

6 октября 1997 г.

КАКИМ БЫТЬ ГОСУДАРСТВЕННОМУ БЮДЖЕТУ?

25 августа 1997 г. правительство внесло в Государственную Думу проект федерального закона "О федеральном бюджете на 1998 г."

Основные параметры нового бюджета:

- *доходы* 340048,0 млн.руб., или 12,4% ВВП,
- *расходы* 472045,2 млн.руб., или 17,2% ВВП,
- *дефицит* 131997,2 млн.руб., или 4,8% ВВП,
- *в т.ч. первичный дефицит* 11500,0 млн.руб., или 0,4% ВВП.

Дефицит бюджета должен быть покрыт из источников:

- *внутреннего финансирования в сумме* 102004,8 млн.руб.,
или 3,7% ВВП,
- *внешнего финансирования в сумме* 29992,4 млн.руб.,
или 1,1% ВВП.

Согласно проекту предусматривается установление предельных размеров государственных кредитов, предоставляемых Российской Федерацией:

- *иностранным государствам (за исключением государств — участников СНГ), в сумме* 400 млн.дол.США,
- *государствам — участникам СНГ в сумме* 750 млн.руб.

Также устанавливается предел внешних заимствований Российской Федерации в сумме **9,6 млрд.дол.США.**

Одновременно устанавливаются верхние пределы государственного долга Российской Федерации на 1 января 1999 г.:

- *внутреннего* 697,5 млрд.руб.,
- *внешнего* 140,8 млрд.дол.США.

Таким образом, суммарная величина государственного долга Российской Федерации (при ожидаемом уровне валютного курса в 6,25 рубля за доллар на конец 1998 г.) составит **1577,5 млрд.руб., или 252,4 млрд.дол.США.**

За год до этого, на 1 января 1998 г., величина государственного долга Российской Федерации должна составить:

• <i>внутреннего</i>	<i>530,0 млрд.руб.,</i>
• <i>внешнего</i>	<i>130,8 млрд.дол.США,</i>
• <i>всего</i>	<i>1314,8 млрд.руб.,</i> <i>или 219,1 млрд.дол. США.</i>

Таким образом, прирост государственного долга Российской Федерации в 1998 г. по сравнению с 1997 г. составит:

• <i>внутреннего</i>	<i>31,6%,</i>
• <i>внешнего</i>	<i>7,6%,</i>
• <i>всего</i>	
<i>измеренного в рублях</i>	<i>20,0%,</i>
<i>измеренного в долларах</i>	<i>15,2%.</i>

При этом прирост реального ВВП прогнозируется на уровне 2%.

В силу этого увеличение государственного долга Российской Федерации в процентах к валовому внутреннему продукту (ВВП) составит:

• <i>внутреннего</i>	<i>с 20,8% в 1997 г. до 25,4% в 1998 г.,</i>
• <i>внешнего</i>	<i>с 29,5% в 1997 г. до 31,6% в 1998 г.,</i>
• <i>всего</i>	<i>с 50,3% в 1997 г. до 57,0% в 1998 г.</i>

Величина государственного долга на одного жителя Российской Федерации увеличится:

<i>в денонмированных рублях</i>	<i>с 8914 руб. в 1997 г. до 10695 руб. в 1998 г.,</i>
<i>или с 1485 дол. США в 1997 г. до 1711 дол. США в 1998 г.</i>	

▼ Как оценить проект бюджета?

Важнейший критерий оценки.

Проект бюджета может быть оценен прежде всего с точки зрения его способности решать важнейшие проблемы, стоящие перед современной Россией — возобновление экономического роста, достижение его максимальных темпов.

За годы глубокого и длительного кризиса Россия потеряла значительную часть своего экономического потенциала, отстала от многих развитых и развивающихся стран мира. По абсолютным объемам ВВП Россия в 1997 г. опустилась на 14-е место в мире,

по величине ВВП на душу населения — на 102-е место из 209 стран мира. По размерам экономического потенциала ее обошли не только все страны “большой семерки”, Китай, Индия, но и Бразилия, Индонезия, Мексика, Южная Корея. Продолжение экономического спада чревато для России самыми тяжелыми внешнеэкономическими и внешнеполитическими последствиями. Восстановление экономического роста становится абсолютным императивом всей государственной политики.

