

© **Н.Г. Вовченко**
к.э.н., доцент кафедры
«Финансы» РГЭУ «РИНХ»

ИЗМЕНЕНИЕ ЭКОНОМИЧЕСКОГО СОДЕРЖАНИЯ И РОЛИ БЮДЖЕТНЫХ ОТНОШЕНИЙ ПОД ВОЗДЕЙСТВИЕМ ГЛОБАЛИЗАЦИИ

Воздействие глобализационных процессов на бюджетные отношения проявляется в ограничении свободы национальных органов власти при разработке и осуществлении экономической и социальной политики. Глобализация практически снижает роль национального государства, лишает его возможности выполнения ряда привычных функций. Так, одной из основных функций государства является совершенствование процесса распределения и перераспределение дохода в стране, осуществляемое, в том числе, через государственный бюджет. Под воздействием глобализации распределение богатства между различными слоями общества внутри каждой страны, а также между странами в возрастающей степени определяется международными финансовыми инвестиционными потоками и, по мнению ряда исследователей, именно по этой причине становится все более неравномерным [см., например, 1; 2].

Возникает проблема: с одной стороны, глобализация усиливает необходимость вмешательства государства в экономику; с другой стороны, она уменьшает его возможности в данной сфере. Бюджетные отношения теперь строятся с учетом ряда внешних, «глобальных» факторов: необходимости поддержания привлекательности страны для международного капитала, повышения конкурентоспособности национальных товаров и корпораций на мировых рынках, соблюдения рекомендаций международных экономических и политических институтов, выполнения условий региональных союзов и объединений. Все это оказывает значительное влияние на структуру бюджета, соотношение статей как доходной, так и расходной части бюджета.

Влияние финансовой глобализации выражается в изменении масштабов и структуры государственных расходов, прежде всего на социальные нужды, в сокращении государственного долга, соблюдении жесткой бюджетной дисциплины.

Трансформируется под влиянием глобализации и так называемая социальная функция государства и бюджета, направленная на обеспечение социальной защиты граждан. Развитыми странами во второй половине XX века был достигнут значительный прогресс в данной области, что позволило говорить о создании модели «государства всеобщего благосостояния», сопряженной с усиленной государственной поддержкой таких элементов социальной сферы, как здравоохранение, образование, пенсионное страхование и др. Успешная реализация этой модели приносила значимые результаты: увеличение государственных ассигнований на социальные нужды приводило к увеличению потребительских расходов и, как следствие, к стимулированию отечественного производства и росту занятости в национальной экономике. Поэтому для высокоразвитых западных обществ характерно отлаженное функционирование многоуровневой системы пенсионного обеспечения, медицинского страхования (всеобщего и льготного), различных видов пособий (по бедности, по безработице, по инвалидности и др.) и субсидий (для получения образования, медицинского обслуживания, оплаты жилья и т.п.) [3].

Однако в конце 90-х многие государства столкнулись с большими трудностями при выполнении социальной функции бюджета в полном объеме. Кризис государства благосостояния проявлялся в увеличении дефицита бюджета вследствие больших выплат на социальные нужды, в частности за счет роста численности экономически неактивного населения (прежде всего пенсионеров), снижении производительности труда, повышении уровня безработицы, замедлении экономического роста и ослаблении международной конкурентоспособности страны. И если некоторые авторы усматривают причины перечисленных кризисных явлений в социальном иждивенчестве населения развитых стран, то другие говорят о том, что именно глобализация становится одним из важнейших факторов, вынуждающих развитые страны идти на свертывание социальной функции бюджета и всемерное сокращение социальных расходов.

Например, в исследовании МВФ, касающемся современного развития индустриальных стран, говорится, что система перераспределения активов в пользу незащищенных групп населения посредством бюджетного механизма трансформировалась в систему универсальных выгод с широко распространенной практикой «безбилетного проезда» [4], что и стало основной причиной кризиса. С таким мнением, види-

мо, можно согласиться лишь частично: ряд стран (Швеция, Великобритания, США и др.) вынуждены были приступить к свертыванию государства благосостояния именно после того, как значительно возросло их участие в международной торговле и произошла интеграция в мировой финансовый рынок [5], т.е. увеличилась вовлеченность в глобализационные процессы.

