5.13. ОБЕСПЕЧЕНИЕ СБАЛАНСИРОВАННОСТИ ТЕРРИТОРИАЛЬНЫХ БЮДЖЕТОВ В УСЛОВИЯХ НЕСТАБИЛЬНОСТИ ЭКОНОМИКИ: ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ

Прокопенко И.Г., заместитель управляющего по розничному бизнесу

АКБ «Российский капитал», г. Ростов-на-Дону

Перейти на ГЛАВНОЕ МЕНЮ

В статье приведена авторская критика традиционного анализа бюджетного дефицита и обоснована необходимость его модификации с учетом неблагоприятных динамических эффектов, с высокой вероятностью возникающих в случае долгосрочного и крупномасштабного дефицита территориального бюджета. Автором проанализированы проблемы и перспективы обеспечения сбалансированности территориальных бюджетов в условиях нестабильности экономики, а также предложены рекомендации по борьбе с бюджетным дефицитом в Российской Федерации.

Обеспечение сбалансированности территориальных бюджетов представляет собой важную и актуальную задачу. Баланс бюджета необходим для полноценного функционирования государственного аппарата, обеспечения безопасности в субъекте страны, предоставлении и реализации государственных социальных гарантий населению, справедливому перераспределению доходов и т.д. [2, с. 62; 5, с. 58; 11, с. 102].

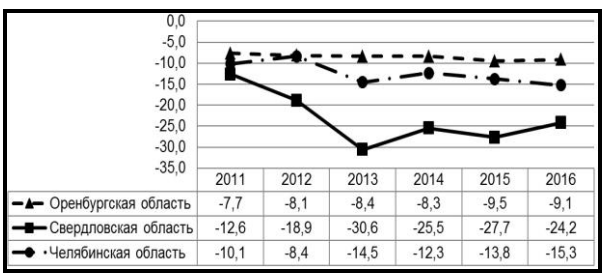
Можно выделить три ситуации, характерных для территориального бюджета: бюджетный баланс, бюджетный профицит и бюджетный профицит. Баланс территориального бюджета предполагает соответствие доходов и расходов, то есть способность субъекта страны к самообеспечению и самостоятельному удовлетворению внутренних потребностей [1, с. 1].

Положительное сальдо территориального бюджета, т.е. бюджетный профицит, означает превышение доходов над расходами и способность субъекта страны к созданию резервов будущих периодов на случай ухудшения социально-экономической ситуации для финансирования мероприятий по преодолению кризиса или к предоставлению бюджетных излишков другим территориям, испытывающим трудности в настоящее время [9, с. 274].

Отрицательное сальдо территориального бюджета, т.е. бюджетный дефицит, – это ситуация, при которой доходы субъекта страны не в состоянии покрыть его внутренние расходы. Это наихудший вариант развития событий в бюджетной сфере. Следует отметить, что в условиях незначительного дефицита территориального бюджета он может быть покрыт из средств федерального бюджета [13, с. 32].

Однако в условиях массового бюджетного дефицита и его распространения на множество или большинство территорий, несмотря на реализацию принципа бюджетного федерализма, действие перераспределительного механизма в бюджетной сфере страны ограничено, и покрыть совокупный дефицит территориальных бюджетов не представляется возможным. Это может привести к дефициту национального бюджета и негативным макроэкономическим и социально-политическим последствиям [6, с. 541]. Для территориальных бюджетов ряда регионов Российской Федерации характерна ситуация затяжного дисбаланса. По официальным данным Центра политической информации, в 2016 г. для 56 из 83 субъектов РФ (67,5%) характерна ситуация бюджетного дефицита [4]. Так, в 2016 г. дефицит территориального бюджета Свердловской области составил 24,2 млн. руб., Краснодарской области – 14,0, Ханты-Мансийского автономного округа – 15,7 млн., Челябинской области – 15,2 млн. руб.

