

Бюджетные расходы, эффективность и приоритеты развития экономики

Аннотация. Эффективность бюджетных расходов может быть обеспечена только в преломлении к реализации направлений экономического развития, нуждающихся в бюджетных ассигнованиях. Для того, чтобы обеспечить эту эффективность, необходимо использовать системный подход как к оценке параметров эффективности, так и согласованию приоритетных направлений развития и изменению бюджетных назначений. Для этого (в статье) сформирован и показан системный подход к анализу бюджетной системы и управлению расходами, определены основные принципы и критерии бюджетной эффективности. Разработан структурный подход к сопоставлению различных бюджетов, который применим в оценке общей эффективности бюджета и планировании изменений в структуре бюджетных расходов. Единая система государственного финансового контроля позволит повысить эффективность управления бюджетными ресурсами, целесообразность в определении направлений бюджетных расходов, следовательно, повысить общую стимулирующую функцию бюджета на экономику.

Ключевые слова: бюджет, расходы, принципы управления бюджетом, эффективность, структура расходов, государственный финансовый контроль

1. Введение

«С учетом особенностей экономической структуры и специфики роста, национальное государство можно рассматривать как основной орган принятия решений, устанавливающий условия для осуществления экономической деятельности. Возможно, справедливо будет сказать, что основной функцией современного суверенного государства, с его предполагаемой вечной жизнью и властью над организованным обществом, является создание необходимых условий для стимулирования долгосрочного экономического роста –

независимо от того, каким крахом зачастую заканчиваются подобные попытки.»¹

Данное высказывание известного экономиста однозначно определяет организацию экономического роста как основную функцию государства, эффективное выполнение которой, безусловно, в значительной степени зависит от успешного решения вопросов формирования и использования государственного бюджета, оптимизации бюджетных расходов – как основного инструмента фискальной политики, влияющего посредством спроса и предложения на государственные институты всех уровней. Поэтому исследования, направленные на систематизацию подходов к оценке качества выбора направлений развития согласно бюджету, определения государственных приоритетов, а затем и формирования, планирования бюджетных расходов на периоды, а также дальнейшей оценки эффективности их исполнения – являются актуальными. Рынок не может определить приоритеты, тем более долгосрочные и оперативно назначить необходимые финансы под их реализацию [8].

При этом представляется явно недостаточным упрощенный подход (который до сих пор используется, например, при оценке величины государственного сектора, осуществлении назначений по различным статьям бюджета и т.д.) – как, например, констатация факта роста или падения (за принятый к рассмотрению период времени) коэффициента, определяемого как отношение суммы фактически понесенных бюджетных расходов к величине изменения ВВП за тот же период времени. Недостаточность такого метода заключается не только в том, что за пределами упрощенного расчета останутся не включаемые в ВВП государственные трансферты, а главным образом в том, что неясными в этом случае остаются не только дифференциация результатов по отдельным (конкретным) группам, статьям и направлениям бюджетных расходов, но, и что наиболее важно, не могут быть выявлены скрытые причины неэффективного использования бюджетных средств. В итоге будет затруднен и поиск действенных инструментов, способных исключить такую неэффективность. Нужно отметить, что процедура выбора приоритетов, а также влияние политической системы, оказывают

¹ С.Кузнец, Лекция в Лос-Анджелесе, 30.03.64г.

подобное действие на бюджет и расходы. Поэтому некоторый уровень неэффективности (дисфункции) бюджетных расходов будет присутствовать, и он будет динамически изменяться в зависимости от многих факторов. Кроме того, за простыми числовыми значениями теряется фактический смысл достигнутых результатов бюджетного финансирования того или иного направления, – социальный, экологический, научно-технический, и иные важные для государства в целом результаты экономического развития страны. Другими словами, необходимо выработать такой системный подход к оценке эффективности бюджета, который будет более показательным и удобным для формирования выводов и рекомендаций – в широком смысле слова – по корректировке деятельности всех государственных институтов с целью обеспечения необходимых условий для стимулирования долгосрочного роста.

Как известно, для России новая стратегия развития страны сводится к решению проблемы создания инновационной экономики и связанной с нею проблемы развития человеческого потенциала, повышения его качества. К примеру, Финляндия продемонстрировала миру успешный исторический рывок от сырьевой экономики к инновационной и конкурентоспособной экономике с высокими технологиями. При этом она на первое место поставила задачу ускоренного развития национального человеческого капитала путем продуктивных (продуманных и конечных по времени осуществления – целям и задачам) изменений систем образования, науки, здравоохранения и т.д. Экономика Финляндии занимает сейчас верхние места в мире по своей инновационности и конкурентоспособности. Здесь не требуется особых доказательств того, что для эффективного развития и качества экономики, сводимых к ее инновационному развитию и росту, основным инструментом является эффективное государственное управление, бюджет и институциональная регуляция. К принятой в России стратегии развития государства необходимо добавить, что развитие инновационной экономики требует роста эффективности по всем направлениям деятельности и должно сводиться к сохранению и укреплению суверенитета и обороноспособности, продовольственной независимости и т. д. Для реализации таких целей анализ эффективности бюджетных расходов и процедура формирования приоритетных направлений развития являются определяющими.

