

Ю. Тарануха,

кандидат экономических наук

(Институт переподготовки и повышения квалификации преподавателей
социальных и гуманитарных наук МГУ имени М.В. Ломоносова)

О КАНАЛАХ ФИНАНСИРОВАНИЯ ИНВЕСТИЦИЙ В ПЕРЕХОДНОЙ ЭКОНОМИКЕ

Наблюдаемое в последнее время некоторое оживление в реальном секторе российской экономики, на чем акцентирует внимание правительство, вряд ли может рассматриваться в качестве свидетельства перелома негативных тенденций, поскольку оно вызвано отнюдь не структурными сдвигами и ростом эффективности, а всего лишь благоприятным воздействием внешних по отношению к экономике факторов. Напротив, учитывая степень изношенности основных фондов предприятий и все большую их ориентацию на производство несложной, дешевой продукции, скорее следует говорить об углублении кризисных явлений. Главная причина немочи российской экономики известна. Это низкая инвестиционная активность. Поэтому выработка действенных механизмов осуществления инвестиционной политики остается жизненно важной проблемой экономики России.

Господствовавшие на протяжении 90-х годов представления о возможностях частного сектора и рынка как наиболее эффективных инструментах решения инвестиционных задач и проведения структурных преобразований привели к тому, что возможности региональных бюджетов и внебюджетных источников стали рассматриваться в качестве приоритетных каналов финансирования инвестиций¹. Эту логику понять не трудно. Жесточайший бюджетный кризис породил стремление освободить госбюджет от инвестиционных функций, камуфлируя его неспособность участвовать в инвестиционном процессе концепциями развития бюджетного федерализма. Но трудно понять экономистов, рассматривающих указанный процесс как объективно обусловленный усилением бюджетных ограничений по мере адаптации к рыночным условиям². Ведь в процессе адаптации к новым условиям хозяйствования, то есть с ростом эффективности общественного производства, наполняемость госбюджета должна увеличиваться, а его инвестиционные возможности – расширяться.

¹. См. Пономаренко Е. Инвестиционные возможности бюджетных и внебюджетных фондов.// Российский экономический журнал. 1998. N 1. С.27.

² Там же.

Вопрос о принципах реализации инвестиционной политики в России еще не решен. Слабость инвестиционного потенциала банковской системы страны и кризис инвестиционных источников предприятий лишь придают ему особую остроту. Суть дела состоит в том, чтобы выявить адекватные задачам переходной экономики принципы организации управления инвестиционными потоками. В условиях радикальной хозяйственной трансформации на первый план выдвигается вопрос о выборе механизма инвестиционной политики. Будет ли в качестве определяющего инструмента выбрана модель преимущественно централизованного управления инвестиционным процессом или модель децентрализации каналов финансирования инвестиций? При такой постановке проблемы необходим прежде всего анализ содержания экономической децентрализации и инвестиционного потенциала внебюджетных источников в переходной экономике.

Экономическая децентрализация и инвестиционные задачи переходной экономики

Как известно, содержательным моментом децентрализации является рассредоточение административных функций по уровням управления и децентрализация бюджетной политики. В общем русле ориентированных на формирование рыночной экономики преобразований децентрализация хозяйственной жизни, несомненно, является необходимым элементом. Проблема, однако, состоит в том, что воздействие ее на экономику противоречиво. Усиление децентрализации может способствовать как повышению дееспособности государства, освобождая его от мелких забот и давая возможность сконцентрировать усилия на стратегических направлениях, так и ее подрыву, сокращая располагаемые ресурсы и снижая контроль за финансовыми потоками. Одновременно, расширение ресурсных возможностей регионов может способствовать не только активизации региональной экономики, давая возможность нащупать точки экономического роста, но и консервации сложившейся отраслевой структуры из-за различий в финансовом потенциале регионов и сильного влияния местных группировок. Итоговый результат разрешения внутренне присущего децентрализации противоречия будет зависеть от комбинации воздействующих факторов. В качестве определяющих будут выступать, во-первых, степень дифференциации регионов, во-вторых, сложившийся потенциал бюджетно-финансового управления и контроля, в-третьих, степень согласованности интересов уровней власти.

Являясь источником социально-экономической нестабильности, неравенство регионов уже само по себе выступает серьезным препятствием для усиления децентрализации. Для Российской Федерации, с присущей ей чрезвычайно глубокой дифференциацией регионов по уровню

индустриального и экспортного потенциала, доходов населения и обеспеченности общественными благами, данный тезис как нельзя более актуален. Учитывая причину неравенства российских регионов, – унаследованные особенности региональных хозяйственных структур, – нетрудно заключить, что **ни к чему другому, кроме как углублению этого неравенства и усилению регионального эгоизма децентрализация привести не может.** При юридически оформленном политическом и экономическом суверенитете регионов¹ она уже становится орудием дезинтеграции и разрушения самих федеральных основ государства.