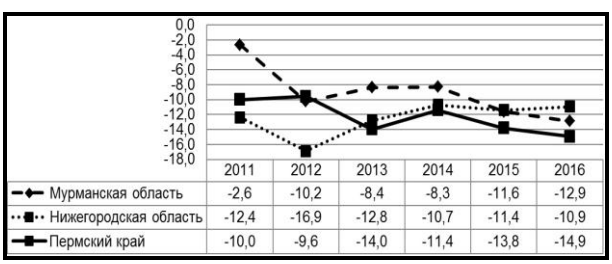
Ситуация бюджетного дефицита характерна даже для Московской области – 9,2 млн. руб. в 2016 г. и для Ленинградской области – 7,6 млн. руб. В условиях нестабильности экономики проблема обеспечения сбалансированности территориальных бюджетов еще больше усложняется. Процесс углубления бюджетного дефицита в шести наиболее критических территориях РФ представлен графически на рис. 1, 2.



	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Оренбургская область	-7,7	-8,1	-8,4	-8,3	-9,5	-9,1
Свердловская область	-12,6	-18,9	-30,6	-25,5	-27,7	-24,2
Челябинская область	-10,1	-8,4	-14,5	-12,3	-13,8	-15,3

Рис. 1. Динамика бюджетного дефицита Оренбургской, Свердловской и Челябинской областей в 2011-2016 гг. [4]

Как видно из рис. 1, наиболее проблемная ситуация наблюдается в Свердловской области, где в 2013 г. дефицит территориального бюджета достиг своего дна – 30,6 млн. руб., после чего он начал постепенно сокращаться. Негативная тенденция также характерна для Челябинской области, где дефицит территориального бюджета в 2013 г. составил 14,5 млн. руб., а в 2016 г. увеличился до 15,3 млн. руб. Отрицательный тренд наблюдается и в Оренбургской области, достигнув своего максимума в 2015 г. (9,5 млн. руб.).

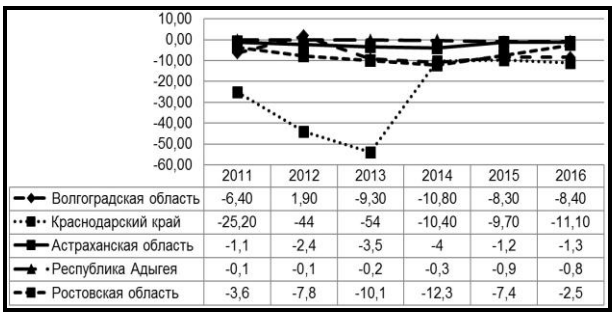


	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Мурманская область	-2,6	-10,2	-8,4	-8,3	-11,6	-12,9
Нижегородская область	-12,4	-16,9	-12,8	-10,7	-11,4	-10,9
Пермский край	-10,0	-9,6	-14,0	-11,4	-13,8	-14,9

Рис. 2. Динамика бюджетного дефицита Мурманской и Нижегородской областей и Пермского края в 2011-2016 гг. [4]

Как видно из рис. 2, в Нижегородской области нижняя граница бюджетного дефицита наблюдалась в 2012 г., когда он составил 16,9 млн. руб., после чего начал постепенно сокращаться. В Пермском крае дефицит территориального бюджета увеличился с 10,0 млн. руб. в 2011 г. до 14,9 млн. руб. в 2016 г., в а Мурманской области – с 2,6 млн. руб. в 2011 г. до 12,9 млн. руб. в 2016 г., что свидетельствует об ухудшении ситуации за исследуемый период времени.

В Южном федеральном округе только Республика Калмыкия не имеет бюджетного дефицита, в то время как остальные пять из шести субъектов Федерации (83,3%) характеризуются дефицитом территориального бюджета (рис. 3).



