

ЭКОНОМИЧЕСКАЯ ТЕОРИЯ

УДК 338.24

Н.А. АКСЕНОВА,

начальник управления по вопросам административной реформы

Министерство экономики Республики Татарстан

К ВОПРОСУ ОЦЕНКИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ НАГРУЗКИ НА ЭКОНОМИКУ

В статье проведен анализ допустимой величины государственной нагрузки на экономику. Результаты анализа экстраполированы на экономику Республики Татарстан. Сделан вывод о возможности и в связи с этим необходимости минимизировать эту нагрузку, основываясь на строго детерминированном перечне функций государственного управления.

Говоря о государственной нагрузке на экономику, мы обычно имеем в виду часть внутреннего валового продукта (ВВП), перераспределение которой берет на себя государство. Какой должна или может быть эта нагрузка? Ответ на этот вопрос имеет ключевое значение для определения стратегии социально-экономического развития стран и ее регионов.

Уже в XVII в. сформировались два подхода к решению задачи определения оптимальной величины доли ВВП, которая попадает в распоряжение органов государственного управления. Концептуально эти подходы были диаметрально противоположны. Доминирование представления о том, что население само должно быть ответственным за то, как вести свои дела и какие осуществлять расходы, имея в распоряжении лишь собственные средства, было развито в этот период в Англии, где экономический рост шел более высокими темпами по сравнению с другими странами. Подобная концепция была заложена А. Смитом [1]. Задачами государства были определены сохранение территориальной целостности государства, обеспечение законности и порядка при ограничении расходов государства. Кроме социального аспекта этот подход имел и экономический – снижалось налоговое бремя на налогоплательщиков. Сторонники этой

теории утверждали, что цена государственной политики – единственное, что определяет ее целесообразность [2]. Доля государственных расходов составляла порядка 10 % ВВП. Считалось, что налоги, составляющие 5–6% ВВП, были умеренными, а выше 12% препятствовали экономическому росту.

Второй подход, сформировавшийся и ставший основой государственной политики индустриально развивающихся стран, означал снижение ограничений на государственные расходы, рост доли социальных расходов, рост налогового бремени. Как правило, государственные расходы росли пропорционально темпам экономического роста. Более того, было доказано, что государственные расходы могут приносить доходы. Доля расходов выросла на 15%, а к концу XX в. она уже составляла 40–50% ВВП.

В табл. 1 представлены данные о доле расходов по ряду стран Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) в предыдущее десятилетие.

Уместно отметить, что по итогам 2009 г. доля налоговых изъятий в России составила 34% ВВП, доля государственных расходов в Республике Татарстан – 12% ВВП.

Так каким же должно быть минимальное государство?

Таблица 1
Доля государственных расходов в ВВП
в 1990–1999 гг., %

Страна	Доля государственных расходов в ВВП
Австралия	34,7
Австрия	50,9
Бельгия	50,2
Великобритания	40,6
Германия	45,7
Нидерланды	47,1
Испания	42,9
Италия	51,3
Канада	44,7
США	32,7
Финляндия	52,6
Швейцария	32,9
Швеция	60,2
Япония	33,2
В среднем	44,6

Источник: OECD Economic Outlook. OECD, 2001. P. 230.

Исходя из своей миссии, любое государство обязано выполнить функции, которые трансформируются в его полномочия. Законодательством Российской Федерации такими функциями определены функции, перечисленные в табл. 2.

Декомпозиция функций государственного управления по уровням управления должна осуществляться системой нормативно-правовых актов, перечень и взаимосвязь которых приведены на рис. 1.

Если расходы по некоторым функциям могут быть обусловлены экономически (с определенным допуском) обоснованными затратами, то в целом расходы в значительной степени зависят от эффективности функционирования государственных институтов и от социальных предпочтений общества. Причем последние могут расти темпами,

Таблица 2

Перечень функций государственного управления
для федеральных и субъектных государственных органов исполнительной власти

Функции государственного управления на уровне РФ	Функции государственного управления на уровне субъекта РФ
Государственное управление экономикой	Государственное управление экономикой
Управление государственными финансами	Управление государственными финансами
Управление государственным имуществом	Управление государственным имуществом
Управление охраной окружающей среды	Управление охраной окружающей среды
Управление социальной сферой	Управление социальной сферой
Управление общественной безопасностью	Управление общественной безопасностью
Управление территориальной целостностью страны	–
Управление безопасностью энергосистемы страны, страны, транспортных и инфокоммуникационных транспортных коммуникаций	–
Управление информационной безопасностью	–