Когда экономика развитых стран была относительно закрытой, а основная причина кризисных явлений в экономике состояла в низком уровне доходов потенциальных потребителей, увеличение социальных расходов бюджета на пенсии, пособия по безработице или на оказание помощи малоимущим гражданам способствовало накоплению капитала в этих странах, хотя и вело к увеличению бюджетного дефицита. Финансирование социальных программ за счет роста бюджетного дефицита в современных условиях может спровоцировать серьезный инвестиционный кризис. Напротив, снижение расходов бюджета на социальные программы в настоящее время является важным условием укрепления позиций национального капитала и привлечения иностранных инвестиций, поскольку эти меры, предоставляя возможности для уменьшения налоговых ставок, снижения стоимости рабочей силы и повышения ее мобильности, благоприятствуют созданию для бизнеса оптимальных условий.

В условиях усиления экспортной ориентации экономики снижается заинтересованность как бизнеса, так и правительства в проведении кейнсианской политики стимулирования внутреннего спроса через осуществление бюджетных выплат. Увеличение потребительских расходов может быть обращено в рост спроса преимущественно на импортные товары и услуги, а это не будет способствовать ни повышению прибылей национальных производителей, ни росту занятости в национальной экономике.

Глобализация ставит перед государством новые проблемы и с точки зрения формирования доходной части бюджетов; в первую очередь это перспектива постепенного снижения налоговых поступлений. В современных условиях национальные границы не являются препятствиями для производства: ТНК организуют разработку своих изделий в одной стране, изготовление — в другой, продажу — в третьей; также резко повысилась мобильность мелких и средних компаний. Предприятия получили новые возможности для минимизации налоговых платежей издержек. Различия в ставках налогообложения доходов в разных странах становятся новым фактором, влияющим на маршруты инвестиционных потоков. Если ставка налога на прибыль в соседней стране существенно ниже, чем в собственной, то у предпринимателя появляется мотив для перевода туда своего произ-

водства. Все больше компаний предпочитают вести финансовые операции в юрисдикциях с «благоприятным» налоговым режимом — так называемых оффшорных зонах, благополучно выводя свои активы из-под налогообложения в материнской стране. Например, на Британских островах Гернси, Джерси и Мэн, являющимися оффшорными зонами, в конце 90-х было зарегистрировано не менее 70 банков и 8 тыс. оффшорных компаний, а сумма размещенных там банковских депозитов превысила 150 млрд. фунтов стерлингов [6].

С конца 90-х годов большинство стран ЕС воспользовались преимуществом возрастающих доходов, чтобы уменьшить налоговые ставки. Но некоторые из этих налоговых мер повлекли сокращение косвенных налогов с небольшим общим воздействием на формирование доходов, многие меры были предназначены для структурного воздействия — увеличить занятость и повысить производительность труда. Главные изменения коснулись вкладов социального обеспечения и личного подоходного налога (например, в Германии, Финляндии, Франции, Ирландии, Италии, Нидерландах, Испании, Швеции и Великобритании). В целом, это подразумевало небольшое снижение налогового бремени на труд, но иногда с более явным воздействием на низкооплачиваемых работников. Кроме того, несколько стран ЕС ввели меры по снижению налогов, чтобы достигнуть общего сокращения подоходных налогов и улучшить функционирование рынка капитала (например, Германия, Ирландия, Италия).

С другой стороны, старение населения, при отсутствии реформ, повысит расходы на пенсии и расходы на здравоохранение. Значение таких изменений будет, вероятно, велико для стран ЕС, повышение планируемых расходов на выплату пенсий по возрасту (как доля ВВП) более чем на 4 процентных пункта произойдет к 2050 году в Дании, Финляндии, Франции, Германии, Нидерландах и Испании (таблица 1, 2001 г.). В то время как оценки для здравоохранения менее точны, они могут увеличиться еще на 3 процентных пункта в структуре всех общественных расходов в среднем в странах ЕС. Это главным образом отражает быстро растущую зависимость между уровнем старения населения и долей государственных пенсий по возрасту и системами здравоохранения и долгосрочного попечительства во многих странах ЕС.

Перспективы расширения ЕС путем вступления новых государств-членов могут также подразумевать дополнительные расходы.

В то же время свободное движение капитала, уменьшение таможенного контроля, появление единой валюты и развитие информационных и коммуникационных технологий вносят вклад в увеличение подвижности баз налого-

Таблица 1
Социальные расходы в странах ОЭСР (доля ВВП, в %) 2002 г. и прогноз до 2050 г.