	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Волгоградская область	-6,40	1,90	-9,30	-10,80	-8,30	-8,40
Краснодарский край	-25,20	-44	-54	-10,40	-9,70	-11,10
Астраханская область	-1,1	-2,4	-3,5	-4	-1,2	-1,3
Республика Адыгея	-0,1	-0,1	-0,2	-0,3	-0,9	-0,8
Ростовская область	-3,6	-7,8	-10,1	-12,3	-7,4	-2,5

Рис. 3. Динамика бюджетного дефицита Волгоградской, Астраханской и Ростовской областей, Краснодарского края и Республики Адыгея в 2011-2016 гг. [4]

Как видно из рис. 3, наибольший дефицит территориального бюджета в Южном федеральном округе РФ характерен для Краснодарского края. В 2013 г. он достиг 54 млн. руб. В 2016 г. он сократился до 11,1 млн. руб. Дефицит территориального бюджета Волгоградской области в 2016 г. составил 8,4 млн. руб., Астраханской области – 1,3, Ростовской области – 2,5, Республики Адыгея – 0,8 млн. руб.

На основании проведенного анализа можно сделать вывод, что территориальные бюджеты субъектов РФ находятся на неустойчивой траектории. При отсутствии существенных изменений в региональной и местной политике дефицит территориальных бюджетов в дальнейшем будет продолжать возрастать. Масштаб прогнозируемого бюджетного дисбаланса настолько велик, что существует риск серьезных неблагоприятных последствий, хотя невозможно предсказать, когда такие последствия могут возникнуть [3, с. 18].

Традиционный анализ устойчивости бюджета демонстрирует негативные последствия дефицита по отношению к долгосрочному экономическому росту. В соответствии с общепринятой в современной экономической науке точкой зрения, дефицит бюджета приводит к уменьшению сбережений, что снижает объем внутренних инвестиций и увеличивает заимствования. Процентные ставки играют ключевую роль в процессе регулирования экономики [14, с. 37].

Сокращение национальных сбережений повышает внутренние процентные ставки, что сокращает инвестиционные потоки и привлекает капитал извне [16, с. 118]. Внешние заимствования, которые помогают финансировать дефицит бюджета, отражаются на росте дефицита текущего счета, создавая связь между дефицитом бюджета и дефицитом счета текущих операций [12, с. 35].

Снижение объема внутренних инвестиций (что снижает рост производительности труда), а также увеличение дефицита текущего счета (что требует увеличения отдачи от отечественного капитала, которая направляется внешним кредиторам) в будущем приводит к уменьшению национального дохода и снижению уровня платежеспособности спроса на протяжении длительного времени [7, с. 14]. Этот процесс представлен графически на рис. 4.

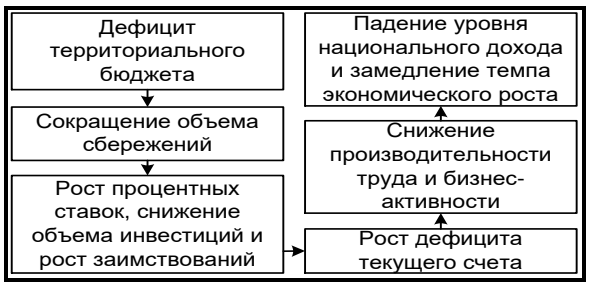


Рис. 4. Негативные последствия дефицита по отношению к долгосрочному экономическому росту

В соответствии с действующей научной парадигмой издержки, налагаемые устойчивым дефицитом, как правило, накапливаются постепенно с течением времени, а не возникают внезапно [17, с. 102]. Однако на практике отрицательные последствия поступательного роста бюджетного дефицита вполне могут быть гораздо больше и происходить более внезапно, чем показывает традиционный анализ. Значительный дефицит, проецируемый в долгосрочной перспективе, может привести к фундаментальному изменению рыночных ожиданий и связанной с этим потерей доверия, как в пределах данной территории, так и за ними.

Неблагоприятные динамические эффекты, которые могут наступить с высокой вероятностью, практически полностью исключены из традиционного анализа бюджетного дефицита. Это упущение вполне уместно в контексте краткосрочного и незначительного бюджетного дефицита, в то время как в случае долгосрочного и крупномасштабного дефицита территориального бюджета учет неблагоприятных динамических эффектов необходим, что обуславливает несостоятельность традиционного анализа в этом случае, который как раз характерен для современной РФ.

