

Повышение эффективности – основная задача бюджетной политики

Е. Лебединская,

Экономическая экспертная группа (Москва)

Мировой финансовый кризис, остро затронувший Россию, вызвал дисбаланс доходов и расходов бюджетной системы, обнажил накопившиеся проблемы в сфере государственных финансов и государственном секторе экономики. Возникший бюджетный дефицит не может быть сокращен без модернизации и реформирования государственного сектора, пересмотра расходной части бюджета. На основе анализа бюджетной эффективности и международных сопоставлений хотелось бы, во-первых, рассмотреть те направления, по которым необходимо проводить структурные реформы в рамках государственного сектора и корректировать бюджетные расходы, а во-вторых – оценить потенциал повышения эффективности расходов.

Как показывает межстрановой анализ, структура государственного сектора и соответственно государственных расходов в России во многом неэффективна. Так, уровень занятости в государственном секторе, равно как и доля его в бюджетных расходах, превышает аналогичные показатели большинства развитых стран. Кроме того, при среднем уровне государственных инвестиций и относительно низких расходах на развитие человеческого потенциала (образование, здравоохранение) российский бюджет характеризуется значительными расходами на оборону и безопасность, административными расходами, расходами неинвестиционного характера на поддержку экономики, а также высоким уровнем расходов на социальные нужды. Сложившаяся структура расходов сочетается с низкой их эффективностью практически по всем направлениям, в отношении чего сходятся оценки и международных, и отечественных аналитических исследований.

На наш взгляд, более низкий посткризисный уровень располагаемых бюджетных ресурсов и необходимость сокращать дефицит бюджетной системы при возросших расходах социального характера делают невозможным сохранение существующей структуры бюджетных расходов, поэтому единственной возможностью обеспечения государственных услуг в нужном объеме, а также поддержки устойчивого экономического роста является повышение эффективности государственных расходов и корректировка их структуры в сторону увеличения «продуктивных» – при сокращении непродуктивных и низкоэффективных расходов¹.

О необходимости изменений свидетельствует и анализ влияния докризисной и антикризисной бюджетной политики на структуру и эффективность государственного сектора.

Бюджетная политика перед кризисом. В течение нескольких лет перед началом кризиса в стране проводилась сравнительно сдержанная фискальная политика, что позволило за

период благоприятной внешнеторговой конъюнктуры создать бюджетные резервы в Стабилизационном, а затем в Резервном фондах и Фонде национального благосостояния. В результате к концу 2008 г. суммарные резервы бюджетной системы в нефтегазовых фондах достигли 7,8 трлн. руб. (18,8% ВВП).

Накопленные ресурсы позволили также погасить большую часть государственного долга, в результате чего его объем к началу 2007 г. составил 9% ВВП, а к концу 2008 г. снизился до 6,5% ВВП. Такой уровень государственного долга – один из самых низких в мире. Так, средний уровень по странам ОЭСР в 2007 г. составлял 73% ВВП, по странам еврозоны – 71% ВВП.

Как федеральный, так и расширенный бюджет (федеральный, региональные бюджеты и государственные внебюджетные фонды) исполнялись с профицитом, который, однако, постепенно снижался – из-за наращивания государственных расходов темпами, превышающими темпы роста экономики. В целом за десятилетие доходы федерального бюджета выросли в реальном выражении в 3,2 раза, бюджетной системы – в 2,2 раза. Реальный рост расходов федерального бюджета оказался почти четырехкратным, расходы расширенного бюджета выросли в реальном выражении в 2,6 раза.

В отличие от России, для которой предкризисные годы были относительно благоприятными, в большинстве развитых стран в этот период наблюдался дефицит бюджета. В среднем по странам ОЭСР в 2006-2007 гг. дефицит бюджета составил 1,2% ВВП, в том числе в США в 2007 г. – 2,8, Великобритании – 2,7, странах еврозоны – 0,6% ВВП.

Бюджетная политика в период кризиса. Проявления и последствия кризиса в России были значительно смягчены мерами правительства и Центрального банка. Правительством была принята обширная программа содействия экономике, направленная на решение ключевых задач: стабилизацию финансовой системы, социальную помощь, поддержку внутреннего спроса, реального сектора экономики. Расходы в рамках антикризисной программы составили немногим более 1 трлн. руб. (2,7% ВВП). Кроме того, на 152 млрд. руб. (0,4% ВВП) были увеличены бюджетные кредиты субъектам Федерации. Потери доходов в результате принятых решений оцениваются на уровне 1,2% ВВП (из них 1,1% ВВП – за счет снижения ставки налога на прибыль). Таким образом, общий объем антикризисных мер (с учетом снижения доходов) составил 4,2% ВВП.

В период кризиса были также увеличены пенсии (их рост продолжился и в 2010 г.), однако формально это повышение не включается в программу антикризисных мер. Тем не менее это также можно считать мерой по поддержке внутреннего спроса и снижения социальной напряженности². Кроме того, в отличие от большинства других мер, она носит постоянный, долгосрочный характер, в связи с чем выступает одним из заметных источников дисбаланса

между доходами и расходами бюджета в 2010 г. и последующих годах.

