

© 2011 г.

Назира Тюлюндиева

кандидат экономических наук

доцент Академии управления при Президенте КР

(e-mail: tiuliundieva@gmail.com)

МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ ПРЕДСТАВЛЕНИЯ О СУЩНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННОГО БЮДЖЕТА

В статье раскрываются существующие подходы к пониманию государственного бюджета. Наряду с традиционным пониманием бюджета в экономическом контексте (бюджет как финансовые отношения, денежный фонд и экономический инструмент регулирования), автор расширяет трактовку и включает в анализ институт государства, формирующий и использующий бюджет для выполнения своих функций и предоставления услуг. В качестве методологической основы взята теория общественного выбора. Освещены ее основные положения, разработанные Дж. Бьюкененом. Раскрытие концепции бюджета осуществлено в контексте экономических отношений, государственного устройства и правовой системы.

Ключевые слова: государственный бюджет, государственное управление, предоставление государственных услуг, теория общественного выбора, бюджетный процесс.

Сущность государственного бюджета рассматривается в экономической литературе в первую очередь в экономическом контексте. Считается, что бюджет – это «централизованный фонд денежных средств»¹; «централизованный фонд финансовых ресурсов, финансовый план государства, имеющий статус закона на соответствующий финансовый год, форма образования и расходования денежных средств..»²; «денежные отношения, возникающие у государства с юридическими и физическими лицами по поводу перераспределения национального дохода (частично и национального богатства)..»³ и т.д. Эти и подобные определения не позволяют достаточно полно оценить роль государства как одного из активных участников экономической жизни, строящейся на основе рынка, и рассмотреть процессы формирования и использования бюджета с целью

¹ Основы теории финансов. – М., 1995. С. 32.

² Государственные и муниципальные финансы. А. М. Бабич, Л.Н Павлова. - М: Финансы, 1999. С. 80.

³ Финансы. П.Н. Шуляк, Н.П. Белотелова. М., 2002. Стр. 89-90

выполнения функций государства. Бюджет может использоваться не только как финансовый план, закон и инструмент социально-экономической политики, но и как средство предоставления общественных благ, связи и отчетности государства перед обществом, и др. Именно эти вопросы находятся сейчас в центре внимания западной экономической науки при анализе его бюджета и бюджетной политики.

Это связано со своеобразием подхода западных экономистов к истолкованию роли государства и его финансов. И подход, и понятийный аппарат, и исследовательский инструментарий соответствуют условиям смешанной рыночной экономики, в которой государство находится в положении партнера и конкурента частных фирм и несет ответственность за поставку специфических материальных благ и услуг. Такая постановка вопроса предполагает, что бюджет предстает (как минимум) в качестве инструмента, призванного обеспечить удовлетворение потребностей в тех благах, которые недостаточно эффективно производятся в частном секторе.

Основы современной теории государственных финансов были заложены на рубеже XIX–XX вв. главным образом усилиями итальянских и шведских экономистов Мацоллы, Панталеони, Де Вити, Викселя и других, которые первыми начали интерпретировать бюджет в терминах спроса и предложения благ, поставляемых государством, и пытались искать рациональные подходы к его формированию. Затем наука о государственных финансах развивалась в большей степени как теория налогов и перераспределения. Позднее система государственного управления и права, оказывающая непосредственное влияние на бюджетную политику государства, впервые была включена в анализ представителями теории общественного выбора. На современном этапе общепринятым стал взгляд на ресурсы, формы и результаты деятельности государства сквозь призму производства и обмена экономических благ.

Новая интерпретация функций государства во многом не отвечала не только идеологии, но и практике планового хозяйства. С переходом к независимости в Кыргызстане, когда с ростом самостоятельности предприятий усилился интерес к общетеоретическим представлениям о рынке, а также к современному пониманию роли государства, пересмотр понимания бюджета неизбежен. На современном этапе, когда значение государства в экономической жизни подверглось кардинальному пересмотру, эти идеи становятся необходимыми для понимания бюджета и бюджетной политики государства.

Для углубления концептуального понимания бюджета и бюджетной политики государства первостепенное значение имеет то, что формирование бюджета предопределяется не только закономерностями функционирования финансовой системы, но и системы государственного управления и общественного политического строя. Бюджетные отношения предстают отчасти результатом переговоров сторон, а отчасти – проявлением рыночных отношений.

