

кредитования в ЕВРО как инструмент европейской интеграции;

3) при наличии остатка на счете, принадлежащего банку, государство получит также налоги с этой прибыли.

Список литературы

1. С.Селінков. Валютна інтеграція західноєвропейських країн та її наслідки для України / Банківська справа, 1999, №5. – С.25-28.

2. Ф.Журавка. Євро – нова валюта Європейського економічного союзу / Банківська справа, 1999, №4. – С.38-40 №5. – С.54-55.

3. О.Кузьома. Монетарна політика Європейського центрального банку в процесі побудови Європейського валютного союзу / Банківська справа, 1999, №4. – С.63; №5. – С.55-56.

4. Ющенко В.А., Міщенко В.І. Валютне регулювання. – К.: Т-во «Знання», КОО, 1999. – 359 с.

5. Ющенко В.А., Міщенко В.І. Управління валютними ризиками. – К.: Т-во «Знання», КОО, 1998. – 444 с.

6. Кочович Е. Финансовая математика: теория и практика финансово-банковских расчетов: Пер. с серб. / Предисл. Е.М. Четыркина. – М.: Финансы и статистика, 1994. – 268 с.

С.Г. ДЗЮБА, профессор;
Е.А. ИГНАТОВА, ДонГТУ

МЕХАНИЗМ УПРАВЛЕНИЯ ФИСКАЛЬНЫМИ РИСКАМИ: ЗАРУБЕЖНАЯ И ОТЕЧЕСТВЕННАЯ ПРАКТИКА

Расширение обязанностей правительств в сфере регулирования экономики в развитых западных странах приводило в последние годы к тому, что число функций государства постоянно увеличивалось, а выполнять в должной мере свои основные функции оно становилось не в состоянии. Государство стало не столько поддерживать и дополнять рынок, сколько конкурировать с ним и подменять его. При этом часто нарушались законность и порядок, являющиеся смыслом деятельности государства. Поэтому в последние годы повсеместно происходили процессы, которые приводили к постепенному уменьшению степени государственного влияния на рыночные механизмы.

Особенно ощутили на себе последствия чрезмерного государственного вмешательства в экономику страны Центральной и Восточной Европы. В процессе осуществляемых здесь реформ

происходит приватизация предприятий, отмена ограничений во внешней торговле, дерегулирование в сфере кредитного рынка, либерализация ценовой политики. Все это приводит к переоценке роли государства и ограничивает меру его вмешательства в рыночные отношения.

Государственные гарантии и схемы страхования с целью защиты своих граждан от различных форм рисков (например, безработицы, потери трудоспособности, некоторых видов предпринимательских рисков и т.д.) приходят на смену бюджетным субсидиям и прямому финансовому обеспечению экономических субъектов и становятся основным способом правительственной поддержки. Примером того, как регулирование может стать альтернативой государственным расходам, является пенсионная реформа в Чили [2]. В данном

случае правительство устанавливает порядок, согласно которому каждый работающий должен отчислять часть своего заработка в негосударственные пенсионные фонды, находящиеся под контролем государства.

Система государственного регулирования в условиях смешанной экономики увеличивает фискальные риски и связанную с ними неопределенность по сравнению с системой прямого государственного управления экономикой страны. Такие внебюджетные программы, как гарантии и страхование, преумножают скрытые государственные обязательства, которые впоследствии могут перерасти в чрезмерные общественные требования возмещения долгов. От того,

насколько улучшения в функционировании частного сектора могут заменить государственные расходы, зависит, насколько в будущем снизится доля расходов в ВВП.

Фискальные риски определяются как возможность уменьшения государственных доходов и увеличения расходов по сравнению с ожидаемыми их значениями. Анализом проблемы роли государства в сфере рисков занимались такие экономисты, как Эрроу, Самуэльсон и др.

Распределение фискальных рисков по степени вероятности возникновения государственных обязательств отражено в матрице фискальных рисков [1] (см. таблицу).

