

ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ РЕГУЛИРОВАНИЯ БЮДЖЕТНОГО ПРОЦЕССА

Н.М. Тюлюндиева, кандидат экономических наук

Анализ бюджета как экономической категории наиболее полно раскрывается при рассмотрении экономических проблем, регулируемых посредством бюджета. Классик государственных финансов Ричард Масгрейв писал: «Хотя функционирование государственного бюджета означает денежные потоки доходов и расходов, основные проблемы, с которыми сталкивается бюджет, не связаны с вопросами финансов. Они не касаются денег, ликвидности или рынка капиталов. Точнее, это проблемы распределения (размещения) ресурсов, перераспределения доходов, полной занятости, стабильности уровня цен и экономического роста... тех аспектов экономической политики, которые возникают при функционировании государственного бюджета» [1].

Пользу от экономической деятельности государства Масгрейв определил [2] как:

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

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

3) размещение (распределение) ресурсов экономики, проявляющееся в предоставлении общественных и коллективных благ [3].

Другие авторы, очерчивая экономические вопросы бюджета, говорят о целях государственной финансовой деятельности [4], функциях бюджета [5], заключающихся в распределении (перераспределении), аллокации и стабилизации.

В российской экономической литературе упоминается также контрольная функция бюджета за образованием и использованием централизованного фонда денежных средств [6]. При этом авторы определяют, что бюджет широко используется для межотраслевого и территориального перераспределения финансовых ресурсов, и ресурсы бюджета направляются на финансирование

структурной перестройки экономики, социального развитие и т.д. (перераспределение). Государственная бюджетная поддержка оказывается приоритетным отраслям экономики и социальной сферы (распределение). Контрольная функция бюджета, проявляющаяся посредством формирования и использования фонда денежных средств государства, отображает экономические процессы, протекающие в структурных звеньях экономики и социальной сферы (контроль) [7]¹.

Таким образом, государственный бюджет призван выполнять три основные функции: стабилизацию, перераспределение и размещение (распределение).

Функция стабилизации бюджета определяется его влиянием на макроэкономическое равновесие. Она может быть разделена на финансовую политику при подъеме и падении конъюнктуры и влиянии на рост экономики и экономические структуры [4, с. 2-3].

В рыночной экономике при распределении ресурсов рынка в целом действуют эффективно, однако в результате этого распределения в обществе часто возникают нежелательные для него проблемы. Прежде всего экономика подвержена колебаниям экономической активности, сопровождающимся изменениями цен и колебаниями уровня безработицы. Эти подъемы и спады экономической активности называются *экономическими циклами*. Для регулирования уровня *безработицы, цен и экономического роста* государство во всех странах осуществляет стабилизационную политику.

Процесс становления политики стабилизации начался с возникновения конъюнктурной политики и был тесно связан с именем Кейнса. По существу, это политика управления совокупным экономическим

¹ Таким образом, если сравнить с предыдущими группировками, то не выделена только стабилизационная функция бюджета.

спросом путем изменения системы налогообложения и/или структуры расходов государственного бюджета. Она была внедрена после второй мировой войны во всем мире и позже дополнена региональной и секторной политикой. Это означало отказ от действовавшей до этого проциклически параллельной политики, которая предлагалась в соответствии с классическим бюджетным принципом соответствия расходов доходам. В результате роста расходов государства расширилась государственная деятельность во всех странах мира.

С возникновением монетаризма и так называемой политики предложения (неоклассические направления), связывающих с государственной деятельностью все зло в рыночных хозяйствах, в странах Запада активное воздействие на конъюнктуру с целью борьбы с безработицей потеряло свое значение [4, с. 3]. В настоящее время функция стабилизации обычно рассматривается через денежную политику центрального банка [8].