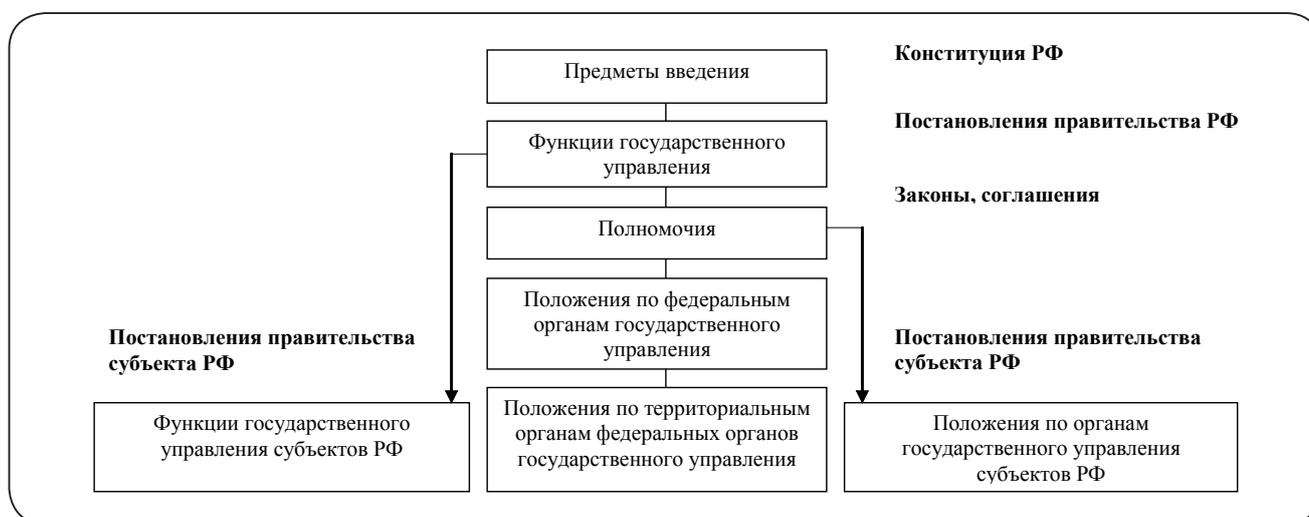


Рис. 1. Схема декомпозиции функций государственного управления и полномочий органов власти

существенно опережающими темпы экономического роста. В условиях снижения темпов экономического роста и тем более в условиях кризиса, когда величина государственных социальных расходов может приблизиться к суммарной величине налоговых изъятий, уже можно говорить об угрозе кризиса системы государственного управления. Так, в Республике Татарстан в объеме собственных доходов консолидированного бюджета доля этого типа расходов в 2009 г. составила почти 64%.

Безусловно, государственные обязательства в социокультурной сфере принимаются на федеральном уровне. Регионы не могут сами отменить эти решения [3]. Вместе с тем отдельные субъекты федерации при недостаточном уровне регламентации и контроля предоставляемых государственных услуг принимают своими решениями новые социальные обязательства, которые обязаны исполнять, несмотря на текущую экономическую ситуацию.

Убедить более 50% населения страны сократить государственные социальные расходы сложно или вовсе невозможно [4]. Экспансия социальных обязательств для России явление не новое. До конца 90-х гг. почти две трети населения были получателями различного рода субсидий и компенсационных выплат. В этой связи особую роль приобретают новые технологии государственного управления, требующие быстрой адекватной реакции на возможные угрозы кризиса именно в этой сфере [5]. В Республике Татарстан, пожалуй, единственном сегодня субъекте Федерации, где практически вся сеть бюджетной сферы переведена на финансовые нормы, и где решением Правительства принят значительный объем стандартов (государственных гарантий), доля социальных расходов составляет примерно 8–10% ВРП. Однако эту долю нельзя сравнить с другими регионами, так как в них, как правило, отсутствуют сопоставимые данные (стандарты и нормы). Что касается абсолютных значений, то они также не являются сопоставимыми по этим же причинам.

Вместе с тем есть еще один важнейший блок государственных задач – определение направлений государственных расходов, приносящих впоследствии доходы. Речь идет не только о финансовых расходах, но и о вовлечении в хозяйственный оборот принадлежащего государству имущества, включая землю. Эффективным инструментом

здесь могут стать механизмы частно-государственного партнерства, вхождение государства в бизнес, различные государственные преференции. Перспективным направлением является развитие частного бизнеса в социальной сфере. Скажем, созданные в республике за счет бюджетных средств высокотехнологичные медицинские центры, уже сегодня могут стать федеральными площадками, предоставляющими медицинские услуги, а затем стать центрами медицинского туризма. Как показывает мировой опыт, такие площадки, как правило, высокорентабельны. Аналогичные проекты могут быть реализованы и в сфере образования, тем более что сегодня три крупнейших вуза получили высокий статус федерального и национально-исследовательских университетов. Налоговые поступления от этого бизнеса могут существенно снизить налоговую нагрузку на хозяйствующие субъекты.