Таблица

Матрица фискальных рисков

Долги	Обязательства	
	Прямые (возникают в любом случае)	Случайные
Явные (Правительственная ответственность признана законом или контрактом)	<p><u>Группа 1</u></p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Иностранное и внутреннее заимствование 2. Расходы в соответствии с бюджетным законом 3. Бюджетные расходы, по закону производимые в долгосрочной перспективе (жалование государственных служащих, пенсии государственным служащим) 	<p><u>Группа 3</u></p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Государственные гарантии экономическим субъектам, которые пользуются кредитами или другими займами 2. Государственные гарантии других типов займов 3. Государственные схемы страхования
Неявные (Обязательства государства, не закрепленные законодательно, вызванные ожиданиями общества)	<p><u>Группа 2</u></p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Будущие периодические издержки государственных проектов капиталовложений 2. Будущие общественные пенсии 3. Социальное обеспечение, не предусмотренное законом 4. Будущее финансирование здравоохранения, не предусмотренное законом 	<p><u>Группа 4</u></p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Кризис государственной финансовой системы 2. Банкротство банка; ликвидация социального или пенсионного фонда (бюджетная защита вкладчиков) 3. Экономические риски в процессе потока частного капитала 4. Ущерб, нанесенный окружающей среде; помощь пострадавшим в результате стихийного бедствия; военное финансирование и т.п.

В первую группу входят явные государственные расходы, которые обязательно возникнут в будущем. Часть из них связана с внутренним и внешним заимствованием и определяется изменениями валютных курсов и процентной ставкой (стоимость кредитов).

Бюджетные издержки закладываются в ежегодный бюджетный закон. Практически бюджет жизнеспособен только тогда, когда он основан на тщательном макроэкономическом анализе и использовании механизмов государственного контроля над финансовой дисциплиной.

Вторую группу составляют издержки, возможность возникновения которых также не вызывает сомнения, однако их уровень не определен однозначно, а диктуется будущими ожиданиями общества получения дополнительных социальных гарантий.

Риски третьей группы вызваны возможным уменьшением доходов или дополнительными расходами правительств в связи с несоблюдением экономическими субъектами и отдельными категориями населения (студенты, молодые семьи и т.д.) своих обязательств по поводу получения различных займов под гарантии государства.

Особую группу составляют фискальные риски четвертого квадранта матрицы, которые носят наименее определенный и наиболее вероятностный характер. Указанные обязательства правительство принимает на себя только в результате кризиса в общественной или рыночной сфере. Влияние этих факторов на состояние экономики трудно оценить, ответственность правительства не определена законодательно.

Таким образом, приведенная классификация позволяет сгруппировать фискальные риски по степени возможности возникновения издержек и по уровню ответственности правительств за их возмещение субъектам, что в определенной

мере облегчает задачу оценки вероятности потенциальных бюджетных потерь.

Организационно-экономический механизм управления фискальными рисками базируется на построении системы межбюджетных отношений. Данная система основана на порядке распределения обязательств между бюджетами различных уровней, распределения налоговых доходов и полномочий по администрированию налогов и платежей между уровнями государственной власти, а также на порядке осуществления финансовой помощи бюджетам нижестоящего уровня и межбюджетного выравнивания.

Общая модель межуровневых бюджетных отношений представлена на рисунке. Она объединяет в себе вертикальную и горизонтальную модели.

Первичным моментом организации системы межбюджетных отношений является вопрос распределения расходных обязательств между уровнями государственной власти. Теоретически предполагается, что каждая государственная услуга должна обеспечиваться уровнем государственной власти, который наиболее близко представляет сообщество людей, нуждающееся в оказании этой услуги. Например, оправданным является финансирование местных благ из муниципального бюджета, а расходов на оборону и безопасность, - из центрального. Однако большинство государственных услуг не попадают однозначно в одну из вышперечисленных категорий, поэтому вопрос о выполнении обязательств по их финансированию решить только теоретически невозможно.

Мировая практика доказывает целесообразность распределения между центральным и нижними уровнями государственного управления трех основных видов расходов - на социальное обеспечение, образование и здравоохранение.

