

СОЦИАЛЬНЫЕ РАСХОДЫ БЮДЖЕТА КАК ИНСТРУМЕНТ ЭФФЕКТИВНОСТИ РАЗВИТИЯ: ВЗГЛЯД ИЗ РОССИИ

Ржаницына Л.С., д.э.н., профессор, ИЭ РАН,

г. Москва, Российская Федерация

Ковальская О.В., к.п.н., проректор, Финансово-технологическая академия,

г. Королёв, Российская Федерация

Лаврентьев В.М., к.э.н., доцент кафедры управления,

Финансово-технологическая академия,

г. Королёв, Российская Федерация

Проблема эффективности социально – экономического развития опирается на бюджетную политику государства, региона, качество работы реального сектора. И с общей методологической и практической стороны, необходимо всякий раз разрешать проблему обеспечения оптимального выбора бюджетных расходов на социальную сферу и развитие экономики, составляющих диалектическое единство планирования любого бюджета развития и его исполнения. В реальном государственном управлении это наиболее сложный вопрос: ибо и для России и для республики Беларусь, характерным является высокий уровень социально значимых обязательств, декларируемых государством и реально - высокая доля социальных расходов в структуре бюджета (например, для РФ, это более 60 %, в регионах эта доля еще выше). С другой стороны имеет место проблема инвестиций для развития экономики на фоне роста их реальной востребованности.

В данной статье авторы делают акцент на оценке социального блока бюджета. Это продиктовано их пониманием особой роли и значения социальной политики (заработная плата, страхование, занятость и т.д.), формирующей основные составляющие механизма социально – экономического развития. Социальные затраты, это не только воспринимаемое народом благо, фактор общественной консолидации, но активно используемый в экономически развитых странах мира стратегический ресурс. Например, расходы на образование выступают долгосрочными инвестициями в будущую экономическую эффективность.

1. ОБЩАЯ ОЦЕНКА СИТУАЦИИ С СОЦИАЛЬНЫМИ РАСХОДАМИ

Ориентация на бездефицитный бюджет, - заметная составляющая бюджетной политики России. По мнению А. Клепача (заместитель Министра экономического развития РФ), это несовместимо с идеей модернизации; по мнению депутата О.Дмитриевой (Госдума), - концептуальная ошибка такой политики - бюджетное правило учета доходов от нефти и газа в резервном фонде, помещаемом за рубежом, а не направление их на нужды развития страны.

С нашей стороны добавим еще факты своеобразия самого курса Минфина на бездефицитный бюджет. В последние три года при составлении и принятии бюджета Минфин завышает объем бюджетного дефицита, который по факту складывается значительно ниже из-за дополнительных доходов, которые обычно в середине дораспределяются. Так, ФЗ « О федеральном бюджете на 2011 год и плановый период 2012 и 2013 годов» в редакции от 13.12.2010 предусматривал дефицит 1814 млрд. руб., в редакции от 01.06 2011-719 млрд. руб., в редакции от 11.06.2011 (по итогам выполнения) - без дефицита. Самый последний пример: в 2012 г. законодательно предусматривался дефицит в 877 млрд. руб., ожидается лишь 32,5 млрд. руб. Факт системного перераспределения средств в процессе исполнения бюджета, по нашему мнению, отражает недостаточное качество работы финансистов над ним. Подобная позиция ведет к принятию необъективных решений особенно в социальной сфере с ее остаточным принципом финансирования, и хуже того - вообще ревизует мобилизационную роль бюджета.

«Новационность» идеи иметь в России бездефицитный бюджет не согласуется с мировой практикой. Так, согласно Бюджетному пакту ЕС, допустимый порог дефицита бюджета в странах ЕС составляет 3% ВВП.