2. Бюджетные расходы и подходы к анализу их эффективности

По каждому направлению бюджетных расходов, составляющих общую бюджетную стратегию государства [1-6], важны, как минимум три параметра. К ним относятся:

- величина финансовых вложений – государственных расходов по конкретной статье бюджета (направлению, сектору и т.д.);

- период времени вложений, после которого начнется возврат средств (или возникнет иной эффект), с разбивкой финансов по этапам получения и использования бюджетных средств;

- величина совокупного дохода, получаемого по итогам работы от распределения бюджетных средств (государственных расходов), а также дохода (результата) по каждому конкретному направлению расходов. Конечно, бюджетная политика включает и финансирование так называемых нерыночных услуг (госуправление, оборона, образование, здравоохранении и др.), но именно эти сферы также дают результаты, вносят вклад в создание ВВП.

Один из необходимых, но, конечно, не достаточных принципов, который может использоваться при оценке эффективности бюджета – это сопоставление расходов и доходов (затраты-выгоды) для отдельного промежутка времени и для всего периода бюджетного планирования.

Нужно принимать во внимание, что наращение бюджетных расходов целиком и полностью зависит от прироста ВВП данной страны и возможностей осуществлять заимствования – внешние и внутренние [2,6, 11]. При этом внутреннее заимствование зависит также от ВВП и его динамики, от предшествующих актов заимствования и динамики реального дохода населения.

Однако простое постатейное сопоставление расходов и полученных результатов не даст точной оценки эффективности бюджетных расходов, не говоря о том, что на основе такой оценки никак нельзя сказать, следует ли увеличить финансирование или снизить его по каким-то статьям и на какую величину. Более того, бюджетные расходы по разным статьям – направлениям хозяйственного развития, подобно инвестиционным потокам в разные сферы деятельности, взаимодействуют друг с другом, усиливая или

ослабляя результат по тому ли иному приоритету развития. Экономические модели принятия инвестиционных решений (классического типа), оценки результатов и их эффективности либо не работают, либо слабо согласуются с теми условиями, которые представляет экономическая практика. Поэтому для выработки подходов к анализу эффективности бюджетных расходов целесообразно применить принципы разделения и синтеза, известные из области экономики технологического развития [8, 10]. Сначала - разделения бюджетных расходов по основным сферам и группам (пусть даже с некоторой условностью), с выработкой алгоритма оценки для каждой группы/направления, а затем – синтез, с формированием определенного «портфеля» отдельных сфер бюджетного финансирования как инвестиционных проектов, что даст возможность применять к нему уже известные инструменты и методики оптимизации инвестиционного портфеля, а также известные алгоритмы анализа [2, 11].

Можно выделить в агрегированном виде четыре группы расходов бюджета (по сферам):

- расходы на социально – культурную сферу;
- расходы на стимулирование экономики (включая инновации, АПК, программы развития, регионы и т.д.);
- военные расходы (включая оборонно-промышленный комплекс);
- расходы на управление.

Однако подобные агрегаты не очень удобны для проведения оценок эффективности расходов бюджета и поиска необходимых алгоритмов системного анализа, т. к. в каждой приведенной сфере имеется ряд однотипных по некоторым общим признакам экономических субъектов. Поэтому указанные сферы для дальнейшего рассмотрения могут быть разделены на группы субъектов, которым выделяются финансовые средства в рамках каждой сферы. Похожая процедура так или иначе применяется в бюджетном планировании, но сила ее влияния на эффективность бюджетных расходов и эффективность функционирования объектов, которые получают финансы, недооценивается.

В выделенные четыре сферы бюджетных расходов входят: 1) социально-культурная сфера (наука и образование, культура и спорт, детские учреждения, ЖКХ и социальная инфраструктура, медицина);

2) стимулирование экономики (промышленность и транспорт, энергосистемы, связь и телекоммуникация, сельское хозяйство, включая лесное и рыбное хозяйство); 3) военные расходы (оборонно-промышленный комплекс, армия, МЧС, МВД, ФСБ) 4) управление (федеральные и региональные органы власти, муниципалитеты, местные органы власти, государственные учреждения и др.).