Ведущая к закреплению различий в финансовой обеспеченности региональных бюджетов децентрализация приведет к углублению налогового неравенства. Более благополучные в финансовом отношении регионы получают возможность для проведения более мягкой фискальной политики, особенно в плане избирательного предоставления налоговых льгот предпринимательским структурам в зависимости от влияния местных олигархических групп. Напротив, для регионов, испытывающих серьезные бюджетные трудности, характерной будет тенденция к усилению налогового режима, что так или иначе приведет к снижению предпринимательской активности. Неизбежным следствием различий в налоговой политике станет усиление региональной замкнутости и нарастание центробежных тенденций.

И все же ключевой проблемой в связи с расширением децентрализации является задача поддержания макроэкономической стабильности. Возможности ее разрешения связаны с двумя составляющими – существующим потенциалом бюджетно-финансового управления и способностью региональных властей рационально распорядиться налоговой властью.

Что касается потенциала бюджетно-финансового управления, то суть его сводится к способности государства проводить единую бюджетную политику, контролировать финансовые потоки и макроэкономические изменения. При должном распределении ответственности уровней власти, установлении норм бюджетных ограничений, правил и процедур контроля, децентрализация может способствовать активизации экономических процессов на местах. В то же время следует отчетливо осознавать, что поддержание макроэкономической стабильности без означенных условий просто невозможно.

Механизмы рыночного и бюджетного регулирования в нашей стране только складываются, а их управленческое освоение находится на стадии осмысления. “Провалы” хозяйственного законодательства, его противоречивость и слабая дееспособность, неурегулированность межбюджетных отношений вселяют множество сомнений в результатив-

¹ Федеральный договор провозглашает республики в составе РФ “суверенными”, а их земли и недра “достоянием народов, проживающих на их территориях”.

ность децентрализации. Расширение налоговой базы регионов объективно затруднит проведение единой инвестиционной политики как из-за снижения контроля над финансовыми потоками, так и из-за сложностей согласования приоритетов. Большая ресурсная свобода регионов порождает соблазны к увеличению расходов как в целях поиска “политической ренты”, так и для реализации узкогрупповых интересов. Существующая асимметрия информации и ослабление контроля за расходами местных властей будут способствовать росту задолженности местных бюджетов, наполнению рынка необеспеченными обязательствами, что чревато дестабилизацией финансовых рынков. Нельзя забывать, что именно из-за отсутствия должных механизмов бюджетного контроля расширение бюджетной и инвестиционной самостоятельности регионов, проводившееся в 80-е годы в Китае, явилось причиной сокращения государственных доходов, неконтролируемого роста инвестиций, резкого увеличения задолженности местных бюджетов и всплеска инфляции, поставив китайскую экономику в 1992-93 году на грань финансового кризиса. Стабилизировать ситуацию удалось только благодаря сохранившемуся контролю государства над важнейшими экономическими потоками и срочно введенным административным мерам контроля.

Не меньше вопросов возникает и в отношении готовности местных органов правильно распорядиться предоставляемой децентрализацией властью. Без создания системы стимулов для поиска резервов и мобилизации внутренних ресурсов, укрепления собственной налоговой базы любое расширение самостоятельности регионов приведет лишь к усилению дефицитности и росту задолженности местных бюджетов, снижая тем самым общую эффективность использования бюджетных средств. Не поэтому ли большая часть дефицита госбюджета России формируется на уровне регионов?¹

Во-первых, нацеленность местных властей на мобилизацию ресурсов, улучшение хозяйственной среды и стимулирование частного сектора находится в прямой зависимости от степени подконтрольности местных властных структур посредством мер представительной демократии, участия общественности и частного сектора в формировании бюджета и контроле за расходами. При характерных для российской действительности широких возможностях манипулирования общественным мнением (материальная зависимость органов массовой информации от власти), отсутствии реального самоуправления (устранение населения от принятия решений и процедур контроля) и разгуле коррупции, созидательный потенциал региональной власти убывает прямо пропорционально степени переплетения интересов экономических и политических элит региона.

¹ См.: Улюкаев А.В. Система межбюджетных отношений в Российской Федерации. // “Финансы”. 1998. N 2. С. 15.

Во-вторых, хозяйственная активизация местных властей напрямую зависит от характера взаимодействия по вертикали центр – регионы. Отсутствие ясных критериев процедур распределения средств между центром и регионами неизбежно ведет к индивидуализации межбюджетных отношений и, следовательно, разгулу субъективизма. Будучи дополненным *отсутствием* стимулов для укрепления собственной налоговой базы, оно уже прямо способствует расцвету “бюджетного иждивенчества”. Соккрытие регионами своего реального налогового потенциала и выбивание ими средств у центра становятся “альфой и омегой” их политики. Одним словом, ослабление контроля центра при отсутствии внутренних контрольных механизмов вряд ли будет стимулировать к рациональному хозяйствованию, особенно в регионах, обладающих широкой налоговой базой. Ведь склонность представительных органов к увеличению штатов, представительских расходов, а также осуществлению чисто “имиджевых”, низкорезультативных, часто рассчитанных на сиюминутные результаты, проектов общеизвестна. Не случайно, ссуды федерального бюджета субъектам Федерации часто оказываются не погашенными¹. В то же время доля инвестиций в основной капитал за счет средств региональных бюджетов постоянно снижалась, упав почти в четыре раза – с 15,1% в 1993 году до 4,0% в 1999². Итак, когда административная власть велика, а сдерживающие институциональные противовесы слабы, вероятность падения бюджетной дисциплины и эффективности межбюджетных отношений весьма высока.