Предлагается, исходя из зависимости РФ от внешней конъюнктуры цен на нефть и газ с ее непредсказуемыми колебаниями, влияющими на поступления в бюджет, недостатков бюджетного прогнозирования, практики финансирования социальных программ и мероприятий в остаточном порядке, ввести в методологию составления бюджета систему составления социального портфеля наиболее актуальных мероприятий на обеспечение бюджетными источниками из дополнительных

доходов Резервного фонда РФ. В этом формате включить в Бюджетный кодекс положение о направлении на реализацию указанного социального портфеля дополнительных средств Резервного фонда, Фонда народного благосостояния после достижения ими определенного нормативного объема (предположим 5 % ВВП), которыми ограничить накопление денег в Фонде, цифру можно обсуждать.

Однако все гораздо серьезнее. Ситуация по нашему мнению, может свидетельствовать о реальном отсутствии ресурсов у государства: положение с ВВП в начале года говорит в пользу этой версии (1 полугодие 2013 темп ВВП- 1,4%). В условиях падения темпов экономики, бюджет может оказаться не в силах выполнить в полном объеме предвыборные обещания Президента: по заданиям по росту заработной платы бюджетников, вложениям в жилье для сирот и многодетных, в строительство детских дошкольных учреждений и т.п. Похоже, что у нас бюджетный кризис, ибо меры по Указам Президента были, очевидно, просчитаны на рост ВВП, который не случился и не ожидается в близком будущем. Кстати, заложенный на 2013-2015 гг. объем средств подвергался критике на стадии принятия бюджета, теперь, проблема стала реальной. Она ставит вопрос о том, насколько макроэкономически обоснован бюджет. И не нужно ли предусмотреть в Бюджетном кодексе составление антикризисного варианта бюджета при изменении конъюнктуры? Тем более что руководство страны заявило о необходимости секвестра бюджета. Министерство финансов на базе предложений ВШЭ и АНХ при Президенте предложило его вариант, в первую очередь, в социальной сфере. Это требует повышения уровня экспертной работы в формате бюджета.

2. ЗАМЕЧАНИЯ К ФИНАНСОВОЙ КОНСТРУКЦИИ СОЦИАЛЬНОГО БЮДЖЕТА

Работать экспертам в условиях все сложнее: меняется классификация, но не выполняются действия, из которых можно увидеть влияние этих изменений на постатейный результат. В проекте федерального закона «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части совершенствования бюджетного процесса и в отдельные законодательные акты Российской Федерации» снижается роль функциональной классификации, наиболее устойчивого метода составления бюджета - все страны мира представляют свои бюджеты в Управление статистики ООН именно в функциональном разрезе. Таким образом, функциональное распределение расходов может превратиться из основной содержательной части бюджета в приложение к записке по проекту, и тем самым будет носить номинально справочный характер (новая редакция пункта 4 статьи 192 Бюджетного кодекса).

Не соглашаясь с таким «улучшением» в бюджетном процессе, мы как специалисты по социальной проблематике настаивали бы на выделении еще одной классификации - социальной, где адресатом становится группа бенефициаров: работающие, пенсионеры, семьи с детьми, инвалиды, сироты и т.п. Полагаем, что это позволило бы повысить адресность и эффективность расходов. В ином случае наносится ущерб, в том числе, качеству проекта не только федерального, но и консолидированного бюджета. В настоящее время его положение вновь незавидно. В многотомном собрании материалов, представляемых в Думу на рассмотрение проекта главного финансового документа страны - федерального бюджета (ФБ), основному вопросу – оценке бюджетной политики на социальные цели - посвящен один печатный лист, одна таблица: «Расходы консолидированного бюджета по разделам классификации расходов».

Почему так? Потому, что ФБ регулирует только 55 % всех затрат на социальные цели, и если ограничиться его анализом, то 45 % их объема будет исключен, что будет искажать выводы. Причем, по ряду важнейших отраслей роль федерального бюджета незначительна: в образовании 25%, в здравоохранении-36 % без медицинского страхования, а с ним- 20%. Ведущая роль ФБ в социальных расходах консолидированного бюджета поддерживается исключительно статьей «Социальная политика», в которой он составляет 80%, а в целом во всех его социальных обязательствах – 75 %, видимо, в основном за счет финансирования Пенсионного фонда по государственным обязательствам - социальному обеспечению и дотированию трудовых пенсий.