Дальнейшая систематизация экономических субъектов, получающих бюджетное финансирование – безотносительно к источнику получения финансов, так как важен анализ эффективности расходов – заключается в отборе однотипных элементов в рамках каждой группы расходов по принципу «назначения» выделяемых для них бюджетных средств. Формой реализации таких назначений (одной из возможных) являются так называемые государственные закупки (закупка промышленной и сельскохозяйственной продукции, например, танков и ракет, одежды, пищи, для армии, строительства дорог, мостов, школ и т.д. и т.п.).

Однако, до проведения этапа отбора и формирования однотипных групп расходов, необходимо определить основные признаки (принципы) такого отбора, позволяющие в дальнейшем оценивать и эффективность бюджетных расходов (по каждому направлению). Один из возможных вариантов алгоритма определения структуры расходов нетрудно понять по нижеприведенной схеме (рисунок 1).

Безусловно, неправильным было бы ставить задачу анализа эффективности бюджетных расходов государства в каких-то абсолютных координатах, в отрыве от принимаемых направлений вложений и периода их назначения, а также состояния системы в период рассмотрения и с оценкой ее перспективных изменений. Тем более, представляется нецелесообразным проведение такого анализа без конкретной цели – например, без решения задач формирования корректирующих воздействий, оказывающих позитивное влияние на рост экономики. Важным выступает и фактор времени – учет больших по продолжительности периодов экономических изменений, связанных с освоением выделяемых бюджетных средств.



Рисунок 1 - Структура бюджетных расходов

В связи с этим основными, базисными константами системного подхода к процессу оценки эффективности бюджета должны быть:

а) Учет динамики процесса в рамках направления бюджетных расходов: сравнение оценки ожидаемого эффекта в сфере направления вложений на момент принятия решения (об уровне и необходимости финансирования), с оценкой и актуальностью данного направления на момент проведения анализа результата;

б) Неизменность принятых критериев оценки эффективности – на начало и окончание периода проводимой оценки;

в) Цикличности процессов оценки эффективности – после каждого корректирующего воздействия на систему необходимо отслеживать изменения уровня эффективности бюджетных расходов;

г) Элиминации пролонгирования затрат, то есть осуществленные бюджетные расходы не должны быть основанием для их наращивания или продления финансирования, если направление исчерпало развитие и/или эффективность;

д) Качественной оценки результативности направлений бюджетных расходов, с выделением имманентных величин расходов, понижение которых не возможно по социальным соображениям.

При несоблюдении этих принципов бюджетная система может показать различный уровень своей дисфункциональности², который можно показать в относительном сравнении с технической системой в таблице 1.

Таблица 1 – Параметры дисфункциональности бюджетной системы

| № п/п | Система Параметры дисфункциональности системы | Техническая система (ТС) | Бюджетная система (БС) |
|-------|--|--|--|
| 1. | Цель существования | Удовлетворение потребностей, рост качества жизни | Регулирование совокупного спроса и предложения, обеспечение имманентных расходов |
| 2. | Область приложения усилий | Смена технологий, уменьшение доли физического труда, и сырьевых затрат | Экономические субъекты |
| 3. | Функциональное наполнение | Непрерывность (неразрывность) технологических цепочек - от сырья до готового продукта | Налоги, госдоходы и госрасходы |
| 4. | Период времени до изменения | Периоды жизненного цикла основных технических достижений, созданных на базе открытий и изобретений | Годовой бюджет. Три года – с ежегодной корректировкой |
| 5. | | Экологический фактор | Дефицит бюджета, когда |

² Приведем пример в соответствии с параметрами, по которым задается дисфункция системы в работах автора, см. Сухарев О.С. Теория дисфункции экономических систем и институтов. – М.: Ленанд, 2014, Теория экономической дисфункции, М.: Машиностроение, 2001

| | | | |
|----|--|---|---|
| | Издержки функционирования | вредные условия труда – и т.п. | расходы превышают доходы, значение бюджета для стимулирования экономики |
| 6. | Степень отторжения или принятия вводимой нормы | Характеризуется в РФ переходом от сырьевой к инновационной экономике | Сокращение дополнительных расходов, увеличение доходов, с изменением видов деятельности в экономике |
| 7. | Устойчивость к мутации (мера устойчивости системы к ее преобразованию в какую-либо другую форму) | Обеспечивается затратным барьером в связи с ростом расходов на преобразования | Перераспределение финансового ресурса между статьями бюджета, устойчивость структуры бюджета |

Учитывая цикличность процессов, связанных с формированием, планированием и исполнением бюджетных расходов, т.е. наличием исходной точки – начала процесса, а также опираясь на принятые приоритеты развития государства (рис.1) – инновационное развитие и развитие человеческого капитала – можно предложить некоторые исходные необходимые критерии оценки (требуемые характеристики, критерии будущих бюджетных проектов любой направленности). Эти принципы сведены в таблицу 2.