▼ **Что может сделать для этого бюджетная политика?**

Исследование экономического развития многих стран мира позволило выявить устойчивую закономерность:

для стран, находящихся приблизительно на одной ступени экономического развития, более высокий уровень налоговых изъятий, равно как и совокупных государственных расходов, при прочих равных условиях, ведет к замедлению темпов экономического роста, и наоборот: чем меньше ресурсов перераспределяется через систему государственных финан-

сов (федерального бюджета, региональных бюджетов, внебюджетных фондов, государственных, полугосударственных и квазигосударственных предприятий и организаций), тем более высокие и более устойчивые темпы роста способна обеспечить экономика страны.

Это правило убедительно подтверждается динамикой развития стран со средним уровнем ВВП на душу населения, к каким относится и Россия (табл. 1, рис. 1).

Таблица 1. ГОСУДАРСТВЕННЫЕ РАСХОДЫ И ЭКОНОМИЧЕСКИЙ РОСТ В СТРАНАХ СРЕДНЕГО УРОВНЯ РАЗВИТИЯ В 1985-95 гг.

Страны	Государственные расходы в % к ВВП	Среднегодовые темпы прироста ВВП, %	ВВП на душу населения по ППС:	
			долларов США в ценах 1993 г.	в % к уровню США
ЮАР	38,0	1,2	5642	25,2
Барбадос	35,8	0,8	8398	37,2
Ямайка	32,2	2,4	2669	11,8
Бразилия	29,1	2,5	5399	24,0
Уругвай	26,9	3,5	5589	24,7
Гондурас	26,4	3,3	1786	7,6
Тайвань	26,3	7,8	7539	32,8
Маврикий	26,0	6,5	9367	40,9
Колумбия	25,0	4,5	5096	22,5
Турция	25,0	4,4	4625	20,4
Чили	24,5	7,0	6638	29,2
Таиланд	20,7	9,4	4246	18,5
Китай	19,9	10,2	1643	7,0
Индонезия	18,6	6,3	2672	11,3
В среднем по группе	26,7	5,0	5094	22,4
Государственные расходы в % к ВВП:				
более 30%	35,3	1,5	5570	24,7
25-30%	26,4	4,6	5629	24,7
менее 25%	20,9	8,2	3800	16,5
Россия:				
в среднем в 1992-97	47,7	-7,5	4562	18,4
в % к среднему по группе	178,4	-12,5	89,6	89,6

Источник: расчеты ИЭА по данным МВФ и Мирового банка

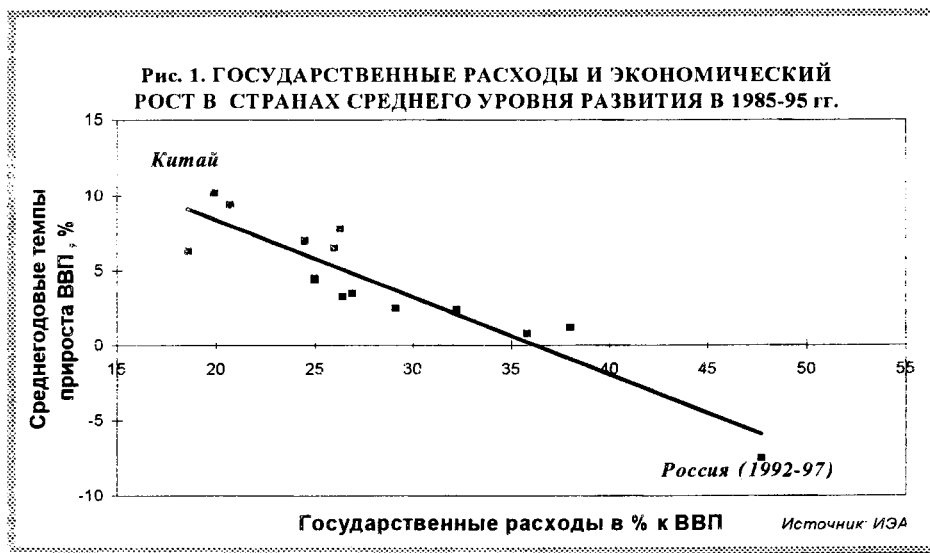
В этой группе самые высокие темпы роста демонстрируют страны, совокупные государственные расходы в которых не превышают 27% ВВП. С другой стороны, там, где государственные рас-

ходы превышают 35% ВВП, экономический рост практически останавливается. Точкой перелома — перехода от положительных к отрицательным темпам роста, как правило, выступает уровень госу-

дарственных расходов в 37-38% ВВП.