Общие расходы, относящиеся к возрасту				из которых:					
				пенсия по старости			система здравоохранения и долгосрочного попечительства		
	Уровень 2002 г.	Изменение 2000 г. – пик*	Изменение 2000–2050 гг.	Уровень 2000 г.	Изменение 2000 г. – пик**	Изменение 2000–2050 гг.	Уровень 2000 г.	Изменение 2000–пик***	Изменение 2000–2050 гг.
Австрия	10,4	4,6	2,3	9,5	4,3	2,2			
Бельгия	22,1	5,4	5,2	8,8	3,7	3,3	6,2	3,0	3,0
Дания	29,3	7,3	5,7	6,1	3,6	2,7	6,6	2,7	2,7
Финляндия	19,4	8,5	8,5	8,1	4,8	4,8	8,1	3,8	3,8
Франция****				12,1	4,0	3,9			
Германия				11,8	5,0	5,0			
Италия				14,2	1,7	-0,3			
Нидерланды	19,1	10,1	9,9	5,2	5,3	4,8	7,2	4,8	4,8
Португалия*****	15,6	6,6	4,3	8,0	4,5	4,5			
Испания				9,4	8,0	8,0			
Швеция	29,0	3,4	3,2	9,2	2,2	1,6	8,1	3,2	3,2
Великобритания	15,6	0,8	0,2	4,3	0,0	-0,7	5,6	1,8	1,7
<i>Страны меморандума</i>									
Австралия	16,7	5,6	5,6	3,0	1,6	1,6	6,8	6,2	6,2
Канада	17,9	8,7	8,7	5,1	5,8	5,8	6,3	4,2	4,2
Япония	13,7	3,0	3,0	7,9	1,0	0,6	5,8	2,4	2,4
США	11,2	5,5	5,5	4,4	1,8	1,8	2,6	4,4	4,4

Источник: Доклад ОЭСР. Налоговые реформы стран-членов ЕС. <http://www.oecd.org>

обложения. С одной стороны, увеличенная подвижность в пределах стран ЕС может увеличить благосостояние, если частным лицам и компаниям будет позволено выбрать юрисдикцию той страны или региона, которые обеспечивают финансовый пакет (в особенности обеспечение социальных благ и связанного с ним налогового бремени), наиболее подходящий для их потребностей.

Возрастание международной конкуренции также обеспечивает высокий стимул для правительств увеличить эффективность общественного сектора и может обеспечить двойной дивиденд: более низкое налогообложение и улучшение социального обеспечения. С другой стороны, свободное движение продукции и факторов, в совокупности с различиями в налого-

вых системах стран ЕС и барьерами для эффективного информационного обмена, расширяет возможности для уклонения от уплаты налогов. Это может потребовать понижения налогового бремени на высокоподвижные факторы производства, и, как следствие, это ведет к повышению налогового давления на менее подвижные факторы, в частности труд или потерю доходов в той части, где общественное обслуживание не может быть так экстенсивно, как хотелось бы избирателям.

На уровне корпоративного подоходного налога нет ясного свидетельства его понижения, так как снижение установленных законом ставок часто сопровождается мерами по расширению базы. Однако недавние тенденции в налогообложении капитала и льготном налогообло-

* Пиковые величины — в 2050 г., кроме Дании (2030 г.), Швеции и Великобритании (2035 г.) и Бельгии и Нидерландов (2040 г.).

** Пиковые величины — в 2050 г., кроме Японии (2015 г.), Великобритании и Италии (2030 г.), США, Финляндии, Швеции, Австрии и Франции (2035 г.), Дании, Нидерландов, Норвегии, Португалии и Бельгии (2040 г.) и Испании (2045 г.).

*** Пиковые величины — в 2050 г., кроме Дании (2035 г.) и Великобритании (2040 г.).

**** Для Франции самый последний доступный год — 2040.

***** Португалия дала оценку для общих расходов, относящихся к возрасту, но не обеспечила информацией по расходам по каждому из компонентов.

жении нерезидентов во многих странах ЕС могут свидетельствовать, что делается упор на снижение налогов на высокоподвижные факторы. В то время как увеличение контроля в некоторых областях налоговой политики может стабилизировать факторы сокращения налоговой базы, в этом отношении существуют экономические и другие установленные ограничения.

Экономически и размер, и состав расходов на социальные нужды значительно варьируется в странах ЕС. Это отражено в различных потребностях финансирования, которые могут, в свою очередь, гарантировать существенные различия в налоговых системах. Институционально требования единогласия при принятии любого решения относительно налоговой политики на уровне ЕС делает процедуру принятия решения очень трудной для различных стран.

