

Сухарев О.С.

д.э.н., проф. зав. сектором Институционального анализа
экономической динамики ИЭ РАН

Sukharev O.S.

Dr., prof. IE of RAS

ИНФЛЯЦИЯ, ДЕВАЛЬВАЦИЯ И БЮДЖЕТНАЯ ПОЛИТИКА

Аннотация В статье рассматривается явление рецессии российской экономики 2012-2014 гг., даётся анализ результативности 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, приоритетные направления бюджетных расходов для российской экономики. Определена функция финансового контроля как условия повышения эффективности бюджетного устройства и бюджетной политики, обозначены основные критерии оценки эффективности деятельности контрольного органа.

Ключевые слова: инфляция, девальвация, рецессия, инвестиции, бюджетная политика, цели и приоритеты развития

INFLATION, DEVALUATION AND FISCAL POLICY

Abstract This article deals with the phenomenon of the recession of the Russian economy in 2012-2014., Given the impact analysis of macroeconomic policy, which aims to overcome the recession, the central place in which occupies the budget. Formulate common problems of fiscal policy, are suggestions for reducing inefficiencies budget expenditures, encourage public investment priorities for budgetary expenditures for the Russian economy. We define the function of financial control as conditions improve the efficiency of budget system and fiscal policy, identified the main criteria for evaluating the effectiveness of the Accounts Chamber of the Russian Federation.

Keywords: inflation, devaluation recession, investment, fiscal policy, development goals and priorities

1. Инфляция и девальвация:

функционирование экономики при высоком проценте

Инфляция и девальвация оказывают сильное влияние на экономику. Причём это влияние распространяется на работу основных институтов и экономическую структуру. Самым опасным в институционально-структурном смысле выступает так называемая спираль инфляция-

девальвация, которая для экономической системы становится неким правилом его функционирования. Эта опасность состоит в том, что инфляция приводит к девальвации национальной валюты, а девальвация через некоторый лаг времени обеспечивает основную подпитку в области повышения цен (инфляции), создавая на следующих этапах благодатную почву для очередной девальвации. Конечно, масштаб падения национальной валюты оказывает определяющее влияние на экономику. Обычно в плохих экономических учебниках даётся определение инфляции, как общего повышения уровня цен в экономике. Однако, вспомнив работу Густава Касселя по инфляции и валютному курсу, нужно отметить, что, если общее повышение уровня цен происходит соразмерно с ростом товарной продуктовой массы и транзакций в экономике, но при этом не вызывается обесценивание денежной единицы страны, то в этом случае повышение уровня цен лишь условно можно именовать инфляцией, так как обесценивания денежной единицы не происходит. Подлинная инфляция - это повышение уровня цен, приводящее к обесцениванию денежной единицы. Иными словами, за одну денежную единицу можно купить всё меньше товаров и совершить меньше транзакций.

Крупная девальвация приводит к увеличению цен на импорт, что усиливает импортированную инфляцию и способствует повышению общего уровня цен и обесцениванию рубля. Такой эффект особенно высок для страны, которая сильно зависима от импорта (оборудования, комплектующих – средств производства, интеллектуального капитала, продовольствия), причём, если девальвация происходит на значительную величину (скажем на 30% в течение короткого периода времени), то величина поступающего в страну капитала (величина не успела измениться на коротком интервале), выраженного в национальной валюте, возрастает, поскольку национальная валюта обесценилась. В связи с тем, что этот капитала не может быстро найти точки своего приложения – это также способствует росту цен внутри страны.

Денежные власти любой страны отвечают за инфляцию (контроль за уровнем цен внутри страны), но они, как правило, могут эффективно воздействовать только на монетарные факторы, вносящие вклад в инфляцию, потому, что в институциональном смысле являются монетарными организациями, и функционально (законодательно) отвечают в основном только за эту часть инфляции. Центральные банки, как правило, не контролирует немонетарные факторы инфляции, так как они связаны со структурой экономики, монополизмом, совокупной производительностью, технологичностью экономики и т.д. Хотя в некоторых странах законодательно для Центрального банка закреплена функция влияния на экономический рост и занятость. Иной вопрос, каким образом (методами) эта функция реализуется на практике. Центробанк может влиять на ситуацию на валютном рынке и на объём денежной массы в обращении.