Таблица 2. – Критерии оценки целесообразности бюджетных расходов

| №п/п | Исходные принципы эффективности использования бюджетных средств | Достигаемая цель |
|------|--|--|
| 1. | Снижение себестоимости закупаемой продукции , а также стоимости проектов будущего бюджетного финансирования, включая в т.ч.: - внедрение новых технологий и оборудования; - снижение материало- и энергоемкости; - уменьшение затрат труда (трудоемкости). | Рост прибыли, конкурентоспособности (снижение цены), рост эффективности проектов |
| 2. | Совершенствование системы управления процессом расходования бюджета, структурой расходов, оптимизация технологических цепочек, повышение качества кадров, системы | Оперативность, соблюдение договорной дисциплины, корп. культура. |

| | | |
|----|---|---|
| | мотивации труда и пр. | Повышение эффективности рутин освоения средств бюджета |
| 3. | Широкая кооперация , специализация, централизация материально-технического обеспечения, оптимальная логистика, информатизация всех процессов, связанных с исполнением бюджетных проектов, процессов производства и управления. | Качество продукции, снижение издержек выполнения проектов, экономия бюджетных средств |
| 4. | Оптимизация налогообложения бюджетных проектов и продукции , инвестиционных и финансовых схем и др. | Финансовая устойчивость исполнителей |
| 5. | Улучшение корпоративной структуры , повышение эффективности использования фондов, рост инвестиционной привлекательности | Рост эффективности инвестиций |
| 6. | Модернизация выпускаемой продукции по госзакупкам, получение новых ее качеств, перевод на новые материалы, элементную базу, современные системы управления и т.п. | Дифференциация рынка |
| 7. | Разработка и освоение новых видов продукции в рамках бюджетных ФЦП и др. государственных программ, планирование НИОКР по новым направлениям развития, инновации по приоритетным направлениям развития науки и технологий | Освоение новых рынков, переход к инновационному развитию экономики |

В качестве параметров оценки эффективности, учитывающими динамику происходящих в системе бюджетных расходов изменений, могут быть приняты условные характеристики, представленные в табл. 2/3?.

Таблица 3 - Параметры изменений бюджетной системы

| №п/п | Наименование параметров | Позитивное изменение бюджетной системы | Негативное изменение бюджетной системы |
|------|--|---|---|
| 1. | Улучшение, совершенствование показателей системы | Достижение результата по всем направлениям бюджетных расходов | Архаичная неподвижность, действие отсталых норм и правил, порождающих |

| | | | |
|----|---|---|--|
| | | | неэффективность и, как следствие, дефицит бюджета |
| 2. | Закономерность развития систем | Постоянная эволюция действующих механизмов бюджета. Создание новых норм и правил, обеспечивающих рост эффективности расходов | «Реактивный» принцип совершенствований – как реакция на вызовы времени – по результатам развития бюджетной системы, когда старые методы управления бюджетом уже не применимы |
| 3. | Истинность и ложность развития | Истинность бюджета, бюджетного планирования, подтверждается ростом занятости, снижением инфляции, ростом совокупного спроса и предложения, повышением технологичности экономики | Ложность выявляется по отрицательным результатам развития экономики, росту бюджетных проблем, тормозящих развитие |
| 4. | Корректирующие действия бюджетной системы (явные и неявные решения) | При достижении отрицательных результатов возможны «исправляющие», корректирующие действия, явно ведущие к улучшению системы | Отрицательными результатами корректировки функционирования бюджета являются инфляция и секвестр, а также развитие не перспективных видов деятельности |
| 5. | Направленность вектора развития бюджетной системы | Развитие бюджетной системы выражается в относительном снижении затрат, получении необходимых доходов и технологичности системы | Не обеспечивает получения большего дохода (даже при прибыльной деятельности агентов) |

Следует далее остановиться на выработке некоторых общих критериев оценки системы, которые должны оставаться

неизменными, по крайней мере, на начало и конец одного из рассматриваемых периодов цикла планирования, выделения и реального освоения бюджета. Стратегические цели развития обеспечивают постановку задач, определяющих необходимые управленческие решения, определяющие также и тактику оценки эффективности бюджетных расходов.

Цель оценки эффективности - развитие и оптимизация бюджета, обеспечение минимизации неизбежных потерь в бюджетной сфере.

Однако, учитывая серьезные фактические проблемы, стоящие перед государством на современном этапе, характеризующиеся длительным снижением темпов роста экономики страны, сложным внешнеэкономическим и политическим положением, стратегические задачи эффективной бюджетной политики страны могут охватываться следующими пунктами:

1) Переход к антикризисной стратегии и затем стратегии интенсификации роста, при которой инструменты бюджетного финансирования и развитие государственного регулирования будут подчинены задаче сохранения потенциала при росте эффективности во всех сферах, с увеличением доли государства, по крайней мере, в ключевых секторах экономики;

2) Перенос акцента с преимущественного в течение последних двух десятков лет «реактивного» характера управления на программно-целевой метод, оперативного управления; внедрение принципа: «уже понесенные предыдущие расходы не являются причиной для последующих расходов, - если проект оказался убыточным», при прочих равных (социальной, инфраструктурной, экологической значимости и др.)