Обращение к консолидированному бюджету как объекту экспертизы делает ее обоснованной. К примеру, проект по здравоохранению в федеральной части планирует снижение, но оно элиминируется консолидированными бюджетами субъектов. Однако и данных консолидированного бюджета недостаточно для окончательных выводов. Необходимо привлечь бюджеты фондов обязательного страхования, что само по себе сложно из-за больших межбюджетных трансфертов. Минфин делает расшифровки этих позиций только для избранных -

при рассмотрении в Государственной Думе и Совете Федерации. А экспертная общественность вынуждена «доставать» эти расшифровки вместо того, чтобы получить всю необходимую информацию на стадии представления бюджета. Здесь явное невыполнение требований Бюджетного кодекса о прозрачности и доступности бюджетирования.

Следующий этап экспертизы - общая оценка бюджетной политики в отношении населения. Сама установка известна из Бюджетных посланий Президента: выполнение социальных обязательств государства. Задача экспертов - определить, насколько она выполняется в реальном исчислении, то есть с учетом индекса цен. Сопоставив социальные расходы, увидим, что роста, по сути, нет.

Сложность анализа заключается в самой конструкции социального раздела бюджета. Она делается сугубо формально. Базируясь на указании Президента выполнять принятые социальные обязательства, проект, по сути, повторяет в консолидированном бюджете сложившуюся структуру государственных затрат в отраслевой (функциональной классификации), видимо, надеясь на внимание законодателей исключительно к первому году в трехлетке. Далее, указание Президента не соблюдается и динамика ухудшается. Тем самым, несмотря на провозглашение годового бюджета как трехлетнего документа, нет адекватного отношения к показателям на следующие годы, поскольку обычно они в очередном проекте бюджета изменяются.

Отраслевая структура социального блока бюджетной системы РФ отражена в таблице 1.

Таблица 1 - Расходы бюджетной системы РФ по отраслям социального блока

Отрасли социального блока	В % к ВВП*			
	2012 г	2013 г	2014 г.	2015 г.
ЖКХ	2,0	2,0	1,9	2,0
Образование	3,7-4,1	3,9-4,1	3,9-4,0	3,7-3,8
Здравоохранение и спорт	3,8-4,1	4,0-4,3	4,1-4,3	4,1
Культура, кинематография, СМИ	0,7	0,7	0,7	0,7
Социальная политика	13,1	12,9	12,4	12,0
Пенсионное обеспечение	8,3	8,5	8,4	8,3

* Материалы к проекту Федерального бюджета на 2013 год.

Подобная консервация индикаторов странно выглядит на фоне Бюджетного Послания Президента, где прямо отмечается, что «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, то есть в сферы, определяющие перспективный облик российской экономики, явно недостаточно».

Вместе с тем, если параметры отраслей социального блока расходной части бюджета остаются неизменными (таблица 1), можно предположить, что намеченные меры базируются на использовании имеющихся и неучтенных источников. И действительно, в материалах к бюджету отмечается, что повышение заработной платы бюджетников сопровождается сокращением их численности, устанавливается дополнительный тариф по досрочным пенсиям, минимизируется софинансирование при введении нового детского пособия и т. п. Рационально было бы иметь расчеты об источниках социальных мероприятий, пока они отсутствуют, - это явный пробел в общей картине будущего.