В результате негативного влияния кризиса и необходимости реализации антикризисных мер по государственной поддержке экономики баланс бюджета в большинстве стран существенно ухудшился. В России в 2009 г. расширенный бюджет был исполнен с дефицитом в объеме 6,2% ВВП, федеральный – с дефицитом 5,9% ВВП. Объем государственного долга в результате осуществления внутренних заимствований увеличился по итогам 2009 г. до 8,3% ВВП. Таким образом, по сравнению с 2007 г. баланс расширенного бюджета в России ухудшился в 2009 г. на 12,2 процентных пункта (п.п.) ВВП, что является большим изменением на фоне других стран (рис. 1).

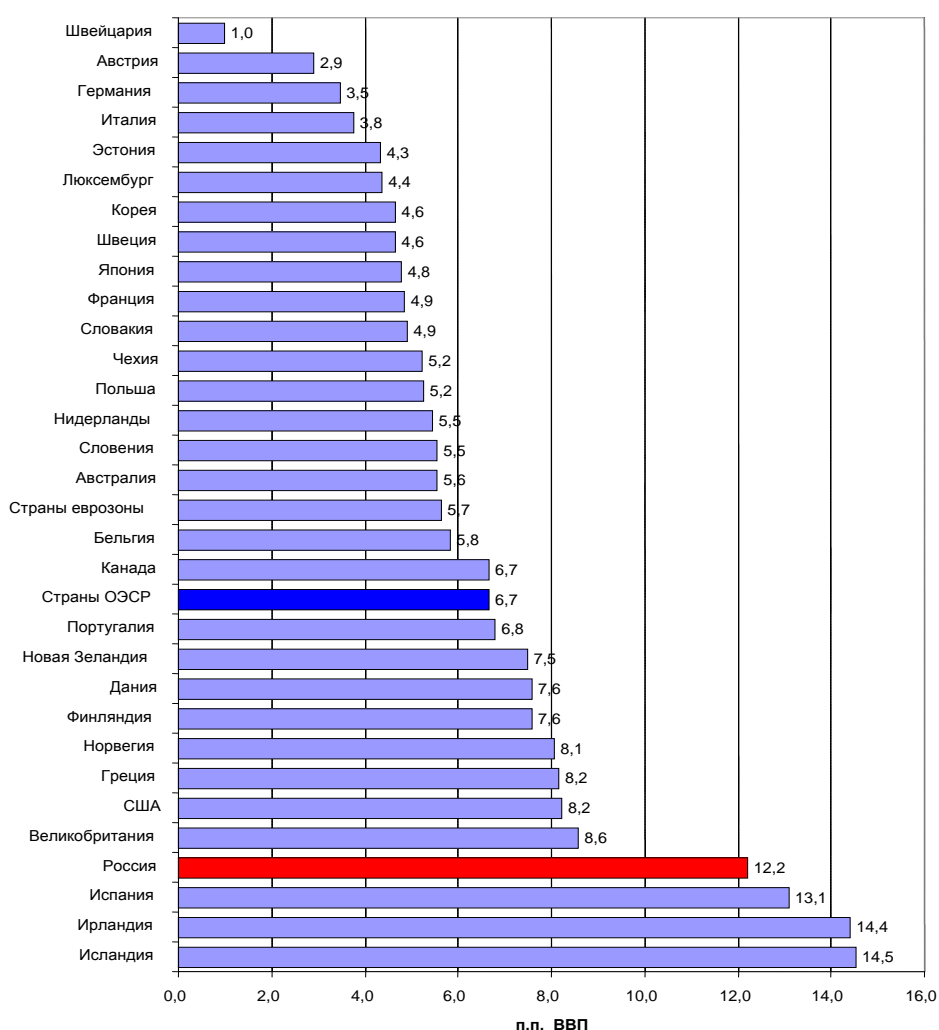


Рис. 1. Изменение (ухудшение) баланса бюджетной системы в России и странах ОЭСР в 2009 г. по сравнению с 2007 г.

Источник: данные ОЭСР.

По сравнению с 2007 г. увеличение государственного долга в России при этом было несущественным – на 1,1 п.п. ВВП в 2009 г. и на 2,3 п.п. ВВП в 2010 г., благодаря тому что большая часть антикризисных мер и бюджетного дефицита финансировалась не за счет заимствований, а за счет накопленных средств Резервного фонда. Если бы дефицит финансировался за счет заимствований, по сравнению с 2007 г. долг мог бы возрасти примерно на 8,8 п.п. ВВП в 2009 г. и на 13 п.п. ВВП в 2010 г. В среднем по странам ОЭСР объем государственного долга по итогам 2009 г. по сравнению с 2007 г. вырос на 17,3 п.п. ВВП, в США – на 21,1 п.п., Великобритании – на 24,9 п.п. ВВП. Эксперты ОЭСР ожидают дальнейшее ухудшение ситуации с государственным долгом по итогам 2010 г. – по оценкам, средний уровень государственного долга по странам ОЭСР увеличится с 90,3 до 95,8% ВВП. В России по итогам 2010 года уровень долга, по оценкам, достиг 8,8% ВВП.

Возникновение устойчивого бюджетного дефицита, возросшие социальные обязательства и сложившийся в предкризисный период высокий уровень государственных расходов делают актуальным проведение структурных реформ в государственном секторе экономики, включая корректировку расходов бюджетной системы. Имеется ли потенциал снижения расходов? Для ответа на этот вопрос следует более детально проанализировать сложившуюся структуру бюджетных расходов и государственного сектора экономики.