Если Центральный банк проявляет пассивность и не сдерживает сильную по некоторым причинам девальвацию (при наличии резервов и

иных инструментов сдерживания), значит, он фактически соглашается с импортированной частью инфляции. В таком случае, повышение ставки процента, которое осуществляется нормативно (ставка процента в таком случае не является отражением сочетания спроса и предложения кредита/денег в стране, либо спроса и предложения различных видов капитала) означает одно – монетарное сдерживание инфляции, с которой вначале денежные власти согласились, не предпринимая попыток сдержать девальвацию (либо эти попытки были заведомо неэффективны), причём инфляция не имеет монетарной основы, а также провоцирование стимула для спекулянтов в виде высокого процента снизить объём игры на валютном рынке, перебросив ресурсы в банковский сектор и на финансовый (фондовый) рынок по более высокой ставке, и, кроме того, сделав обесценивающуюся национальную валюту относительно дорогой (подчеркнём опять - нормативно). Если такой способ действует незначительный промежуток времени, то, во-первых, он способен сократить объём спекуляций, во-вторых, не ликвидирует длительной психологической установки на спекуляцию. Психологические мотивы игроков могут оказаться не короткими, они могут быть длительными, корректируемыми в зависимости от решений правительства либо денежных властей. Поэтому при достаточном объёме ликвидности, выраженной в национальной валюте, короткое повышение процентной ставки с дальнейшим её снижением, что будет закономерным решением, приведёт к возобновлению спекулятивной игры, хотя и не в том же, но тоже в существенном объёме, способном вызвать пролонгацию девальвационного эффекта.

Каким образом экономика реагирует на «шоковое» изменение (повышение) ставки процента. Выделим несколько значимых позиций.

1. Повышение цены кредита не может рассматриваться как антиинфляционное действие, поскольку это удорожание всех видов денег по цепочке. Конечно, если бы инфляция ускорялась по сугубо монетарной причине, то было бы разумно для противодействия инфляции провести удорожание денег, связанное с повышением процентной ставки. Но когда инфляция в своей основе имеет явные немонетарные факторы, которые связаны неким образом (слабо исследованным) с монетарными компонентами, подавить её сугубо монетарными инструментами, да ещё до параметров, которые ещё не видела экономическая история данного государства (например, до 4%), и который не отвечает структуре экономики, является задачей, противоречащей логике и подлинной оценке факторов развития этой системы. Поэтому повышение ставки процента не решит проблемы инфляции, но с неотвратимостью подорвёт развитие обрабатывающих секторов и снизит темп экономического роста данной страны, при проведении денежно-кредитной политики указанного типа (произойдёт сокращение инвестиций, с вытекающим влиянием на темп роста и качество хозяйственного развития).

Более того, нужно отметить, что нормативное и высокое повышение ставки процента способно быстро подорвать кредитную основу развития

многих видов производств, которые развиваются на основе получения кредитов, обеспечивающих поступление так называемых оборотных средств данных экономических агентов. При резком повышении процентной ставки, через очень незначительный по продолжительности промежуток времени, возникает острая проблема обслуживания таких кредитов и получения следующих кредитов. Агенты лишаются оборотных средств и останавливают многие виды своих производств, либо вместо подобной остановки вводят различные суррогатные схемы взаимодействия со своими заказчиками, которые являются реактивными процедурами на вводимые денежными властями шоковые ограничения ликвидности. Возникает ситуация, что одни действия в рамках денежной политики, приводят к свёртыванию других действий, связанных с функционированием конкретных экономических агентов. Тем самым, подобные методы денежно-кредитной политики отрываются от задач развития экономики, не учитывают того элементарного факта, что экономика является управляемой и многоцелевой – многоэлементной системой.