Не до конца ясным является даже объем средств на выполнение предвыборных обещаний Президента РФ. В пояснительных таблицах есть только общая сумма и в ней показаны всего лишь расходы на повышение оплаты бюджетников. Между тем, федеральные обязательства касаются и других аспектов: повышения минимальной заработной платы, увеличения оплаты работников федеральных бюджетных учреждений, введения пособия на 3-го ребенка в регионах с низкой рождаемостью и убывающим населением, плана по реализации Национальной стратегии действий в интересах детей и др. Хотелось бы увидеть в перечне федеральных обязательств также изменение размеров пособий по безработице, которые за гранью понимания - минимум 820 руб. в

месяц и максимум -4,9 тыс. руб. при прожиточном минимуме 7,5 тыс. руб. (2013 г.); индексацию родового сертификата - он в 2009 г. был определен в 11 тыс. руб. и с тех пор не менялся; оптимизацию предельных размеров выплат страховых пособий по болезни, родам, уходу за ребенком, чтобы не росли различия с уровнем оплаты труда; увеличение налогового вычета на ребенка хотя бы в связи с ростом МРОТ; индексацию компенсационных выплат пострадавшим от поствакцинального осложнения, не меняющихся с 2001 года (!) - все это законодательно установленные полномочия Федерации.

Минфин как автор бюджетной политики ограничился обязательствами федерального бюджета по прямой подведомственности, хотя в соответствии с Конституцией у Федерации по распределению полномочий есть и предметы совместного с регионами ведения в отношении населения. Но, похоже, Конституция не распространяется на финансы.

3. О МЕТОДОЛОГИИ ОТКРЫТОГО БЮДЖЕТА

В целом то, как представлены материалы в проекте федерального бюджета, нарушает статью Бюджетного кодекса о прозрачности и доступности его для общества, и делает самый важный документ государственного управления непригодным для независимой научной экспертизы. Если таковая все же нужна, то следует договориться с экспертным сообществом о методологии открытого для публики бюджета, включая системные данные о формировании социальных расходов. Пока же экспертнонепригодное составление Минфином бюджетных материалов не позволяет объективно судить о правильности предлагаемых позиций и решений. По нашему мнению, при принятии очередных поправок к Бюджетному кодексу неясностей станет еще больше, ибо Государственная Дума будет утверждать одно приложение: распределение общей суммы, без направлений и мероприятий

Принимающим бюджет приходится судить об очень серьезных решениях по косвенным признакам, опыту, иногда и просто по общему впечатлению и интуиции. Представленный проект на 2013- 2015 годы как раз убедительно свидетельствует о том, что именно так вынуждены обсуждать бюджет законодатели. Так, Председатель Совета Федерации В.М. Матвиенко на парламентских слушаниях по бюджету в Совете Федерации 2.10.2012 выразила мнение о значительной напряженности проектировок расходов для регионов. Но, ни у нее, ни у других выступающих не было необходимых доказательств и аргументов для подобного утверждения, ибо не было росписи межбюджетных трансфертов по регионам, ею владел только Министр финансов, но он, не очень делится конкретными расчетами по данной позиции. Это дезориентирует субъекты и нарушает Распоряжение Правительства России от 17 сентября 2012 г. N 1697-р, утвердившее перечень приоритетных расходных обязательств субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, софинансируемых за счет средств федерального бюджета, на 2012 год и на плановый период 2013 и 2014 годов.

Безусловно, выполнять распоряжения Правительства необходимо. Но в Бюджетном кодексе утверждено монопольное положение Правительства в бюджетной политике в условиях перехода к программному методу (когда 90 % расходов представлены программами), что, по- существу, отрицает не только роль населения, но даже и Парламента. Программы - исключительно зона ответственности Правительства, оно их составляет и вносит. И в этом порядке, как видно, нет должного места законодателям. Когда в Госдуму внесена готовая схема расходов на основе уже утвержденных Правительством Российской Федерации государственных программ, изменить ее в период рассмотрения будет крайне сложно, остается только «штамповать» согласие. Тем более что внесенная поправка должна менять что-то в сбалансированном материале. Государственная программа - комплексный документ по финансированию мероприятий по большому числу ведомств, и подготовить обоснованные изменения в уже утвержденные программы, которые становятся основой структурной единицей бюджета, практически невозможно. Это мнение думского Комитета по бюджету и налогам, оно обусловлено многолетним опытом. Государственная Дума должна иметь возможность обсудить проекты государственных программ до утверждения их Правительством в целях принятия наиболее обоснованных решений.

