектов). Принятие государством законов, защищающих права собственности, регулирующих отношения между предпринимателями и наемными работниками, предпринимателями и государством, обеспечивающих соблюдение контрактов и т.п., является залогом нормального функционирования рыночной экономики. Обоснованное, устойчивое, обязательное для всех законодательство дает возможность хозяйствующим субъектам осуществлять

свободный выбор, планировать свою деятельность. Выполняя эту функцию, государство способствует минимизации трансакционных издержек, что ведет к более рациональному распределению ограниченных ресурсов общества в соответствии с его потребностями;

- защита конкурентной среды. Ограничение конкуренции, монополизация рынков снижают эффективность распределения ресурсов, ведут к чистым потерям общества. Именно в силу антиобщественного характера деятельности монополий государство проводит антимонопольную политику, направленную на недопущение возникновения монополий или на борьбу с уже имеющимися монополиями. При этом борьба с искусственными монополиями сочетается с регулированием деятельности естественных монополий;

- поскольку рыночное, пофакторное распределение доходов не обеспечивает социального равенства в обществе, постольку перераспределение доходов через систему прогрессивного налогообложения, трансфертные платежи (пенсии, пособия, компенсации и т.п.), установление государственного контроля за ценами на некоторые товары, определение минимального уровня оплаты труда становится функцией государства;

- охрана окружающей среды. Рынок не имеет механизмов, которые заинтересовывали бы производителей в охране окружающей среды. Их цель — максимизация прибыли — приходит в противоречие с необходимостью делать дополнительные затраты для борьбы с загрязнением. Поэтому функцию экологической защиты среды обитания человека берет на себя государство;

- финансирование фундаментальной науки, образования, медицинского обслуживания и т.п. В условиях современной НТР, когда наука превратилась в непосредственную производительную силу общества, государственное финансирование фундаментальной науки, субсидирование развития современных наукоемких производств стало необходимым условием нормального функционирования рыночной экономики. Это же касается и образования. Под влиянием НТР принципиально изменилась роль человека в производстве, на первый план вышли его интеллектуальные, профессиональные, организаторские, творческие способности. В этих условиях объективной необходимостью стало наличие высокоразвитых систем образования, информации, здравоохранения, обеспечить развитие которых в состоянии только государство;

- стабилизация экономики и стимулирование экономического роста. Достижение макроэкономических целей (полной занятости, стабильных цен, постоянного экономического роста) с помощью только рыночных

механизмов невозможно, поэтому борьба с макроэкономической нестабильностью становится функцией государства;

- корректировки рыночного распределения ресурсов с учетом возникающих в экономике отрицательных и положительных внешних эффектов, и финансирование производства или непосредственное производство общественных благ.

Фискальная политика представляет собой меры, которые принимает правительство для воздействия на экономику с помощью изменения величины доходов и(или) расходов государственного бюджета.

Цели фискальной политики.

Цели фискальной политики, направленной на сглаживание циклических колебаний и стабилизацию экономики в краткосрочном периоде, — поддержание:

- стабильного уровня совокупного объема выпуска (ВВП);
- полной занятости ресурсов;
- стабильного уровня цен.

Фискальную политику проводит правительство. Ее инструменты воздействуют как на совокупный спрос (величину совокупных расходов), так и на совокупное предложение (величину издержек фирм и деловую активность).

Инструменты фискальной политики.

Инструментами фискальной политики выступают расходы и доходы государственного бюджета:

- государственные закупки;
- налоги;
- трансферты.

Государственные закупки товаров и услуг и трансферты — это расходы государственного бюджета, а налоги — основной источник доходов бюджета, поэтому фискальную политику называют также бюджетно-налоговой политикой. Изменение величины государственных закупок товаров и услуг в краткосрочном периоде влияет только на совокупный спрос, а изменение величины налогов и трансфертов фирмам (субсидий) — и на совокупный спрос, и на совокупное предложение. Снижение налогов увеличивает совокупное предложение, стимулируя деловую активность, а их рост сдерживает производство. Снижение субсидий, наоборот, уменьшает совокупное предложение, а их увеличение, обуславливая уменьшение издержек фирм на производство единицы продукции, ведет к росту совокупного предложения.

Виды фискальной политики

Стимулирующая и сдерживающая фискальная политика

Инструменты фискальной политики применяются прежде всего для стабилизации экономики и сглаживания циклических колебаний.

В зависимости от фазы цикла, в которой находится экономика, выделяют два вида фискальной политики: стимулирующую и сдерживающую.

Стимулирующая фискальная политика.

Стимулирующая фискальная политика применяется при спаде, направлена на увеличение деловой активности и используется как средство борьбы с безработицей.

Мерами стимулирующей фискальной политики выступают:

- увеличение государственных закупок;
- снижение налогов;
- увеличение трансфертов.