Тенденция к глобализации на финансовых рынках и появление дешевых и быстрых электронных связей с зарубежными финансовыми рынками затрудняют осуществление эффективного налогообложения капитала. В странах ЕС ограничения на движение капитала были полностью устранены в начале 90-х годов, что способствовало увеличению привлекательности международных инвестиций. Появление единой валюты устранило риски и стоимость обмена в пределах зоны Евро. В то же время ограниченные информационные потоки между финансовыми посредниками и налоговыми администрациями, как внутри каждой страны, так и во всех странах ЕС, включая закон о банковской тайне в некоторых странах ЕС, облегчают уклонение от уплаты налогов. Потенциальный затрудняющий эффективное налогообложение фактор — развитие офшорного капиталовложения через Интернет.

Потребление в странах ЕС и корпоративные налоговые базы также становятся более подверженными разрушению. Совершение покупок внутри стран ЕС расширилось с момента введения единой валюты, что облегчает сравнение цен в разных странах и развивает сделки электронной коммерции. Электронная коммерция гораздо менее развита в большинстве стран, чем в Соединенных Штатах Америки, хотя она имеет разные уровни развития в странах ЕС: здесь скандинавские страны занимают ведущее положение. Недавние оценки показывают, что на долю электронной коммерции приходится около 0,5 процентов от потребления в 2001 г., но ее доля быстро растет. И появление «умных» мобильных телефонов, свободный доступ в Интернет и более дешевые телекоммуникационные тарифы, как ожидается, увеличат количество потребительских сделок электронной коммерции. Налогооблагаемая база может, таким образом, увеличиться в некоторых сферах.

В контексте трансакций «Бизнес-Потребитель» страны ЕС, имеющие более эффективную налоговую ставку на потребление (например, Дания и Финляндия, где ставка НДС — 0,25%), будут в более выгодном положении, поскольку в странах ЕС Интернет-поставщики цифровой продукции в настоящее время применяют ставки НДС своей страны к продажам внутри ЕС, а продукция, доставляемая Интернет-поставщиками не из стран ЕС, освобождена от налогов. Новые информационные и телекоммуникационные технологии также делают физическое местоположение менеджмента и обслуживания гораздо менее важным, таким образом увеличивая подвижность баз подоходного налога корпораций.

Сложившаяся налоговая конкуренция между странами обуславливает негативные последствия для экономического развития стран и регионов: происходит занижение доходной части бюджета в отдельных странах, приводящее к невозможности проведения мер социальной политики. В настоящее время остро встает вопрос о необходимости регулирования и контроля международной налоговой конкуренции, основные принципы которых разрабатываются в рамках ЕС и ОЭСР. ОЭСР были разработаны критерии идентификации «налоговых гаваней» как одного из основных проявлений недобросовестной налоговой конкуренции:

- отсутствие эффективного налогообложения при наличии только «номинальных» налоговых ставок;
- отказ от сотрудничества с налоговыми ведомствами других стран;
- несовершенство норм налогового регулирования;
- отсутствие реальной экономической деятельности у компаний, располагающихся в «налоговой гавани» [7].

В 1997 г. в рамках ЕС был разработан кодекс налоговой конкуренции, который регулирует налоговую политику стран-членов ЕС.

Процесс глобализации экономики изменяет ситуацию в части уплаты не только прямых, но и косвенных налогов. Либерализация международной торговли привела к значительному снижению таможенных пошлин. Фактическая ликвидация межнациональных таможенных границ воздействует на налогообложение потребления, и, например, повышение ставки акциза на определенный товар в одной стране может привести к массовым поездкам людей за данным товаром в соседнюю страну.

Таким образом, основным противоречием в сфере бюджетных отношений на сегодняшний день является противоречие между глобальным характером современной экономики и локальным, национальным характером бюджета.

ЛИТЕРАТУРА

1. Кондратьева Т.С. Глобализация и государство благосостояния // Процессы глобализации: экономические, социальные и культурные аспекты. М., 2000. С. 51.
2. Tanzi V. Globalization and social protection // www.mfr.org. International Monetary Fund Report. 2000.
3. Меньшиков С.М. Новая экономика. М., 1999. С. 354.
4. Tanzi V. and Schuknecht L. The Global Government and the Reform of the State in Industrial Countries // IMF Working Paper, Dec. 1995.
5. O'Connor J. Bringing the international economy back in: Welfare system change in Sweden, Britain and the United States. Globalization and welfare state // International journal of sociology and social policy. Hull. 1998. Vol. 18. №2–4. p. 42–86.
6. Воловик Е. Глобализация экономики и ее влияние на национальные бюджеты // Налоговое убежище: что это такое? 1999. №5. С. 6.
7. Клементьев М.И. Регулирование налоговой конкуренции в ЕС// Аудитор. 2003. №3. С. 57.