И, наконец, в-третьих, эффективность реализации идей децентрализации напрямую зависит от готовности административного аппарата местных органов власти к выполнению новых задач. Другими словами, от соответствия кадрового потенциала этим задачам. Существовавшая ранее сверхцентрализация не способствовала, конечно, развитию кадрового потенциала на местах, с одной стороны, обрекая его на пассивность, а с другой, – обескровливая перемещением лучших в центр. Поскольку серьезная переподготовка кадрового потенциала России только стоит в повестке дня, влияние его недостатков будет сказываться очень сильно.

Угрожающе высоким остается в России и противостояние уровней власти. С одной стороны, оно обусловлено конституционно несбалансированным распределением политической власти, с другой стороны, оно обостряется по мере ухудшения социально-экономического положения в регионах. И если в настоящее время главным сдерживающим обострение отношений мотивом являются предоставляемые центральным правительством трансферты, то при ослаблении финансовых возможностей центра и том глубоком неравенстве регионов, которое сложилось в России, противостояние между центром и регионами может принять откры-

¹ См.: Улюкаев А.В. Указ.соч. С. 15.

² См.: Обзор экономики России. 1999. N IV. С. 185.

тую форму с самыми непредсказуемыми последствиями, тем более, что прецеденты реализации конфедеративных устремлений уже имеются.

Что же в итоге? Очевидная слабость механизмов бюджетно-финансового управления не позволяет обеспечить контроль над финансовыми потоками, а следовательно, и поддержание макроэкономической стабильности. Отсутствие действенных стимулов у региональных властей для рационального хозяйствования провоцирует рост бюджетных расходов, который, будучи усиленным несогласованностью в действиях разных уровней власти, обернется ростом напряженности в финансовой сфере, углублением народнохозяйственных диспропорций и, в конечном счете, утратой контроля над макроэкономическими процессами. Все это заставляет усомниться в своевременности идей расширения и углубления децентрализации для России.

Ключевой составляющей децентрализации как процесса привлечения более широкого круга участников к решению социально-экономических проблем является рассредоточение налоговой власти, то есть формирование отношений бюджетного федерализма.

Теоретические основы бюджетного федерализма зиждутся на понимании того факта, что:

– во-первых, существующие различия в потребительских предпочтениях населения требуют особых механизмов приведения предлагаемых общественным сектором благ в соответствие со спросом на них, что предполагает аллокацию части ресурсов в целях оптимизации их использования;

– во-вторых, социально-экономическое неравенство между регионами и возникающие в связи с этим внешние эффекты требуют корректировки рыночного распределения ресурсов, то есть их перераспределения;

– в-третьих, интернализация нелокализуемых территориальными границами внешних эффектов предполагает проведение единой макроэкономической политики.

Между тем, **существо вопроса состоит не в обосновании необходимости федерализации бюджетных отношений. Главная проблема – определение оптимальных границ бюджетного федерализма. В этой связи выявление обуславливающих масштабы бюджетного федерализма факторов и определение критерия оптимальности имеют первостепенное значение.**

Сущностной чертой бюджетного федерализма является участие различных уровней власти в принятии решений. Цель же такого участия – более точное определение потребностей и более полная мобилизация ресурсов. В этом смысле бюджетный федерализм выступает своеобразным инструментом решения общей для экономики задачи – рационализации распределения и использования ресурсов, т.е. повышения общей экономической эффективности, динамика изменения которой и будет критерием обоснованности масштабов бюджетного федерализма. По-

скольку экономическая эффективность связана с соизмерением затрат и выгод, то рассматриваемая под таким углом зрения децентрализация бюджетных отношений допустима лишь в той мере, в какой она при одном и том же уровне обеспечения благами не ведет к росту общественных издержек. Учитывая, что в отношении минимизации издержек преимущества находятся на стороне централизации из-за действия положительного эффекта масштаба и более низких транзакционных издержек, для оценки эффективности бюджетного федерализма предпочтительней принять такой показатель, как обеспечение более высокого уровня выгод при одинаковом уровне затрат.

Выявление самого принципа определения эффективности, конечно, важно. Однако остается еще проблема определения ее уровня. И в этом главная трудность. Бюджетный федерализм – сфера отношений экономики общественного сектора, отличительной чертой которого является наличие множества различных по характеру и степени влияния внешних эффектов. Определение и учет последних порождает значительные трудности при определении эффективности. И если в отношении объема затрат приемлемая достоверность достижима, то эмпирическая оценка выгод чрезвычайно затруднена. Притом не только из-за сложности учета, но часто и из-за невозможности их количественной оценки. Поэтому метод решения здесь один – теоретический анализ. Так, оценив результативность закрепленных за бюджетным федерализмом функций, мы косвенно получим оценку уровня приобретаемых выгод. Сама же оценка функциональной результативности бюджетного федерализма вполне осуществима посредством исследования соответствия направленности развития бюджетного федерализма институциональной среде и действующим в ней факторам.

