

Сбалансированность бюджетной системы и эффективность бюджетной политики

© 2011 Т.Г. Ржевская
кандидат экономических наук
E-mail: tzeldner@gmail.com

В статье рассматриваются проблемы обеспечения сбалансированности доходов и расходов бюджета и функционирования бюджетной системы. Анализируются эффективность реализации бюджетной политики в условиях дефицита и профицита.

Ключевые слова: дефицит, профицит, сбалансированность, бюджетная политика, доходы, расходы, источники покрытия.

В Послании (2003 г.) Президента Российской Федерации В.В. Путина Федеральному собранию ставилась задача удвоения объема ВВП в течение 10 лет. К началу финансового кризиса осени 2008 г. можно было считать, что данная задача фактически решена, несмотря на низкую эффективность бюджетной политики в предшествовавшие годы в смысле ее инвестиционной направленности. Удвоение ВВП было актуальнейшей задачей, поскольку общее отставание России от ведущих мировых держав за годы реформ значительно увеличилось (разрыв по ВВП (ППС), например, между США и СССР составлял 60 %, после реформ - несколько раз), что недопустимо с позиций национальной безопасности, а инновационные ресурсы и реальное финансовое обеспечение экономического роста, несмотря на имеющийся финансовый потенциал, оказались явно недостаточными. Мировой практике известны следующие подходы к реализации принципа сбалансированности бюджетов: при наличии дефицита - изыскание дополнительных источников его покрытия; при равновесии между доходами и расходами - механическая "подгонка" прогнозируемого (ожидаемого, фактического) исполнения бюджета по расходам под объем реально поступивших доходов; при профиците - "избыток" доходов, формирующий Стабилизационный, Резервный (иные) фонды. В 2000-2008 гг. федеральный бюджет фактически был профицитным. Существенно изменялась структура доходов федерального бюджета, и, в частности, резко возросла доля неналоговых доходов в связи с переводом в их состав таможенных платежей.

Из анализа опыта функционирования бюджетных систем зарубежных стран следует, что принцип сбалансированности доходов и расходов бюджетов реализуется, как правило, без профицита. В советской бюджетной практике расходы полностью покрывались доходами, при этом использовались и источники покрытия дефицита в форме

госзаимов. Значительный профицит не планировался никогда, даже в первую пятилетку (1928-1933). Доходы в этот период составляли 91,3 млрд. руб., расходы - 90,2 млрд. руб. Превышение доходов над расходами - 1,1 млрд. руб. - всего лишь 1,21 % к сумме расходов. В 1933-1937 гг. доходы достигали 383,5 млрд. руб., расходы - 369,8 млрд. руб. Профицит сформировался на уровне 3,7 % к расходам. В период послевоенного восстановления экономики (1946-1950) доходы составили 1981,9 млрд. руб., расходы - 1865,4 млрд. руб., профицит сложился на уровне 6,2 % к расходам. На завершающей стадии экономического подъема в 1985 г. (начало "перестройки") доходы союзного бюджета достигли уровня 390,6 млрд. руб., а расходы - 386,5 млрд. руб. Фактический профицит составлял 1,06 % от суммы расходов. Важным требованием к составлению союзного бюджета была его бездефицитность.

Сбалансированность всех бюджетов бюджетной системы России, как основной принцип ее функционирования, отражен и в Бюджетном кодексе Российской Федерации. В условиях политической и экономической реформ 90-х гг. прошлого столетия реализация принципа сбалансированности бюджетов не исключала формирования дефицита при обязательном покрытии его дополнительно изыскиваемыми финансовыми ресурсами, включая внешние заимствования. Предусматриваемый в бюджете дефицит при неэффективной бюджетной политике может провоцировать инфляционные процессы, что создает негативные последствия для экономики и реализации соцфункций - обесцениваются доходы и расходы бюджетов, для реального удовлетворения потребностей в условиях роста цен поступающих доходов оказывается недостаточно. Особенно негативно указанная тенденция проявлялась в середине 1990-х гг., когда для покрытия имеющегося дефицита под высокий процент размещались ГКО-ОФЗ, что требовало растущих расходов на погашение и

обслуживание госдолга, “урезания” текущих и капитальных “непроцентных расходов”. Главное, “зонтик” внутреннего долга над банковским сектором был настолько значимым, что последнему не нужно было заботиться о кредитовании реального сектора экономики, причем покупка ценных бумаг для кредиторов государства была менее рискованной.