Значительный бюджетный дефицит может серьезно и отрицательно повлиять на ожидания инвесторов, что, в свою очередь, может генерировать само-усиливающуюся отрицательную связь между дефицитом бюджета, развитием финансовых рынков и реального сектора экономики. В связи с этим возникают следующие потенциальные неблагоприятные динамические эффекты.

Во-первых, трейдеры, инвесторы и кредиторы будут становиться все более обеспокоенными тем, что правительство будет прибегать к высокой инфляции, чтобы уменьшить реальную стоимость государственного

долга. В случае возникновения финансового тупика с непредсказуемыми последствиями доверие инвесторов может быть серьезно подорвано.

Во-вторых, фискальный дисбаланс по текущим операциям может также привести к потере доверия со стороны участников операций, как на валютных рынках, так и в международных кредитных рынках, так как участники этих рынков обеспокоены не только текущим дефицитом бюджета, но и связанным с ним большим дефицитом счета текущих операций.

В-третьих, потеря доверия со стороны инвесторов и кредиторов на уровне отдельных территорий может перерасти в проблему национального масштаба. Формирование дефицита национального бюджета в свою очередь может привести к перераспределению инвестиций инвесторами и кредиторами в пользу других более благонадежных объектов инвестирования, в результате чего произойдет снижение обменного курса и резкое возрастание процентных ставок по государственному долгу.

В-четвертых, увеличение процентных ставок, снижение валютного курса, а также снижение доверия может снизить цены на акции и экспортную продукцию, привести к повышению стоимости финансирования для бизнеса и сокращению внутренних расходов частного сектора.

В-пятых, срывы на финансовых рынках могут препятствовать посредничеству между кредиторами и заемщиками, что имеет жизненно важное значение для современной экономики, так как долгосрочное погашение долгов на кредитных рынках потенциально приводит к существенному увеличению процентных ставок и снижению их ликвидности. Снижение цен на активы отрицательно влияет на балансы банков и других финансовых посредников.

В-шестых, неспособность территориального правительства к восстановлению финансового баланса может непосредственно способствовать сокращению делового и потребительского доверия, так как с точки зрения заинтересованных лиц текущий дефицит выступает в качестве символа неспособности территории решать свои экономические проблемы. Снижение доверия может препятствовать привлечению инвестиций и развитию реальной экономической деятельности.

В-седьмых, эти различные эффекты могут накладываться друг на друга и создать взаимоподкрепляющийся цикл. Например, повышение процентных ставок и снижение экономической активности может усугубить фискальный дисбаланс, который затем может привести к дальнейшей потере доверия и потенциально запустить еще один виток отрицательных эффектов.

Несмотря на то, что невозможно с высокой степенью вероятности предсказать, в какой именно момент рыночные ожидания относительно прогнозируемого большого финансового дисбаланса страны могут спровоцировать эти типы динамики вредного воздействия на экономику, как только эти эффекты придут в движение, это снизит экономическую активность намного больше, чем предполагается в рамках традиционного анализа.

Потенциальные издержки и последствия от такого фискального и финансового беспорядка обеспечивают сильную мотивацию для избегания существенных текущих бюджетных дефицитов.

Традиционный анализ бюджетного дефицита также уделяет недостаточно внимания трем другим связанным с ним факторов: неопределенность; асимметрия политической информации и увеличение расходов; потеря гибкости в будущем от сокращения налогов.

Бюджетные прогнозы по своей сути неопределенны, но такая неопределенность не дает основания для финансового расточительства. Неопределенность бюджетных прогнозов означает, что результат в будущем может быть лучше или хуже, чем ожидается сегодня. Такая неопределенность может увеличить стимулы для принятия решения об экономии бюджетных средств раньше времени для получения дополнительного финансового рычага.