2. Обрабатывающие секторы экономики лишаются кредита. Стоит ожидать затруднение в выдаче потребительских кредитов под высокий процент. Особый интерес связан с наблюдаемым эффектом (на примере российской экономики), когда относительно высокий процент не является источником привлечения капитала извне, также он ощутимо не тормозит и отток капитала из страны. Иными словами, экономическая система, капитал, показывает нечувствительность к повышению процента, причём, совсем не значит, что снижение процента резко усилит отток капитала и сократит приток капитала извне. На каком-то интервале времени капитал оказывается не чувствительным к процентной ставке. Конечно, разные процентные ставки связаны с разными видами капитала, поскольку он не однороден, однако, если ставка рефинансирования банковской системы, которая должна являться центральным параметром денежной политики в стране (один из инструментов, влияющим на процесс создания денег в экономике), задающим по существу изменение всех иных ставок процента, не определяет поведение капитала на каком-то обозримом отрезке времени, релевантным с точки зрения осуществления экономической политики и экономического развития, то это новое состояние экономики, новое свойство, пусть и появляющееся на ограниченном отрезке времени. Несмотря на ограниченность данного отрезка времени, подобное свойство может сильно повлиять на развитие экономической системы, в частности, инвестиции и темп роста.

Если процент в стране относительно высокий, то экономические агенты – банки, корпорации, частный бизнес занимают за рубежом под низкий процент. Эти кредиты размещаются внутри страны в секторах, дающих наибольшую отдачу, и участвуют в спекуляции, порождая смену периодов относительно ревальвации и девальвации национальной валюты. Когда осуществляется рост частного внешнего долга, при соответствующих институтах, это может действовать проревальвационно, при погашении долга

или выплате процентов увеличивается спрос на иностранную валюту на валютном рынке такой страны, что провоцирует девальвацию её национальной валюты. Учитывая, что частные заёмщики имеют валютные депозиты, займы могут не приводить к существенной ревальвации, а вот выплата долга и погашение процентов при росте самого внешнего долга (обязательств этих агентов перед иностранными кредиторами) могут породить ситуацию, когда валютные депозиты остаются в неприкосновенности, а рублёвая ликвидность обменивается на валюту (дополнительно), чтобы погасить внешний долг, что способно вызвать довольно ощутимое девальвационное давление, вместе со многими иными факторами. Возникает эффект усиления всех факторов девальвации. Тем самым девальвация по величине в общем итоге превосходит вероятную ревальвацию. При положительном чистом экспорте, который создаёт главное условие для оттока капитала из страны в объёме положительного сальдо, условия для сильной девальвации могут образоваться только по причине сильных спекулятивных мотивов, своевременное непогашение которых говорит о несбалансированности политики регулирования валютного, финансового и денежного рынка, по сути, о недостатках в институциональной основе проводимой денежно-кредитной и финансовой политики.

3. Высокий процент в стране (сильно превосходящий средне мировую ставку и в несколько раз ставку рефинансирования развитых стран, доминирующих в мировой экономике, например ФРС США, процентную ставку ЕЦБ), порождает институциональное закрепление так называемого «валютно-процентного рычага». Его основное действие описано в предыдущем пункте: осуществляются займы за рубежом под относительно низкий процент, эти деньги пускаются, как правило, в спекулятивный оборот для быстрого обогащения, либо секторы быстрой отдачи (под сырьё, либо покупку импортного оборудования для добычи сырья), тем самым, возрастает частный внешний долг страны¹. Почему же повышение процента не привлекает иностранный капитал, и не задерживает свой собственный капитал. Потому что институционально и структурно (включая различные виды инфраструктуры) блокировано размещение капиталов в стране, поэтому капитал уходит, не прельщаясь даже быстрым доходом (хотя в спекулятивных секторах он чувствует себя комфортно). Все виды капитала при сложившихся институционально-структурных факторах – чистый и криминальный капитал – покидают страну, поскольку за рубежом

¹ В России частный внешний долг вырос с 432 примерно до 750 миллиардов долларов с 2010 – 2014 гг. Отток капитала постоянно увеличивался с 45-60 до 125-130 миллиардов долларов в 2014 году. По данным Минэкономразвития в 2015 году отток уже составит 90-100 миллиардов долларов. Следовательно, относительно высокий процент в стране не тормозит отток капитала, который превышает сальдо по чистому экспорту. При этом ощутимого роста притока капитала в виде инвестиций также не отмечается, потому что под высокий процент капитал может быть размещён только в финансовых институтах, инвестиционный же процесс внутри такой страны при проценте, превышающем в несколько раз процентные ставки развитых стран и среднемировую ставку, сворачивается, что отторгает иностранных инвесторов, потому что не может найти точек приложения отечественный внутренний капитал.