Структура бюджетных расходов в России. В предкризисный период расходы бюджетной системы неуклонно росли. При этом увеличивались не только социальные расходы, но и расходы на поддержку экономики. Так, расходы по разделу «национальная экономика» в бюджете в период с 2005 по 2008 г. выросли с 3,5 до 5,4% ВВП. В кризисном 2009 г. с учетом антикризисных мер эти расходы составили уже 7,1% ВВП. Доля расходов на экономику в общем их объеме выросла с 11 до 16% в соответствующие годы. В 2009 г. расходы по данному направлению составили 17,6% общего объема расходов бюджетной системы. При этом уровень государственных инвестиций рос медленнее, т. е. расходы на поддержку увеличивались за счет расходов неинвестиционного характера, преимущественно субсидий различным компаниям. Действительно, объем различных субсидий по отношению к ВВП вырос в последние годы в несколько раз (с 1,7% ВВП в 2006 г. до 5,4 – в 2009 г. и 4% ВВП в 2010 г.).

В табл. 1 представлена структура расходов бюджетной системы России в предкризисные 2007 и 2008 гг., а также в 2009 и 2010 гг.

Структура расходов бюджетной системы России в 2007-2010 гг.

(в %)

| | 2007 г. | | 2008 г. | | 2009 г. | | 2010 г. ³ | |
|---|-------------|---------------|-------------|---------------|-------------|---------------|----------------------|---------------|
| | ВВП | всех расходов | ВВП | всех расходов | ВВП | всех расходов | ВВП | всех расходов |
| Общегосударственные вопросы (без процентных расходов) | 3,0 | 8,8 | 2,6 | 7,9 | 2,7 | 6,6 | 2,1 | 5,2 |
| Образование | 4,0 | 11,8 | 4,0 | 11,9 | 4,6 | 11,2 | 4,2 | 10,5 |
| Здравоохранение | 4,2 | 12,1 | 3,7 | 11,1 | 4,2 | 10,4 | 3,8 | 9,5 |
| Оборона и безопасность | 5,1 | 14,9 | 5,2 | 15,3 | 6,2 | 15,4 | 5,8 | 14,4 |
| Национальная экономика | 4,7 | 13,7 | 5,4 | 16,1 | 7,1 | 17,6 | 5,4 | 13,4 |
| Социальная политика | 8,6 | 25,1 | 8,7 | 25,8 | 11,6 | 28,7 | 14,0 | 34,7 |
| Процентные расходы (расходы на обслуживание государственного долга) | 0,5 | 1,5 | 0,5 | 1,4 | 0,6 | 1,5 | 0,8 | 2,1 |
| Прочее | 4,1 | 12,1 | 3,6 | 10,7 | 3,5 | 8,6 | 4,0 | 10,3 |
| Всего | 34,2 | 100 | 33,8 | 100 | 40,6 | 100 | 40,1 | 100 |
| <i>Справочно</i> | | | | | | | | |
| <i>государственные инвестиции</i> | 3,5 | 10,2 | 3,8 | 11,3 | 3,4 | 8,4 | 3,3 | 8,2 |
| <i>оплата труда</i> | 8,6 | 25,1 | 8,8 | 26,1 | 10,9 | 26,7 | 9,5 | 23,7 |

Сопоставим приведенную укрупненную функциональную структуру расходов с другими странами (рис. 2).

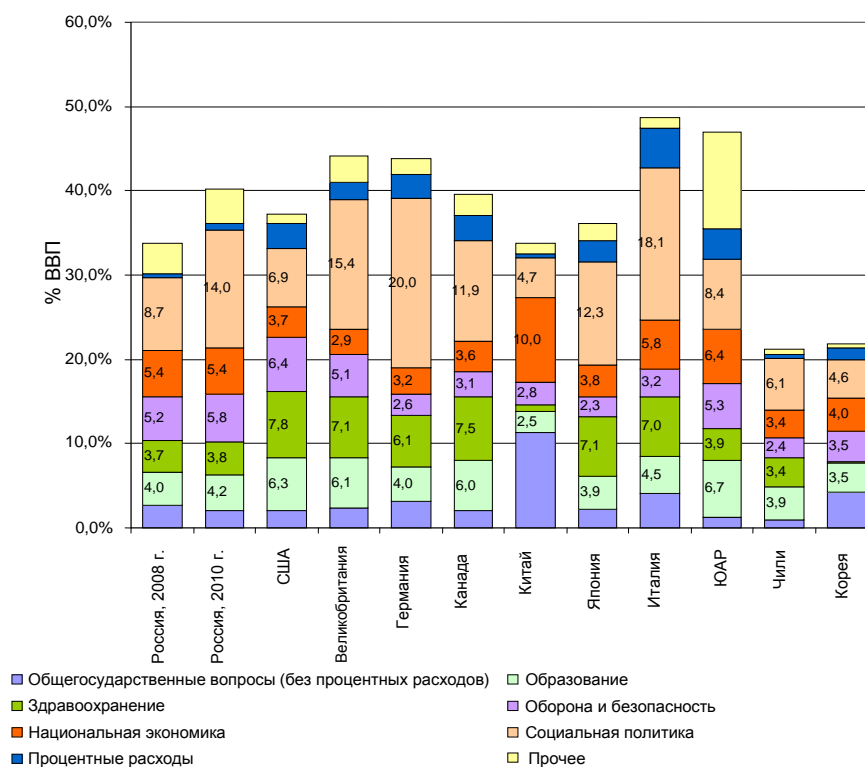


Рис. 2. Структура расходов бюджетной системы России и других стран

Источник: Россия – данные Федерального казначейства об исполнении консолидированного бюджета; зарубежные страны – данные МВФ за 2006-2008 гг.