Кроме того, для политической системы намного сложнее уменьшить дефицит, чем его расширить [10, с. 76], т.е. здесь присутствует экономический эффект храповика. В результате этой асимметрии большое сокращение налогов или увеличение расходов сегодня является дорогостоящим, поскольку это снижает гибкость и снижает возможности в области корректировки финансовой политики в будущем.

Поэтому крупное сокращение налогов или увеличение расходов сопряжено с будущими дополнительными расходами и, как правило, исключается из традиционного анализа, так как это ограничивает гибкость разработчиков политики и обуславливает их неспособность своевременно и адекватно реагировать на непредвиденные события в будущем.

Таким образом, на наш взгляд, для обеспечения здорового долгосрочного экономического роста и развития территорий РФ необходимы существенные изменения в фискальной политике, чтобы снизить риски, связанные с увеличением бюджетного дефицита и усилением экономического дисбаланса, которые они влекут за собой.

В рамках традиционного анализа сбалансировать бюджета в долгосрочной перспективе предполагает сочетание мер по ограничению расходов и повышению доходов [8, с. 24]. Однако сокращение расходов неизбежно приведет к сворачиванию социальных программ и неполноценному исполнению территориальных властей своих заявленных обязательств перед обществом.

Повышение доходов традиционно связывается с увеличением налогов. Однако, учитывая и без того существенную налоговую нагрузку на население и бизнес и значительную долю теневой экономики, которая по некоторым прогнозам составляет более 50% валового внутреннего продукта (ВВП) РФ [15, с. 171], такая мера приведет к возникновению обратного эффекта. Этот эффект связан с еще большим снижением налоговых поступлений в территориальные бюджеты из-за торможения развития бизнеса и его ухода в тень, а также с критическим падением уровня жизни населения.

Следовательно, традиционные меры борьбы с бюджетным дефицитом не только не позволяют

преодолеть нестабильность экономики, но и способствуют ее усилению и потому являются неэффективными. На основании этого в данной работе предлагается альтернативный подход к обеспечению сбалансированности территориального бюджета, который представлен на рис. 5.

Рис. 5. Альтернативный подход к обеспечению сбалансированности территориального бюджета

Как видно из рис. 5, для преодоления дефицита территориального бюджета, также как и в рамках традиционного подхода предлагаются меры по сокращению расходов и меры по увеличению доходов, но они являются противоположностью традиционным мерам.

Меры по сокращению расходов предполагают сокращение управленческих расходов (оплаты труда территориальных властей, расходов на поддержание бренда региональных властей и т.д.), совершенствование системы государственного заказа (максимизация ее эффективности) и усиление контроля над эффективностью расходования бюджетных средств. Реализация этих мер позволит сократить неэффективные расходы территориального бюджета.

Меры по увеличению доходов включают в себя снижение уровня налогов (налога на прибыль и социальных отчислений) для снижения налогового бремени бизнес-структур, установление контакта территориальных властей с бизнесом (проведение форумов, консультаций, встреч и т.д.), сдерживание инфляции и ужесточение борьбы с теневой экономикой (учащение и усиление проверок бизнеса, повышение штрафов за ведение нелегального бизнеса и т.д.). Это приведет к сокращению объема теневой экономики и росту налоговых доходов территориального бюджета.

В результате можно ожидать обеспечения сбалансированности территориального бюджета при условии сохранения социальных гарантий территориальных властей и полноценной реализация социальных программ, что приведет к повышению уровня жизни населения территории, а также развитие предпринимательства и привлечения инвестиций, что позволит увеличить деловую активность субъекта страны. Это позволит достигнуть долгосрочной эффективности бюджетной системы и экономики территории.

Подводя итог, можно сделать вывод, что важнейшими проблемами борьбы с бюджетным дефицитом в РФ являются стремление к достижению краткосрочного эффекта в ущерб долгосрочным возможностям социально-экономического развития территории, а также ориентация на использование неэффективных традиционных мер, предполагающих ужесточение налогового режима для предпринимательства и урезание программ по выполнению социальных обязательств перед гражданами.