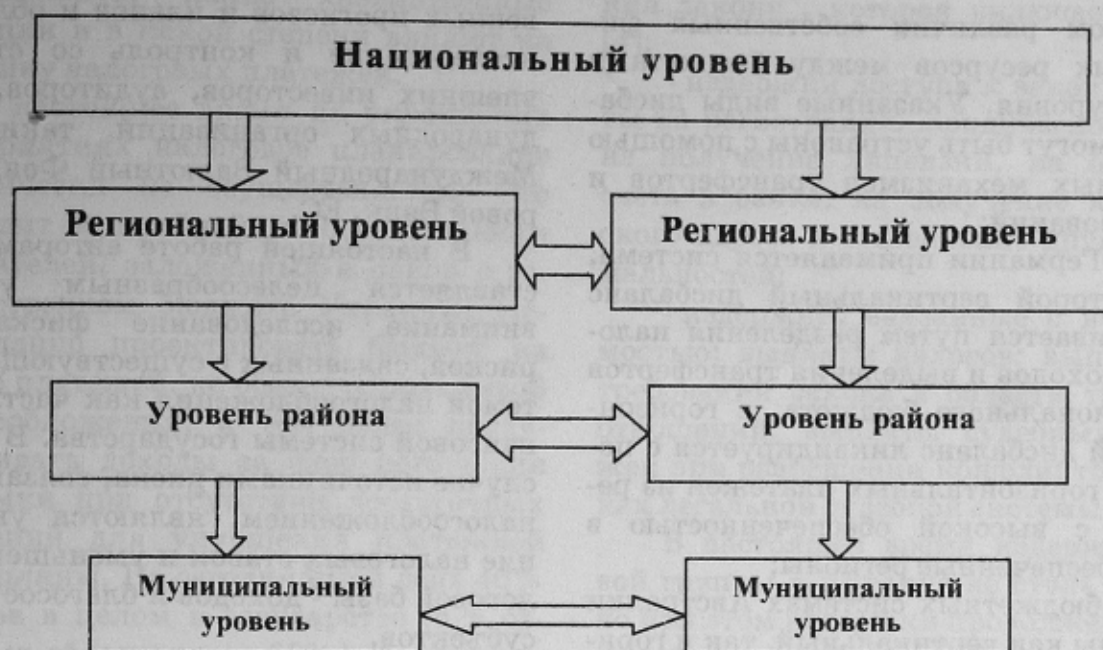


Рисунок. Модель вертикальных и горизонтальных межбюджетных отношений

Проблема распределения налоговых доходов между бюджетами различных уровней может быть решена тремя способами:

1) За местными органами власти могут быть закреплены все поступающие с территории, находящиеся под их юрисдикцией, налоговые доходы. При этом подразумевается передача на высший уровень бюджетной системы части доходов для покрытия расходных обязательств национального правительства. Такой вариант не может быть признан эффективным, поскольку он не обеспечивает необходимого межтерриториального перераспределения доходов, а также не стимулирует местные органы власти в отношении финансирования национальных расходов.

2) Второй вариант распределения налоговых доходов, прямо противоположный первому, подразумевает закрепление всех налогов за национальным правительством и последующую передачу средств нижестоящим органам власти путем грантов или иных трансфертов, а также путем установления нормативов отчислений доходов в бюджеты ниже-

стоящего уровня. При такой системе распределения велика вероятность необоснованного снижения объемов финансовых ресурсов, передаваемых на нижние уровни власти, что может привести к невозможности создания стабильной системы финансирования государственных услуг на региональном и местном уровнях.

3) Третьим, промежуточным вариантом распределения доходов является закрепление некоторой части налоговых полномочий за местными или региональными органами власти, а в случае необходимости, - компенсация недостающих доходов путем перечисления трансфертов в местный бюджет. При этом существуют различные схемы закрепления налоговых доходов.