Рекордные темпы роста — около 10% в среднем в год — вот уже два десятилетия подряд удается поддерживать Китаю. Великая загадка феноменального взлета китайской экономики заключается вовсе не в сохранении госу-

дарственного регулирования, а в последовательной экономической либерализации и радикальном, “шоковом”, снижении всех государственных расходов. Государственные расходы в Китае были сокращены с 36,7% ВВП в 1979 г. до 14,6% ВВП в 1995 г. и 13% ВВП в 1996 г.



В отличие от Китая в России начала 1990-х годов произошло не сокращение, а увеличение государственных расходов. Результатом стал глубокий экономический кризис. На увеличение государственного бремени российская экономика отреагировала спадом. Темпы снижения ВВП в России жестко коррелируют с размерами

государственных расходов. Сокращение расходов в 1993 г. по сравнению с 1992 г. привело к уменьшению темпов экономического спада. Однако новая волна популистской политики в 1994 г., сопровождавшаяся ростом бюджетных расходов, привела к новому падению производства (рис. 2, табл. 2).



Таблица 2. ОПЕРАЦИИ РАСШИРЕННОГО ПРАВИТЕЛЬСТВА
В РОССИИ В 1992-98 гг. в % к ВВП

Статьи	1992	1993	1994	1995	1996	1997 ожд.	1998 проект
ДОХОДЫ							
Федеральный бюджет	26,9	14,7	13,5	14,3	13,6	13,0	12,4
Региональные бюджеты, включая федеральные трансферты	14,1	16,8	19,1	15,0	14,8	12,5	12,8
Консолидированный бюджет	39,3	28,9	29,1	27,5	26,4	23,8	23,8
Внебюджетные фонды	8,8	9,8	9,9	8,0	9,9	10,2	10,0
Расширенное правительство	48,1	38,4	38,9	35,0	35,8	33,6	32,8
РАСХОДЫ							
Федеральный бюджет	48,7	25,0	24,6	20,2	21,7	18,4	17,2
в т.ч. федеральные трансферты	1,7	2,5	3,5	1,8	2,1	1,7	1,4
Региональные бюджеты, включая федеральные трансферты	12,4	16,1	18,7	15,3	15,7	13,3	13,9
Консолидированный бюджет	59,4	38,5	39,7	33,7	35,3	29,9	29,7
Внебюджетные фонды	6,5	9,0	9,4	7,8	9,8	10,1	10,0
Расширенное правительство	65,9	47,3	49,0	40,9	44,7	39,6	39,7
ДЕФИЦИТ							
Федеральный бюджет	-21,7	-10,4	-11,1	-5,8	-8,1	-5,3	-4,8
Региональные бюджеты, включая федеральные трансферты	1,7	0,7	0,4	-0,3	-0,9	-0,8	-1,1
Консолидированный бюджет	-20,0	-9,6	-10,6	-6,2	-8,9	-6,1	-5,9
Внебюджетные фонды	2,3	0,8	0,4	0,2	0,1	0,1	0,0
Расширенное правительство	-17,7	-8,9	-10,2	-5,9	-8,8	-6,0	-6,9
<i>Справочно:</i>							
Темпы прироста ВВП							
в % к предыдущему году	-14,5	-8,7	-12,7	-4,1	-4,9	0,0	2,0

Источник: расчеты ИЭА по данным Министерства финансов РФ, Госкомстата РФ

В 1995 г. расходы расширенного правительства были снижены весьма существенно — более чем на 8 процентных пунктов. Результат не замедлил себя ждать — темпы экономического спада уменьшились с 12,7% в 1994 г. до 4,1% в 1995 г. Однако этот успех закрепить не удалось. В 1996 г. расходы расширенного правительства вновь возросли — и вновь возросли темпы сокращения ВВП.