Перспективы обеспечения сбалансированности территориальных бюджетов в условиях нестабильности экономики связаны с созданием благоприятных условий для развития предпринимательства, привлечения инвестиций и повышения уровня жизни населения. Это предполагает отказ от использования фискального механизма в привычной для региональных властей манере, сдерживающей экономическое развитие, и переход к реализации альтернативного подхода, позволяющего установить доверительные отношения между властью и бизнесом и обеспечить интенсивное пополнение территориального бюджета за счет сокращения объемов теневой экономики.

Литература

1. Галухин А.В. Сбалансированность бюджета как условие обеспечения его устойчивости [Текст] / А.В. Галухин // Вопросы территориального развития. – 2015. – №1. – С. 1.
2. Гусева Е.В. Проблемы сбалансированности бюджета [Текст] / Е.В. Гусева // Проблемы современной науки и образования. – 2015. – №5. – С. 61-63.
3. Давыдянц Д.Е. и др. Экономическое развитие: теория, проблемы, практика [Текст] / Д.Е. Давыдянц, Ж.В. Горностаева, Ю.И. Дубова, С.Е. Карпушова, В.Н. Колесников, Л.И. Кукаева, Е.Н. Мелешко, В.Н. Островская, Е.В. Пацюк. – Ставрополь, 2012. – 135 с.
4. Динамика бюджетного дефицита субъектов РФ в 2014-2016 гг. [Электронный ресурс] : экспертно-аналитический доклад / Центр политической информации. URL: http://www.politinfo.ru/images/data/gallery/0_8951__byudzhetov_ub_ektov_v_kontekste_mayskih_ukazov.pdf.
5. Домбровский Е.А. Десять шагов к сбалансированности бюджетов субъектов Российской Федерации [Текст] / Е.А. Домбровский // Финансы и кредит. – 2015. – №37. – С. 52-64.
6. Иванишина В.А. Сбалансированность регионального бюджета: проблемы и пути их преодоления [Текст] / В.А. Иванишина // Молодой ученый. – 2015. – №23. – С. 539-542.
7. Ковалёва Т.М. О проблемах сбалансированности бюджетов регионов [Текст] / Т.М. Ковалёва, А.Г. Глухова // Вестн. Самарского госуд. экон. ун-та. – 2016. – №3. – С. 63-66.
8. Левина В.В. Особенности управления сбалансированностью местных бюджетов в условиях финансовой не-

стабильности [Текст] / В.В. Левина // Управленец. – 2015. – №3. – С. 12-17.
9. Левина В.В. Управление сбалансированностью бюджетов муниципальных образований [Текст] / В.В. Левина // Финансы. – 2016. – №1. – С. 23-29.
10. Поветкина Н.А. Понятие и правовые меры обеспечения сбалансированности бюджета [Текст] / Н.А. Поветкина // Вестн. Новосибирского госуд. ун-та ; Сер. : Право. – 2015. – Т. 11 ; №3. – С. 66-77.
11. Позднякова Е.В. Сбалансированность бюджетов в системе местного самоуправления [Текст] / Е.В. Позднякова // Наука и мир. – 2015. – Т. 1 ; №8. – С. 101-102.
12. Полушкина Т.М. Оценка уровня сбалансированности регионального бюджета [Текст] / Т.М. Полушкина, Н.Е. Козырева // Экономика, социология и право. – 2015. – №12. – С. 34-45.
13. Попова Л.В. и др. Анализ и перспективы развития сектора малого предпринимательства в аграрной сфере экономики Волгоградского региона = Analysis and prospects of development of small business sector in agrarian sphere of economy of the Volgograd region [Текст] / Л.В. Попова, Н.Н. Скитер, Д.А. Коробейников, О.А. Донскова, А.С. Богданов // Междунар. науч. иссл. – 2015. – №1-2. – С. 30-34.
14. Селезнев А.З. Государственный долг в механизме регулирования сбалансированности бюджета [Текст] / А.З. Селезнев, Л.Г. Чередниченко // Экономика. Предпринимательство. Окружающая среда. – 2014. – Т. 2 ; №58. – С. 38-48.
15. Шаповал Е.В. Актуальные вопросы сбалансированности бюджета муниципального образования [Текст] / Е.В. Шаповал, Т.М. Чижикова // Вестн. ун-та (Госуд. ун-т управления). – 2015. – №5. – С. 170-174.
16. Шаховская Л.С. и др. Факторы развития экономики региона (по материалам 51-й науч. внутривузовской конф. преподавателей Волгоградского госуд. техн. ун-та, 4 февраля 2014 г.) / Л.С. Шаховская, Е.Г. Попкова, Е.А. Гладкая, У.А. Волосатова // Изв. Волгоградского госуд. техн. ун-та. – 2014. – Т. 19 ; №11. – С. 115-119.
17. Шаш Н.Н. Обеспечение сбалансированности муниципальных бюджетов: финансовые инструменты и факторы влияния [Текст] / Н.Н. Шаш // Вектор науки Тольяттинского госуд. ун-та ; Сер. : Экономика и управление. – 2015. – №4. – С. 99-103.