4. КРИТИЧЕСКАЯ ПРОБЛЕМА БЮДЖЕТА - НАГРУЗКА НА РЕГИОНЫ.

Построение межбюджетных отношений - самое сложное звено, если рассматривать их со стороны самостоятельности, бюджетных полномочий федерального Центра, региональных органов государственной власти и местного самоуправления. В 2014 году положение усугубится, по меньшей мере, для семидесяти трех регионов РФ, которые должны увеличивать социальную

нагрузку на бюджет при общем росте регионального долга к объему собственных доходов и без адекватного прироста налоговых и иных поступлений, изымаемых и перераспределяемых федеральным Центром. Новые поправки в Бюджетный кодекс, по замыслу Минфина, лимитируют финансовую самостоятельность регионов исключительно долей дотаций из Федерального центра в их бюджеты.

Таким образом, ориентиры консолидированного бюджета 2013 г. - свидетельство сложного положения субъектов. Чтобы реализовать свои социальные программы, им необходимо увеличить свои доходы примерно на триллион рублей, без межбюджетных трансфертов при сокращении последних. Кроме того, должны прирасти расходы территориальных фондов обязательного медицинского страхования, кстати, больше, чем увеличивается фонд заработной платы по прогнозу Министерства экономического развития, соответственно, на 19% и 11%.

Таблица 2 - Нагрузка на субъекты РФ в бюджете 2013 г. (млрд. руб.)*

Составляющие бюджета	2012 г	2013 г.	Изменение
Консолидированный бюджет региона	6716,5	7764,8	1048,3
Межбюджетные трансферты регионам	1357,8	1293,6	95,3
Государственный долг субъектов	1437,3 1.01.2013	1476,8 1.01.2014	39,5
Расходы из территориальных ФОМС	871,7	985,4	113,7
Дефицит, профицит	124,4	-403,8	

* Материалы к проекту Федерального бюджета на 2013 год.

Ответ на вопрос: «что делать в данных условиях?» содержится, по существу, в Бюджетном послании Президента РФ: «В предстоящие годы необходимо завершить работу по распределению полномочий между уровнями публичной власти. Вместо практики делегирования субъектам Российской Федерации исполнения федеральных полномочий следует осуществлять передачу полномочий субъектам Российской Федерации на постоянной основе, обязательно предусмотрев и передачу субъектам Российской Федерации постоянных источников доходов в экономически обоснованном объеме».

Это данная рекомендация, как пожелание, действует много лет и пока остается без последствий. Напротив, значимость центра в качестве централизованного регулятора все более увеличивается. Покажем это на примере введения нового пособия на третьего и последующего ребенка, предусматривающего софинансирование из федерального и регионального бюджетов. Министерство труда, во исполнение Указа Президента «О мерах по реализации демографической политики Российской Федерации» (очевидно для ограничения субсидий), реализовало множество дополнительных к Указу условий. Поэтому, в Московской области, где рождаемость ниже среднероссийского уровня, субсидии не будут даны из-за большой доли мигрантов (очевидно в расчете, что таковые и решат проблему деторождения) Башкирия и Татарстан будут платить пособие за свой счет, и так – по каждой из 50 российских проблемных с естественной убылью населения территории.

Но риск бедности для семьи при рождении третьего и последующего ребенка существует независимо от региона, миграционного прироста или убыли населения. Получается, что права ребенка на материальную поддержку по территориям неравны, что противоречит международным обязательствам России. Бедным многодетным семьям безразличны демографические показатели в месте проживания, они должны персонально поддерживаться, в том числе и для стимулирования рождаемости.