Поэтому в качестве методологической основы для понимания бюджета мы выбираем теорию общественного выбора (*public choice theory*). Это теория, изучающая различные способы и методы, посредством которых люди используют государственные учреждения в своих собственных интересах. «Рациональные политики» поддерживают в первую очередь те программы, которые способствуют росту их престижа и повышают шансы одержать победу на очередных выборах. Таким образом, теория общественного выбора пытается последовательно провести принципы индивидуализма, распространив их на все виды деятельности, включая государственную службу.

Второй предпосылкой теории общественного выбора является концепция «экономического человека» (*homo economicus*). Человек в рыночной экономике отождествляет свои предпочтения с товаром. Он стремится принять такие решения, которые максимизируют значение его функции полезности. Такое поведение рационально.

Сторонники теории общественного выбора рассматривают политический рынок по аналогии с товарным. Государство – это арена конкуренции людей за влияние на принятие решений, за доступ к распределению ресурсов, за места в иерархической лестнице. Однако государство – это рынок особого рода. Его участники имеют необычные права собственности: избиратели могут выбирать представителей в высшие органы государства, депутаты – принимать законы, чиновники – следить за их исполнением. Избиратели и политики трактуются как индивиды, обменявшиеся голосами и предвыборными обещаниями.

Соответственно, например, налоги трактуются не как способ мобилизовать ресурсы на содержание государственных структур, а в виде формы, которую приобретают затраты на производство разнообразных общественных благ, поставляемых государством своим гражданам. По существу, предполагается, что государство и его органы, подобно другим производителям товаров и услуг, получают (или должны получать) ре-

сурсы лишь постольку, поскольку им удастся продемонстрировать потребителям (налогоплательщикам) свою способность удовлетворять их запросы лучше потенциальных конкурентов из числа частных фирм. При этом за потребителями, в роли которых выступают избиратели, остается бесспорное право добиваться минимизации своих затрат (налогов).

Таким образом, как показывает экономическая теория и практика, новое понимание сущности бюджета должно рассматриваться в контексте экономических отношений, государственного устройства и правовой системы. Другими словами, бюджет является частью не только экономических отношений, но и государственного управления и права.

Бюджет как правовая категория – это акт, устанавливающий прогноз поступления доходов и план финансирования обязательств государства на определенный период, а также предполагаемый объем государственного долга на конец периода¹.

Бюджет как экономическая категория – это совокупность отношений, возникающих в процессе распределения и перераспределения ресурсов между государственным, частным и неправительственным секторами, а также внутри государственного сектора.

Анализ бюджета как экономической категории наиболее полно раскрывается при рассмотрении экономических проблем, регулируемых посредством бюджета. Классик государственных финансов Ричард Масгрейв писал: «Хотя функционирование государственного бюджета означает денежные потоки доходов и расходов, основные проблемы, с которыми сталкивается бюджет, не связаны с вопросами финансов. Они не касаются денег, ликвидности или рынка капиталов. Точнее, это проблемы распределения (размещения) ресурсов, перераспределения доходов, полной занятости, стабильности уровня цен и экономического роста.....тех аспектов экономической политики, которые возникают при функционировании государственного бюджета».²

Пользу от экономической деятельности государства Масгрейв определил³ как:

1) стабилизация и рост, включая предупреждение безработицы и инфляции и обеспечение роста уровня жизни граждан.

¹ Нестеренко Т.Г. Концепция эффективной бюджетной политики: Дис. к.э.н.- М., 2006. С. 19.

² Musgrave, Richard A. 1959. The Theory of Public Finance. New Yourk: McGraw-Hill. P. 6

³ Musgrave, Richard A. 1959. The Theory of Public Finance. New Yourk: McGraw-Hill. P.5

2) распределение (перераспределение), означающее корректировку первичного распределения доходов в обществе, прежде всего перераспределения доходов в пользу малоимущих.

3) размещение (распределение) ресурсов экономики, проявляющееся в предоставлении общественных и коллективных благ¹.

В системе государственного управления бюджетный цикл, начиная с разработки проекта бюджета и процесса его согласования посредством переговоров до исполнения закона о бюджете и контроля за исполнением, отражает институциональную сущность бюджета.