3) Эффективное массовое использование всего накопленного интеллекта страны в разработке и реализации антикризисных мер; отказ от массового импорта в высокотехнологичных направлениях, активный процесс импортзамещения, с позиционированием соответствующих финансов в бюджете страны

4) Концентрация инвестиций в новый отечественный продукт исключительно исходя из наличия в нем «ключевого параметра конкурентоспособности» (внутри страны и на мировых рынках).

Для того, чтобы реализовать поставленные стратегические задачи, управление бюджетными процессами должно осуществляться на основе учета следующих факторов:

а) Оперативность процедур планирования, распределения и освоения бюджетных ресурсов, рост эффективности взаимодействий исполнителей с госзаказчиками, соисполнителями и партнерами, высокий уровень исполнительности бюджетных проектов.

б) Безусловное исполнение заключенных контрактов и договорных обязательств в установленные сроки.

в) Активизация, постоянное совершенствование работы системы менеджмента качества; сохранение и повышение показателей качества выпускаемой продукции на бюджетные нужды; соответствие изделий и проектов международным нормам.

г) Неуклонное повышение производительности труда; снижение производственных и иных затрат и издержек на выпуск продукции, вероятно с «бюджетным премированием».

е) Формирование финансовых условий будущего роста производства, с учетом перспективных проектов развития, с привлечением к их разработке передовых отечественных научных организаций.

Перечисленные факторы, необходимые для эффективного использования бюджета, очерчивают и круг основных оперативных вопросов, алгоритмы, решения которых являются достаточно известными и привычными для предприятий и организаций, участвующих в реализации проектов за счет бюджетных средств. Их состояние и перспективы должны подлежать оценке при выделении бюджетных средств.

Наиболее общая картина стандартных решений на уровне предприятий, осваивающих бюджетные ресурсы, представлена на рисунке 2.



Рисунок 2 – Стандартные решения по развитию предприятия – исполнителя бюджетных работ

Таким образом, анализируя круг вопросов развития производства, участвующего в госзакупках за средства, выделяемые из госбюджета, нетрудно выделить из перечисленного (рис.2) круга вопросов такие, оценка решения которых может служить и

соответствующей оценкой реализации бюджетных расходов, а также косвенно, интегральной оценкой эффективности бюджетных расходов по данной группе субъектов бюджетного финансирования. При этом, следует особо подчеркнуть основные преимущества предприятий – исполнителей госзаказа (за счет бюджетных средств), создающих или уже имеющих инновационную систему производства. Одним из преимуществ таких фирм с организованной и действующей инновационной системой производства является научно-технический задел новых разработок, широкие связи с заказчиками в самых разных отраслях, внедренные новые технологии и современное оборудование. Другим - и важнейшим их преимуществом – является высокоинтеллектуальный, технически грамотный кадровый состав (инженерно-технических работников), способный быстро переключаться на решение самых непростых, быстро меняющихся во времени технических и управленческих задач. Это способствует эффективному использованию бюджетных средств, в связи с чем, такой ресурс должен сохраняться и наращиваться в ходе освоения бюджетных расходов. Это обстоятельство необходимо учитывать при проектировании программ развития реальных секторов экономики, с бюджетной составляющей финансирования

Программы развития реального сектора экономики представляют собой по существу некий инвестиционный портфель, элементами которого являются инновационные проекты отдельных предприятий, корпораций, секторов и возникает задача распределения финансового ресурса между секторами, корпорациями, подпрограммами, конкретными инновационными проектами. Данный портфель могут составлять различные виды инвестиций. Важным параметром такого портфеля выступает совокупный риск. Программа развития, включающая инновационные проекты, является инвестиционной программой, а набор таких программ представляет собой своеобразный инвестиционный портфель. Применительно к проектированию инвестиционных программ развития метод портфельного анализа может найти приложение в двух аспектах.

