

РЕЦЕССИЯ РОССИЙСКОЙ ЭКОНОМИКИ и бюджетная политика

В статье рассматривается явление рецессии российской экономики 2012—2014 гг., анализируется результативность макроэкономической политики, имеющей целью преодоление рецессии, центральное место в которой занимает бюджет. Формулируются общие проблемы бюджетной политики, даются предложения по снижению неэффективности бюджетных расходов, стимулированию государственных инвестиций, приоритетных направлений бюджетных расходов для российской экономики. Определена функция финансового контроля как условия повышения эффективности бюджетного устройства и бюджетной политики, обозначены основные критерии оценки эффективности деятельности Счетной палаты Российской Федерации.

Европейский банк реконструкции и развития (ЕБРР) ожидает замедления экономического роста в России в ближайшей перспективе и прогнозирует рецессию в экономике РФ весной 2015 г. В сентябре 2014 г. ЕБРР ухудшил прогноз по динамике ВВП России в 2015 г. По их оценке ожидается снижение ВВП на 0,2% вместо ожидавшегося ранее роста на 0,6%. В свою очередь Минэкономразвития прогнозирует рост ВВП в 2015 г. на 1,2%. Под прогнозом ЕБРР имеются основания. Проблема только в том, что российская экономика уже находится в рецессии, а не стагнации как хотят представить ситуацию уже более года. Обратим внимание на официальные данные состояния экономики России: средний темп экономического роста в 2012 г. составил 3,4%, в 2013 г. — 1,3%, в 2014 г. — 0,7%. В первом квартале 2012 г. рост составил 4,8%, в четвертом квартале того же года — 2,1%. В первом квартале 2013 г. — 0,8%, в четвертом квартале — 2%. В первом квартале 2014 г. — 0,9%, во втором квартале — 0,8%, в июне — июле — (–0,2%). Таким образом, с 2012 по 2014 гг. идет планомерное замедление темпа роста экономики. Рецессия — это типичное сокращение (замедление) темпа роста, а стагнация (дословно, «стоячая вода») — отсутствие роста, когда темп не изменяется. Стагнация охватывает обычно длинные интервалы времени, а рецессия может предполагать и небольшой спад (около или чуть более полугода), предвеляя депрессию.

Наблюдается также увеличение темпа инфляции в России: в 2012 г. средний показатель — 5,1%, в 2013 г. — 6,8%, в 2014 г. — 7,1%, хотя по последним данным возрос до 8,5%. Причиной ускорения инфляции является не только девальвация, но и затратные механизмы в экономике, возможно и «санкционное» влияние на экономику и др. Таким образом, при замедлении темпа, свертывании отдельных производств, росте безработицы и инфляции имеется типичная стагфляция. Но бюджет на 2015—2017 гг. как будто

не видит этих процессов. Это поразительно, но факт. Планируемый рост инфляции на 2015 г. — примерно 6,5% с дальнейшим снижением до 5—5,5% и даже до 4, 5% в последующие годы. При сохранении «антиинфляционной» политики Центробанка, являющейся в действительности проинфляционной, такой результат невозможен. ЦБ повышает цену кредита. При этом неявно полагается, что, увеличив одну из цен, снизится темп инфляции. Надежда на такой исход связана с ограничением кредита с помощью повышенной его цены, тем самым, ЦБ подчеркивает, что через процентную ставку он подавляет инфляцию, ограничивая доступ к деньгам в экономике, делая эти деньги дорогими, то есть, действуя в рамках «монетаристской парадигмы». Этот подход ЦБ уменьшает объем денег в экономике и реальном секторе. Однако причина российской инфляции — не избыточное количество денег, причина не имеет монетарного характера, чтобы ограничивать именно деньги, повышая процент.

Что делали западные страны в период кризиса 2007—2009 гг.? Они снижали процентную ставку почти до нуля, имея инфляцию 3,4% — 5%. Реальная ставка процента по существу была отрицательной. В силу этого, правительства поддерживали банковскую систему, не повышая ставку процента. Но если ее и увеличивали, то несущественно. Конечно, когда ставка была 0,2—0,3% ее увеличили до 1%, казалось бы, в пять раз. Однако сама ставка низка, а рентабельность обрабатывающих секторов экономики составляет 8—10%, иногда до 15%. Российская банковская система имеет в активах 55—60 трлн руб., но инвестирует всего лишь 1 трлн. Поэтому проблематично осуществлять поддержку банковской системы, а по существу не применяются инструменты, которые имели бы антирецессионную направленность.

