

О бюджетной стратегии и бюджетном маневре

(Дискуссия на Девятых Августовских чтениях)

В августе 2012 г. Институту реформирования общественных финансов, возглавляемому доктором экономических наук В.В. Климановым, исполнилось 10 лет. К очередной годовщине Института были приурочены Девятых Августовские чтения по общественным финансам в России, состоявшиеся 3 августа 2012 г. в Москве.

В этот раз темой Чтений стали вопросы разработки бюджетной стратегии и возможности осуществления бюджетного маневра.

Сами оба термина «маневр» и «стратегия» в последнее время все чаще появляются и в официальных заявлениях политических лидеров, руководства Министерства финансов РФ, так и в аналитических материалах, заключениях экспертов. Последние отмечают, что оба термина чаще используются в военной науке и военном деле, хотя энциклопедические словари, справочники и учебники определяют стратегию различным образом. С одной точки зрения, стратегия — общий, недетализированный план какой-либо деятельности, охватывающий длительный период времени, способ достижения сложной цели, являющейся неопределенной и главной для управленца на данный момент, в дальнейшем корректируемой под изменившиеся условия существования управленца-стратега, основа обеспечения реализуемости проекта. С другой стороны, например, в теории игр стратегия — наоборот, это полный (а отнюдь не общий) план действий при всевозможных ситуациях, способных возникнуть.

В Российской Федерации в настоящее время вопросам стратегического планирования посвящены самые разные документы, к числу которых относятся:

Концепция долгосрочного социально-экономического развития РФ до 2020 г. и Основные направления деятельности Правительства на период до 2012 г., принятые распоряжениями Правительства РФ в ноябре 2008 г.;

- указ Президента РФ от 12 мая 2009 г. № 536 «Об основах стратегического планирования в Российской Федерации»;
- несколько редакций проекта федерального закона «О государственном стратегическом планировании», разрабатываемого Министерством экономического развития РФ начиная с 2009 г.;
- десятки отраслевых стратегий, стратегии развития федеральных округов, субъектов Федерации и муниципальных образований;

— проект Стратегии социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 г. (Стратегия-2020), разработанный большой группой экспертов Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ и Высшей школы экономики в 2011 г.

Уже не первый год говорится и о необходимости увязки стратегических решений и бюджетного планирования. Так, в Бюджетном послании Президента РФ на 2011–2013 гг. говорилось, что «стратегическое планирование остается слабо увязанным с бюджетным планированием... Предстоит трезво оценить приоритетность стратегических задач, сопоставив их с реальными возможностями... Для разработки долгосрочной бюджетной стратегии потребуется расширение горизонта и повышение надежности экономических прогнозов». Аналогичные указания о координации долгосрочного стратегического и бюджетного планирования включались и в бюджетные послания Президента РФ в следующие годы: «...надо интегрировать бюджетное планирование в процесс формирования и реализации долгосрочной стратегии развития страны...» (Послание на 2012–2014 гг.), «...бюджетная политика должна стать более эффективным инструментом реализации государственной социально-экономической политики...» (послание на 2013–2015 гг.).

В то же время эксперты отмечают, что на текущий момент в законопроекте о государственном стратегическом планировании связь такого планирования с бюджетным процессом остается слабо прописанной.

Что касается собственно бюджетной стратегии, то еще в августе 2008 г. Минфин России разработал и представил на суд общественности ее проект. В нем, в частности, указывалось, что основная задача долгосрочного бюджетного планирования — увязка проводимой бюджетной политики с задачами по созданию долгосрочного устойчивого роста экономики и повышению уровня и качества жизни населения. При этом, как отмечалось в документе, важным средством обеспечения долгосрочной бюджетной сбалансированности является реформирование отдельных секторов бюджетной сферы, включая изменение используемых в них механизмов финансирования. Кроме того, необходимость перехода к долгосрочному бюджетному планированию определяется в разных странах, согласно данному документу, угрозой бюджетной устойчивости в условиях

неблагоприятных долгосрочных тенденций, прежде всего демографических.

Однако появление проекта бюджетной стратегии еще до начала финансово-экономического кризиса, затронувшего не только Российскую Федерацию, но и другие страны мира, предопределило необходимость почти полного пересмотра многих ее положений. Эта ситуация вполне адекватно отражает тот факт, что согласно даже учебникам по менеджменту стратегия подразумевает под собой задачу эффективного использования определенных ресурсов в условиях их ограниченности (в случае бюджетной стратегии — ресурсов государственного бюджета). Ведь уже через несколько месяцев после представления проекта Бюджетной стратегии Минфином России стало понятно, что те идеи, которые в ней закладывались, не могли быть реализованы в должном качестве.