По предварительным данным, в 1997 г. государственные расходы удалось снизить еще примерно на 5 процентных пунктов ВВП. И почти на такую же величину уменьшились темпы спада. По данным Госкомстата РФ, в январе-августе 1997 г. впервые за последние 9 лет объем производства в России не сократился и составил 100% по сравнению с предыдущим годом.

Таким образом, и в России действует упомянутая выше закономерность — при расходах расширенного правительства, близких к 38-40% ВВП, происходит переход от экономического спада к экономическому росту.

Проект федерального бюджета на 1998 г. предусматривает дальнейшее, хотя и незначительное, сокращение расходов — на 1,2% ВВП. Однако поскольку в то же время не ожидается снижения расходов по другим элементам государственных финансов (региональным бюджетам, внебюджетным фондам), сокращение совокупных расходов, очевидно, не произойдет, а общая величина расходов бюджета расширенного правительства может остаться на уровне, близком к 40% ВВП.

▼ Что означает реализация правительственного проекта бюджета для экономического роста?

Она означает, что положительный экономический рост в 1998 г. возможен. Однако он не сможет стать ни слишком значительным, ни слишком устойчивым.

При наличии ряда благоприятных внешних условий не исключено, что экономический рост в России действительно может достичь 2% в год. Однако, если внешние условия окажутся

неблагоприятными (падение цен на традиционные товары российского экспорта, неурожай, наводнения и т.п.), то экономический рост может и не состояться. Для того, чтобы обезопасить себя от случайностей и безусловно гарантировать начало устойчивого экономического роста, следует пойти по пути стран, которым это удается уже не первый год.

▼ Как организовать экономический бум?

В основе экономических успехов Тайваня, Сингапура, Китая лежит ограничение государственных расходов (табл. 3).

Таблица 3. СТРУКТУРА ГОСУДАРСТВЕННЫХ РАСХОДОВ В НЕКОТОРЫХ БЫСТРОРАЗВИВАЮЩИХСЯ СТРАНАХ И РОССИИ

Статьи расходов	Тайвань	Сингапур	Китай	В среднем по 3 странам	Россия	Разница
	1991	1993	1995		1996	
	1	2	3	4	5	5-4
В % к ВВП						
Государственные расходы						
всего, в т.ч.:	29,4	17,9	14,6	20,6	44,7	24,1
Управление, суд, право- охранительные органы, внешняя политика	3,2	1,0	2,1	2,1	3,7	1,6
Оборона	4,7	5,2	1,4	3,8	2,8	-1,0
Образование, здраво- охранение, культура, в т.ч.:						
образование	6,1	4,3	3,5	4,6	6,7	2,1
здоровоохранение	5,0	3,1	2,6	3,6	3,7	0,1
здоровоохранение	0,0	0,8	1,0	0,6	2,5	1,9
Наука	0,9	0,2	0,5	0,5	0,3	-0,2
Экономика	6,7	6,9	4,2	5,9	10,1	4,2
Социальное обеспечение	4,9	0,3	0,2	1,8	11,6	9,8
Обслуживание государ- ственного долга	3,6	0,0	1,9	1,8	5,9	4,1
Прочие	0,3	0,0	1,2	0,5	3,6	3,1
<i>Справочно: среднегодовые темпы прироста ВВП в % в 1992-97гг.</i>	6,2	8,2	11,7	8,7	-8,4	-17,1

Источник: расчеты ИЭА по данным национальной статистики

Если действительно добиваться преодоления кризиса и на-

стоящего возрождения России, то фактически нет другого выхода,

кроме как следовать примеру азиатских "тигров" и создавать своего российского экономическо-го "дракона".

Учитывая нынешнее состояние российской экономики, темпы развития соседних государств, глобальные вызовы, которые несет XXI век, Россия не может позволить себе роскошь иметь совокупные государственные расходы, превышающие 20-25% ВВП. Следовательно, нынешние расходы расширенного

правительства должны быть снижены, минимум, на 15-20 процентных пунктов ВВП, или в реальном измерении в полтора - два раза.

Конечно, такое сокращение не может быть осуществлено за год. Но чем раньше оно будет начато, чем более масштабными и радикальными будут шаги, принятые сегодня, тем выше наши шансы на выживание в жесткой мировой конкуренции завтра.

▼ Где сокращать?