Уровень расходов на здравоохранение в России сравнительно невысок, как и уровень расходов на образование, который можно назвать средним. В 2008 г. были невысоки расходы в рамках социальной политики, что, однако, изменилось после последних реформ в части пенсионной системы в 2010 г. Объем расходов бюджетной системы по направлениям социальной политики оценивается в 2010 г. на уровне 14% ВВП, что выше, чем в некоторых из представленных стран. Именно рост социальных расходов стал основным изменением в структуре расходов бюджетной системы и основным источником роста общего объема расходов после кризиса. Достаточно высок уровень расходов на общегосударственные вопросы, т. е. на функционирование государства; значительна и доля прочих расходов, включающих в первую очередь расходы на ЖКХ, культуру, охрану окружающей среды; относительно велика доля расходов на экономику.

Уровень расходов на оборону и безопасность – один из самых высоких в мире, тем не менее в ближайшие годы ожидается дополнительное увеличение оборонных расходов. Очень высока удельная численность военнослужащих и милиции по отношению к населению страны. Так, по численности военнослужащих на 1000 человек населения Россия находится на третьем месте (по сравнению с группой стран ОЭСР и Китаем) после Греции и Кореи, в 2 раза обгоняя при этом США (10 против 5 человек на 1000 человек населения). По численности сотрудников правоохранительных органов на 1000 человек населения Россия находится на первом месте (по сравнению со странами ОЭСР), за ней следует Мексика с разрывом почти в 3 раза (в России показатель составляет около 13 человек на 1000 человек населения, а в Мексике – 4,8 человека).

По суммарным расходам на оборону и безопасность по отношению к ВВП Россия находится на втором месте после США (по сравнению со странами ОЭСР), при этом по расходам на безопасность – на первом месте.

Показательно сопоставление расходов бюджета на оплату труда и государственных инвестиций⁴. Данные по различным странам приведены в табл. 2.

Таблица 2

**Расходы бюджетной системы государственные инвестиции
и на оплату труда в России и других странах**

(в %)

| | Россия, 2008 г. | Россия, 2010 г. | США | Велико- британия | Герма- ния | Канада | Япо- ния | Италия | ЮАР | Чи- ли | Корея |
|------------------------------------|--------------------|--------------------|------|---------------------|---------------|--------|-------------|--------|------|-----------|-------|
| ВВП | | | | | | | | | | | |
| государ- ственные инвестиции | 3,8 | 3,3 | 1,4 | 0,9 | 1,6 | - | 3,1 | 1,9 | 0,7 | 0,9 | - |
| оплата труда | 8,8 | 9,5 | 10,0 | 11,1 | 6,9 | 13,1 | 6,2 | 11,0 | 12,3 | 5,0 | 2,2 |

| | Россия, 2008 г. | Россия, 2010 г. | США | Велико- британия | Герма- ния | Канада | Япо- ния | Италия | ЮАР | Чи- ли | Корея |
|------------------------------------|--------------------|--------------------|------|---------------------|---------------|--------|-------------|--------|------|-----------|-------|
| Всех рас- ходов | | | | | | | | | | | |
| государ- ственные инвестиции | 11,3 | 8,2 | 3,8 | 2,1 | 3,6 | - | 8,6 | 3,9 | 1,4 | 4,3 | - |
| оплата труда | 26,1 | 23,7 | 26,9 | 25,1 | 15,8 | 33,0 | 17,1 | 22,5 | 26,1 | 23,6 | 10,3 |

Источник: Россия – данные Федерального казначейства об исполнении консолидированного бюджета; зарубежные страны – данные МВФ за 2006-2008 гг.

Уровень государственных инвестиций в России можно оценить как достаточно высокий, особенно в предкризисный период, тогда как расходы на оплату труда за счет средств бюджета относительно невысоки.

Занятость и оплата труда в государственном секторе. В последние годы доля занятости в государственном секторе России (на предприятиях в государственной и муниципальной собственности) постепенно сокращается и к 2008 г. достигает 31,4% общего числа занятых. Доля работников бюджетных учреждений, по данным Росстата, в 2008 г. составила 21,4% общего числа занятых.

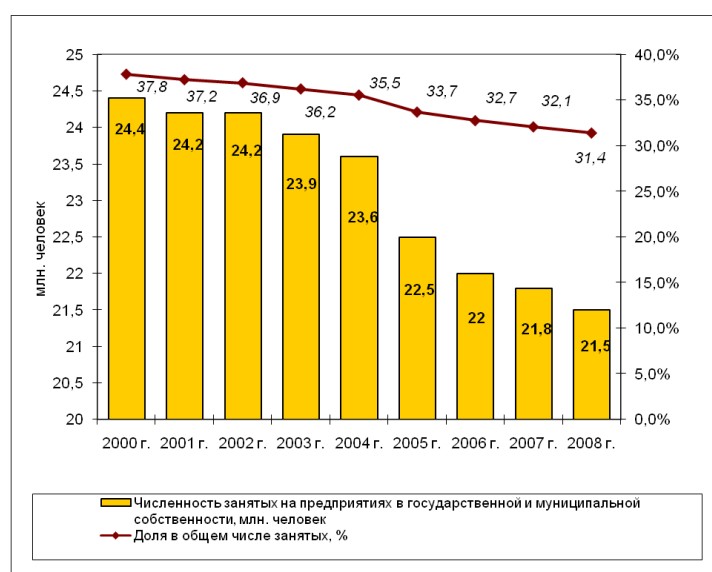


Рис. 3. Динамика занятости в государственном секторе экономики России

Несмотря на тенденцию к снижению, доля занятости в государственном секторе в России по-прежнему остается высокой по сравнению с другими странами.