Выступающие генетической основой бюджетного федерализма причины определяют и выполняемые им функции: 1) аллокации, то есть закрепления ресурсов за субъектами бюджетных отношений в соответствии с потребностью для удовлетворения спросовых особенностей; 2) распределения, т.е. перераспределения ресурсов в целях выравнивания региональных социальных стандартов и последствий возникающих внешних эффектов; и 3) стабилизации, т.е. проведения единой бюджетной политики в целях создания благоприятных условий развития или макроэкономической стабилизации.

Причины аллокации части ресурсов за регионами достаточно очевидны. Это как обусловленные географическими и национальными особенностями регионов различия в спросовых предпочтениях, так и большие возможности местных властей в более четкой идентификации потребностей и наличие у них дополнительных стимулов (давление электората, конкуренция с другими территориями) для рационального хозяйствования. Не менее очевидно, однако, и то, что сами же региональные

различия являются одновременно и фактором, ограничивающим масштабность аллокации финансовых ресурсов. Существующее между регионами социально-экономическое неравенство требует не только выравнивания жизненных стандартов в регионах, но и сглаживания возникающих в этой связи внешних эффектов – разнапряженность налогового бремени, чрезмерная миграция населения и рост социальной нагрузки. Все это требует централизации некоторой части ресурсов. Вместе с тем, было бы ошибкой полагать, что распределительная функция бюджетного федерализма обусловлена только необходимостью “выравнивания”. Существенное значение имеет лежащая в его основе идеология бюджетного равенства как объединяющее начало любого общественного организма. С этой точки зрения установление единых социальных стандартов и равное участие регионов в их финансировании является неотъемлемым признаком бюджетного федерализма. **Бюджетные отношения, при которых степень участия регионов в перераспределительных потоках различна¹, к федерализму отношения не имеют.** И дело здесь не столько в “экономической справедливости” как таковой, сколько в необходимости корректировки рыночного распределения ресурсов в целях максимизации общего благосостояния. Понятно, что чем глубже неравенство между регионами, тем большая централизация бюджета необходима, что отвечает интересам всех.

И все же ключевая задача любой бюджетной системы – это обеспечение условий устойчивого развития экономики. К этому, в конечном счете, сводится и основной смысл “производства”² общественного сектора. С этих позиций бюджеты всех уровней, хотя и в разных объемах, но все же решают одну задачу. Но существенно и различие между ними, при том не количественного, а качественного порядка. При отсутствии или даже слабой аллокации выгод, местные бюджеты не будут финансировать производство таких общественных благ. Большая зависимость местных властей от давления электората и существование межрегиональной конкуренции делают маловероятным участие региональных властей в финансировании проектов, имеющих нелокализуемые внешние эффекты, к примеру, строительство межрегиональных дорог. (Достаточно вспомнить ожесточенное сопротивление представительных органов благополучных в финансовом отношении регионов, в частности правительства Москвы, идее усиления централизации средств Дорожно-

¹ К примеру, в 1996 году в федеральный бюджет Татарстан перечислил 18,9% всех собранных налогов, Башкортостан – 27%, Москва – 56,7%. (См.: // НГ– регионы. №8, 1998.)

² В данном случае мы включаем в понятие “производство” как непосредственное участие государственных и региональных органов в производстве общественных благ – оборона, образование, здравоохранение и т.п., так и финансирование их производства в частном секторе – уборка мусора, лекарственные препараты, экологозащитные мероприятия.

го фонда России.) То же можно сказать в отношении экологозащитной деятельности. Поэтому подобная деятельность объективно становится прерогативой государства, а интернализация возможных экстерналий, – важнейшей задачей федерального бюджета. Последнее обстоятельство позволяет прийти к простому выводу. Там, где доминирует общенациональное начало, централизация средств неизбежна.

Регулирующая деятельность государства не ограничивается отмеченными задачами. Она значительно глубже. Границы рынков не совпадают с административным делением, а получаемые выгоды не локализируются границами затрат. В этих условиях проведение единой макроэкономической политики, в первую очередь посредством единой бюджетной политики, – доминанта государственных финансов. Создание благоприятной среды, так сказать “социально-экономической канвы”, хозяйствования для субъектов всех уровней – вот первейшая задача бюджетной системы. В этом смысле само государственное управление есть общественное благо. И предоставление этого блага – важнейшая функция государства. Без концентрации необходимых ресурсов достичь этого невозможно.

Понятно, что каждая из функций не существует сама по себе. Их можно раздельно анализировать, но разорвать нельзя, так как именно их взаимодействие и обеспечивает реализацию задач бюджетного федерализма. Между тем, при всем их органическом единстве, в каждый данный момент рост или убывание приоритетности (результативности) каждой отдельной функции зависит от комбинации действующих в институциональной среде факторов, а соотношение этих влияний и определит, в конечном счете, общий вектор развития бюджетной системы.