Во-первых, когда в качестве объектов инвестирования выступают предприятия с их инвестиционными программами, состоящими из нескольких инвестиционных проектов, которые рассматриваются в совокупности и распределение инвестиций осуществляется между

самими предприятиями, а не отдельными проектами. Здесь заложена следующая идея. Отбор отдельных инвестиционных проектов на финансирование является низкопродуктивным в условиях продолжающейся депрессии, да и в условиях устойчиво функционирующей экономической системы тоже, 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 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 определенным коэффициентом отдачи (k_i) на совершенные затраты, то ищется средний коэффициент отдачи по всей инвестиционной программе за каждый год - $K = (1 / n) \sum_{i=1}^n k_i$ и по всем предприятиям, претендующим на выделение финансовых ресурсов. Далее производится портфельный анализ инвестиционных программ вошедших в портфель предприятий. Полученная структура портфеля для данного значения 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 на какие-либо альтернативы. Когда полученное значение инвестиций меньше требуемой суммы - конкретная программа не проходит, но некоторые ее 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. При условии, что имеется несколько проектов, различные

комбинации которых дают величину инвестиционных затрат равную полученным вложениям, необходимо последовательно (перебором) сравнить эффективности этих комбинаций по известным критериям отбора эффективных инвестиционных проектов. Конечно, потребуются при этом учитывать социальную и экологическую значимость проектов, а также иные аспекты, например, высокую ценность для обороны или технологического развития и т.д.

Во-вторых, возможно проводить анализ отдельных проектов, когда имеется отчетливая зависимость между величиной единовременных затрат, объемом производства, который полностью потребляется рынком, величиной условно постоянных затрат, переменных затрат. То есть, здесь предполагается, что с уменьшением (увеличением) величины инвестиций будет уменьшаться (увеличиваться) объем производимой и потребляемой рынком продукции.

Таким образом, выполнение перечисленных условий и принципов позволит повысить эффективность управления бюджетом и усилить стимулирующее влияние бюджетных расходов на экономику. Далее детализируем представления о бюджетной эффективности, сформировав проблему структуры бюджета и необходимую функцию контроля бюджетных расходов.

3. Бюджетная эффективность: общая постановка

Бюджетная эффективность (в общепринятом и упрощённом контексте) выражается превышением доходов бюджета над расходами, связанными с необходимостью достижения поставленных целей ($B_E = R - Z$, где R – доходы бюджета, Z – расходы бюджета; $B_E > 0$ – профицит, $B_E < 0$ - дефицит). Дефицит бюджета можно представить как разницу между правительственными расходами и собираемыми налогами, то есть $(G - t Y)$, где t – ставка налога, Y – национальный доход. Даже если величина правительственных расходов и налоговые ставки не изменяются, бюджетный дефицит может расти в силу действия иных факторов, влияющих на производство национального дохода Y . Таким образом, проблема оценки бюджетной эффективности по расчету указанной разницы вряд ли отражает подлинное содержание эффективной бюджетной политики и эффективности бюджета. Измерение бюджетной эффективности

может приобретать характер определения величины той или иной нагрузки на бюджет (структурный анализ бюджета – постатейная оценка расходов и доходов бюджета). Бюджетная эффективность обеспечивается в рамках бюджетной политики [9]. Применительно к макроэкономическому уровню направлениями такой политики могут быть:

- обоснование величины расходов по статьям бюджета на основе критериев, отражающих эффективность использования бюджетных средств и определенных исходя из приоритетов социально-экономической политики;

- повышение эффективности системы управления государственными активами и пассивами, которая позволит значительно повысить устойчивость бюджетной системы, придаст гибкость проводимой бюджетной политике, снизит риски, связанные со структурой государственного долга;

- совершенствование бюджетного процесса, обеспечение прозрачности бюджета и бюджетных процедур на всех уровнях бюджетной системы, повышение эффективности контроля расходования бюджетных средств и поступления доходов;

- формирование справедливой, нейтральной и эффективной налоговой системы с целью регулирования налоговой нагрузки на субъекты экономической деятельности в зависимости от задач экономической политики и стимулирования той или иной хозяйственной деятельности – сектора экономики,

- обеспечение сбалансированности государственного бюджета в среднесрочной перспективе.

Бюджетный дефицит можно представить как $\delta = \Delta B + \Delta M$, где ΔB – займы у населения (на открытом рынке), ΔM – монетизация дефицита, займы у Центрального банка.

Общий дефицит государственного бюджета, уменьшенный на сумму выплат процентов по государственному долгу, называют первичным дефицитом.

Накопленная сумма бюджетных дефицитов представляет собой государственный долг. Фактически, наличие дефицитов сегодня, означает необходимость их оплаты для будущих поколений. Означает ли отрицательная бюджетная эффективность сегодня текущую эффективность других секторов или сфер, развитие которых способно компенсировать этот отрицательный результат в настоящем или

будущем? Образование долга можно предотвратить, например, законодательно запретив правительству превышать расходы бюджета над его доходами. Однако, будет ли это выходом из положения, обеспечит ли эффективность экономики? Видимо, бюджетную эффективность необходимо оценивать по тому, как бюджет влияет на экономическую активность и к каким положительным экстерналиям приводит дефицит бюджета – перевешивают ли они собственно бюджетные потери. Совершенно отдельная проблема – это профицит бюджета, да еще наблюдаемый в течение нескольких лет последовательно, как в российской экономике на протяжении 2001-2007 гг. Эта ситуация может возникать в силу специфики бюджетного планирования, когда правительство ставит цель аккумуляции финансовых ресурсов на решение стратегических задач развития, либо в силу ошибок бюджетного планирования и управленческого пессимизма относительно проводимой политики.