Сопоставление структуры государственных расходов в быстро развивающихся странах Азии и России (табл. 3) отчетливо показывает, в каких сферах бремя российских государственных расходов совершенно неприемлемо, и где сокращения должны быть начаты в первую очередь.

Это прежде всего

- расходы на управление,
- расходы на экономику,
- социальные расходы.

Вариант соответствующего проекта федерального бюджета представлен в табл. 4.

Таблица 4. РАСХОДЫ ФЕДЕРАЛЬНОГО БЮДЖЕТА В 1996-98 гг.

	1996 факт	1997 закон от 24.01.97	1997 ожд исполн.	1998 проект Правите льства РФ	1998 проект ИЭА
В % к ВВП					
ДОХОДЫ ВСЕГО	12,5	15,9	13,0	12,4	12,4
РАСХОДЫ ВСЕГО, в т.ч.:	21,7	26,8	18,4	17,2	12,4
Управление	0,2	0,4	0,4	0,4	0,2
Международная деятельность	1,4	0,4	0,6	0,8	0,4
Правоохранительные органы, суд, прокуратура	1,3	1,8	1,7	1,7	1,2
Оборона	2,8	3,9	2,7	3,0	2,5
Наука	0,3	0,6	0,5	0,5	0,5
Экономика	1,7	2,7	1,4	1,3	0,5
Социально-культурные мероприятия	0,8	1,3	1,1	1,1	1,0
Социальное обеспечение	0,4	0,7	1,5	1,4	0,7
Расходы по чрезвычайным обстоятельствам	0,2	0,3	0,3	0,3	0,2
Обслуживание государственного долга	6,5	10,3	5,0	4,4	3,9
Трансферты местным бюджетам	2,1	2,5	1,7	1,4	1,0
Резервные фонды	0,4	0,4	0,4	0,2	0,2
Прочие расходы	1,4	0,2	0,3	-0,3	-0,3
Специальные бюджетные фонды	0,7	1,5	0,8	0,9	0,4
ДЕФИЦИТ	-9,2	-10,9	-5,3	-4,8	0,0
<i>Справочно: ВВП, трлн. руб.</i>	<i>2256,0</i>	<i>2727,0</i>	<i>2550,0</i>	<i>2750,0</i>	<i>2750,0</i>

Значительное сокращение непроцентных расходов по большинству статей позволяет ликвидировать бюджетный дефицит, уменьшить расходы по обслуживанию государственного долга, что приведет к дальнейшему падению процентных ставок на кредитных рынках и сделает финансовые ресурсы более доступными для реального сектора экономики

Какими бы жесткими или даже жестокими ни казались предлагаемые “драконовские” меры, на самом деле они гуманны,

потому что обеспечивают начало экономического роста, а, следовательно, и повышение жизненного уровня большинства людей.

Они реалистичны, потому что подобные им шаги неоднократно были осуществлены и доказали свою работоспособность во многих странах мира.

Наконец, они неизбежны, потому что осуществить эти меры все равно придется — рано или поздно. Вопрос лишь в том, сколько времени и ресурсов будет до этого потеряно.

Что можно и необходимо сделать сегодня?

Прежде всего в бюджетной практике необходимо утверждение следующих важнейших принципов:

- Законодательное запрещение разработки, вынесения и принятия несбалансированного по доходам и расходам бюджета. Законодательное запрещение наличия бюджетного дефицита и привлечения ресурсов для его финансирования.

- Законодательное запрещение увеличения государственного долга, как внешнего, так и внутреннего.

- Законодательное запрещение использования доходов от приватизации на текущие расходы. Направление всех доходов от реализации государственных активов исключительно на выплату основной части государственного долга. Увязка реализации программы приватизации с программой погашения государственного долга.

- Установление временного моратория на увеличение расходов по любой бюджетной статье в реальном измерении.

- Установление моратория на увеличение совокупных налоговых изъятий в реальном измерении.

- Принятие правила, в соответствии с которым расходы расширенного правительства ежегодно сокращаются не менее чем на 2 процентных пункта ВВП.

- Инвентаризация всех обязательств, принятых на себя федеральными и региональными органами власти. Пересмотр, приватизация или отказ от большей части государственных обязательств.

Практическое воплощение этих принципов в жизнь в состоянии радикально оздоровить государственные финансы и обеспечить необходимые условия для начала в России быстрого и устойчивого экономического роста.