Вместе с тем умеренный дефицит может выполнять позитивную роль: обеспечить относительное увеличение финансирования проблемных участков бюджетной сферы, мобилизовать для их покрытия временно свободные ресурсы, стимулировать заказы на выполнение услуг и работ для бюджетных учреждений, активизировать спрос и предложение вследствие создания за счет бюджетных средств новых рабочих мест. Именно поэтому в зарубежной бюджетной практике дефицит допускается. Однако принятие бюджетов со значительным превышением расходов над доходами законодательно ограничено. В развитых странах приняты правовые нормы по поддержанию уровня госрасходов. И это в ситуации относительно высокого уровня гарантий финансовой стабильности, контролируемой инфляции, реальной конкуренции товаропроизводителей. В экономике России, несмотря на декларацию экономического роста, реальная ситуация недостаточно позитивна: доля убыточных предприятий в их общем количестве составляет около 40 %. Основная масса предприятий (без предприятий, использующих бюджетно-сырьевую “иглу”) малорентабельны. Ведущая статья экспорта и получения валютной выручки – минеральное сырье и другие виды продукции с низким уровнем добавленной стоимости. Несмотря на постановку задачи достижения еврономов госрасходов, отношение непроцентных расходов бюджета расширенного правительства в России остается на уровне 32-33 % ВВП. Госрасходы в странах ЕС составляют более 1/2 (в отдельных – 2/3) ВВП. Отечественный бюджетный сектор остается недофинансированным из-за отсутствия необходимых ресурсов.

Абсолютные и относительные величины бюджетного дефицита (профицита) отражают качество обеспечения сбалансированности, т.е. равенства доходов и расходов, покрытия планируемых расходов мобилизуемыми в бюджет доходами. В ситуации динамического экономического роста и повышения эффективности производства рост доходов производителей продукции и услуг является основой увеличения доходов бюджетной системы, а значит, и расходов бюджетов, изменения их структуры в соответствии с приоритетами бюджетной политики. Абсолютный рост доходов бюджета становится базой постепенного сокращения

бюджетной нагрузки на экономику. В такой ситуации в абсолютном выражении растут и расходы. К примеру, в Китае высокие темпы роста производства в 1996-2008 гг. позволили сократить бюджетную нагрузку на экономику при значительном возрастании бюджетных доходов и расходов.

Эффективная бюджетная госполитика невозможна без роста технологических госрасходов, благодаря которым государство способно придать необходимую направленность промышленной политике, изменить структуру производства с учетом реальной международной конкуренции и потребностей национальной экономики. Активная структурная политика требует планирования бюджетного дефицита. Предусматриваются необременительные источники покрытия дефицита, перераспределяются первичные доходы, которые традиционно используются менее эффективно, привлекается институт внутреннего госдолга. Из анализа опыта 90-х гг. прошлого столетия следует, что активными в приобретении ценных бумаг были владельцы финресурсов, не имеющие опыта рискованного инвестирования, но желающие получать высокие проценты на предоставленный в кредит капитал. По сути, государство использовало деньги тех, кто не имел опыта рискованного инвестирования и “рисковал” предоставлением денег в кредит под высокий процент, обусловленный значительной инфляцией и существенной ставкой рефинансирования. Естественно, что в ситуации резкого снижения объемов производства в большинстве отраслей иного выхода не было. Указанное относится к внутренним заимствованиям. Иное дело – рост внешних заимствований, совершенно неосмотрительное наращивание внешнего госдолга. Эта практика весьма скрупулезно и честно отражена в исследовании лауреата Нобелевской премии Д. Стиглица “Глобализация: тревожные тенденции”¹.

В 1990-е гг. ситуация складывалась тяжелая. Относительно объема ВВП дефицит федерального бюджета в 1994 г. достигал 10,5 %. Иначе и быть не могло. Глубочайший спад производства сопровождался резким снижением рентабельности производства, ростом процентных расходов, низкой доходностью местных бюджетов и неудовлетворительной собираемостью налогов вследствие развития бартерной формы расчетов. По причине необеспеченности расходов бюджетов первичными доходами и федеральный, и консолидированный бюджет не были подчинены росту инвестиционной активности, отодвигалось на будущее решение острых социальных проблем. К этому периоду относятся инициативы по приостановлению действия множества норм законов, гарантирующих соцзащиту. Изменение структуры расходов федерального бюджета по функциональ-