Правовая система опосредует «договорные» отношения государства и граждан. «Договорные» отношения закрепляются, прежде всего, в Конституции как основном законе страны, где определяются, с одной стороны, обязанности государства по отношению к гражданам. В статье 9 Конституции Кыргызской Республики² говорится, что Кыргызская Республика разрабатывает социальные программы, направленные на создание достойных условий жизни и свободное развитие личности, содействие занятости. Государство обеспечивает поддержку социально незащищенных категорий населения, гарантирует минимальный размер оплаты труда, охрану труда, др., развивает систему социальных служб, медицинского обслуживания, устанавливает государственные пенсии, пособия и иные гарантии социальной защиты. С другой стороны, в Конституции закреплено право государства взимать налоги.

В других нормативно-правовых актах «договорные» отношения конкретизируются и приобретают форму обязательств, с одной стороны, государства, а с другой стороны, граждан. В итоге разрабатываемый и принимаемый *бюджет вторичен* по отношению к определенным принятым *обязательствам* государства.

Принятие поправок по расходной части после принятия закона о бюджете (т.е. после согласования с обществом государственных обязательств и необходимых ресурсов) в случае уменьшения ассигнований приведет к определенным бюджетным последствиям. Если ассигнования предусматривались на оплату новых обязательств, это обозначает, что правительству право на принятие новых обязательств не предоставляется.

¹ Такие блага рынком не предоставляются или предоставляются лишь в недостаточном объеме и тем самым осложняется эффективное размещение частных ресурсов.

² Конституция Кыргызской Республики (принята референдумом (всенародным голосованием) Кыргызской Республики 27 июня 2010 года). Б., 2010. С. 73

В случае сокращения ассигнований действующих обязательств – уменьшение финансирования из бюджета не порождает отмену действующих обязательств, а ведет к понуждению правительства инициировать внесение изменений в соответствующие нормативные акты или постановке политического вопроса о доверии правительству.

В случае увеличения ассигнований на финансирование новых или действующих обязательств государства также нарушается устойчивость оговоренных обязательств правительства. Поэтому в мировой практике рекомендуется в случае возникновения профицита бюджета в течение финансового года направлять средства на погашение внешнего и внутреннего долга государства или использовать появившиеся излишки в следующем году. Вторичность бюджета по отношению к принятым обязательствам рассматривает внесение изменений в принятый бюджет как нежелательное действие, возможное только в случае чрезвычайных обстоятельств.

Принятие бюджета как закона тесно связано с его институциональной сущностью. Это означает, что бюджет является частью системы государственного управления. Бюджет проходит бюджетный цикл, включая процессы разработки проекта бюджета в органах исполнительной власти, его рассмотрения и утверждения в органах законодательной власти, исполнения бюджета и контроля и аудита. В ходе бюджетного процесса определяется, какие государственные услуги будут предоставляться и как они будут финансироваться. Эффективность размещения и использования государственных (общественных) ресурсов зависит в первую очередь от того, как протекает бюджетный процесс.

Эффективность размещения и использования частных ресурсов регулируется рынком. Сигналы, обеспечиваемые ценами и прибылью, позволяют рынку принимать решения об оптимальном размещении ресурсов в частном секторе. Рынок размещает ресурсы незаметно, опираясь на внутренние сигналы, без какого-либо внешнего вмешательства. Движение цен регулирует потоки ресурсов.

В государственном секторе решения об использовании ресурсов не могут приниматься автоматически, на основе сигналов от цен и прибылей из-за специфических особенностей государственных решений¹. В-первых, общественные товары, главный продукт государства, продавать

¹ Mikesell J.L., 1986. Fiscal Administration: Analysis and Applications for the Public Sector, Chicago, Dorsey Press. P. 37-38

проблематично. Но даже в случаях, когда они могут быть проданы, безвозмездное предоставление может быть не менее важным, чем сбор доходов. К тому же, прибыль не может измерить результативность и не является стимулом для эффективных действий.

Во-вторых, ограничения ресурсов в частном и государственном секторах отличаются кардинальным образом. Тогда как уровень доходов (зарботки) и потенциальные доходы (зарботки плюс кредиты) жестко ограничивают расходы в частном секторе, государство ограничено только уровнем совокупных доходов общества. Эти доходы являются частными, но государство имеет право устанавливать размер налогообложения. Конечно, существуют политические ограничения на размер налоговых изъятий, но эти ограничения более мягкие по сравнению с ограничениями частных фирм.