Недостаток инвестиционных расходов выступает одним из определяющих факторов замедления экономического роста в России. Норма накопления

довольна низка. Инвестиции составляют всего 19% ВВП. В развитых странах норма накопления доходит до 30% иногда до 32—35%. Инвестиции в новые фонды, технологии и формируют эту норму. Как с высочайшим износом российских фондов нарастить новые фонды, как поднять норму накопления? Если все закупить по импорту, возникнет привязка к комплектации иностранных поставщиков. Создание новых фондов на старом основном капитале ограничивает возможности быстрого развития, тем более, когда существуют технологические разрывы, затрудняющие развертывание серийного производства. Выходом могут стать государственные инвестиции, осуществляемые по разным направлениям и, в частности, в государственном секторе.

Однако возникает проблема распределения бюджетных инвестиций. «Проектный подход» оказывается не самым эффективным способом определения бюджетных расходов, поскольку текущее состояние объекта может резко понизить эффективность использования выделенных финансовых ресурсов. Отбор отдельных инвестиционных проектов на финансирование является низко продуктивным, так как проект (и процедуры его подготовки) может создавать ожидания хороших перспектив его реализации, но в процессе реализации потерпеть фиаско.

Возможна и другая ситуация. Проект в процессе реализации оправдывает позитивные ожидания, но их не оправдывает предприятие в целом, у которого этот проект не является единственным и которое становится, например, банкротом, в то время как уже получило и израсходовало определенную часть причитающихся по данному проекту финансовых средств. Именно поэтому рассмотрению подлежат целиком инвестиционная программа предприятия, осуществление которой кардинальным образом способно изменить (или не изменить) параметры эффективности его хозяйственной деятельности.

Если имеется N фирм (инвестиционных программ), каждая программа состоит из n проектов, каждый из которых в год t (инвестиционная программа рассчитана на срок T) характеризуется определенным коэффициентом отдачи на совершенные затраты, то ищется средний коэффициент отдачи по всей инвестиционной программе за каждый год, по всем предприятиям, претендующим на выделение финансовых ресурсов. Далее производится портфельный анализ инвестиционных программ вошедших в портфель предприятий. Полученная структура портфеля для данного ожидаемого совокупного дохода от реализации портфеля сопоставляется с требуемыми величинами инвестиционных средств на каждую программу. Если полученная величина инвестиций на программу больше требуемой, то имеется избыток средств, который необходимо использовать альтернативно. Когда полученное значение инвестиций меньше требуемой суммы, конкретная программа не проходит данного теста, однако некоторые ее проекты вполне могут быть профинансированы. Тогда сопоставляется сумма инвестиционных затрат на проект с полученной суммой возможных инвестиций программы и проходит проект покрывающий эту сумму.

Возможно использовать такой портфельный анализ и отдельных проектов, когда имеется отчетливая зависимость между величиной единовременных затрат, объемом производства, который полностью потребляется рынком, величиной условно постоянных затрат, переменных затрат. То есть предполагается, что с уменьшением (увеличением) величины инвестиций будет уменьшаться (увеличиваться) объем производимой и потребляемой рынком продукции. Для России и ее государственного бюджета в приоритете должно быть финансирование серийных производств высокой добавленной стоимости с высоким коэффициентом локализации в обрабатывающих секторах, имеющих перспективу для внутреннего и внешнего рынков (с финансированием международной патентной защиты).

Увеличение государственных инвестиций предполагает изменение соответствующих акцентов бюджетной политики и даже бюджетного планирования (бюджетного устройства). Это необходимо для решения задач индустриализации экономики и преодоления сырьевой зависимости. Данное условие становится принципиально важным, поскольку при множественных коррекциях бюджетного процесса, предложениях по изменению закона о бюджете, улучшению контроля и т. д. общая и главная парадигма бюджетной политики остается по сути неизменной более двух десятилетий, предполагая лишь косметические изменения. Это находит отражение в следующих трех базовых позициях.

Во-первых, приводимые правительством принципы формирования бюджета справедливы, однако расходы бюджета детерминируются фискальными ограничениями, а распределение расходов — социально-экономическим эффектом, который связан с этими фискальными ограничениями и ими же и определяется, что в общей постановке бюджетных задач не учитывается. Таким образом, бюджетная логика не превосходит этих фискальных ограничений, которые динамически изменчивы, но в значительной части определяются стереотипными установками самого правительства. Важно исходить из необходимости преодоления этих фискальных ограничений, выяснения их природы в экономике (включая нормативную) и связи бюджетных назначений с целями развития страны. Так называемое контрциклическое регулирование привязывается к колебаниям цены на нефть, по сути, к циклической динамике и к внутренним процессам экономического развития России не имеет отношения.