На рис. 4 приведены данные по занятости в государственном секторе экономики (в бюджетной сфере и на государственных предприятиях) для стран ОЭСР.

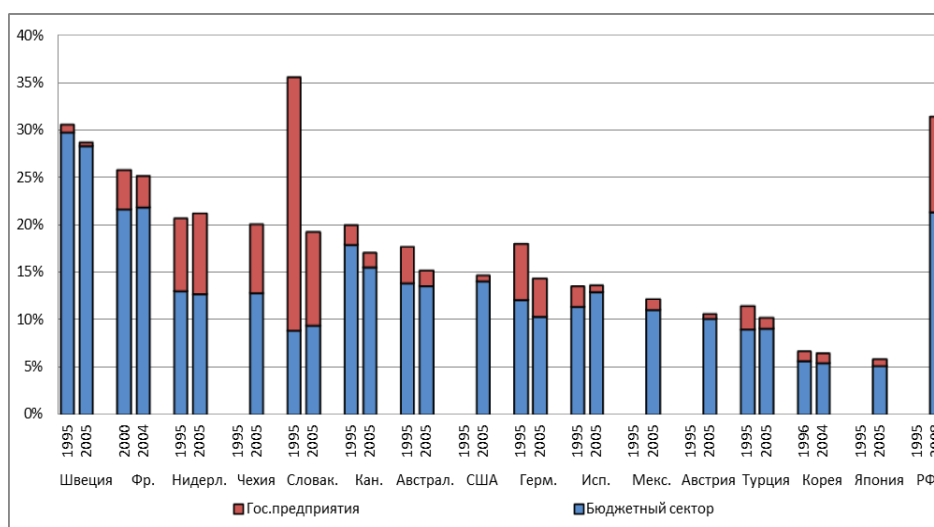


Рис. 4. Занятость в государственном секторе экономики, страны ОЭСР, % всех занятых

Сопоставимые с Россией цифры отмечаются лишь в двух странах: Словакии в 1995 г. и Швеции – доля занятости в государственном секторе в других странах существенно ниже. Причем это касается как занятости в бюджетной сфере, так и на государственных предприятиях.

Что касается оплаты труда в бюджетном секторе, то в большинстве развитых стран средний уровень заработной платы бюджетников существенно выше, чем работников частного сектора. Так, в Великобритании, средний заработок за неделю для работников государственного сектора составляет около 539 фунтов, тогда как в частном секторе – 465 фунтов, а в среднем по всей экономике – 489 фунтов. Таким образом, оплата труда в бюджетном секторе на 16% выше, чем в частном.

По данным Росстата, в России в 2008 г. средняя по экономике величина оплаты труда составила 17290 руб. в месяц, при этом на предприятиях государственной собственности – 18817, муниципальной – 10731, в частном секторе – 16408 руб. Особое внимание привлекает существенное отличие между оплатой на государственных и муниципальных предприятиях, поскольку часть бюджетных учреждений соответствует одному, а часть – другому типу собственности. При этом большая часть государственных предприятий относится к государственной собственности (а не муниципальной). Поэтому однозначного вывода о соотношении между оплатой труда в частном и бюджетном секторах экономики сделать нельзя, но, вероятно, оплата труда бюджетников по-прежнему уступает оплате на частных предприятиях, особенно с учетом теневой части оплаты в частном секторе.

В табл. 3 приведены данные по оплате труда по отдельным секторам экономики, позволяющие сравнить оплату в частном и бюджетном секторах. Здесь можно также увидеть существенный разрыв в оплате между государственными и муниципальными предприятиями,

особенно в социальной сфере.

Таблица 3

Оплата труда в отдельных секторах экономики, по видам собственности

(в руб.)

| | Всего | В том числе по формам собственности | | | | |
|--|-------|-------------------------------------|---------------|---------|----------------------|------------------------------------|
| | | государственная | муниципальная | частная | смешанная российская | иностранная и смешанная российская |
| Государственное управление и обеспечение военной безопасности, обязательное социальное обеспечение | | | | | | |
| 2007 г. | 16896 | 17289 | 14729 | 12708 | 37304 | 15840 |
| 2008 г. | 21344 | 21843 | 18572 | 18286 | 16532 | 19164 |
| Образование | | | | | | |
| 2007 г. | 8778 | 11978 | 6886 | 14016 | 17392 | 19178 |
| 2008 г. | 11317 | 15356 | 8948 | 17624 | 19466 | 28432 |
| Здравоохранение и предоставление социальных услуг | | | | | | |
| 2007 г. | 10037 | 11138 | 8789 | 11482 | 10775 | 20077 |
| 2008 г. | 13049 | 14831 | 11102 | 14848 | 13086 | 27149 |
| Предоставление прочих коммунальных, социальных и персональных услуг | | | | | | |
| 2007 г. | 10392 | 13023 | 7028 | 10864 | 25528 | 24365 |
| 2008 г. | 13539 | 16848 | 8850 | 14702 | 38154 | 31003 |

В табл. 4 представлено сравнение структуры занятости в отдельных секторах экономики России и стран ОЭСР.

Таблица 4

Занятость в отдельных секторах экономики России и стран ОЭСР в 2008 г.