благоприятнее условия для его вложения, причём в неспекулятивных секторах экономики. Это обстоятельство становится определяющим фактором развития капиталистической системы при высоком проценте (когда ставки процента выше среднемировой процентной ставки). Мобильность капитала ограничена различными институтами национальных экономических системы, которые взаимодействуют и мировой системы (международные договора, в частности, по валютной системе, организации, в частности, ВТО и др.)

4. Для того, чтобы утверждать, что повышение процентной ставки снизит инфляцию, нужно иметь расчет так называемого коэффициента эластичности инфляции по проценту. Осуществляя этот расчёт, необходимо показать, что повышение процентной ставки приведет к снижению инфляции на 2,3,...n процентных пункта. Когда же нет оценок эластичности инфляции по инфляции (как и по величине денежной массы M_2 к ВВП – параметру монетизации экономики, как и чувствительности на девальвацию – импортированная инфляция), то трудно принимать эффективное решение по противодействию инфляционного всплеска, не имея полной картины по его природе. Часто приходится слышать от макроэкономистов, будто бы одной из весомых причин недостаточного роста/развития является низкая норма накопления. Эта причина называется и относительно современной России - инвестиции составляют всего 19% ВВП, а норма накопления еще ниже, хотя у развитых стран она доходит до 30% иногда до 32-35%. Норма накопления – это инвестиции в основной капитал, который представлен базовыми устройствами, оборудованием, новыми технологиями. Очень важную роль играет не столько норма накопления, сколько качество капитала, воплощённого в этой норме. В развитых странах это качество высоко и капитала периодически обновляется, а сама норма накопления является относительно стабильной величиной, чему способствует соответствующая организация финансовых институтов, включая банки, страхование и т.д. Если фондовая база экономики сильно изношена, то вне зависимости от того, какова доля этих фондов в продукте, возникают очевидные ограничения создания новых фондов, когда средства производства для их создания изношены. Однако, как повысить норму накопления? Если всё большую часть дохода тратить на закупку новых технологий и фондов за рубежом, эта норма может возрасти, но она не составит гарантии дальнейшего устойчивого роста/развития экономики, поскольку при закупке фондов по импорту (несмотря на очевидные ограничения самого акта такой покупки), возникнет зависимость по фондам и их комплектующим от иностранных поставщиков. Это институциональное обстоятельство, не отражаемое в величине, цифре нормы накопления, способно стать весомым лимитом экономического развития.

5. Обобщение опыта экономической политики развитых стран за последние четверть века, показывает, что при рецессионных² проявлениях в экономике в качестве реакции на них происходило существенное снижение базовых процентных ставок. Тем самым недостаток совокупного спроса, компенсировался смягчением денежно-кредитной политики. При снижении цены на нефть, вызванном превышением предложения над спросом (при рецессии), возникает благостная ситуация, когда снижение издержек по экономике (при высоко конкурентной её структуре) оживляет производство, что подкрепляется институционально снижением ставок процента. Именно так в кризис 2007-2009 гг. западные развитые страны реагировали на кризис экономики – процентная ставка была снижена до крайне низких величин, меньше 1%, при этом, инфляция была выше, так что возник эффект отрицательной реальной ставки процента, при котором закономерным стало спасение банковской системы этих стран. Были осуществлены соответствующие инъекции в банковскую систему, чтобы обеспечить её должной ликвидностью и фактически компенсировать отрицательную реальную процентную ставку³.