В целом, как показывает мировой опыт, оптимальная величина доли перераспределяемых государственных средств составляет около 35% ВВП. При этом имеются в виду не только бюджетные средства, но и другие государственные ресурсы – акции, имущество и др. В Республике Татарстан этот уровень и выдерживается [7]. Однако важно эффективно использовать эти ресурсы. Анализу проблем в этой области уделяется достаточно много внимания аналитиками и экспертами, но в условиях отсутствия отдельного бухгалтерского учета корректно рассчитать эффективность вложенных государственных ресурсов практически невозможно. Вместе с тем эту информацию на предприятиях позволяет получить управленческий и производственный учет. Аналогичные технологии целесообразно применять и в системах государственного и муниципального управления.

В мировой практике государственного управления используются различные стратегии социально-экономического развития, из них в контексте поставленного вопроса можно выделить три:

- стратегия точек экономического роста, когда в качестве приоритетных выбираются отдельные секторы экономики и отдельные предприятия;
- стратегия так называемого пропорционального развития, когда благоприятные условия создаются для всех секторов экономики;
- сочетание обеих перечисленных стратегий.

Сегодня научными коллективами по заказу Правительства страны активно ведутся работы по идентификации важнейших проблем, препятствующих диверсификации экономики, их причинно-следственному анализу. Ключевой проблемой при этом чаще всего называется отсутствие координации принимаемых в направлении диверсификации экономики мер. Это, безусловно, важная системная проблема, однако ее решение носит производный характер от выбора стратегии диверсификации, методов и способов ее реализации.

Особое значение эта задача приобретает в связи с возможной угрозой второй волны экономического спада, которая может быть обусловлена наличием в банковской системе так называемых «плохих кредитов», то есть финансовых ресурсов, возврат которых неочевиден, при этом в значительной степени исчерпаны «антикризисные финансовые ресурсы» страновых экономик.

Посмотрим на татарстанскую финансово-экономическую систему с точки зрения диверсификационной политики. Задача диверсификации экономики республики была поставлена ее Президентом в стратегии социально-экономического развития Республики Татарстан на период 2006–2010 гг. и в основных направлениях действий правительства на предстоящие 5 лет (на период 2010–2015 гг.). В процессе разработки этих программ был проведен факторный анализ влияния каждой из трех сформулированных выше стратегий на доходную и расходную части бюджета республики, на развитие секторов экономики и социальной сферы. Не вдаваясь в детали процедурных элементов этого анализа, необходимо отметить, что его достаточно аргументированным результатом стал выбор смешанной стратегии диверсификации экономики, сочетающий в себе стратегию точек экономического роста и стратегию пропорционального развития. В республике в последние годы была создана достаточная инфраструктура инновационной и инвестиционной деятельности. Ведется работа по разработке моделей факторного анализа для принятия обоснованных решений по «переливу» инвестиций

из неэффективных проектов и секторов в более эффективные. Была также разработана модель факторного анализа индикаторов-предвестников дисбаланса экономической устойчивости секторов экономики на основные макроэкономические показатели социально-экономического развития республики [8].

Безусловно, аналог производственного и управленческого учета, применяемого на предприятиях, должен быть введен в систему оценки эффективности вложенных государственных средств в различные проекты. При этом обязательность установленной инвестором отчетности может быть включена как условие в инвестиционное соглашение. Важно также разработать модель прогноза целесообразности «реабилитации» (выделение дополнительных ресурсов) инвестиций или их «перелива» (прекращение финансирования одного проекта и перенос средств на другой проект) на другие более перспективные проекты. Все эти составляющие и должны быть положены в основу политики минимизации экономической нагрузки на предприятия и организации, с одной стороны, и обеспечения максимальной эффективности вложений государственных инвестиционных ресурсов, с другой стороны.

Список литературы

1. Смит А. Исследование о природе и причинах богатства народов. – М.: Соцэкгиз, 1962. – 684 с.
2. Peacock A. T., Wiseman J. *The Growth of Public Expenditure in the United Kingdom*. – Princeton: Princeton University Press, 1961.
3. Аганбегян А. Экономика России на распутье. – М.: Астрель, 2010.
4. Гайдар Е. Долгое время. Россия в мире. Очерки экономической истории. – М.: Дело, 2005.
5. Швецов А.Н. Совершенствование региональной политики. – М.: Красандр, 2008.
6. Гайзатуллин Р.Р. Эффективность регионального развития на основе бюджетных инструментов // Финансы. – 2008. – №1.
7. Гайзатуллин Р.Р. Бюджетный процесс в Республике Татарстан на современном этапе // Финансы. – 2008. – №5.
8. Аксенова Н.А. Об экономических и управленческих дисбалансах // Экономический вестник Республики Татарстан. – 2010. – № 3.

В редакцию материал поступил 01.10.10

Ключевые слова: государственная нагрузка на экономику, налоговое изъятие, технологии государственного управления.