(в % общего числа занятых)

| | Государственное управление и обеспечение военной безопасности, обязательное социальное обеспечение | Образование | Здравоохранение и предоставление социальных услуг | Предоставление прочих коммунальных, социальных и персональных услуг |
|------------|--|-------------|---|---|
| Австралия | 6 | 8 | 11 | 5 |
| Австрия | 7 | 6 | 9 | 5 |
| Бельгия | 10 | 8 | 13 | 4 |
| Канада | 5 | 7 | 11 | 5 |
| Чехия | 6 | 6 | 7 | 4 |
| Дания | 5 | 8 | 18 | 5 |
| Финляндия | 4 | 6 | 15 | 6 |
| Германия | 7 | 6 | 12 | 5 |
| Венгрия | 7 | 8 | 6 | 5 |
| Исландия | 5 | 7 | 15 | 6 |
| Ирландия | 5 | 7 | 11 | 5 |
| Италия | 5 | 7 | 7 | 5 |
| Япония | 3 | 5 | 9 | 6 |
| Корея | 4 | 7 | 4 | 8 |
| Мексика | 5 | 5 | 3 | 3 |
| Нидерланды | 7 | 7 | 16 | 5 |

| | Государственное управление и обеспечение военной безопасности, обязательное социальное обеспечение | Образование | Здравоохранение и предоставление социальных услуг | Предоставление прочих коммунальных, социальных и персональных услуг |
|-----------------|--|-------------|---|---|
| Новая Зеландия | 6 | 8 | 9 | 5 |
| Норвегия | 6 | 9 | 20 | 4 |
| Португалия | 6 | 7 | 6 | 3 |
| Словакия | 7 | 7 | 6 | 4 |
| Испания | 6 | 6 | 6 | 4 |
| Швеция | 6 | 11 | 16 | 5 |
| Швейцария | 4 | 6 | 12 | 5 |
| Турция | 6 | 4 | 3 | 3 |
| Великобритания | 7 | 9 | 12 | 6 |
| Россия | 5 | 8 | 7 | 3 |
| Среднее по ОЭСР | 6 | 7 | 10 | 5 |

Из данных табл. 4 можно сделать вывод о том, что высокий показатель доли занятости в государственном секторе экономики связан, с одной стороны, с активным участием государства в таких секторах, где в других странах преобладают частные предприятия (например, в промышленных секторах экономики), а с другой – с преобладанием государства в традиционных социальных секторах.

Что касается динамики, то доля занятых в сфере здравоохранения, социальных, коммунальных услуг с 2000 г. практически не менялась.

Результативность расходов бюджета в России невысока, причем это касается как социальной сферы, так и других видов расходов. По оценкам МВФ, по сравнению с другими развивающимися странами и странами, схожими по уровню среднедушевого дохода, аналогичных результатов в сфере здравоохранения и социальной поддержки можно достигнуть, используя примерно 60-70% российских объемов бюджетных средств, т. е. около трети расходов в указанных секторах являются неэффективными ⁵.

Расходы на образование сравнительно эффективны, но эта оценка достигается преимущественно за счет высшего образования, расходы на школьное образование эффективны лишь на 80%. Кроме того, результаты в области образования оцениваются как сравнительно низкие по сравнению с другими странами при соответственно невысоких расходах. Высокая оценка эффективности образования, вероятно, не во всем объективна, так как важнейшими показателями результативности были уровни грамотности и участия в системе образования. Оба эти показателя в России исторически высоки и определены существующей системой обязательного образования.

Традиционной критике подвергается система социальной поддержки, которая не только недостаточно адресна, но, по оценкам экспертов, перераспределяет около половины оказываемой поддержки в пользу верхних 60% населения по уровню дохода. Наиболее эффектив-

ны пособия на детей, но и они достигают только около 30% получателей из нижней квантили распределения.

Как показывает анализ сравнительной эффективности расходов на социальную сферу в регионах, здесь для всех направлений социальной сферы оценки эффективности находятся на уровне около 60-70%, в том числе по образованию, что объясняется тем, что регионы финансируют наиболее проблемное школьное образование.

Эксперты отмечают также высокий уровень, с одной стороны, расходов на оборону и безопасность в России по сравнению с другими странами, а с другой – неэффективных и низко-адресных расходов на субсидирование ЖКХ и энергетики.

По оценкам, приводимым Минрегионом России, в 2009 г. более 400 млрд. руб. – около 6% всех расходов консолидированных бюджетов регионов – было потрачено неэффективно. При этом если в сфере государственного управления доля неэффективных расходов, определенная по утвержденной методике, составляет лишь около 1,3% расходов, то в сфере образования она достигает 18, в здравоохранении – 8, в ЖКХ – 12%.

Модернизация государственного сектора экономики. Структура расходов должна быть ориентирована на решение задач модернизации экономики, создавая для нее максимально благоприятные условия. С этой точки зрения приоритет должен отдаваться тем расходам, которые принято называть производительными (или продуктивными): на развитие инфраструктуры, образование, здравоохранение, на содействие накоплению физического и человеческого капиталов. Сравнительный анализ показывает, что по уровню расходов на государственные инвестиции Россия находится на достаточно высоком уровне по сравнению с другими странами (хотя этому предшествовал длительный провал в финансировании государственных инвестиций в 1990-е гг.), тогда как расходы на здравоохранение и образование, или развитие человеческого потенциала, относительно ниже. В целом объем производительных расходов в нашей стране сейчас составляет 11-12% ВВП, или около 30% всех расходов бюджетной системы. Между тем в США, например, такие расходы составляют примерно 16% ВВП, или около половины всех расходов бюджетной системы.