Результативность (эффективность) функции аллокации определяется воздействием таких факторов, как степень региональных различий в спросовых предпочтениях, степень локализации выгод, а также способность местных бюджетов мобилизовать финансовые ресурсы. Чем полнее действуют эти факторы, тем предпочтительнее децентрализация бюджета, обеспечивающая гибкость, а следовательно, и более рациональное распределение и лучшее использование ресурсов. Напротив, усиление действия таких факторов, как макроэкономическая нестабильность, уровень регионального неравенства, низкая степень совмещения локализации затрат и выгод, а также слабость институционального потенциала самой бюджетной сферы, однозначно указывает на рост результативности распределительной и стабилизационной функций, что, естественно, усиливает центростремительные тенденции в бюджетной сфере. Иначе говоря, **эффективной будет такая комбинация соотношения функций, которая позволит наиболее полно реализовать доминирующие в данный момент выгоды – региональные или общенациональные.**

Тесно связанные с состоянием институциональной среды отношения бюджетного федерализма не могут решаться в отрыве от особенно-

стей переходной экономики России. И здесь мы имеем как раз тот случай, когда “мировой опыт” не может служить образцом. Что же касается самих особенностей российской действительности, то в числе наиболее резко выступающих следует выделить следующие. Во-первых, высокий уровень макроэкономической нестабильности, обусловленной как стагнацией производства и высоким инфляционным потенциалом (рост издержек производства и кредиторской задолженности предприятий, задолженности по заработной плате и социальным платежам), так и слабой управляемостью экономики вообще. Во-вторых, недостаточное обеспечение населения общественными благами и их низкое качество. В-третьих, неравномерность адаптации регионов из-за различий в бюджетной базе. И наконец, в-четвертых, угрожающе высокая степень неравенства регионов. В этой связи уместно спросить: что перевешивает – различия в спросовых предпочтениях или глубина неравенства? Усиление налоговой власти регионов или необходимость проведения единой бюджетной политики? Перенос центра тяжести в область решения региональных проблем или макроэкономического регулирования?

Несмотря на все региональное разнообразие, различия в спросовых предпочтениях, как это ни покажется странным, незначительны. Причиной тому чрезвычайно жесткие на сегодня индивидуальные бюджетные ограничения населения, обусловленные низким уровнем оплаты труда, пенсий и пособий, в целом, масштабным распространением бедности в России. В таких условиях возможности потребительского выбора невелики, несмотря на товарное разнообразие. Поэтому, несмотря на действительно существующие географические и национальные особенности регионов, спросовые предпочтения унифицируются, ограничиваясь жизненно необходимыми благами. В то же время, социально-экономическое неравенство регионов столь глубоко, что объективно порождает центробежные тенденции, свидетельством чему служит распространившаяся практика договорных отношений между центром и регионами. Сложившиеся и неподдающиеся воздействию местных властей различия в налоговой базе (особенности отраслевой структуры, экспортный потенциал, доля застойных производств) препятствуют рационализации распределения и использования ресурсов в случае расширения бюджетного федерализма. В то время как богатые регионы могут позволить себе снижение налоговой нагрузки, бедные вынуждены будут ее повышать, что и в том и в другом случае обернется потерями эффективности. Даже такой фактор, как степень локализации выгод, перестает в этих условиях работать в пользу децентрализации, поскольку резкие различия в уровне жизни и обеспеченности общественными благами приведут к динамичным миграционным процессам, что заставит местные власти воздержаться от активного развития общественного сектора или создать зако-

нодательные барьеры противодействия этим процессам, наглядным примером чему могут служить решения московского правительства.

Чрезвычайно слабы, как ранее указывалось, механизм бюджетно-финансового контроля и институциональный потенциал местных властей. Существенны и изъяны в кадровой подготовке региональных администраций.

В то же время необходимость в реализации централизованной социальной политики с целью сглаживания регионального неравенства и обеспечения единых социальных стандартов, а также проведение единой бюджетной политики в целях поддержания макроэкономической стабильности и управляемости экономикой, думается, столь очевидна, что не требует какой-либо аргументации. Все это говорит о том, что для современной России расширение бюджетного федерализма, по меньшей мере, не является актуальной проблемой.

Для любой переходной экономики, а для российской в особенности, концентрация финансовых ресурсов в целях осуществления целевого инвестирования является неперенным условием позитивной реализации всей экономической политики. Масштабные задачи структурных изменений, обновления технической базы производства, создания рыночных институтов и поддержание внутреннего спроса в принципе не могут быть решены при помощи методов локализованного финансирования. **Для трансформируемых экономик приоритетность централизации в финансовой сфере – условие реализации самих стратегических целей перехода.** Ведь для переходной экономики России проблема состоит не в поддержании макроэкономического равновесия, а в создании предпосылок для экономического роста.

Об инвестиционном потенциале внебюджетных фондов

Хотя в рыночной экономике внебюджетные фонды занимают важное место на рынке инвестиций, в переходной экономике России о них этого не скажешь¹. Для проблематики данной статьи, однако, важна не констатация факта финансовой слабости российских внебюджетных фондов, а проблема их инвестиционного потенциала.

