

Ключевые слова:

сбалансированность бюджетной системы, долгосрочная устойчивость государственных финансов, долгосрочные риски, бюджетная стратегия

П. Г. Крадинов, ст. науч. сотр.

Центра перспективного финансового планирования НИФИ
(e-mail: kradinoff@rambler.ru)

Долгосрочная сбалансированность бюджетной системы: факторы, условия, риски

Долгосрочная сбалансированность и устойчивость бюджетной системы — важнейшее условие формирования новой модели экономического роста. Главными конкурентными преимуществами России, обеспечивающими приток инвестиций, внедрение инноваций, модернизацию экономики и, соответственно, расширение возможностей для решения социальных задач, могут и должны стать макроэкономическая стабильность, низкая инфляция, умеренная налоговая и долговая нагрузка, доступность долгосрочных кредитных ресурсов.

В последнее время вопрос о необходимости использования долгосрочных проективных с учетом стоящих перед страной вызовов последовательно поднимается в различных документах и выступлениях руководства страны. Мировой опыт свидетельствует, что даже в условиях достаточно стабильного экономического роста необходимо принимать меры по профилактике рисков, угрожающих развитию экономики. В России создание нового типа экономики и проведение структурных реформ, обеспечивающих повышение качества жизни населения, требует оценки ресурсного потенциала для достижения поставленных целей.

Сбалансированность бюджетной системы связана, в частности, с необходимостью учета в финансовом планировании долгосрочных эффектов от принимаемых сегодня решений в области налогообложения (доходная часть бюджета, условия функционирования предпринимательской среды) и расходных обязательств, учета влияния на потребности в государственном финансировании долгосрочных рисков, а также возможности осуществлять целенаправленную политику, что может быть особенно важным при решении приоритетных государственных задач¹.

¹ См.: Концепция развития перспективного бюджетного планирования на региональном и муниципальном уровнях / Управление Финансами (<http://geoims.com/metodicheskie-rekomendacii/konceptsiya-razvitiya-perspektivnogo-byudzhethnogo-planirovaniya-na-regionalnom-i-municipalnom-urovnyax>).

В настоящее время разработка и исполнение бюджета, проведение финансовой политики в основном осуществляются в ходе текущей работы или в рамках бюджетного цикла. Наряду с этим государственное финансирование включает решение долгосрочных проблем, которые требуют тщательного рассмотрения и долгосрочных прогнозов и отражения в долгосрочной бюджетной стратегии.

ВНУТРЕННИЕ РИСКИ

Долгосрочное планирование необходимо при решении проблем государственного финансирования, которые назревают в течение продолжительного периода. Одна из сфер, где это проявляется наиболее остро, — управление государственным долгом; другая — финансирование социальных платежей и трансфертов.

При недостаточности средств для финансирования необходимых расходов государство прибегает к заимствованиям, что представляет существенный риск и повышает уровень долговой нагрузки. В такой ситуации от органов государственной власти требуется крайне взвешенная долговая политика, которая не допустит переложения чрезмерного долгового бремени на будущие поколения, в противном случае это может быть чревато необходимостью резкого сокращения расходов, в т. ч. социальных, и/или повышением налогов в долгосрочной перспективе.

Кроме того, следует отметить необходимость учета при разработке долгосрочной бюджетной стратегии валютных рисков. Платежи по обслуживанию и погашению государственных внешних заимствований производятся в иностранной валюте, покупаемой на рубли на российском валютном рынке, что приводит к риску потерь при снижении курса по отношению к валюте долга.

Старение населения (демографические риски) в большинстве развитых стран ведет к росту социальных расходов (на пенсионное обеспечение, здравоохранение и т. д.), замедлению роста экономики и снижению доходов бюджета. Так, рост расходов в странах Евросоюза в ближайшие 40 лет, связанный со старением населения, может достичь 8 % ВВП. Результатом может стать значительный рост бюджетного дефицита и серьезное ослабление макроэкономической сбалансированности².