6. Политика высокого процента и монетарных рестрикций (мягких или жёстких – совершенно не важно) создаёт общие стимулы у агентов использовать дороговизну денег (капитала) в своих целях, то есть, жить на процент. Это приводит, при прочих равных, к росту сбережений, а при структурной и институциональной неэффективности экономики (выражающейся в соответствующем состоянии банковской и финансовой систем) формированию транзакционной (спекулятивной) экономики, за счёт возвышения доли соответствующих секторов (видов деятельности), при снижении доли иных видов (производственной) деятельности. Следовательно, одним из важнейших институционально-структурных модификаций экономики, чтобы обеспечить развитие производительных

² Под рецессией понимается явление планомерного снижения экономической активности с устойчивым замедлением темпа роста до нуля и вероятным небольшим спадом не менее полугодия (обычно принимают до минус 1%). Однако, существует не вполне точные трактовки (хотя любое определение в науке условно), что рецессия - это обязательный слабо отрицательный темп роста не менее полугодия, обычно до минус 1%. Такое представление о рецессии не является точным для современной экономики, так как, устойчивое снижение темпа роста, при свёртывании экономической активности, для развитых экономических систем, демонстрирующих темп роста обычно от 1, 5 до 3, 5 %, является существенным кризисным проявлением в их развитии. Иногда рецессию трактуют как небольшой спад производства или снижение темпа роста производства, но обязательно при нулевом темпе роста ВВП. В теории цикла трактовки рецессии отличались скажем у Бернса и Митчелла, а также Шумпетера. Судя по приводимому Шумпетеру графику, рецессии вполне можно трактовать как устойчивое замедление темпа роста, когда параметр темпа находится в положительной области. Другое дело, что объяснение, связанное с изменением численности занятых и изменением её темпа как характеристика рецессии при современной институциональной организации рынка труда и структуре экономики, может не отражать – не характеризовать подлинного снижения экономической активности, предшествующего депрессии, так как рецессии это фаза цикла, предшествующая депрессии.

³ Однако, в России реальная ставка процента в этот период всегда была положительной, именно в силу политики повышения номинальной ставки процента как реакции на кризис. Иными словами, денежные власти России действовали как антитеза денежно-кредитной политики западных развитых стран, тем самым, формируя и институционально закрепляя названный валютно-процентный рычаг, увеличивающий финансовую и структурно-технологическую зависимость российской экономики от экзогенных центров экономической власти.

видов деятельности, является изменение указанного условия – возникшего свойства экономической системы. Трансакционные секторы функционируют в режиме «незаслуженной» рентабельности, когда существенная часть прибыли является незаработанной (созданной), а составляет спекулятивную надбавку, получаемую за счёт вымывания ресурсов из деградирующих иных видов деятельности (секторов экономики).

7. Экономическая система в зависимости от загрузки обрабатывающих мощностей, может по-разному реагировать на антиинфляционную и антидевальвационную политику. Если присутствует избыток производственных мощностей⁴, и норма сбережения превосходит норму накопления⁵, то при высоком проценте названные соотношения с высокой вероятностью сохранятся. Другой вопрос, что эти свободные мощности могут на самом деле существовать только на бумаге, по цифровой оценке, а на практике, быть не пригодны к загрузке. Иными словами, во-первых, важна пригодность свободных мощностей (при их наличии) для развертывания серийных производств необходимого качества (обеспечиваемая состоянием самих мощностей и их недозагрузкой – требуется учитывать и причины недозагрузки), во-вторых, состояние фондов нужно оценивать в преломлении с состоянием трудового потенциала, наличием кадров, которые бы обеспечили бы эксплуатацию данных фондов, в случае их недозагрузки. К тому же важна технологичность всех мощностей и загруженных и незагруженных при их наличии. Низкий уровень технологичности может делать задачу загрузки незагруженных мощностей не актуальной и даже неэффективной в сравнении, например, с необходимостью создания абсолютно новых мощностей и видов производств.