Оценку влияния бюджета на экономику можно осуществить по показателю, который получил название индекс влияния бюджета. Доходы от налогов приводятся к уровню, который соответствует точке равновесия (полной занятости ресурсов в экономике). Затем из текущих расходов вычитается эта величина доходов и определяется так называемый «приведенный» бюджетный дефицит ($G - t Y^*$), где Y^* - равновесный объем дохода. Индекс рассчитывается как доля «приведенного» дефицита к величине Y^* , то есть $IB = G/Y^* - t$. При высоком реальном дефиците и сокращении правительственных расходов индекс влияния бюджета, как и само влияние, будут сокращаться.

Бюджетный дефицит бывает структурный и циклический.

Под структурным дефицитом (B^S) понимают разность между текущими государственными расходами и теми доходами государственного бюджета, которые поступили бы в него в условиях полной занятости при существующей системе налогообложения (он соответствует нашему понятию «приведенного» дефицита):

$$B^S = G - t Y^*$$

Циклический дефицит (B^C) есть разность между фактическим и структурным дефицитом.

$$B^C = B - B^S = G - t Y - (G - t Y^*) = t (Y^* - Y).$$

Тогда циклический дефицит, при неизменности налоговой системы, определяется тем, насколько фактический выпуск в ту или

иную сторону отстоит от равновесного (при полной занятости). Концепция бюджетной эффективности, структурного и циклического дефицита применима и на корпоративном уровне, однако при этом имеется проблема расчета равновесного выпуска, причем для макроэкономической системы она решается более удобно, нежели для корпорации. Если $Y < Y^*$, то к структурному дефициту добавляется циклический дефицит. Если $Y > Y^*$ структурный дефицит уменьшается на абсолютную величину циклического дефицита. Фактический дефицит при снижении объема выпуска больше, а при росте выпуска меньше структурного дефицита. Подобный сопоставительный анализ позволяет оценить бюджетную эффективность. Далее будет показан еще один метод оценки такой эффективности, а также факторы, от которых зависит эффективность бюджетной системы, центральную роль в которой занимает государственный финансовый контроль.

Таким образом, даже такой хорошо оцениваемый с точки зрения финансовой математики вид эффективности, как бюджетная эффективность, тем не менее, является «сложной» эффективностью. Она определяется взаимозависимостью элементов бюджетной системы, макроэкономических параметров экономики (например, счета текущих операций, счета движения капиталов, инфляции и др.), а применительно к корпорации зависит от задач и компетенции менеджмента, финансового руководства, финансовой политики корпорации и, безусловно, состояния и динамики рынков, на которых функционирует или которые осваивает данная корпорация.

4. Бюджетная эффективность и функция контроля

Вместе с тем важно то, как распределены ресурсы по статьям бюджета, как используются финансовые бюджетные средства, насколько эффективно налажен контроль. Возникает задача оценки эффективности контроля и структурной эффективности. Причем оба понятия касаются установления нормативов контроля и распределения средств между статьями бюджета.

Структурная постановка проблемы обеспечения бюджетной эффективности сводится к определению долей расходов по каждой статье бюджета, причем распределить бюджетные средства необходимо так, чтобы финансовая и нефинансовая отдача такого распределения была наибольшей и решались задачи социально-

экономической политики. Здесь можно использовать как минимум два основных подхода. Во-первых, полагаться на результативность различных секторов экономики и статей бюджета, которые в той или иной степени касаются этих секторов. Во-вторых, исходить из оценки потребности по каждому направлению. Если потребность в расходах выше возможности, обеспеченной собираемыми доходами – налоговой системой, стоит ли осуществлять займы на внутреннем рынке и привлекать внешние источники, порождая бюджетный дефицит.

Общая величина расходов по бюджету каждого года зависит от того, какой доход будет создан в экономике и как, при условии неменяющихся налогов, он будет собран, точнее, в каком размере. Это предопределяет возможности расходования средств бюджета по каждой строке бюджета (направлению, сектору экономической деятельности). Если при этом меняется еще и налоговая система, да еще основные налоги, дающие существенный сбор доходов, то структура бюджета тем более может претерпевать изменения.

Структурный анализ бюджета предполагает определение типа структуры бюджета (сбалансированный, дефицитный, профицитный бюджет), описание структурной проблемы (представление текущей и желательной структуры бюджета) и конкретизацию задач бюджета и бюджетной политики.