При этом снижение налогов и увеличение трансфертов фирмам (субсидий) ведет к росту и совокупного спроса, и совокупного предложения. Происходит не только рост совокупного выпуска, но и снижение уровня цен, поэтому эти инструменты могут использовать как средство борьбы одновременно и с безработицей, и с инфляцией.

Сдерживающая фискальная политика.

Сдерживающая фискальная политика используется при буме ("перегреве" экономики), направлена на снижение деловой активности в целях борьбы с инфляцией.

Мерами сдерживающей фискальной политики служат:

- сокращение государственных закупок;
- увеличение налогов;
- снижение трансфертов.

Дискреционная и автоматическая фискальная политика

В зависимости от способа воздействия инструментов фискальной политики на экономику различают фискальную политику: дискреционную и автоматическую.

Дискреционная фискальная политика.

Дискреционная фискальная политика представляет собой законодательное официальное изменение правительством величины государственных закупок, налогов и трансфертов с целью стабилизации экономики. Эти изменения находят отражение в основном финансовом плане страны — государственном бюджете.

Автоматическая (недискреционная) фискальная политика.

Автоматическая (недискреционная) фискальная политика основана на действии встроенных (автоматических) стабилизаторов. Встроенные стабилизаторы — это инструменты, величина которых не меняется, но само наличие которых (встроенность их в экономическую систему) автоматически стабилизирует экономику, стимулируя деловую активность при спаде и сдерживая ее при "перегреве".

К автоматическим стабилизаторам относятся:

- подоходные налоги (включающие все виды налогов на доходы, в том числе налог на прибыль корпораций);
- косвенные налоги (в первую очередь, налог на добавленную стоимость);
- пособия по безработице;
- пособия по бедности.

Подоходный налог действует следующим образом: при спаде уровень деловой активности (F) снижается, поэтому величина налоговых поступлений ($T_x = t \times F$) уменьшается, а при "перегреве" экономики, когда совокупный доход максимален, налоговые поступления увеличиваются. При этом ставка налога остается неизменной. Однако налоги — это изъятия из экономики, сокращающие поток расходов и, следовательно, доходов. Получается, что при спаде изъятия минимальны, а при "перегреве" максимальны. Таким образом, из-за наличия налогов экономика как бы автоматически "остужается" при "перегреве" и "подогревается" при рецессии. Наиболее сильное стабилизирующее воздействие на экономику оказывает прогрессивный подоходный налог.

Налог на добавленную стоимость (НДС) также обеспечивает встроенную стабильность. Он является косвенным налогом, частью цены товара, поэтому в период рецессии, когда общий объем продаж падает, налоговые поступления от косвенных налогов — изъятия из экономики — сокращаются. При "перегреве", наоборот, совокупные доходы увеличиваются, объем продаж в экономике растет, что увеличивает поступления от косвенных налогов. Стабилизация экономики происходит автоматически.

Пособие по безработице и пособие по бедности являются автоматическими стабилизаторами, поскольку общая сумма их выплат увеличивается при спаде — по мере того, как люди начинают терять работу, становясь безработными и оказываясь ниже черты бедности, — и сокращаются при буме, когда наблюдается сверхзанятость и рост доходов. Эти пособия являются трансфертами, т.е. инъекциями в экономику. Их выплата способствует росту доходов и поэтому совокупных расходов, стимулируя подъем, когда экономика находится в состоянии рецессии. Уменьшение общей суммы этих выплат при буме оказывает сдерживающее влияние на экономику.

Таким образом, автоматическими стабилизаторами являются только те виды налогов и трансфертов, величина которых меняется в зависимости от фазы экономического цикла.

Действие встроенных стабилизаторов ведет к увеличению дефицита государственного бюджета в период спада и может способствовать появлению профицита бюджета (или уменьшению дефицита) в период "перегрева".

Преимущество встроенных стабилизаторов состоит в том, что нет необходимости принятия политическими деятелями специальных решений для введения их в действие. Однако встроенные стабилизаторы оказывают менее сильное воздействие на экономику, чем меры дискреционной фискальной политики. Они не способны обеспечить полную занятость и не инфляционный уровень совокупного выпуска. В развитых странах экономика на две трети регулируется с помощью дискреционной фискальной политики и только на треть — за счет действия встроенных стабилизаторов.

Дефицит государственного бюджета и способы его финансирования

Дефицит бюджета имеет место, когда расходы правительства превышают доходы бюджета.

Бюджетный дефицит может быть профинансирован тремя способами: за счет эмиссии денег (монетизация дефицита), за счет займа у населения своей страны (внутренний долг) и за счет займа у других стран или международных финансовых организаций (внешний долг).

Первый способ называется эмиссионным или денежным способом, а второй и третий — долговыми способами финансирования дефицита государственного бюджета. Рассмотрим достоинства и недостатки каждого из способов.