Поэтому вопрос разработки новой бюджетной стратегии крайне актуален. Как отмечали участники Августовских чтений, одним же из содержательных моментов в ней может стать бюджетный маневр, который должен быть осуществлен в целях частичного перераспределения направления государственных расходов.

В Бюджетном послании Президента РФ на 2013–2015 гг. акцент делается на то, что «...сохраняется значительный нефтегазовый дефицит. Бюджетная система находится в высокой степени зависимости от ситуации на мировых сырьевых рынках. Из-за этого ограничены возможности для бюджетного маневра в целях существенного увеличения бюджетных расходов по направлениям, обуславливающим экономическое развитие страны. При этом принятые бюджетные обязательства не могут быть существенно сокращены вследствие социальной направленности значительной их части. Структура бюджетных расходов не является оптимальной для стимулирования экономического развития. Направляемых из бюджета средств на реализацию отвечающих потребностям экономического развития инфраструктурных проектов, проектов в сфере образования и науки, явно недостаточно».

Среди существующих на текущий момент концепций относительно числовых параметров возможного бюджетного маневра выделяются две основные позиции. Первая из них принадлежит разработчикам проекта Стратегии-2020 и численно выражается как увеличение расходов федерального бюджета по отдельным направлениям на 4% валового внутреннего продукта (в образовании, здравоохранении, дорожном хозяйстве и развитии информационно-коммуникационных технологий) и сокращение по другим — на 2% соответственно (по разделам «Национальная оборона», «Национальная экономика» в части расходов на жилищно-коммунальное хозяйство и «Общегосударственные расходы»). В рамках предлагаемых действий ожидается разрешить наиболее острые проблемы развития инфраструктуры и человеческого капитала, одновременно повысив эффективность использования бюджетных ресурсов.

Другая позиция, выраженная руководством Министерства финансов Российской Федерации, численно выражается, соответственно, формулой «плюс два и минус два», что позволит избежать излишнего увеличения дефицита федерального бюджета. При этом инициативы руководства страны по поддержке отдельных направлений в сфере образования, здравоохранения должны реализовываться за счет перераспределения средств внутри этих же направлений расходования.

В выступлениях руководства Министерства финансов РФ в 2012 г. речь идет также о возможностях и ограничениях осуществления такого бюджетного маневра, в частности за счет изменения системы налогообложения. Так, министр финансов России А.Г. Силуанов в одном из интервью, которое он дал в марте 2012 г., отметил, что «зачастую бюджетные средства тратятся неэффективно, есть резервы в оптимизации бюджетных ресурсов — повышение адресности социальной поддержки, переход на 83-й закон... Мы не рассматриваем налоги как инструмент для закрытия новых бюджетных потребностей. Бюджетные потребности должны, в первую очередь, закрываться повышением эффективности уже выделенных государственных ресурсов. И, соответственно, налоговое бремя не должно повышаться... Увеличение налогового бремени — неправильный путь...». Позднее, в июле 2012 г., в выступлении на заседании Правительства РФ он также отметил: «Каждое министерство самостоятельно определяет, какие приоритеты будут действовать в следующем и последующих годах, какие расходы можно отложить, какие расходы можно оптимизировать... Дополнительные деньги, дополнительные ресурсы должны даваться исключительно под реформы... Мы не можем каждый год, как это было раньше, по триллиону рублей дополнительных расходов увеличивать бюджет. Наоборот, мы сейчас находимся в ситуации, когда нам нужно сокращать, оптимизировать наши расходные обязательства, с тем чтобы сокращать риски и сокращать большой нефтегазовый дефицит».

Осуществление бюджетного маневра при этом может быть более четко осуществлено в случае скорейшего принятия государственных программ, которые должны не только стать инструментом внедрения в бюджетный процесс задач долгосрочного социально-экономического развития, но и определить потолки бюджетных расходов. Без этого предложения о конкретном насыщении содержания бюджетного маневра могут стать безрезультатным обсуждением.

В целом дискуссия о разработке бюджетной стратегии, возможностях и ограничениях осуществления бюджетного маневра, состоявшаяся в рамках Августовских чтений по общественным финансам 2012 г., показала актуальность данных вопросов и предопределила необходимость экспертного обсуждения данных вопросов в будущем.

*А.А. Михайлова,
эксперт Института реформирования
общественных финансов*