Обычно возрастание роли внебюджетных фондов связывается с преимуществами в мобилизации и использовании финансовых ресурсов, что вполне обоснованно. Однако результатом действия какого рода факторов являются эти преимущества – экзогенных или эндогенных? Если первых, то мы будем иметь дело с самодостаточным экономическим явлением и можем всецело заимствовать существующую в индустриаль-

¹ Инвестиционный потенциал всех внебюджетных источников составлял в 1995 году 5%, а в 1996 – 3% от потребностей предприятий. См.: Российский экономический журнал. 1998. N 5-6. С. 24.

но развитых странах практику организации инвестиционной политики. Если же вторых, то наши ожидания в отношении роли внебюджетных фондов должны быть скорректированы на всю силу влияния особенностей переходной экономики России.

Возьмем социально-страховые фонды. Их возможности в мобилизации ресурсов обусловлены существующей базой отчислений и степенью экономической заинтересованности плательщиков. К сожалению в условиях российской действительности ни то, ни другое не внушает оптимизма в отношении мобилизующей роли социально-страховых фондов. Во-первых, низкий уровень оплаты труда уже сам по себе ограничивает возможности привлечения значительных ресурсов. К тому же, доля заработной платы в структуре денежных доходов населения остается чрезвычайно низкой – 40-45%.¹ При этом, надеяться на какие-либо серьезные изменения не приходится из-за отсутствия в ближайшей перспективе устойчивых тенденций к росту производительности труда. Во-вторых, эфемерной выглядит и стимулирующая функция страхования из-за отсутствия четких механизмов связи между текущими платежами и будущими выгодами для плательщиков, о чем свидетельствуют массовые уклонения от уплаты взносов. В-третьих, в России заработная плата пока не может рассматриваться в качестве стабильной базы налоговых поступлений в силу получившего широкое распространение сокрытия ее действительной величины и ставшей хронической огромной задолженности по оплате труда – 43,7 млрд руб на конец 1999 года². Все это дает веские основания утверждать, что пока фонд оплаты труда может рассматриваться в лучшем случае в качестве удобного налогового источника, но никак не надежного источника поступлений, как иногда полагают³.

Имевшие место в 2000 году некоторые положительные сдвиги в финансовом обеспечении внебюджетных фондов вряд ли следует рассматривать как устойчивую тенденцию, поскольку вызваны исключительно внешними факторами (обесценение национальной валюты, рост цен на нефть). Проблема их финансовой устойчивости еще далека от решения (задолженность предприятий внебюджетным фондам растет – 246,2 млрд руб. на конец 1999 г., а причины дефицитности их бюджетов не устранены) и они не могут рассматриваться в качестве источников инвестиционных ресурсов. Напротив, в связи с проводимыми реформами этих фондов потребуются дополнительное отвлечение средств. Так, внедрение накопительной составляющей в пенсионную систему потребует дополнительного ее финансирования уже с момента перехода, в то время как сами ресурсы накопительной части пенсионной системы достигнут сколь-нибудь существенных размеров не ранее 2010 года, когда перепис-

¹ См.: Обзор экономики России. 1999. N IV. С. 108.

² См.: Там же. С. 126.

³ См.: Пономаренко Е. Указ.соч. С. 29.

ления в накопительную систему составят порядка 10% взносов. Главное же состоит в том, что инвестиционный потенциал социально-страховых фондов напрямую связан с общей макроэкономической динамикой и степенью устойчивости финансовых рынков. С одной стороны, высокий инфляционный потенциал российской экономики создает постоянную угрозу обесценения финансовых ресурсов и, следовательно, снижает инвестиционные возможности социально-страховых фондов. С другой, – нестабильность финансовых рынков препятствует эффективному использованию аккумулированных средств из-за угроз потери части капитала. Августовский кризис 1998 года является наглядной иллюстрацией такого рода последствий.

Столь же мало могут способствовать росту инвестиционной активности отраслевые фонды и фонды субъектов федерации. Что касается отраслевых фондов, то здесь более уместно было бы говорить не об их инвестиционных возможностях, а поставить вопрос о самой необходимости существования таких фондов. Налоговый, а не добровольный способ их формирования, отсутствие контроля со стороны предприятий за использованием средств этих фондов заставляет задуматься, – не являются ли они скрытой формой административного давления на предприятия и инструментом реализации узко групповых интересов.

Говоря о внебюджетных фондах субъектов федерации, следует не упускать из виду того обстоятельства, что их распространение было вызвано кризисом местных бюджетов и слабостью банковской системы. Ведь именно недостаток кредитных ресурсов и их высокая стоимость, с одной стороны, и низкие гарантии возврата средств, – с другой, заставляют региональные власти идти на создание “карманных” фондов, предназначенных для решения текущих задач местных властей, чаще всего размещения региональных займов. При отсутствии структур размещения и обслуживания займов, а также и специалистов, что практически характерно для всех регионов России, это ведет лишь к росту транзакционных издержек, достигающих иногда 10% эмиссии¹. Кроме того, вызывает сомнение сама возможность привлечения значительных средств через региональные фонды, о чем свидетельствуют трудности размещения различного рода обязательств региональных властей. Финансовая слабость местных бюджетов, практика погашения займов путем дополнительной эмиссии делают ценные бумаги местных властей малопривлекательными. Вполне вероятным может оказаться и то, что инкубирование внебюджетных фондов региональными властями является всего лишь способом сокрытия налогового потенциала региона и создания легальных синекур для региональных элит и их домочадцев.