Можно утверждать: в настоящее время не выработана эффективная модель регулирования в сфере совместного ведения, к которой относится социальная политика. Нам представляется рациональным распределение бюджетных ассигнований между Федерацией и субъектами следующим образом. Федеральный бюджет должен финансировать каждому субъекту минимальный норматив по социальной гарантии, выплате или услуге, а остальное, сверх этого

минимума, обеспечивает субъект за счет своего регионального бюджета. Такой порядок представляется нам справедливым в федерально - устроенном государстве. Данный подход может быть заложен и при расширении финансовой самостоятельности и самообеспечении регионов, намеченном российским руководством.

Это же касается главной нагрузки на регионы в предстоящие 3-5 лет - повышения оплаты труда в бюджетной сфере. По расчетам Высшей школы экономики, задача вывода заработной платы на уровень средней по региону, а в 2017 г. ее двукратное увеличение для врачей, учителей, преподавателей вузов, научных работников, - потребует 1,5 % ВВП. При объеме ВВП на 2013 г. в 66 трлн. руб. средства на указанное мероприятие составляют примерно 1 трлн. руб., при равномерном распределении по годам потребность составит 180- 200 млрд. руб. ежегодно. По мнению Минтруда, указанное повышение потребует не только расходов бюджета, но и оптимизации работы бюджетных учреждений, сокращения численности работников, развития коммерческих услуг для населения.

Принимая во внимание резонансное значение обещаний Президента РФ по оплате труда бюджетников, финансовую напряженность бюджетной политики субъектов, необходима система отслеживания и контроля хода реализации президентской программы, расходов и результатов бюджетной политики всех уровней. Здесь, возможно включение соответствующего показателя в ежегодный отчет губернаторов (по Указу Президента «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации»). Возможно, также, реализовать мониторинг исполнения национальных проектов особой структурой, на основе уже имеющейся системы автоматизированного наблюдения за приоритетными нацпроектами. Вопрос, однако, в том, чтобы иметь по итогам наблюдения механизм корректировки неудач и тиражирования удачного опыта.

Принципиальный ответ на вопрос: «что делать?» содержится в Бюджетном послании Президента: «В предстоящие годы необходимо завершить работу по распределению полномочий между уровнями публичной власти. Вместо практики делегирования субъектам Российской Федерации исполнения федеральных полномочий следует осуществлять передачу полномочий субъектам Российской Федерации на постоянной основе, обязательно предусмотрев и передачу субъектам Российской Федерации постоянных источников доходов в экономически обоснованном объеме».

В напряженных условиях роста социальной нагрузки на бюджет с учетом социально ориентированного приоритета развития, имеющего общенациональное значение, в качестве первого шага к «реальности» необходимо обеспечить условия действенности научного анализа социального блока бюджета и межбюджетных отношений.

УДК 332:14(476)

БЛАГОТВОРИТЕЛЬНОСТЬ КАК ФОРМА СОЦИАЛЬНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ СОВРЕМЕННОГО БЕЛОРУССКОГО БИЗНЕСА: ПРОБЛЕМЫ РАЗВИТИЯ

*Симхович В.А., д.с.н., профессор, декан факультета менеджмента
Белорусский государственный экономический университет,
г. Минск, Республика Беларусь*

Социально ответственные инициативы бизнеса существуют в западном и восточном сообществах не один год. Первой исторической формой социальной ответственности стала благотворительность, которая берет начало в античном Средиземноморье, где был широко распространен обычай пожертвований на благотворительные цели. Например, древнегреческие философы Платон и Теофраст завещали свои деньги на содержание учебных заведений – Академии и Лицея. Хотя эти учреждения во многом предопределили развитие мировой культуры, большинство древних греков не знали об их существовании, так как в повседневной жизни им гораздо чаще приходилось иметь дело с приютами и больницами. Часто имущие люди оставляли