Несмотря на применяемые схемы распределения налоговых доходов и расходных обязательств, нередко возникают вертикальный и горизонтальный дисбаланс в бюджетной системе. Вертикальный дисбаланс возникает в случае различия собственных доходов и расходов на одном из бюджетных уровней. Горизонтальный дисбаланс является ре-

результатом различия собственных финансовых ресурсов между бюджетами одного уровня. Указанные виды дисбалансов могут быть устранены с помощью различных механизмов трансфертов и заимствований:

- В Германии применяется система, при которой вертикальный дисбаланс выравнивается путем разделения налоговых доходов и выделения трансфертов из национального бюджета, а горизонтальный дисбаланс ликвидируется с помощью горизонтальных платежей из регионов с высокой обеспеченностью в низкообеспеченные регионы;

- В бюджетных системах Австралии и Канады как вертикальный, так и горизонтальный дисбалансы выравниваются с помощью единой системы выравнивающих трансфертов;

- В США в случае необходимости осуществляется выравнивание только вертикального дисбаланса бюджетной системы. Как результат такой политики возникает миграция рабочей силы и капитала (например, из-за различия в налоговых ставках). При этом выделение грантов может в определенной мере выравнивать и горизонтальный дисбаланс.

Практически в любом децентрализованном государстве используется система условных и безусловных трансфертов. При этом необходимо по возможности избегать трансфертов, направленных на простое покрытие отрицательного разрыва между доходами и расходами отдельных бюджетов, поскольку такой подход снижает ответственность властей этих уровней за налоговую и расходную политику.

Среднесрочные финансовые прогнозы и непосредственно бюджет осуществимы только в том случае, если при их составлении учитывались случайные фискальные риски третьей и четвертой группы (см. таблицу). Это обеспечивает финансовую прозрачность государст-

венных прогнозов и планов и облегчает исследование и контроль со стороны внешних инвесторов, аудиторов, международных организаций, таких как Международный Валютный Фонд, Мировой Банк, ЕС.

В настоящей работе авторам представляется целесообразным уделить внимание исследованию фискальных рисков, связанных с существующей системой налогообложения как частью финансовой системы государства. В общем случае источниками риска, связанного с налогообложением, являются увеличение налоговых ставок и уменьшение налоговой базы - доходов и благосостояния субъектов.

Одним из факторов, которые приводят к отклонениям фактических доходов бюджета от ожидаемых, является минимизация налогов. В зарубежной практике применяют два термина: "tax avoidance" и "tax evasion", имеющих одинаковый лингвистический перевод "уклонение от налогов", но различающихся смысловым содержанием. Первый термин означает совокупность методов минимизации налоговых платежей в рамках закона, второй - незаконное уклонение от уплаты налогов путем искусственного занижения доходов или включения в расчет несуществующих расходов.

Сокращение общей суммы налоговых платежей в рамках закона достигается путем их планирования. Налоговое планирование на предприятиях существенно снижает неопределенность в процессе формирования бюджетов различных уровней. Уменьшение расходов по уплате налогов является одной из важнейших целей большинства управленческих решений. При разработке плана целесообразно выполнить следующие процедуры:

- сформулировать цели и детализировать задачи по минимизации расходов по налогообложению;

- выявить, какие хозяйственные операции и в какой степени влияют на величину налоговых платежей.

В настоящее время на украинских предприятиях налоговое планирование практически не осуществляется. Это приводит к крайней необоснованности показателей, заложенных в Закон о государственном бюджете Украины. Неоправданно проектировать бюджет на основе платежей, не обеспеченных базой налогообложения, а тем более предусматривать доходы за счет погашения недоимки при отсутствии достаточных оснований для улучшения платежной дисциплины. На сегодняшний день 40% доходов в целом в государстве (а в отдельных областях - до 60%) обеспечиваются фискальными мерами государственной налоговой службы. Анализ показателей доходной части бюджета - 2001, проведенный работниками Главной государственной налоговой администрации Украины [3], показал, что существенно завышены показатели поступления государственной пошлины, сбора на геологоразведочные работы. Специалисты отмечают, что полностью исчерпаны возможности дополнительного поступления в 2001 году таких определяющих платежей, как подоходный налог с граждан, налог на прибыль предприятий, плата за землю.