Объем социальных расходов российской бюджетной системы достиг в 2010 г. примерно 14% ВВП. Это достаточно высокое по международным меркам значение, превышающее средний по странам ОЭСР уровень – около 12% ВВП. Большая часть социальных расходов носит характер принятых публичных обязательств, поэтому речь об их сокращении не идет – основной подход здесь должен состоять в повышении адресности расходов, лучшим их распределении.

Известно, что рост расходов на социальную поддержку населения не может стимулировать рост экономики – вне зависимости от способа их финансирования, за счет повышения

налоговой нагрузки или за счет бюджетного дефицита. Текущий уровень социальных обязательств можно назвать критическим, его дальнейшее наращивание недопустимо. Таким образом, в сфере социальной поддержки вопрос реформирования и повышения эффективности – адресности помощи и ее реального влияния на снижение неравенства доходов – стоит довольно остро и требует целенаправленных мер.

В основном тот же общий подход необходимо проводить и по другим направлениям. Увеличение государственных расходов на здравоохранение и образование само по себе не гарантирует лучших результатов, если не сопровождается структурными реформами, предусматривающими создание действенных стимулов, элементов обратной связи. При сравнительно низких расходах в сфере образования и здравоохранения в России эти расходы, к тому же, низкоэффективны.

В последнее время часто обсуждается необходимость наращивания расходов на оборону. Рост таких расходов уже заложен в трехлетнем бюджете на 2011-2013 гг. Согласно закону о бюджете расходы на оборону в ближайшие годы будут поддерживаться на сложившемся в 2010 г. уровне по отношению к ВВП, а в 2013 г. – увеличены с 2,8-2,9% до 3,4% ВВП. Без увеличения доходной части это создает угрозу для бюджетной устойчивости, а также ведет к вытеснению инвестиционных расходов бюджета неинвестиционными.

Кроме того, как и в сфере здравоохранения и образования, само по себе увеличение расходов едва ли поможет решению задач в сфере национальной обороны. Необходимо проведение реформ, нацеленных на повышение эффективности системы. То же касается и обеспечения национальной безопасности. Расходы по данному направлению существенно выросли в последние годы, догнав расходы на оборону, хотя каких-либо прогрессивных сдвигов в результативности не наблюдается. На будущие три года планируется слабое сокращение расходов на безопасность: с 2,4% ВВП в 2010 г. до 1,9% – в 2013 г. Представляется возможным и дальше продолжить постепенное снижение расходов по данному направлению при условии проведения реформ и повышения эффективности расходов.

Ситуация с доходной частью бюджета, сложившаяся в результате кризиса, при одновременном росте принятых обязательств в социальной сфере, вынуждает принимать меры по сокращению расходов для возвращения к бюджетной сбалансированности. Без роста доходов (который в текущих условиях обеспечить невозможно), как видно на рис. 5, даже при существенном сокращении доли расходов в ВВП, намеченном на ближайшие годы, страна по-прежнему будет сталкиваться с бюджетным дефицитом и необходимостью заимствований для его финансирования ⁶.

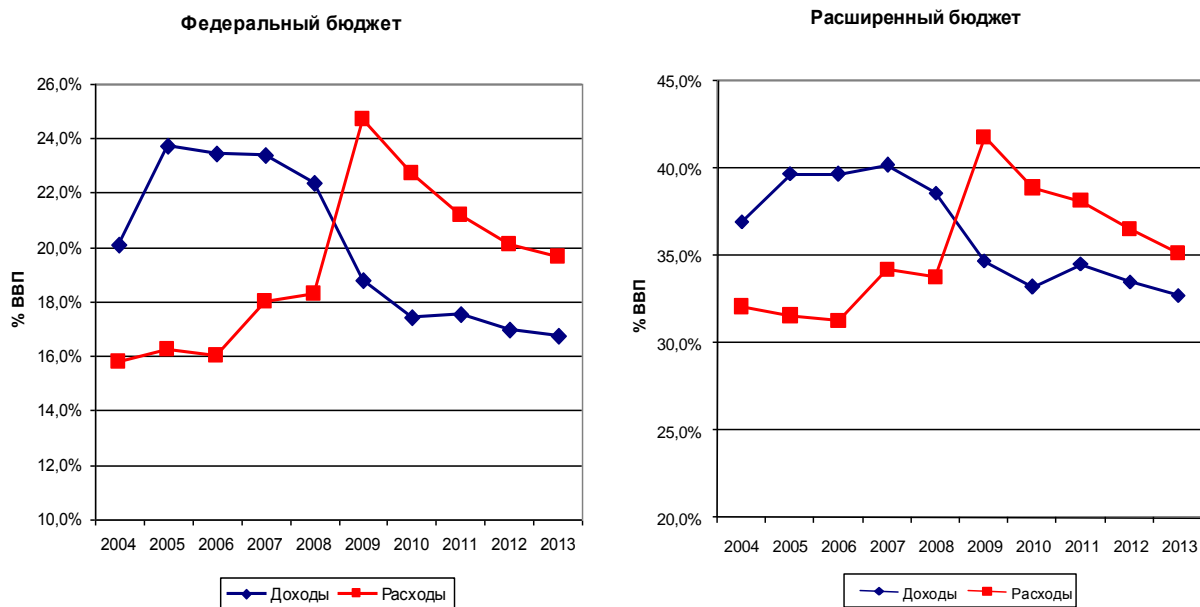


Рис. 5. Основные параметры бюджета в России в 2004-2013 гг.