Ключевые слова

Сбалансированность бюджета; бюджетный дефицит; территориальный бюджет; нестабильность экономики.

Прокопенко Ирина Григорьевна

РЕЦЕНЗИЯ

В центре внимания рецензируемой статьи находится актуальная научная проблема, связанная с обеспечением сбалансированности территориальных бюджетов в условиях нестабильности экономики. Как справедливо отмечает автор статьи, существует отрицательная связь между дефицитом бюджета, развитием финансовых рынков и реального сектора экономики. Поэтому борьба с бюджетным дефицитом необходима для социально-экономического развития территории в долгосрочной перспективе.

В статье приведена обоснованная и доказательная критика традиционного анализа бюджетного дефицита и обоснована необходимость его модификации с учетом неблагоприятных динамических эффектов, с высокой вероятностью возникающих в случае долгосрочного и крупномасштабного дефицита территориального бюджета. Следовательно, проведенное исследование вносит вклад в развитие современной научной концепции управления территориальным бюджетом и концепции сбалансированного развития, что определяет ее теоретическую значимость.

Автором также проанализированы эмпирические проблемы и перспективы обеспечения сбалансированности территориальных бюджетов Российской Федерации в условиях нестабильности экономики, а также предложены рекомендации по борьбе с бюджетным дефицитом, составляющие основы практической значимости данной работы.

Наибольшим приращением научных знаний в данной работе является предложенный авторский альтернативный подход к обеспечению сбалансированности территориального бюджета, предполагающий отказ от использования традиционных фискальных мер, направленных на сдерживание развития предпринимательства, и от сокращения социальных программ и ориентацию на борьбу с теневой экономикой и повышение эффективности расходования бюджетных средств.

Положительным аспектом данной статьи является опора на официальную статистическую и аналитическую информацию, что обеспечивает логичность и доказательность авторских выводов и рекомендаций. В частности, автор рассматривает динамику бюджетного дефицита Оренбургской, Свердловской, Челябинской, Мурманской, Нижегородской, Волгоградской, Астраханской и Ростовской области, а также Пермского края, Краснодарского края и Республики Адыгея в 2011-2016 гг.

Таким образом, рецензируемая статья представляет собой научное исследование на актуальную тему, характеризующееся теоретической и практической значимостью и новизной, на основании чего она рекомендуется у публикации в журнале «Аудит и финансовый анализ».

Яковлева Е.Я., д.э.н., профессор, заведующий кафедрой мировой и национальной экономики Воронежского государственного лесотехнического университета им. Г.Ф. Морозова, г. Воронеж.

Перейти на ГЛАВНОЕ МЕНЮ