Эмиссионный способ финансирования дефицита государственного бюджета.

Данный способ финансирования состоит в том, что центральный банк увеличивает денежную массу, выпуская в обращение дополнительные деньги, с помощью которых правительство покрывает превышение своих расходов над доходами, и называется монетизацией бюджетного дефицита.

Достоинства такого способа финансирования:

- рост денежной массы является фактором увеличения совокупного спроса и, следовательно, объема производства. Увеличение предложения денег обуславливает снижение ставки процента (удешевление цены кредита) на денежном рынке, что стимулирует инвестиции и обеспечивает рост совокупных расходов и совокупного выпуска;

- эту меру можно осуществить быстро. Рост денежной массы происходит, когда центральный банк покупает государственные ценные бумаги и, оплачивая продавцам (домохозяйствам и фирмам) стоимость этих

ценных бумаг, выпускает в обращение дополнительные деньги. Такую покупку он может сделать в любой момент и в любом необходимом объеме.

Главный недостаток эмиссионного способа финансирования дефицита государственного бюджета состоит в том, что увеличение денежной массы ведет к инфляции, т.е. это инфляционный способ финансирования.

Финансирование дефицита государственного бюджета за счет внутреннего займа.

Этот способ заключается в том, что государство выпускает ценные бумаги (государственные облигации и казначейские векселя), продает их населению (домохозяйствам и фирмам) и полученные средства использует для финансирования превышения государственных расходов над доходами.

Достоинства этого способа:

- он не ведет к инфляции, так как денежная масса не изменяется (часть сбережений домохозяйств в виде платы за купленные государственные облигации перемещается к правительству, т.е. деньги лишь переходят от одного экономического агента к другому), поэтому в краткосрочном периоде это не инфляционный способ финансирования;

- это достаточно оперативный способ, поскольку выпуск и размещение (продажу) государственных ценных бумаг можно обеспечить быстро. Население в развитых странах с удовольствием покупает государственные ценные бумаги, поскольку они высоколиквидны (их легко и быстро можно продать — это "почти деньги"), высоконадежны (гарантированы государством, которое пользуется доверием), практически безрисковы и достаточно доходны (по ним платится процент).

Недостатки этого способа:

- по долгам надо платить. Очевидно, что население не будет покупать государственные облигации, если они не будут приносить дохода, т.е. если по ним не будет выплачиваться процент. Выплата процентов по государственным облигациям называется обслуживанием государственного долга. Чем больше государственный долг (чем больше выпущено государственных облигаций), тем большие суммы должны идти на обслуживание долга. А выплата процентов по государственным облигациям является частью расходов государственного бюджета, и чем они больше, тем больше дефицит бюджета. Получается порочный круг: государство выпускает облигации для финансирования дефицита своего бюджета, выплата процентов по которым провоцирует еще больший дефицит.

- существенным недостатком долгового способа финансирования является **эффект вытеснения** (crowding-out effect) частных инвестиций. Экономический смысл эффекта вытеснения заключается в следующем: увеличение количества государственных облигаций на рынке ценных бумаг приводит к тому, что часть сбережений домохозяйств расходуется на покупку государственных ценных бумаг, а не на покупку ценных бумаг частных фирм, что могло бы обеспечить расширение производства и способствовать экономическому росту. Это сокращает инвестиционные

ресурсы и поэтому инвестиционные расходы частных фирм. Кроме того, борьба за кредитные средства ведет к росту их цены — ставки процента, т.е. к удорожанию кредитов, в результате инвестиционные расходы фирм уменьшаются.

Финансирование дефицита государственного бюджета с помощью внешнего займа.

Финансирование дефицита государственного бюджета с помощью внешнего займа, т.е. займа у других стран (как правило, путем продажи им частных и государственных ценных бумаг, т.е. финансовых активов) или международных финансовых организаций (Международного валютного фонда — МВФ, Мирового банка, Лондонского клуба, Парижского клуба и др.).

Достоинство этого метода

Достоинство этого метода состоит в возможности получения крупных сумм в условиях, если внутренний займ по каким-то причинам невозможен или нецелесообразен, а финансирование дефицита государственного бюджета эмиссионным способом создает угрозу высокой инфляции.

Недостатки этого способа:

- необходимость возвращения долга и обслуживания долга (выплаты как самой суммы долга, так и процентов по долгу);
- невозможность построения финансовой пирамиды для выплаты внешнего долга;
- необходимость отвлечения средств из экономики страны для выплаты внешнего долга и его обслуживания, что ведет к сокращению внутреннего объема производства и спаду в экономике;
- при дефиците платежного баланса возможность истощения золотовалютных резервов страны.

Итак, все три способа финансирования дефицита государственного бюджета имеют свои достоинства и недостатки.

В результате использования второго и третьего способов финансирования дефицита государственного бюджета образуется государственный долг.