В 2011 г. рейтинговое агентство Standard & Poor's (S&P) опубликовало российскую часть глобального доклада «Старение населения в мире 2010: Неопровержимая правда». Цель доклада — показать, насколько серьезна эта проблема с точки зрения устойчивости государственного бюджета, и оценить различные сценарии государственной политики, от реализации которых будет зависеть суверенный рейтинг государства.

Текущая неблагоприятная демографическая ситуация в Российской Федерации в случае неизменной государственной политики и отсутствия реформы пенсионной системы и системы соцобеспечения, по оценкам S&P, может привести к росту расходов бюджета, связанных со старением населения (прежде всего пенсионных и расходов на здравоохранение), с 13 % в 2010 г. до 25,5 % в 2050 г., а госдолга — до 585 % ВВП на фоне сокращения доли трудоспособного населения с 72 до 60 %.

Резкого увеличения нагрузки на бюджетную систему в S&P ожидают между 2015 и 2020 гг. В этом периоде показатель, который аналитики называют коэффициентом зависимости людей пенсионного возраста (рассчитывается как отношение населения старше 65 лет к работоспособному населению от 15 до 64 лет), увеличится с 19 до 23 %. «Расходы, скорее всего, вырастут в связи с тем, что поколение беби-бумеров достигнет пенсионного возраста... Прогнозируемые пенсионные расходы вырастут с 9,4 % ВВП в 2010 году до 18,8 % в 2050 году», — говорится в докладе³.

² См.: Проект бюджетной стратегии Российской Федерации на период до 2023 года / Официальный сайт Министерства финансов Российской Федерации (<http://www.minfin.ru/ru/important/index.php>).

³ См.: Шаповалов А. Бюджет России ждет старческая немощь // Коммерсантъ. — 2011. — № 25/П (4566).

На современном этапе развития России перераспределительная функция бюджета, связанная с выравниванием доходов между группами и слоями общества, особенно актуальна. Высокая степень расслоения в обществе приводит к возникновению социальных рисков, которые сегодня достаточно велики и, по-видимому, будут существовать еще в течение длительного времени.

Исследования Всемирного банка о влиянии неравенства на динамику экономического роста показали, что высокий уровень неравенства препятствует ему⁴ и, следовательно, затрудняет достижение сбалансированности бюджетной системы. Низкий уровень доходов населения служит причиной слабого платежеспособного потребительского спроса, одного из основных факторов экономического развития.

Снижение социальных рисков возможно только при устойчивом экономическом росте, замедлении темпов инфляции, проведении рациональной налоговой политики, а также при своевременном выделении в полном объеме бюджетных средств, предусмотренных на реализацию соответствующих программ; средств государственных внебюджетных фондов. Повышение благосостояния населения в значительной степени связано также с ситуацией на рынке труда и занятостью.

В этой связи главными задачами государства в области достижения долгосрочной сбалансированности бюджетной системы становятся: содействие росту заработной платы, улучшение пенсионного обеспечения и распространение пенсионного страхования, развитие системы государственной поддержки граждан, нуждающихся в социальной защите; усиление адресности социальной помощи. Разработка и реализация мер по повышению благосостояния населения и снижению неравенства по денежным доходам, включая решение перечисленных задач, также увеличивает нагрузку на бюджет, что диктует необходимость учета социальных рисков в долгосрочном планировании.

Отдельного внимания заслуживают экологические риски. Очевидна теснейшая связь планирования рационального природопользования и охраны окружающей среды с решением проблем финансирования в данной сфере. Адекватное финансирование — важнейшее условие решения экологических задач. Охрана природы — финансовоемая деятельность. Экологические риски связаны с возможными техногенными и природными катастрофами⁵, неблагоприятными условиями хозяйствования отдельных субъектов в случае, например, заражения посевных площадей сельхозпроизводителей и последующей помощи им государства и т. д. Все это способствует дополнительной нагрузке на бюджет и требует учета таких рисков при разработке долгосрочной бюджетной стратегии.