Однако эффективность имеет и качественное измерение. Бюджетная эффективность определяется структурной композицией бюджета (статей доходов/расходов), а также зависит от системы государственного финансового контроля, поскольку не столько соотношение доходы/расходы есть эффективность, сколько использование финансовых бюджетных средств на конкретные цели развития экономики, причем так, чтобы эти цели достигали 100% исполнения. В этом смысле опыт 1990-ых гг. в России, когда федеральные государственные программы финансировались на 30% от потребного объема, и опыт 2000-ых гг., когда эта цифра по отдельным программам возросла до 80-90%, но все равно не была равной 100% - говорит о невысокой бюджетной эффективности и неэффективной бюджетной политике.

Определение масштаба системы государственного финансового контроля, оценка эффективности этой системы являются

центральными вопросами при организации данной системы, наделении ее необходимыми функциями.

Финансовый контроль государства обеспечивает соответствие планов и фактических результатов, что является необходимым условием принятия правильных 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.

Кроме того, хорошо функционирующая (организованная) система государственного финансового контроля должна способствовать реализации принципа социальной справедливости на практике. Исходя из названных предпосылок, остановимся на характеристике деятельности Счетной Палаты как важнейшего органа системы государственного финансового контроля, рассмотрим вопрос эффективности ее работы, и затем перейдем к предложениям, касающимся совершенствования механизмов государственного финансового контроля в России.

Результативность такого рода деятельности 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.

Исходя из анализа контрольной деятельности Счетной Палаты, получаем своеобразный «парадокс эффективности» работы контрольного органа, когда в среднем довольно эффективная работа за ряд лет, характеризующаяся положительной отдачей вложенных в этот орган средств (на 1 рубль вложений возвращается 16 рублей), само функционирование данного органа финансового контроля

обладает очень низким коэффициентом полезного действия, который равен всего 11%. Чем это вызвано?

Во-первых, отсутствием единой и хорошо организованной системы государственного финансового контроля, работающей на систематической правовой базе.

Во-вторых, нескоординированностью работы различных контрольных и правоохранительных органов, коррупцией и спецификой самих финансовых проектов – объектов ревизий и проверок, когда использование финансовых результатов и применение финансов разнесены во времени.

Именно последнее обстоятельство объясняет, на наш взгляд, и тот факт, что, например, в 2006 году Счетная Палата вообще не окупилась, то есть сработала с коэффициентом результативности, меньшим единицы.

Направления развития российской экономики, связанные с соответствующими бюджетными назначениями, могут быть сведены к следующим неотложным действиям:

- 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 путем 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.

Данная совокупность требований, предъявляемым в предприятиям государственного сектора обеспечит целесообразное использование бюджетных ресурсов. Выполнение этих условий позволит исключить ряд проблем, вызывающих неэффективность бюджетных расходов, решение которых в существующем разнообразии самостоятельных, неуправляемых государством фирм представляется очень непростым делом. К таким решениям, реализуемым в госсекторе, 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 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 – службы качества, системы менеджмента качества – разные, или вообще их нет у исполнителей бюджетных работ, которые могут выиграть торги)

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

6- неразрывность, равномерность по периодам и соблюдение плановых объемов денежных поступлений из бюджета; (проблема – финансы поступают неравномерно по году, при общем смещении – к четвертому 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 счете, определяя ее эффективность. Мультипликация расходов по разным направлениям бюджета – различна. Это и создает 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.

Список литературы

1. Бюджетный кодекс Российской Федерации// Режим доступа: <http://www.bdkodeks.ru/>
2. Нешиной А.С. Финансы и торговля в воспроизводственном процессе. - Монография. – М.: ИТК «Дашков и К^о», 2014 – 559 с.
3. Нешиной А.С. Взаимосвязь реального и финансового секторов неоиудстриального развития (гл. 12) Российская социально-экономическая Система: реалии и вектор развития. Колл. монография // под ред. чл.-корр. РАН Р.С. Гринберга, д.э.н., проф. П.В.Савченко. – М.: Инфра-М, 2014

4. Нешитой А.С. Финансы в экономике общественного сектора // Бизнес и банки №4, 2011, февраль
5. Нешитой А.С. Финансово-кредитная политика России на современном этапе: императивы перемен// Вестник института экономики РАН, №1, 2009
6. Нешитой А.С. Бюджетная система Российской Федерации – М: ИТК «Дашков и К», 2010
7. Россия в цифрах, М.: Росстат, 2006, 2007, 2008, 2010, 2011, 2012
8. Сухарев О.С. Экономический рост, институты и технологии. – М.: Финансы и статистика, 2014
9. Сухарев О.С. Теория эффективности экономики – М.: Финансы и статистика, 2009 – 368 с.
10. Сухарев О.С. Экономика технологического развития – М.: Финансы и статистика, 2008 –
11. Финансово-кредитный энциклопедический словарь / под ред. А.Г.Грязновой – М: Финансы и статистка, 2008.