¹ См.: Независимая газета от 20. 05. 1998.

Количественный рост негосударственных социально-страховых фондов также отнюдь не свидетельствует об их инвестиционном потенциале. Во-первых, если чем и определяется их ускоренное развитие, то уж никак не “неблагоприятными демографическими и экономическими условиями России”, что было бы нонсенсом для всей мировой практики. Ведь известно, что развитие негосударственных социально-страховых институтов – это как раз результат подъема жизненного уровня населения, увеличения его реальных доходов, сделавшего возможным дополнительное социальное страхование как способ более равномерного распределения доходов на протяжении жизни. При низком уровне доходов населения и массовом распространении бедности¹ рассчитывать на массовое привлечение средств в эти фонды не приходится. И главное свидетельство тому не столько *незначительное* количество вкладчиков таких фондов, сколько узость сферы их действия – крупные финансовые структуры, ресурсные и естественные монополии². Во-вторых, степень активности негосударственных социально-страховых фондов на инвестиционных рынках зависит, в первую очередь, от уровня развития финансовых рынков и зрелости регулирующих механизмов. В России оба эти фактора, как известно, страдают очень серьезными изъянами. Учитывая, что подавляющая часть их активов инвестируется в государственные и региональные ценные бумаги, другими словами, связана с финансированием бюджетного дефицита, долгосрочная финансовая устойчивость этих фондов сомнительна. Если же учесть, что пока отсутствуют механизмы регулирования их инвестиционной деятельности и ответственности перед вкладчиками, то следует скорее опасаться, нежели приветствовать расширение этого сектора финансовых рынков.

Прогнозируя общую динамику развития негосударственных социально-страховых фондов в России, следует учитывать, что ограниченность их инвестиционного потенциала обусловлена не просто проблемами становления, а рядом неблагоприятных факторов, по меньшей мере, среднесрочного действия. До тех пор, пока не будут преодолены стагнация в реальном секторе экономики и ухудшающееся финансовое положение промышленных предприятий, низкий уровень доходов подавляющей части населения, а также сформировавшиеся в результате массового банкротства финансовых пирамид “негативные инвестиционные ожидания” населения (не случайно 90% вкладов приходится на

¹ На конец 1999 года 33,5% населения (49 млн чел.) имело доходы ниже прожиточного минимума. См.: Статистическое обозрение. N 4.1999. С.18.

² В 1997 году количество участников негосударственных пенсионных фондов составило около 2% взрослого населения. При этом 80% всех участников приходилось на Санкт-Петербург, Нижний Новгород, Красноярск и Москву (50%), а доминирующими НПФ являлись: “ЛУКОЙЛ-Гарант”, “Газфонд”, “Сургутнефтегаз”, “Электроэнергетика”, “Токо-фонд”, “МББ-поддержка”, “Уголь”.

Сбербанк РФ) делать ставку на сколь-нибудь существенную роль негосударственных социально-страховых фондов в инвестиционной сфере вряд ли оправданно. Свидетельств тому более чем достаточно. Во-первых, склонность населения к сбережению во вкладах и ценных бумагах снизилась с 7,1% в 1993 году до 2,3% в 1997 году¹, а в 1999 году уровень сбережений был на 10% ниже, чем в 1997 г.² Во-вторых, даже аккумулированные в банковской системе средства не могут быть использованы в качестве инвестиций, так как большая их часть представлена краткосрочными вложениями – из почти 200 млрд руб., находившихся на депозите, около 150 млрд руб. оформлены в виде вкладов до востребования³.

Говоря о роли благотворительных фондов, внимание должно быть обращено не в сторону анализа их инвестиционного потенциала. Он – слаб. В отношении этого типа организаций следует, прежде всего, не упускать из виду то обстоятельство, что в условиях существования обширного общественного сектора, (чем, без сомнения, пока обладает Россия в качестве наследия прежней системы), четко прослеживается тенденция к огосударствлению и коммерциализации этой сферы деятельности. Во-первых, растет количество благотворительных организаций, создаваемых по инициативе или посредничестве государства и местных представительных органов. Во-вторых, непрерывно усиливается вмешательство государства в их деятельность. В-третьих, деятельность благотворительных организаций все более принимает “контрактный” характер, то есть связана с реализацией “заказных” проектов.

Как раз для России, учитывая слабость регулятивного законодательства и демократических контролирующих институтов, опасения в отношении подмены целей средствами их достижения очень велики. Не случилось бы так, что вместо мобилизации дополнительных ресурсов “благотворительные” организации станут жерновами перемалывания бюджетных средств. Вероятность именно такого поворота просто угрожающая. Сами же предложения по реализации госзаказа в сфере социального обеспечения уже поступали⁴.

Использование бюджетных средств, пусть даже выделяемых на конкурсной основе, общественными организациями для выполнения закрепленных за государством функций не приведет, конечно, к повышению эффективности ни использования ресурсов, ни функционирования самой системы социальной помощи. И дело не в том, что вырастут административные издержки и снизится результативность из-за недостатка профессионализма и координации, и даже не в отсутствии стратегической нацеленности и незаинтересованности в решении проблем. Главное

¹ См.: Экономическое развитие России в 1997 году. //Вопросы экономики. 1998. N 3. С.146.