В ситуации, когда снижение расходов государственного бюджета является необходимым для возвращения к бюджетной устойчивости и для развития экономики, особое внимание целесообразно уделить проведению назревших структурных реформ, способствующих повышению эффективности государственного сектора экономики, в частности повышению эффективности государственных расходов. Большинство экспертов и международных организаций отмечают необходимость проведения таких реформ, поскольку нежелательным является снижение качества или количества предоставляемых населению услуг, в связи с чем сокращение расходов может быть достигнуто за счет более эффективного использования выделяемых ресурсов.

Вопрос повышения эффективности государственных расходов практически по всем направлениям ставится уже давно, сделан ряд шагов в этом направлении (частичный переход на принципы бюджетирования по результатам, начало реструктуризации бюджетной сети и т. д.), однако существенных изменений за рамками формальностей бюджетного процесса пока нет.

Меры, необходимые для повышения эффективности, например, системы здравоохранения, в большинстве своем известны и обсуждаются давно, однако внедряются медленно, часто лишь формально, глубоких изменений в системе почти не происходит. То же касается и других направлений расходов, нуждающихся в реформировании – социальной поддержки, государственных закупок, образования и т. д.

Во всех сферах государственного сектора экономики необходимы обеспечение прозрачности (как в части отчетности и финансирования, так и в части принятия решений, заключе-

ния контрактов и т. д.), стандартизация механизмов оказания государственных услуг и их качества, разработка критериев оценки результативности работы предприятий государственного сектора, радикальное сокращение «коррупционных зон», согласование принимаемых мер и нормативов с существующими и корректировка устаревших требований, реальное использование стимулирующих механизмов оплаты труда. Кроме того, нужны меры для побуждения самих бюджетных учреждений и государственных предприятий к более эффективному использованию средств, внедрению новых, более эффективных технологий. Одна из мер, например, предоставление учреждению права самостоятельно распоряжаться полученной экономией средств.

Выводы и рекомендации по проведению бюджетной политики в части расходов и модернизации государственного сектора экономики: необходимо сокращать объем расходов бюджета по отношению к ВВП в целях возврата к бюджетной сбалансированности при новом, посткризисном уровне доходов и предотвращения накопления государственного долга; не допускать дальнейшего наращивания непроизводительных расходов и вытеснения ими производительных. Основными направлениями снижения расходов можно назвать: административные; расходы на государственные субсидии в рамках разделов «национальная экономика» и «ЖКХ»; на оборону и безопасность; на государственные закупки (за счет снижения коррупционной составляющей, обеспечения конкуренции).

Необходимо предпринимать меры для повышения эффективности бюджетных расходов по всем направлениям, в том числе перейти от формального к фактическому использованию принципов бюджетирования по результатам, систем стимулирующей оплаты труда, принципов программно-целевого планирования расходов и контроля над результатами. Надо обеспечить согласованность мер, предпринимаемых в смежных секторах экономики и в рамках различных программ, межведомственную координацию; пересмотреть принципы и подходы к предоставлению социальной поддержки с целью повышения адресности помощи населению; активно проводить намеченные структурные реформы в сфере здравоохранения, образования и других областях; разработать систему оценки эффективности бюджетных расходов как на региональном, так и федеральном уровне; создать максимальную прозрачность бюджетных расходов как при принятии решений об их распределении, так и в процессе отчетности и контроля над результатами.

Необходимо проводить модернизацию государственного сектора экономики, в том числе, реструктуризацию бюджетной сети – переводить бюджетные учреждения в новые организационно-правовые формы (например, автономные учреждения) в целях создания стимулов для повышения эффективности работы внутри учреждений. Кроме того, целесообразно сокращать число невостребованных и неэффективных учреждений путем их укрупнения и ре-

формирования. В целом реформирование государственного сектора должно быть в первую очередь направлено именно на создание стимулов для эффективной работы учреждений.

Предстоит коррекция уровня занятости в бюджетном секторе, в том числе за счет перераспределения занятых в аналогичные частные предприятия. При этом необходимо обеспечивать повышение оплаты труда работников бюджетного сектора (особенно муниципальных предприятий). В целом, необходимо сокращать долю государства в российской экономике, в т.ч. в промышленных отраслях. Вместе с тем надо стандартизировать требования к предоставлению государственных услуг, добиваться согласованности вводимых стандартов между собой и с ранее утвержденными нормами.

Потенциал увеличения эффективности бюджетных расходов имеется по всем рассмотренным направлениям, и потому важнейшая задача бюджетной политики заключается в практической реализации соответствующих возможностей.

¹ К продуктивным относятся расходы, способствующие экономическому росту, такие как инвестиции в инфраструктуру, в человеческий потенциал.

² Например, эксперты МВФ причисляют данную меру к антикризисным расходам бюджета (см.: IMF Fiscal Monitor, November 2010 («Fiscal Exit: From Strategy to Implementation»)).

³ Оценка по данным Казначейства РФ на 1 октября 2010 г.

⁴ Данные МВФ.

⁵ D. Hauner «Benchmarking the Efficiency of Public Expenditure in the Russian Federation». IMF. 2007.

⁶ При этом сокращение расходов в реальном выражении будет менее заметным, чем сокращение по отношению к ВВП.