Таким образом, планируя нереальные доходные бюджетные показатели, не обеспеченные налоговой базой, правительство заведомо ставит под сомнение возможность выполнения доходной, и как следствие - расходной части бюджета страны.

Высокие транзакционные издержки, связанные с законной деятельностью экономических субъектов, приводят к поиску альтернативного решения в виде их попыток организовать свою деятельность нелегально, т.е. без участия государства. Де Сото объединяет эти издержки одним термином "цена подчине-

ния закону", которая включает в себя [4]:

- издержки доступа к закону: затраты на регистрацию юридического лица, на получение лицензии, на открытие счета в банке, на получение юридического адреса и выполнение других формальностей;

- издержки, связанные с необходимостью: выплаты налогов; выполнения требований закона в области трудовых отношений; выплаты судебных издержек при разрешении конфликтов в рамках легальной судебной системы.

В настоящее время издержки первой группы в Украине не столь велики, но при этом издержки продолжения деятельности в рамках закона находятся на запретно высоком уровне. В первую очередь, это касается налоговых выплат. Сохраняется тенденция преимущества не прямых налогов над прямыми в структуре доходов бюджета, что противоречит практике налогообложения стран с рыночной экономикой. Так, в сравнении с 1995 годом удельный вес прямых налогов в 1998 году увеличилась с 31,2% до 32,0%, т.е. на 0,8 процентных пункта, тогда как удельный вес не прямых налогов возрос на 6,4 процентных пункта (с 23,9% до 30,3%) [6]. Мировой опыт свидетельствует, что доля не прямых налогов в доходах бюджета должна составлять не более 10-15%, поскольку ее завышение не стимулирует производство и приводит к росту уровня цен и увеличивает число проблем в бюджетной сфере.

Что касается налогообложения физических лиц, то хотя доля подоходного налога в структуре бюджета возросла в 1998 году в сравнении с 1995 г. с 6,5% до 12,3%, все же в Украине пока еще рано надеяться на значительный рост поступлений этого налога. Причина этому - низкий уровень доходов, которые получает основная масса населения и высокий объем сокрытия доходов. Максимальная ставка подоходного налога в

действующей шкале налогообложения, равная 40%, является завышенной по сравнению со ставками, принятыми в мировой практике.

Эффективность налоговых взаимоотношений государства и его субъектов целесообразно исследовать посредством коэффициента соотношения финансируемых государством сумм общественных благ и трансфертных платежей и сумм налоговых платежей. Хотя социально-ориентированная экономика и предусматривает высокие налоговые ставки с целью максимальной концентрации валового внутреннего продукта в руках государства, однако при этом следует учитывать уровень общественного благосостояния. Если коэффициент соотношения не ниже 80%, то можно говорить о том, что высокий уровень налогообложения оправдывает себя. В Украине значение этого коэффициента - 26% [5].

Поэтому при анализе такого фактора фискального риска, как высокий уровень налогообложения, целесообразно уделять внимание не столько высоким ставкам налогов, сколько эффективности использования налоговых поступлений.

Более существенным, чем тяжесть налогового бремени, является то, что предприятия не защищены от произвола налоговых и таможенных органов. Значительная неполнота и противоречивость налогового законодательства создают зоны правовой неопределенности. Учитывая, что налоговые отношения могут реализовываться лишь государством, налогоплательщики оказываются под усиленным давлением фискальных служб. При этом ощущение у налогоплательщиков такое, что они всегда не правы.

Сложность получения необходимой информации о трактовке изменений в законодательстве, частота нововведений неоправданно увеличивают издержки по

мониторингу законодательства и увеличивают фискальные риски. Государственная налоговая служба, не справляясь с исследованием всего множества налогоплательщиков, концентрирует свое внимание на рентабельных и заметных предприятиях. Данная группа находится в неравном положении по отношению к остальным агентам экономики. Политика "доения" тех, кто платит, особенно иностранцев - это приоритетная стратегия налоговой службы при развалившейся и не подвергнутой санации значительной части производственного сектора.

