

Особенности расходов государственного бюджета в рамках Единого Экономического Пространства

Сближение и гармонизация бюджетных систем стран Единого Экономического Пространства неизбежно предполагает достижение сопоставимости плановых и отчетных бюджетных показателей. Во всех четырех странах применяются три вида классификации расходов:

- функциональная (по функциям государства). К примеру, в соответствии с законодательством Казахстана определено, что функциональной классификацией расходов бюджета является группировка расходов бюджетов всех уровней, определяющая направления расходования бюджетных средств по функциональным и ведомственным признакам, отражающим выполнение функций государства, реализацию государственной политики;

- экономическая (по экономической сущности). Экономической классификацией расходов бюджета является группировка расходов бюджета по экономическим характеристикам, отражающая операции, осуществляемые государственными учреждениями для реализации бюджетных программ;

- ведомственная (по государственным органам - главным распорядителям бюджетных средств¹ или администраторам бюджетным программам);

- кроме того, в Казахстане и Украине используется так называемая программная классификация расходов (в Казахстане - в рамках бюджетных программ).

Принципы построения бюджетной классификации в четырех государствах в некоторых аспектах сильно различаются. Поэтому при планировании интеграционных процессов целесообразно проведение специальной работы по согласованию принципов бюджетной классификации в соответствии с лучшей международной практикой и рекомендациями международных финансовых организаций.

В структуре расходов расширенного правительства России, Беларуси, Казахстана и Украины примерно одинаковые доли расходов имеет целый ряд отраслей, прежде всего, образование, здравоохранение, культура. Доля расходов расширенного правительства, приходящаяся на социальные и культурные функции, обслуживаемые унаследованной от СССР сетью учреждений и объектов, мало отличается по четырем странам. Наибольшие различия наблюдаются по функциям, допускающим большую степень проведенных структурных реформ, либо по тем, в отношении которых произошел сильно неравномерное разделение полномочий государственного и частного секторов.

¹ Для бюджетной практики Казахстана.

По уровню централизации/децентрализации расходов на социальное обеспечение страны союза существенно отличаются друг от друга. Наиболее централизованная система социальной поддержки существует в Беларуси - доля расходов стабильно составляет 14,4% расходов расширенного правительства. Затем определяют Казахстан и Россия по степени централизации, для них этот показатель в последние годы составляет 5-7%; при этом в Казахстане в 1999 году произошла резкая централизация этого вида расходов в связи с введением социального налога и упразднения фондов социального страхования. Такой подход позволил снизить напряженность в вопросах задолженности (по отдельным выплатам она доходила до 10 месяцев) по пенсиям, пособиям и выплатам физическим лицам из государственного бюджета.

Одним из сравнительных показателей степени административной централизации/децентрализации государств может быть доля региональных и местных бюджетных ресурсов в общем объеме расходов.

Беларусь, Россия и Казахстан в последние годы характеризуются примерно одинаковой степенью централизации или децентрализации административных расходов; при этом, начиная с 1998 года в Беларуси и Казахстане наблюдалась некоторая децентрализация, а в России - постепенная централизация. Украина характеризуется более высокой, причем возрастающей, степенью централизации.

Наименее централизованная система существует в Украине - в разные годы от 14 до 17% (если считать со средствами Государственного Пенсионного фонда). Однако данные представлены в разрезе трансфертов физическим лицам, а выплаты из фонда - по статье «Бюджетные фонды». Общей чертой, однако, является высокая степень централизации по сравнению с другими расходами социальной направленности. Это, по-видимому, объясняется одной и той же причиной исторического характера - с самого начала экономических реформ государственные пенсионные системы, а также системы социального страхования и страхования по безработице, были построены на основе централизованных внебюджетных пенсионных фондов. В силу этого даже при переходе к накопительной системе (как в Казахстане) та часть пенсии, которая финансируется государством, выплачивается из бюджета центрального правительства.

Данные о доле расходов на государственное управление в ВВП (примерно 1,7-2,4%) подтверждают вывод о том, что в России и Украине государство является относительно «дорогим», а в Казахстане - «дешевым». Беларусь же по этому показателю занимает среднюю позицию, что объясняется, с одной стороны, высокой долей государственных расходов в ВВП, а с другой стороны, низкой долей расходов на управление в общих расходах расширенного правительства.

Национальная оборона во всех четырех странах финансируется в основном за счет центрального правительства, но в рассматриваемом периоде практически всегда и везде местные бюджеты участвовали в финансировании этой государственной функции. В Беларуси доля военных

расходов в общем объеме составляет 1,3% ВВП (2006 год), высокий уровень у России – 2 и более процентов.

В целом для Беларуси, России и Украины в последние годы характерно повышение оборонных расходов. Исключение представляет Казахстан, в котором доля военных расходов в ВВП стабильно – 1%. Это связано с политикой перехода на контрактную систему финансирования и модернизации вооруженных сил за счет бюджетных средств, проводимой правительством страны в рассматриваемый период.