Вместе с тем, по нашему мнению, главным риском, угрожающим сбалансированности бюджетной системы и устойчивости государственных финансов, следует считать коррупцию. «Коррупция для России опаснее падения цен на нефть... Коррупция — самая большая угроза развитию России. Риски здесь значительно серьезнее, даже чем колебания цен на нефть»⁶.

ВНЕШНИЕ РИСКИ

Мировой экономической кризис продемонстрировал зависимость доходной части бюджета от динамики общеэкономической конъюнктуры. В таких условиях следует проводить диверсификацию национальной экономики, а также осуществлять иные

⁴ См.: Можно ли решить проблему социального неравенства населения России? / Бюджет (<http://xn--ail-dgd.bujet.ru/article/62634.php>).

⁵ Например, 11 марта 2011 г. произошла авария на японской АЭС Фукусима-I. Подобная авария может произойти не только из-за землетрясения, но и вследствие потери источника энергии для систем безопасности реакторов АЭС, и из-за ошибок операторов.

⁶ Путин считает коррупцию большей угрозой для России, чем падение цен на нефть / Газета.Ру (http://www.gazeta.ru/business/news/2012/06/21/n_2400913.shtml).

мероприятия для сглаживания конъюнктурных колебаний доходной базы бюджета, что должно быть учтено при разработке долгосрочных бюджетных проектировок.

В условиях глобализации для стран — участниц мирового хозяйства возникают соответствующие внешние риски, которые проявляют некоторые особенности в нефтедобывающих странах. Для них характерны значительные колебания величины счета текущих операций вслед за изменением мировых цен на углеводороды. Колебания поступающих в бюджет доходов при изменении цен на мировых сырьевых рынках приводят к необходимости попеременно резко увеличивать и уменьшать бюджетные расходы, пересматривать налоговые ставки либо проводить масштабные заимствования для замещения выпадающих доходов.

Использование сырьевых доходов приводит к проведению циклической бюджетной политики в области расходов. В результате в периоды благоприятных внешних условий бюджетные ограничения оказываются чрезмерно мягкими — в условиях избытка средств могут получить финансирование рискованные или недостаточно обоснованные проекты. Значительная часть государственных расходов оказывается неэффективной из-за того, что финансирование проектов, открытое в период высоких бюджетных доходов, прекращается при их падении. Напротив, в периоды неблагоприятной конъюнктуры возникает высокая социальная напряженность, ухудшаются налоговые условия. Колебания экспортных цен на сырьевые товары создают серьезные проблемы не только в бюджетной сфере. Резкое изменение валютных поступлений может приводить к скачкам обменного курса, инфляции и процентных ставок⁷. Снижению данных рисков способствует построение бюджета на основе его разделения на нефтегазовый и ненефтегазовый.

В данных условиях для повышения стабильности российской экономики и сбалансированности бюджетной системы еще большую актуальность приобретает проблема диверсификации российской экономики и перевод ее на инновационный путь развития. Особо благоприятное воздействие на развитие страны оказывают такие направления научно-технического прогресса, как комплексная механизация, автоматизация, информатизация, активная инновационная деятельность.

Мировая финансовая интеграция также влечет за собой немало рисков. Прежде всего, существенный приток капитала может привести к серьезным макроэкономическим проблемам, включая избыточную денежную экспансию (в силу трудностей стерилизации), перегрев экономики, инфляционное давление, реальное укрепление национальной валюты и ухудшение счета текущих операций.

Анализ, проведенный Всемирным банком, показал, что потоки краткосрочного капитала носят проциклический характер: его приток увеличивается в периоды ускорения экономического роста и уменьшается в периоды замедления⁸. Такая цикличность может быть опасна, если она связана не с изменением внутреннего спроса, а с внешними факторами, например (применительно к нефтедобывающей стране) с падением цен на нефть. Таким образом, интеграция может усилить подверженность страны воздействию внешних рисков. В частности, резкая смена притока капитала на его отток (как было в ходе последнего кризиса) может вызвать в стране — реципиенте инвестиций кризис ликвидности.