В-третьих, государство по существу функционирует как совершенная монополия. Потребители государственных услуг не могут выбирать альтернативного провайдера услуг. И что более важно, потребители должны платить независимо от того, пользуются они предоставляемыми услугами или нет. Это позволяет говорить о существовании нерыночных данных по ценам, используемым в государственном секторе.

И наконец, государство при принятии решений может руководствоваться разными мотивами. Во многих случаях из-за того, что многочисленные и сложные цели политики не могут быть оценены научно, бюджетный процесс подвержен политическим воздействиям в ходе переговоров по принятию решений.

Одним из ключевых понятий теории общественного выбора является поиск ренты государственными служащими. Под экономической рентой понимается любая плата, приходящаяся на долю некоего фактора производства, превосходящая его альтернативную стоимость.¹ Получение и защита ренты с помощью действий правительства получили название поиска политической ренты. В ряде случаев заинтересованные государственные служащие при принятии решений по бюджету могут не только создавать ренту, но и ограждать ее от конкуренции. Уменьшить влияние политических сил на бюджетный процесс помогает требование соблюдения открытого и прозрачного размещения общественных ресурсов.

¹ Доллан Э., Линдсей Д. Рынок: микроэкономическая модель. Перевод с англ. С.-Пб., 1992. С. 98-99.

Каждое государство основывается на установленных методах осуществления фискального выбора, хотя степень формализованности процесса в странах существенно различается. За исключением ограниченного количества случаев, например, принятие решений на референдуме, выборные представители принимают решения по расходам и финансированию государственных услуг. Однако в подготовке проекта бюджета и предоставлении услуг, финансируемых из бюджета, множество важных решений принимается невыборными государственными служащими. Эти служащие работают не столь открыто и менее восприимчивы к голосам избирателей, чем выборные представители.

Правительство может осуществлять бюджетный процесс без установления норм и правил. Вместе с тем, система, предусматривающая стимулы для реагирования государственных служащих на общественные потребности, с большей вероятностью будет принимать решения в общественных интересах, гарантируя гражданам желаемое количество и качество государственных услуг, в необходимые сроки и в нужном месте, и по наименьшей стоимости для общества. Как минимум, бюджетный процесс должен обеспечивать рассмотрение конкурирующих заявок на ресурсы и требовать представления альтернативных вариантов предоставления услуг или решения проблем. Важной стороной бюджетного процесса является представление корректной и полной информации для лиц, принимающих решение.

Таким образом, в ходе бюджетного процесса подвергаются анализу предпочтения общества по государственным услугам (и способы их финансирования) и осуществляется эффективное управление финансированием и предоставлением услуг. Эффективное управление подразумевает установление определенных требований к бюджетному процессу. Традиционное требование заключается в том, что надлежащим образом функционирующий бюджетный процесс выстраивает ограничения государственных структур и предупреждает присвоение бюджетных средств государственными служащими.

Продвинутое требование касается обеспечения во время бюджетного процесса исполнения правительством роли фасилитатора размещения бюджетных ресурсов для наилучшего предоставления услуг, затребованных бизнесом и индивидами в ходе демократически организованного процесса, и распорядителя, тратящего доступные бюджетные средства по целевому назначению.

Государственные финансовые менеджеры, размещая ресурсы между государственными функциями и государственным и частным секторами, ожидают, что бюджетные процедуры:

- обеспечат условия для соблюдения фискальной дисциплины и контроля;
- будут способствовать размещению государственных (общественных) ресурсов в первую очередь на цели стратегической приоритетности;
- будут поощрять эффективное и рациональное использование ресурсов государственными агентствами в ходе реализации государственных программ.¹

Процедуры касаются бюджетного планирования и разработки проекта бюджета, его рассмотрения, исполнения бюджета и аудита. Функция контроля за расходами в бюджетировании включает удерживание расходов в пределах располагаемых финансовых средств, гарантирование, что утвержденные бюджеты исполнены и поддержание законности исполнения бюджетов агентств. Подфункция контроля, удостоверяющая, что бюджетные траты соответствуют законно одобренным помогает собрать информацию для оценки затрат, необходимой в подготовке новых бюджетов и проведении аудитов. Внутренний аудит проводится в течение финансового года, а внешний после его завершения. Контрольная функция законодательной ветви власти за исполнением бюджета конституционно утверждена во многих странах, например, в Германии.²

Если правительство желает стать гибким, ответственным и подотчетным, то ограниченный внутренний и законодательный контроль определенно должен измениться: от контроля за внутренней деятельностью агентств до контроля их внешних результатов (для общества).