Функция распределения бюджета заключается в осуществлении перераспределения доходов для определенного уровня жизни индивидов. В результате повышения или понижения налогового бремени, налоговых льгот, ориентирующихся на размер доходов, трансфертных расходов в виде пенсий, пособий по безработице или социальных пособий, государство поправляет первичные (рыночные) доходы от факторов производства и тем самым создает новую или вторичную ситуацию личных доходов, ориентирующуюся на минимальные стандарты (перераспределение государством).

Теоретические причины для осуществления перераспределения государством могут быть представлены двумя большими группами: перераспределение, улучшающее экономическую эффективность, и перераспределение, способствующее выравниванию доходов [9]. Другими словами, вмешательство государства в процессы распределения может быть оправдано в ситуациях, когда конкурирующие рынки вызывают неравномерное распределение дохода и могут оставить людей без достаточных ресурсов для поддержания

уровня жизни. Экономисты всех направлений соглашались с тем, что в условиях свободной конкуренции необходима определенная степень перераспределения.

В течение XX в. сформировался консенсус: государство в рыночной экономике должно с позиций гуманности играть определенную роль в обеспечении наиболее нуждающихся индивидов и семей в стране и помогать им поддерживать достойный уровень жизни. Правительства почти всех стран с рыночной экономикой обеспечивают поддержку безработных, здравоохранение для бедных, пенсии для пенсионеров, хотя и в разной степени. Все экономисты единодушны в том, что общество должно помогать тем, кто не может поддерживать стандартный уровень жизни по причине своего возраста, состояния здоровья и т.д. Проводятся многочисленные обсуждения в отношении того, как сделать это, не теряя эффективности (социальное страхование по сравнению с прямыми благами, блага в натуральном виде по сравнению с денежными пособиями). Но не подвергается сомнению сам принцип человеческой солидарности, дебаты связаны с поиском путей соблюдения этого принципа без потерь дефицитных ресурсов общества.

Фактически государства во все времена были в какой-то мере причастны к осуществлению социальной политики посредством перераспределения, однако целостная и стабильная политика социальной поддержки – характерная черта XX в., когда в разных странах стала проводиться политика развития **государства благосостояния**.

С понятием государства благосостояния ассоциируются функции государства, «связанные с обеспечением всех индивидов, во-первых, минимально приемлемым уровнем гарантированного дохода, во-вторых, защитой на случай болезни, безработицы и т.п., в-третьих, доступом к благам, обладающим особыми достоинствами» [10].

При этом элементы государства благосостояния создавались в разных странах неодинаковыми темпами. Пионером в этой области в конце XIX в. выступила Германия. В XX в. лидерство в значительной степени перешло к Великобритании, затем к Швеции и другим скандинавским странам, тогда как США и Канада долго воздерживались от

введения широких социальных программ. В 80-е гг. XX в. наблюдалось определенное снижение интереса к дальнейшему росту государства благосостояния. Однако следует подчеркнуть, что рубежи, достигнутые в 70-е гг., в целом сохраняются. Ранее введенные социальные гарантии, как правило, не отменялись, хотя нередко обуславливались более жесткими требованиями, а социальные программы становились более селективными и подчас менее щедрыми.

Функция **размещения (распределения или аллокации)** бюджета состоит в том, чтобы обеспечить эффективную расстановку факторов производства (труд, земля, капитал) для выработки благ и услуг в соответствии с потребностями общества. Выполнению этой цели, например, могут помешать нарушения конкуренции на рынках (образование олигополий), которые могут привести к ухудшению предоставления (снабжения) благ и/или к повышению стоимости снабжения по сравнению с ситуацией, когда правила конкуренции соблюдаются. Сюда добавляется еще ухудшение благосостояния в результате воздействия на сферу труда, социальную сферу, в результате банкротств и т.д. Другими словами, государство призвано корректировать размещение (распределение) ресурсов экономики, если оно недостаточно эффективно в силу фиаско рынка.

В соответствии с *теорией рыночного фиаско*, главная экономическая роль государства заключается в том, чтобы вмешиваться там, где рынки оказываются неспособными эффективно и справедливо распределять ресурсы [11]. Для обозначения этой признанной проблемы экономисты используют разные термины: несостоятельности [8], изъяны рынка [10, с. 15], отказ рыночных механизмов [4, с. 19] и др.