Платежи во внебюджетные фонды в Украине превышают 37% расходов на оплату труда и значительно завышены. Плательщики не видят каких-либо льгот и не пользуются услугами этих фондов, соразмерными их отчислениям.

Пеня за просрочку уплаты налогов по своему размеру носит штрафной характер и не является средством обеспечения уплаты налога. Другие штрафы не делают различия между ошибкой налогоплательщика по причине нечетких и неясных формулировок нормативных актов и умышленным уклонением от уплаты налогов.

Меры экономического и административного воздействия, закрепленные действующим налоговым законодательством, позволяют сделать вывод о приоритете фискальных интересов государства перед интересами частных налогоплательщиков.

Изучение зарубежного опыта формирования доходной части государственного бюджета с учетом интересов налогоплательщиков имеет немаловажное значение в условиях современного кризиса финансовой системы в Украине.

Стимулирование предпринимателей к расширению своей деятельности, росту доходов осуществляется в развитых странах Запада с помощью широкой

системы налоговых льгот. Предоставляя предприятиям налоговые льготы, прежде всего по налогу на прибыль, государства косвенно содействуют повышению благосостояния граждан, обеспечивая фирмам возможность повышения заработной платы трудящимся. Результат такой налоговой политики - высокая доля индивидуального подоходного налога в структуре доходной части бюджетов (так, по всем странам ОЭСР в начале 90-х годов она составляла 31,4% в совокупности налоговых поступлений [7]; как отмечалось выше, в Украине эта доля равна около 12%).

Система льгот действует эффективнее политики общего снижения ставки налога на прибыль. Наиболее значительные вычеты из налогооблагаемой прибыли предоставляются предприятиям для стимулирования инвестиций и НИОКР. С целью стимулирования замены устаревшего оборудования и внедрения достижений НТП, энергосберегающих технологий, развития мелких и средних фирм применяется инвестиционный налоговый кредит, который вычитается непосредственно из рассчитанной суммы налога на прибыль и таким образом позволяет за счет снижения налогов финансировать некоторую часть новых инвестиций компании.

Предприятие может получить отсрочку уплаты налогов. Переносу прибыли на более поздние периоды, и, соответственно, отсрочке уплаты налогов, способствуют такие распространенные в зарубежной практике меры, как применение ускоренной амортизации, формирование отчислений в резервные фонды по неопределенным обязательствам, выбор соответствующего варианта оценки активов и задолженности.

Одновременно с налоговыми льготами и в сочетании с ними для стимули-

рования отдельных видов деятельности во многих странах периодически прибегают к полному освобождению от налогов в форме налоговых каникул.

Таким образом, в налоговой политике западных стран четко прослеживается стремление к оптимальному сочетанию двух разнонаправленных функций - фискальной и производственно-стимулирующей. Осуществление фискальной функции позволяет обеспечивать поступления налогов в государственный бюджет в текущий период. Стимулирующая функция налогообложения способствует увеличению доходов бюджета в перспективе, уменьшая при этом фискальный риск.

Список литературы

1. Polackova Hana. Government contingent liabilities: a hidden risk to fiscal stability, The World Bank, 2000. - С.28.
2. The Chilean Pension System/ Working paper AWP 5.6, OESD 1998.
3. Бюджет 2001 года: проблемы и перспективы // Вестник налоговой службы Украины. - 2000. - №48. - С.7-9.
4. Де Сото Э. Иной путь. Невидимая революция в третьем мире. М.: Catallaxy, 1995.
5. Крисоватий А.І. Фіскальні засади соціально-орієнтованої економіки ринкового типу // Фінанси України. - 2000. - №12.
6. Лисюк В.С. Особливості методики розрахунку податкового тягаря // Фінанси України. - 2000. - №11.
7. Никитин С., Никитин А., Степанова М. Налоговые льготы, стимулирующие предпринимательскую деятельность в развитых странах Запада // Мировая экономика и международные отношения. - 2000. - №11. - С.48-56.