ному назначению предусматривалось не в пользу, а в ущерб финансированию реального сектора экономики. Расходы на национальную экономику росли медленно и непропорционально росту доходов федерального бюджета. Функциональная структура расходов федерального бюджета и до сих пор не отвечает задачам обеспечения экономического роста. В связи с постепенным ослаблением кризиса 1998 г. в бюджетной практике России в 2000-2007 гг. предусматривался растущий профицит. Позитивным являлось формирование в составе федерального бюджета начиная с 2006 г. Инвестиционного фонда с целью финансирования крупных инфраструктурных проектов на основе партнерства с частным бизнесом и регионами. Исполнение федерального бюджета в последний период кризисом 2008 г. период характеризовалось более значительным профицитом, чем предусматривалось. Указанное свидетельствует о заинтересованности проектов бюджетов по доходам. За 10 месяцев 2011 г. расходы федерального бюджета составили 7,84 трлн. руб., а доходы - 9,24 трлн. руб. Таким образом, за оставшиеся 2 месяца может быть (вернее, следует) освоено (освоить) 3,28 трлн. руб. бюджетных средств, или почти 30% годового плана².

Текущая бюджетная политика имеет много общего с политикой 90-х гг. прошлого столетия. Тогда следствием спада производства было сокращение доходов бюджетов и запуск механизма покрытия дефицита. Дефицит бюджета в 1990-е гг. формировался при расточительном использовании внешних заимствований, кредитов МВФ на навязанных условиях, одним из которых являлась оплата консультационных услуг экспертов международных финансовых институтов за счет кредитов. После кризиса 2008 г. федеральный бюджет исполняется с дефицитом, далее планируется его сокращение и обеспечение бюджетного профицита. Уже в 2011 г., по сообщению исполняющего обязанности министра финансов Российской Федерации А.Г. Силуанова, профицит федерального бюджета может сложиться на уровне 0,5 % ВВП³. В этой связи представляется важным выявление принципиальных изменений бюджетной политики в условиях предыдущего перехода от дефицитного бюджета к профицитному:

- профицит формировался при первичном дефиците. Внешние займы все в большей степени сменялись внутренними, причем последние являлись не краткосрочными, а долгосрочными (на начало 2004 г. облигации со сроком обращения от 5 до 30 лет составляли 455,8 млрд. руб. из общего объема внутреннего долга 682 млрд. руб). Государство настолько увлеклось размещением "долговременных" облигаций с низким доходом,

что в середине 2004 г. сумма выплат держателям гособлигаций превысила объем привлеченных денежных средств;

- профицит вместо дефицита формировался за счет отказа государства от полноценного финансирования бюджетной соцсферы, которая все в большей степени переходит на финансирование территориальных бюджетов и внебюджетные источники финансирования. Однако это уже вопрос нового качества бюджетной политики.

До настоящего времени неясно, как будет реализоваться принцип эффективности бюджетной системы, которую предлагается финансировать "по результатам". Не будет ли считаться "результатом" увеличение доли внебюджетного финансирования и практически "платного" оказания бюджетных услуг? Ведь "результат" можно трактовать как финансирование на рубль услуг. Если ставка будет сделана на повышение роли внебюджетных источников (средств населения) и сокращение бюджетных, качественные услуги социальной сферы для большинства населения окажутся недоступными. Порой несбалансированность бюджетной системы и неэффективность бюджетной политики обосновывается весьма своеобразной логикой. Факт наличия в России депрессивных регионов, имеющих уровень развития ниже среднего, объясняется политикой "экономического роста" без адекватного развития регионов, увеличением объема ВРП в них за счет доходов от экспорта энергоносителей. Услуги, предоставляемые бюджетным сектором, остаются дорогими и малоэффективными. Особенно значимым фактором неэффективной политики бюджетных расходов остается размещение госзаказов по монополюно высоким ценам с соответствующей "перекачкой" бюджетных средств в сферу корпоративного (частного) бизнеса. Качество жизни россиян при таком "росте" будет проявляться в сохранении большого числа регионов с низким уровнем развития, где до 15-40 % трудоспособного населения не имеет работы⁴.