Еще один источник рисков связан с тем, что финансовая интеграция повышает требования к качеству общественных институтов. Доступ на мировые рынки капитала, не подкрепленный жесткой бюджетной дисциплиной, нередко приводит к избыточным заимствованиям и наращиванию бюджетного дефицита и дефицита счета текущих

⁷ См.: Методология формирования ненефтегазового баланса бюджета России / Официальный сайт Министерства финансов Российской Федерации (<http://www.minfin.ru/ru/official/index.php?pg4=85&id4=3363>).

⁸ См.: *The Benefits and Risks of Short-term Borrowing* / The World Bank // *Global Development Finance*. 2000. Vol. 1 Ch. 4.

операций при низкой эффективности государственных расходов. Опыт многих стран с высокой степенью финансовой интеграции, которые пострадали от такого накопления внешнего долга, указывает на усиление рисков низкой бюджетной дисциплины в условиях открытого счета движения капитала.

Кроме того, отметим риски международной конкуренции. В условиях вступления России в ВТО различные отечественные предприятия могут не выдержать конкуренции с зарубежными компаниями и уйти с рынка, что чревато снижением поступлений налогов и сборов в бюджет, повышением уровня безработицы и, соответственно, нагрузки на бюджет.

ФАКТОРЫ И УСЛОВИЯ

В современных условиях большое влияние на сбалансированность бюджетной системы оказывает фактор инвестиционной привлекательности. Повышение темпов социально-экономического развития происходит в результате привлечения в страну инвестиций, особенно иностранных. Благодаря им увеличиваются валовой внутренний продукт, доходы бюджета, занятость населения и т. д. Низкие темпы экономического роста, высокая инфляция, неразвитость инфраструктуры, политическая нестабильность, несовершенство законодательства выступают факторами, ухудшающими инвестиционный климат страны. Поэтому решение названных проблем будет положительно влиять на сбалансированность бюджетной системы и устойчивость государственных финансов.

Необходимо отметить такой негативный фактор, как теневая экономика. Наличие криминала, черная зарплата, серые схемы ухода от налогообложения приводят к снижению доходов бюджета, которые поступают в виде налогов и сборов. Здесь целесообразно отметить, что налоговая нагрузка должна быть умеренной, иначе от повышения ставок налогов и страховых взносов вместо увеличения их собираемости можно получить как уменьшение их поступлений и рост объемов теневого сектора, в частности зарплат в конвертах, так и рост социальной напряженности.

Расходы бюджета в России носят выраженный социальный характер. Это серьезно повышает нагрузку на него. Так, «вся бюджетная система, включая пенсионную систему, государственные внебюджетные фонды, увеличила социальные расходы с 9,8 (до кризиса) до 13,9 % (в США — 12,9 %, в странах ОЭСР — примерно 15 %)»⁹. Ограниченность бюджетных ресурсов влияет на проводимую социально-экономическую политику. В таких условиях, как уже отмечалось выше, особую актуальность приобретает эффективность бюджетных расходов как один из основных факторов сбалансированности бюджетной системы на долгосрочную перспективу.

В. В. Путин указал на то, что в свое время бурный, опережающий рост государственных расходов был вполне оправдан: нужно было компенсировать прежнее хроническое недофинансирование многих важнейших и очень чувствительных для граждан страны сфер, однако в ближайшие годы возможности наращивания расходов будут существенно ограничены. Сейчас главное требование к бюджетной работе, которое сохранит свое значение и на долгосрочную перспективу, — эффективность бюджетных расходов¹⁰.

На наш взгляд, в целях устойчивого развития страны и сбалансированности бюджетной системы необходимо широкое использование частно-государственного партнерства (ЧГП). В настоящее время ЧГП крайне необходимо в первую очередь в вопросах реализации проектов общегосударственного значения (например, создания

⁹ Главное — эффективность бюджетных расходов (совместное заседание коллегии Министерства финансов Российской Федерации и Министерства экономического развития Российской Федерации по итогам деятельности министерств в 2010 г. и задачам на 2011 г.) // *Финансы*. — 2011. — № 5. — С. 7.