Регрессионный анализ расходов государственного бюджета Казахстана показал противоречивые результаты:

1. Возникает прямая линейная зависимость роста ВВП в Казахстане от изменения параметров финансирования на обеспечение правопорядка в стране. Приведенные данные демонстрируют тенденцию к увеличению расходов на правопорядок и безопасность во всех четырех странах ЕЭП. Из общих соображений ясно, что обеспечение свободного перемещения людей, товаров и капиталов облегчит и трансграничное перемещение преступности. При проведении исследования не представлялось возможным сопоставить расходы на правопорядок с показателями, характеризующими уровень преступности и эффективность работы правоохранительных органов. Однако для получения надежного прогноза динамики расходов после экономического объединения будет необходим углубленный анализ результатов такого финансирования.

2. Для Казахстана характерно практически полное отсутствие расходов на топливно-энергетический комплекс и недропользование, за исключением 2001 года; последнее связано с проектами освоения новых месторождений нефти и строительства нефтепроводов, в которых правительство Казахстана выступает партнером зарубежных компаний.

3. Несмотря на высокий уровень расходования в систему образования, его вклад в повышение уровня ВВП является незначительным. Это объясняется тем, что в Казахстане основной статьей расходов является обеспечение гарантированного государством среднего образования. Поэтому экономическая эффективность проявится, как минимум, через 9-11 лет финансирования. Линейная зависимость расходов на образование свидетельствует об эластичном реагировании сумм расходов на изменение объектов бюджетного финансирования.

4. Социальное обеспечение в Казахстане нацелено на стимулирование дальнейшего притока населения в страну, улучшения демографической ситуации и обеспечения роста численности населения. В стране реализуется политика приближения к международным стандартам, за основу которого взят прожиточный минимум, что предполагает пересмотр размеров социальных выплат. С 2007 года введены пособия для детей до 18 лет из малообеспеченных семей, реализация данного мероприятия будет осуществляться в пределах выделяемых средств, за счет уменьшения средств

на выплату государственной адресной социальной помощи.

1. Для Казахстана характерна низкая доля расходов бюджета в ВВП² и невысокий уровень бюджетной обеспеченности жителей. Функционирование в рамках требований ЕЭП приведет к следующим последствиям:

- притока на территорию Казахстана экономической активности. Это приведет к дополнительным расходам на образование, социальную защиту и обеспечение правопорядка;

- оттока тех видов экономической активности, которые ориентированы на обслуживание за счет средств государственного бюджета. Это связано с тем, что отдельные виды социальных гарантий перенесены на расходы работодателя, а не государственного бюджета;

- уменьшения относительного веса социально слабых групп населения, ориентированных на получение государственного социального обеспечения. При проводимой социальной политике в странах ЕЭП, такая группа населения мигрирует в Россию и на Украину.

2. Беларусь характеризуется самой высокой долей государственных расходов в ВВП и одновременно одним из самых высоких показателей бюджетной обеспеченности населения. Это оказывается возможным благодаря уровню экономического развития, унаследованному Беларусью от СССР. При продолжении нынешней экономической политики в случае образования единого экономического пространства можно ожидать следующих тенденций:

- оттока с территории Беларуси экономической активности, за исключением тех ее видов, которые в значительной степени ориентированы на обслуживание государственных нужд или существенным образом зависят от бюджетных субсидий;

- оттока части экономически активного населения, ориентированного на самостоятельное жизнеобеспечение;

- притока тех видов экономической активности, которые ориентированы на обслуживание государственных нужд или существенным образом зависят от бюджетных субсидий (хотя его структура в значительной степени связана с функциональной структурой государственных расходов стран «четверки»);

- роста относительного веса социально слабых групп населения, ориентированных на получение государственного социального вспомоществования.

В среднесрочной перспективе Беларусь сможет достаточно успешно компенсировать отрицательные последствия этих процессов за счет унаследованного от СССР экономического потенциала. Но в долгосрочной перспективе это не может не привести к замедлению процессов накопления общественного капитала и экономического развития относительно других стран четверки и даже к дезинвестированию («проеданию капитала»).

² С учетом средств Национального фонда с 2001 года. Прим. автора.

В силу названных причин Беларусь при сохранении нынешней политики, вероятно, ожидает потеря относительных позиций в «четверке», экономическое отставание и даже стагнация.

3. Россия и Украина занимают среднюю позицию между Беларусью и Казахстаном по степени обремененности экономики государственным перераспределением ресурсов. Поэтому можно ожидать, что часть предприятий и экономически активного населения этих стран будет стремиться переместить свою деятельность в Казахстан. В то же время будут существовать стимулы для белорусских предприятий перемещать свою активность в Россию и Украину.

При этом Россия, будучи экономически более развитой в связи с достаточно сформированным промышленным потенциалом, характеризуется более высоким уровнем бюджетной обеспеченности, чем Украина. Поэтому в России будут более развиты те виды деятельности, которые связаны с производством для государственных нужд.