Во-вторых, сохраняется сугубо «монетаристский подход», сводимый к необходимости обеспечения бездефицитности бюджета и к формированию расходов бюджета по доходам и по расширению налогооблагаемой базы. При этом основная идея достижения макроэкономической стабильности и сбалансированности бюджета предопределяет все решения и возможности бюджетных расходов, не считаясь с состоянием конкретных финансируемых из бюджета подсистем экономики. Однако такой подход приводит к тому, что отсутствует, в большей части, анализ того, насколько бюджет государства выполняет монетизирующую

функцию, даже при наличии введенного бюджетного правила, которое никак не влияет на исполнение этой центральной функции бюджета. Влияние на экономику денежно-кредитной и бюджетной политик состоит в монетизации соответствующих субъектов хозяйственной деятельности, только каналы этой монетизации, мультиплицирующий эффект — различные.

В-третьих, стратегия реализации бюджетной политики предполагает определение направлений расходов, что выполняется нормативно: диверсификация экономики и ее модернизация, социальные обязательства и качество государственных слуг, обновление инфраструктуры (укрупненные разделы-направления приоритетных бюджетных расходов). Против таких общих разделов невозможно возразить. Однако, что стоит за этими позициями, что «внутри» каждой из них — это определяющий вопрос, который требуется раскрыть точно в рамках конкретизации мер бюджетной политики и определения размера бюджетных назначений (структуры бюджета).

Таким образом, развитие бюджетной политики должно осуществляться в рамках шкалы «потребности — возможности — результаты», а не только по результатам. Управление дефицитом должно быть привязано к этой же схеме, поскольку выделять финансы в щадящем режиме, с подчинением цели бездефицитности и макроэкономической стабильности, может означать консервацию отсталости, что снижает эффективность результатов по бюджетным назначениям в будущем. Для этого важно учитывать потребность и возможность развития объекта, получателя бюджетных средств, а также, безусловно, результаты, кои оценивать с используемыми методиками бюджетной эффективности, учитывая и социальную и экономическую (экологическую) эффективность, представляя эффективность как динамически изменяющийся параметр, когда неэффективное сегодня, становится эффективным завтра, иногда даже без дополнительных ресурсов. Такие эффекты трудно учесть. Однако бюджетное планирование должно быть как можно более долгосрочным, чтобы продуктивно использовать такие эффекты.

Бюджетные возможности всегда определяются текущим состоянием экономики, в частности, налоговой системой (институты налогообложения). Если имеющиеся активы, секторы, виды деятельности могут принести некоторый доход D , то только часть его может быть аккумулирована в бюджет и использована для расходов по различным направлениям (объекта экономической системы).

Современная бюджетная политика в России, исходя из перечисленных общих задач и сложившихся условий, должна предполагать выделение финансовых назначений согласно следующим неотложным приоритетам (для предприятий и организаций государственного сектора):

— создание стабильно развивающихся государственных инновационных предприятий, работающих с использованием патентного фонда России, обеспечивающих серийный выпуск качественной новой продукции различного назначения;

— возврат кадров (инженеров и специалистов) в реальный сектор экономики, как условие реализации программ развития;

— особый подход в отборе исполнителей госбюджетных работ (цели государства явно не совпадают с целями частного бизнеса), который бы предотвратил неразборчивость в этом деле, что особо проявляется в системе электронных торгов («измельчение» лотов и тендеров) и снижает эффективность бюджетных расходов.

Государственные предприятия должны отвечать новым требованиям по эффективности использования бюджетных средств, которые составляют базу их развития и функционирования. К ним следует отнести:

— инновационные фирмы, имеющие собственные КБ и проводящие полномасштабные НИОКР по своему направлению;

— средние по количеству занятых и величине капитала в основной массе предприятий, специализированные на одном — двух продуктовых направлениях, являющихся безусловными (принятыми путем приоритетных исследований и научного отбора) приоритетами государства;

— предприятия, отказавшиеся от полного цикла производства в пользу широкой кооперации с подобными специализированными государственными фирмами (в случае создания полноценного внутреннего отечественного рынка элементной базы, комплектующих, узлов и деталей машин — поддетальная специализация производства);

— фирмы, имеющие качественный и структурно укомплектованный кадровый состав, получающий высокую заработную плату и полный социальный пакет услуг;

— предприятия, обеспеченные самым современным оборудованием, программными продуктами, обладающие высокой организацией труда;

— предприятия, разрабатывающие и реализующие перспективные планы своего развития на основе расширения производства востребованной в стране и конкурентоспособной на мировом рынке продукции.