2. Бюджетная политика и рецессия экономики

Европейский банк реконструкции и развития (ЕБРР) ожидает замедления экономического роста в России в ближайшей перспективе и прогнозирует рецессию в экономике РФ весной 2015 года. В сентябре 2014 года ЕБРР ухудшил прогноз по динамике ВВП РФ в 2015 году. По из оценке ожидается снижение ВВП на 0,2% вместо ожидавшегося ранее роста на 0,6%. В свою очередь Минэкономразвития прогнозирует рост ВВП РФ в 2015 году на 1,2%. Под прогнозом ЕБРР имеются основания. Проблема только в том, что российская экономика уже находится в рецессии, а не стагнации как в течение более года хотят представить ситуацию. Обратим внимание на официальные данные состояния экономики России: средний темп экономического роста в 2012 году составил 3,4%, в 2013 году – 1,3%, в 2014 году – 0,7%. В первом квартале 2012 года 4,8% роста, в четвертом квартале того же года – 2,1%. В первом квартале 2013 года – 0,8%, в четвертом квартале этого же года – 2%. В первом квартале 2014 года – 0,9%, во втором

⁴ Для России имеются оценки, что от 30 до 60% по разным секторам. Например, в электроэнергетике до 50%.

⁵ Для России имеются оценки, что превосходит в 1, 5 раза.

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 – переводится как, дословно, «стоячая вода», когда темп не изменяется. Стагнация охватывает обычно длинные интервалы времени, а рецессия может предполагать и небольшой спад (около или чуть более полугода), предвещая депрессию.

Наблюдается также увеличение темпа инфляции в России, в 2012 году средний показатель – 5,1%, в 2013 году – 6,8%, в 2014 году – 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 и свертывании отдельных производств и росте безработицы, при росте и инфляции, имеется типичная стагфляция. Но бюджет на 2015-17 годы как будто не видит этих процессов. Это поразительно, но факт. Планируемый рост инфляции на 2015 год – 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 за кредит. При этом, неявно полагается, что увеличив одну из цен, тем самым, снизят темп инфляции. Надежда на такой исход связана с тем, что повышенная цена за кредит ограничивает кредит, 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 объём денег в экономике и реальном секторе. Однако, причина российской инфляции - не избыточное количество денег, то есть 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, при этом, 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 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 составляет 8-10%, иногда до 15%. Российская банковская система, имеет в активах 55-60 триллионов рублей, но инвестирует всего лишь 1 триллион. В связи с чем, совершенно проблематично осуществлять поддержку банковской системы. Поэтому 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 довольно низка. Инвестиции составляют всего 19% ВВП. У развитых стран 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 всё закупить по импорту, то возникнет привязка на уровне комплектующих от иностранных поставщиков. Создание новых фондов на старом основном капитале ограничивает возможности быстрого развития, тем более, когда существуют технологические разрывы, затрудняющие развёртывание серийных производств. Выходом могут стать государственные инвестиции, осуществляемые по разным направлениям и, в частности, в государственном секторе.

Здесь 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 определённую часть причитающихся по данному проекту финансовых средств. Именно поэтому рассмотрению подлежит 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 определённым коэффициентом отдачи на совершённые затраты, то ищется средний коэффициент отдачи по всей инвестиционной программе за каждый год, и 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, но некоторые её проекты вполне могут быть профинансированы. Тогда сопоставляется сумма инвестиционных затрат на проект с полученной суммой возможных в программу инвестиций и проходит проект покрывающий эту сумму. Возможно использовать такой портфельный анализ и отдельных проектов, когда имеется отчётливая

зависимость между величиной единовременных затрат, объёмом производства, который полностью потребляется рынком, величиной условно постоянных затрат, переменных затрат. То есть здесь предполагается, что с уменьшением (увеличением) величины инвестиций будет уменьшаться (увеличиваться) объём производимой продукции и потребляемой рынком. Для России и её 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 рынка (с обеспечением – 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, предложений по изменению Закона о бюджете РФ, улучшению контроля и т.д., общая и главная парадигма бюджетной политики остаётся по сути неизменной более двух десятилетий, предполагая лишь косметические изменения. Это находит отражение в следующих базовых трёх позициях.