Сложность прогнозирования динамики доходов в условиях действия конъюнктурных факторов роста ВВП (а в регионах - ВРП) не исключает получения дополнительных доходов. Рост доходов дает возможность увеличить наиболее значимые расходы, связанные с удовлетворением потребностей науки и образования, с обеспечением технологических прорывов, с повышением конкурентоспособности отечественных товаропроизводителей, с решением острых социальных проблем. Если доходы бюджета оказываются выше предусмотренных, существует реальная возможность активизировать инвестиционный процесс, особенно в инфраструктурных отраслях экономики. В мировой практике существует правило: если рост до-

ходов идет интенсивнее роста бюджетных расходов, то возможный профицит, формирующийся в процессе исполнения бюджета, становится основанием для внесения изменений и дополнений в ранее принятый закон о бюджете. В России тоже был опыт предусмотрительного распределения дополнительных доходов. В частности, в законах о федеральных бюджетах на 2000 и 2001 гг. предусматривались пропорции распределения возможных дополнительных доходов.

В настоящее время многие расходы бюджетной сферы финансируются по остаточному принципу, хотя налоги платят в расчете на выполнение государством возрастающего стандарта в оказании бюджетных услуг. Плательщики налогов практически оплачивают риски и платежи по неэффективно используемым госзаймам и дополнительным доходам от роста цен на мировых рынках энергоносителей, металла. И хотя благодаря высоким ценам на нефть внешние заимствования несколько были сокращены, внутренние растут. При этом особого оптимизма не вызывает тот факт, что государственные внутренние заимствования растут в долгосрочных формах заимствований и создаются предпосылки накопления массы внутреннего долга, перекладываемой на будущее поколение. Парадоксально, что при профиците государство (в условиях предыдущего перехода от дефицитного бюджета к профицитному) использовало источники покрытия дефицита. Получалось, что дефицит бюджета имелся, но маскировался тем, что в конечном счете вместо увеличения расходов, для которых в общем-то и формируются доходы, предусматривается профицит. В ближайшие годы основные трудности обеспечения прироста ВВП обусловлены состоянием технологической базы производства. Надежды на существенное обновление производственного аппарата не подкрепляются реальной политикой, поскольку инвестиции в основные фонды остаются недостаточными. В бюджетном секторе капитальные расходы составляют меньше 10 % к общей сумме расходов федерального бюджета. И хотя в доле бюджетного финансирования, "пропускаемого" через ФЦП, капитальные вложения увеличиваются, это значимо не изменяет ситуации, поскольку в госсекторе экономики масштабная замена изношенных основных фондов не осуществляется.

Дальнейший экономический рост возможен в рамках восстановления докризисного уровня производства и капиталовложений, которое по базовым параметрам воспроизводства основных фондов затянется еще надолго. Для создания условий динамичного роста необходимы инвестиции в пе-

редовые технологии, подготовку кадров и, следовательно, более разумное использование каждого рубля свободных финансовых ресурсов, в том числе и тех, которые будут формироваться в профиците. Учитывая, что критериями эффективности бюджетной политики являются полное использование бюджетного потенциала, рост расходов на социализацию экономики и развитие инвестиционной функции бюджетной системы, представляется целесообразным корректировку бюджетной политики осуществлять в направлениях:

- привлечения к экспертизе проектов федерального бюджета на среднесрочную перспективу ученых и практиков, предлагающих альтернативные меры, направленные на активизацию роста производства в важнейших отраслях национальной экономики;

- реалистической оценки внешнеэкономической конъюнктуры и динамики цен на энергоносители, благодаря которой обеспечиваются дополнительные доходы с их трансформацией в реализации масштабных социальных программ и в активную конкурентную стратегию в промышленной политике;

- увеличения в структуре расходов бюджета капитальных расходов, а также расходов, связанных с фундаментальными исследованиями, как базы инновационного процесса и активизации экономического роста в перспективе. Значимую часть средств необходимо направить на развитие науки, организацию фундаментальных исследований как единственную "опорную конструкцию" всего воспроизводственного механизма в условиях обостряющейся международной конкуренции;

- активного использования Инвестиционного фонда на инвестиционное кредитование структуроопределяющих отраслей экономики (наукоемкие технологии), утверждая его объем на уровне не менее половины "нестраховой" части Резервного фонда.

Таким образом, обеспечение сбалансированности бюджетной системы и эффективности бюджетной политики требует поиска перспективных механизмов, инструментов и дальнейшего совершенствования институтов, повышающих конкурентоспособность отечественной экономики в глобализирующемся мире.

¹ Стиглиц Д. Глобализация тревожные тенденции. М., 2003.

² Оперативный отчет об исполнении бюджета Федерального казначейства Российской Федерации.

³ URL: www.rg.ru "Российская газета" от 25 ноября 2011 г.

⁴ Там же.