² См.: Обзор экономики России. 1999. IY. С.116.

³ См.: Там же. С.161.

⁴ См.: Д.Петров. Гражданское общество получает шанс. // Независимая газета. от 01.07.97.

в том, что такая форма “благотворительной” деятельности есть всего лишь завуалированный способ поиска предпринимательской ниши, так сказать, способ “приватизации бедности”. Понятно, что доминирующим мотивом здесь будет не поиск рациональных форм использования ресурсов, а стремление к выбору выгодных проектов и отсеивание непривлекательных, т.е. тех, где как раз и требуется сопутствующая усилиям государственных органов поддержка, что само по себе будет означать снижение результативности социальной защиты. Усилия будут направлены не на устранение порождающих те или иные проблемы причин, а на расширение поля деятельности, т.е. клиентуры, а сам доступ к бюджетным средствам станет причиной увеличения социальных расходов. В такой атмосфере соперничество же между фондами за госзаказ будет лишь базой для расцвета коррупции, но никак не условием повышения эффективности инвестиционной деятельности, в данном случае, в социальной сфере.

Сомнения в отношении мобилизационных возможностей внебюджетных фондов в переходной экономике следует отнести и к их потенциальным преимуществам в использовании средств. Так, выигрыш в эффективности от применения конкурсных принципов при распределении средств может быть компенсирован и даже перекрыт потерями эффективности из-за отсутствия координации деятельности между различными фондами – получение одними гражданами помощи от нескольких фондов, в то время как другие нуждающиеся могут быть лишены ее вообще. Теоретически допустимые выгоды от селективного подхода к выбору проектов на практике оказываются труднодостижимы из-за отсутствия стратегического видения, ориентации на решение частных проблем и получение быстрых результатов, что скорее всего не будет соответствовать приоритетности стоящих проблем и приведет к нерациональному распределению ресурсов. Наконец, адресность, учитывая свободу фондов в принятии решений, их ориентацию на результативность и отсутствие стратегического видения проблемы, вместо роста эффективности использования ресурсов вполне может привести к углублению проблем¹. Таким образом, **преимущества внебюджетных фондов с точки зрения распределения собранных финансовых ресурсов и эффективности их использования далеко не бесспорны**. Причем, что очень существенно, их слабости вызваны не внешними, а внутренними причинами, а это значит, что недостатки внебюджетных фондов есть продолжение их достоинств.

Привлекая внимание к недостаткам внебюджетных фондов мы, конечно, не отрицаем их ни как институт рыночной экономики, ни залогом

¹ При проведении программ по борьбе с бедностью, например, стремление к снижению административных издержек и поиск “политической ренты” заставляет концентрировать внимание на какой-то одной социальной группе, сужая тем самым масштаб охвата программ, что неизбежно приводит к углублению неравенства.

женных в них инвестиционных возможностей. Имеют они и ряд несомненных преимуществ по сравнению с государственными органами – специализация, гибкость и т.д. Дело лишь в том, что переоценка возможностей внебюджетных фондов порождает неоправданные ожидания, что чревато опасными последствиями, особенно в условиях переходной экономики, где экономическое и социальное неравновесие является конституирующим признаком. В этой связи, рассуждая об инвестиционных возможностях внебюджетных фондов, следует четко осознавать, что их финансовые возможности – это результат состояния реального сектора экономики. При плохом финансовом положении предприятий сильных внебюджетных фондов быть не может.

Проведенный анализ состояния инвестиционных рынков и институциональных возможностей управления ими позволяет сделать следующие выводы:

1) значительные различия в экономическом потенциале субъектов Российской Федерации, а также отсутствие необходимых экономических и правовых механизмов финансового и бюджетного управления выступают в качестве объективных факторов, препятствующих эффективной реализации инвестиционной политики путем децентрализации финансовых потоков;

2) в условиях, когда главными задачами экономической политики являются трансформация отраслевой структуры народного хозяйства и формирование отраслевых рынков, приоритетным инструментом для их решения должна стать централизация инвестиционных ресурсов для целевого использования на стратегических направлениях инвестиционной политики – развитие производственной базы потенциально конкурентоспособных отраслей, реструктуризации промышленности как в целях выравнивания экономической базы регионов, так и усиления конкурентности рынков;

3) позитивная реализация инвестиционной политики в условиях трансформационной экономики может быть достигнута только при условии целевого инвестирования централизуемых государством финансовых средств, для чего должны быть созданы инвестиционные институты (Банк развития, Фонд развития и т.п.) и разработаны целевые инвестиционные программы, реализуемые на принципах коммерческого расчета;

4) учитывая финансовую слабость внебюджетных фондов и высокие издержки управления ими, при переходе к экономике предпринимательского типа следовало бы ориентироваться на централизацию ресурсов этих организаций, что позволило бы, с одной стороны, избежать чрезмерных транзакционных издержек, а с другой, – повысить эффективность использования привлеченных ресурсов.