Бюджетный процесс должен обеспечить выделение финансовых ресурсов на программы и проекты, которые наиболее важны и актуальны для общества. Правительство и законодательная ветвь власти в ходе бюджетного процесса должны обеспечить направление общественных ресурсов на предоставление нужных обществу услуг.

¹ Public Expenditure Management Handbook. Washington, D.C.: World Bank, 1998. P.17.

² Мюллер Р., Райтер Х. Государственное финансовое хозяйство в Германии. Учебные тексты для поддержки сотрудничества государственных администраций. Сборник 3. М.: Трансформ, 1996. С. 28

Напомним, что существует инкременталистская теория бюджета, опровергающая концепцию государства «для предоставления услуг». Важнейшим определяющим фактором формирования бюджета этого года, настаивают инкременталисты, является прошлогодний бюджет.¹ Большинство бюджетов можно рассматривать как результат прошлых решений. Бюджет сравним с айсбергом, большая часть которого располагается ниже поверхности, вне какого бы ни было контроля. Многие статьи бюджета – стандартные, просто повторяются из года в год, пока не возникает причина пересмотреть их. Годовые показатели бюджета рассчитываются исходя из принятых долгосрочных соглашений, и просто включаются в бюджет. В то же время, после того, как прошлые обязательства погашены, довольно скромная доля – редко более 30%, часто ниже 5% – остается в распоряжении какого-либо органа на практике.

Бюджетирование носит инкрементальный характер, говорят инкременталисты, а не всеохватывающий. Основу для понимания процесса формирования бюджета агентства составляет тот факт, что он каждый год полностью никогда не пересматривается, т.е. ежегодной трансформации значимости всех существующих программ по сравнению с альтернативными вариантами не происходит. Вместо этого, новый бюджет агентства основывается на бюджете прошлого года, при этом первостепенное внимание уделяется узкому перечню предполагаемых повышений или сокращений объемов финансирования. Устоявшийся бюджет в сочетании с общественным невмешательством позволяет тем, кто определяет новый бюджет, иметь дело с относительно малым количеством изменений при подготовке проектов бюджета. Их внимание фокусируется на небольшом количестве статей, по которым разгораются бюджетные баталии. Политическая реальность, говорят финансисты, ограничивает внимание народных представителей на тех статьях, где они могут что-то изменить, а это, как правило, несколько новых программ и, возможно, урезание расходов в старых программах.

Для недопущения инкрементального характера бюджетного процесса государство должно иметь в своем распоряжении множество творческих подходов для обеспечения необходимых обществу услуг. Его ресурсы ограничены, поэтому необходим выбор, который осуществляется с учетом влияния внешней среды. Все ресурсы, контролируемые прави-

¹ Wildavsky A. and Caiden N. *The New Politics of the Budgetary Process*, 3rd ed. New York: Longman, 1997. P. 45

тельством, должны быть доступны для удовлетворения потребностей общества. Конкурентное распределение ресурсов и конечное размещение государственных (общественных) средств должны проводиться в прозрачных условиях. Не должно быть барьеров для скрывания информации о принятии бюджетных решений для гарантирования продолжения деятельности государственных структур, разработки новых программ и размещения ресурсов между ведомствами. При разработке бюджетных планов важно, хотя это трудно осуществить, сфокусироваться на услугах, обеспечиваемых государственными структурами, а не на ресурсах, приобретаемых государством.

Бюджет также выступает средством повышения менеджерского контроля за улучшением эффективности работы агентств и деятельностью отдельных подразделений. Эта функция концентрируется на результатах работы государственных структур, и не должна распространяться на использование ими финансовых и материальных ресурсов. Важно соотношение между используемыми ресурсами и предоставляемыми государственными услугами. Государственный бюджет как бизнес-план выступает инструментом менеджмента в государственном секторе и устанавливает эффективность работы.

Для этой цели агентство должно рассмотреть, какие измеряемые виды деятельности оно реализовывает, – это трудная, но осуществимая задача. Бюджетный процесс должен способствовать тому, чтобы агентства в своей деятельности были нацелены на экономию, определение услуг, наиболее важных для населения, выбор доступных технологий и стратегий предоставления услуг и быстро реагировали на изменяющиеся условия работы.