Чтобы понизить неэффективность бюджетных расходов, необходимо применить совокупность решений, касающихся реализации планов развития государственного сектора. К ним можно отнести:

1) отказ от проведения торгов по самым критичным направлениям; распределение заказов непосредственно на априори эффективных госпредприятиях; сокращение времени и расходов на торги (проблема: торги, тендеры, конкурсы — это все потеря эффективности, неоправданные издержки, не выявляющие эффективного результата и не снижающие коррупции при распределении бюджета);

2) беззалоговая система контрактации госзаказов, увеличивающая издержки и сроки (проблема: залоговые обеспечения контрактов необоснованно завышены, неравный доступ и коррупция);

3) упрощение и контролируемость налогообложения; единая система бухгалтерского и статистического учета (проблема: разные системы налогообложения у исполнителей по НДС, прибыли и т. п.);

4) государственный контроль качества продукции (проблема: разные службы качества, системы менеджмента качества или вообще их нет у исполнителей бюджетных работ, которые могут выиграть торги);

5) упрощение процессов планирования и отчетности по выполняемым работам (проблема: разные подходы, необходимые — единые, что повысит эффективность использования бюджетных средств);

6) неразрывность, равномерность по периодам и соблюдение плановых объемов денежных поступлений из бюджета (проблема: финансы поступают неравномерно в течение года, общее смещение — к четвертому кварталу);

7) гибкость корректирующих действий, изменений планов и программ при государственной необходимости (проблема: невозможно отклониться от условий контракта или изменить их при нежелании «стороннего» исполнителя).

Таким образом, структуризация расходов бюджета, подходов к регулированию и управлению в государственном секторе представляет собой существо бюджетной политики, определяя ее эффективность. Мультипликация расходов по разным направлениям бюджета различна. Это и создает необходимость не только определения «правильной» структуры бюджета, но и обоснования этой структуры величиной мультипликатора и социальной значимостью предпринимаемых расходов, а также обеспечения эффективного контроля расходования бюджетных средств и санкций за нарушения бюджетной дисциплины.

Государственный контроль является определяющим условием эффективности бюджетной политики. Финансовый контроль государства обеспечивает соответствие планов и фактических результатов, что является необходимым условием принятия обоснованных управленческих решений, главной предпосылкой эффективного стратегического планирования. Государственный финансовый контроль призван исключать ошибки в бюджетной и финансово-экономической сфере, а значит, выполнять функцию обеспечения бюджетной эффективности, определять направления совершенствования бюджетного устройства и процесса.

Кроме того, хорошо функционирующая (организованная) система государственного финансового контроля должна способствовать реализации принципа социальной справедливости на практике. Результативность такого рода деятельности (по государственному финансовому контролю) можно оценить при помощи финансовых и (или) других количественных показателей, таких как:

— выявленный объем средств, использованных с нарушениями законодательства;

— размер возмещенного ущерба, включая величину отношения возвращенных государству средств к затратам на функционирование контрольного органа (Счетной палаты РФ);

— количество подготовленных представлений и предписаний;

— количество случаев с возбуждением уголовных дел;

— величина отношения числа выявленных нарушений, по которым удалось вернуть финансовые средства в казну государства к общему числу нарушений и др.

Конечно, повышение эффективности управления бюджетом и контрольных функций государства полезно, но напрямую это не связано с экономическими изменениями, возникшей рецессией, причины которой сосредоточены в структуре российской экономики, неверном стимулировании экономического роста, даже выборе его факторов, после девальвации конца 1990-х годов при верном выборе вектора стимулирующей бюджетной политики. Повысить влияние бюджетной политики на развитие российской экономики можно за счет изменения идейной основы формирования бюджета и структуры его расходов. По существу решение такой задачи сведется не только к обоснованию наиболее приемлемой (исходя из приоритетов) структуры расходов, но и к тому, чем обеспечивать эти расходы, только лишь доходами и какими именно. Понадобится оптимизация налоговой системы, исследование чувствительности ВВП к различным ставкам налогов и всей налоговой структуре. Нужна будет и оценка чувствительности динамики ВВП к тем финансовым ресурсам, которые накоплены в соответствующих фондах и в каком-то объеме могут быть задействованы по направлениям расходования.

Разумеется, от выбора направлений финансирования будет зависеть эффективность его использования, которую необходимо будет оценивать интервалом, превышающим годовую, а по отдельным направлениям, вероятно, и трехлетний бюджет. Текущее формирование денежно-кредитной и бюджетной политики, которые должны быть согласованы, не может не учитывать следующую логическую последовательность этапов: 1) данные виды политики должны противодействовать дальнейшему снижению темпа экономического роста (исключить отрицательную область ВВП — спад); 2) меры политики должны обеспечить увеличение темпа экономического роста. Однако основной вопрос остается открытым, возможно ли обеспечить запуск новых факторов экономического роста только методами монетизации экономики, то есть, исключительно за счет изменения денежно-кредитной и бюджетной политики, которые должны быть синхронизированы. Учитывая состояние институтов и структуры, видимо, различные виды политики должны быть согласованы и направлены на решение центральных задач, поставленных политическим руководством страны.

Олег СУХАРЕВ,

доктор экономических наук, профессор,
заведующий сектором Институционального анализа
экономической динамики ИЭ РАН