¹⁰ Там же.

транспортной инфраструктуры для освоения минерально-сырьевых ресурсов), где бюджетного финансирования недостаточно и выделение дополнительных средств из бюджета в ближайшее время не запланировано. Поэтому без привлечения средств частных инвесторов проблему не решить.

Таким образом, к факторам и условиям, влияющим на сбалансированность бюджетной системы, можно отнести инвестиционную привлекательность, темпы экономического роста, уровень инфляции, развитость инфраструктуры, политическую ситуацию, развитие ЧГП, размер теневой экономики, уровень эффективности бюджетных расходов, размер платежеспособного потребительского спроса.

Риски, которые могут способствовать существенному изменению расходной или доходной части бюджетной системы: уровень долговой нагрузки, уровень налоговой нагрузки; валютные, демографические (старение населения), риски неблагоприятной конъюнктуры на мировых рынках углеводородов; уровень коррупции, мировая финансовая интеграция; риски международной конкуренции, социальные, экологические. Их наличие усиливает значимость долгосрочного финансового планирования и обеспечения сбалансированности бюджетной системы в длительной перспективе. Есть четкое понимание, что внедрение долгосрочного планирования на данном этапе развития страны — крайне актуальная задача.

Библиография

1. Проект бюджетной стратегии Российской Федерации на период до 2023 года [Электронный ресурс] / Официальный сайт Министерства финансов Российской Федерации. — Режим доступа: <http://www.minfin.ru/ru/important/index.php>.
2. Сенор, Д., Сингер, С. Нация умных людей. История израильского экономического чуда / Пер. с англ. Д. Стороженко. — М.: Карьера Пресс, 2010.
3. Власов, С. Исследование устойчивости государственных финансов России // Вопросы экономики. — 2011. — № 7.
4. Вышковский, К. В. Стратегическая задача — сохранение умеренной долговой нагрузки // Финансы. — 2011. — № 9.
5. Головин, М. Финансовая глобализация и ограничения национальной денежно-кредитной политики // Вопросы экономики. — 2007. — № 7.
6. Главное — эффективность бюджетных расходов (совместное заседание коллегии Министерства финансов Российской Федерации и Министерства экономического развития Российской Федерации по итогам деятельности министерств в 2010 г. и задачам на 2011 г.) // Финансы. — 2011. — № 5.
7. Евдокимов, Н. Н. О перспективах стратегического финансового планирования в региональном управлении // Финансы. — 2011. — № 8.
8. Красавина, Л. Н. Риски в сфере внешних заимствований и проблемы модернизации долговой политики России // Проблемы прогнозирования. — 2010. — № 4.
9. Кудрин, А. Л. Бюджет — основа обеспечения долгосрочной финансовой устойчивости страны // Финансы. — 2008. — № 12.
10. Некипелов, А. Д. Риски денежно-кредитной политики и современные финансовые кризисы // Экономика Украины. — 2009. — № 2.
11. Пекарский, С. Г., Атаманчук, М. А., Мерзляков, С. А. Стратегическое взаимодействие фискальной и монетарной политики в экспортно-ориентированной экономике // Деньги и кредит. — 2010. — № 2.
12. Полякова, О. А. О финансовой системе и ее составе // Финансы и кредит. — 2011. — № 3.
13. Рустамов, Э. Финансовая глобализация и качество институтов // Вопросы экономики. — 2010 — № 2.
14. Тимохина, Е. Анализ устойчивости федерального бюджета России в период кризиса // Вопросы экономики. — 2011. — № 1.
15. Шаповалов, А. Бюджет России ждет старческая немощь // Коммерсантъ. — 2011. — № 25/П (4566).
16. Шахова, Г. Я. Методологические особенности долгосрочного бюджетного планирования: мировой опыт // Академия бюджета и казначейства Минфина России. Финансовый журнал. — 2009. — № 2.
17. The Benefits and Risks of Short-term Borrowing / The World Bank // Global Development Finance. — 2000. Vol. 1 Ch. 4.