Во-первых, приводимые Правительством РФ принципы формирования бюджета справедливы, однако, расходы бюджета детерминируются фискальными ограничениями, а распределение расходов – социально-экономическим эффектом, причём он, видимо, связан с этими фискальными ограничениями и ими же и будет определяться, 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 природу в экономике (включая нормативную) и связи бюджетных назначений с целями развития страны. Так называемое контрциклическое регулирование привязывается к колебаниям цены на нефть и по сути к циклической динамике и к внутренним процессам экономического развития России не имеет отношения.

Во-вторых, сугубо «монетаристский подход», сводимый к необходимости обеспечения бездефицитности бюджета и к формированию расходов бюджета по доходам и по расширению налогооблагаемой базы – сохраняется. При этом основная идея достижения макроэкономической стабильности и сбалансированность 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 введённого 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 её модернизация, социальные обязательства и качество госуслуг и обновление инфраструктуры (укрупнённые 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, на мой взгляд, 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 к развитию 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 становиться 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 неотложным приоритетам (для предприятий и организаций государственного сектора), которые можно представить следующим образом:

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

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

- в связи с тем, что цели государства явно не совпадают с целями частного бизнеса, необходим особый подход в отборе исполнителей госбюджетных работ, который бы предотвратил неразборчивость в этом деле, что особо проявляется по 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 размеру занятых и капиталу в основной массе, специализированные на одном – двух продуктовых направлениях, являющихся безусловными (принятыми путём предварительных исследований и научного отбора) приоритетами для государства;

- 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);

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

- обеспеченные самым современным оборудованием, программными продуктами, эргономикой труда;

- разрабатывающие и реализующие перспективные планы своего развития на основе расширения производства востребованной в стране и конкурентоспособной на мировом рынке продукции. едующим образом:

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

- 1- отказ от проведения торгов по самым критичным направлениям; распределение заказов непосредственно на априори эффективные госпредприятия; сокращение времени и расходов на торги; (проблема – торги, тендеры, конкурсы – это всё 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 учёта; (проблема – разные системы налогообложения у исполнителей – по НДС, прибыли и т.п.)

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

5- упрощение процессов планирования и отчётности по выполняемым работам; (проблема – разные подходы, а необходимы – единые, что повысит эффективность использования бюджетных средств)

6- неразрывность, равномерность по периодам и соблюдение плановых объёмов денежных поступлений из бюджета; (проблема – финансы поступают неравномерно по году, при общем смещении – к четвёртому кварталу)

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

Таким образом, структуризация расходов бюджета, подходов к регулированию и управлению в государственном секторе, и представляет собой на самом деле существо бюджетной политики, в конечном счёте, определяя её эффективность. Мультипликация расходов по разным направлениям бюджета – различна. Это и создаёт необходимость не только определения «правильной» структуры бюджета, но и обоснование этой структуры величиной мультипликатора и социальной значимостью предпринимаемых расходов, а также обеспечение эффективного контроля за расходованием 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, выполняет функцию обеспечения бюджетной эффективности, определяет 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 возвращённых государству средств к затратам на функционирование контрольного органа (Счётной 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-ых гг. при верном выборе вектора стимулирующей бюджетной политики. Повысить влияние бюджетной политики на развитие российской экономики можно за счёт изменения идейной основы формирования бюджета и структуры его расходов. По существу решение такой задачи сведётся не только к обоснованию наиболее приемлемой (исходя из приоритетов) структуры расходов, но 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. Но и нужна будет оценка чувствительности динамики ВВП к тем финансовым ресурсам, которые накоплены в соответствующих фондах и в каком-то объёме могут быть задействованы по направлениям расходования. Разумеется, от выбора направлений канализации финансов будет зависеть эффективность их использования, которую необходимо будет оценивать интервалом, превышающим годовой и, вероятно, по отдельным направлениям и трёхлетний 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 (т.е. исключить отрицательную область ВВП - спад);
- 2) меры политик должны обеспечить увеличение темпа экономического роста.

Однако, основной вопрос остаётся открытым: возможно ли обеспечить запуск новых факторов экономического роста только методами монетизации экономики, то есть, исключительно за счёт 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.