Фиаско рынка представляет собой ситуацию, в которой рынок оказывается не в состоянии координировать процессы экономического выбора таким образом, чтобы обеспечить эффективное использование ресурсов.

Якобсон изъянами рынка называет «ситуации, в которых свободное действие рыночных сил не обеспечивает Парето-оптимального использования ресурсов» [10, с. 16].

Принцип Парето-улучшения [12] утверждает, что если хотя бы один индивидум улучшает свое положение и его интересы удовлетворяются без ущерба для любого другого индивидума, это соответствует общественному интересу. Оптимальность по Парето включает в себя три условия, которые должны выполняться, чтобы со всей определенностью утверждать, что экономика достигла наивысшей точки эффективности. Во-первых, товары и услуги должны быть размещены таким образом, чтобы обеспечивалось максимальное удовлетворение потребителя. Во-вторых, факторы производства должны быть распределены между товарами и услугами таким образом, чтобы производственные издержки были минимальными. В-третьих, вся система должна максимизировать производство.

Из экономической теории известно, что существуют, по крайней мере, две возможные причины нарушения функционирования рынка [13]: цены не равны предельным издержкам во всех секторах экономики; цены не могут отразить все издержки и доходы. Эти две причины можно более конкретно описать с точки зрения нарушения условий функционирования рынка, при которых достижение эффективного принятия решений экономическими субъектами невозможно или затруднено.

Неоклассическая экономическая теория предполагает, что и потребитель, и производитель максимизируют свою выгоду. Как потребители они максимально увеличивают полезность, как предприниматели они максимально увеличивают прибыль [11, с. 359]. Однако в странах с переходной экономикой, к которым относится Кыргызстан, как показывает опыт, ни потребитель, ни производитель не действуют в соответствии с ожиданиями неоклассической теории. При этом поведение производителей и потребителей обуславливает возникновение множества проблем при проведении реформ. Некоторые проблемы связаны с приоритетом предложения, а не спроса товаров на рынках стран с переходной экономикой. Существует много компаний, которые отдают предпочтение высоким сиюминутным прибылям, иногда получаемым

полулегальным образом. При этом система правовой защиты в переходных экономиках слабая, потребители не имеют возможности контролировать рынок, правовые методы принудительного осуществления обязательств не разработаны в достаточной степени.

Одна из ситуаций, которая требует регулирования в рыночной среде, - это **побочные (внешние) эффекты** (переливы). Возможность производить побочные эффекты позволяет производителю этих эффектов снизить свои затраты (увеличить производство), при этом другие индивиды (производители или потребители) несут часть затрат на производство. Если побочные эффекты присутствуют, то рынки, даже самые конкурентоспособные, не смогут предоставить первое по значимости оптимальное решение по Парето.

По высказыванию Розена, «побочный эффект возникает тогда, когда действия какого-либо экономического субъекта влияют на благосостояние другого субъекта вне рынка» [14]. Побочные эффекты могут иметь *положительное или отрицательное влияние* на благосостояние экономических субъектов, поэтому различают положительные и отрицательные побочные эффекты.

В первую очередь можно представить регулиующую роль государства, предотвращающую *негативные внешние эффекты*. Однако внешние эффекты, создаваемые отдельными субъектами в рыночной экономике, могут быть и *положительными* для общества. Необходимо ли вмешательство государства при положительных побочных эффектах? Можно ли поощрять положительные побочные эффекты с помощью бюджетного вмешательства правительства?

Если какой-то продукт генерирует значительный положительный внешний эффект, государство может принять решение субсидировать или какими-то иными средствами стимулировать его потребление или производство, или и то, и другое, чтобы стоимость внешнего экономического эффекта была включена в рыночную цену и объем производства данных продуктов.

Государственное образование является, вероятно, самым наглядным примером государственной бюджетной поддержки, оказываемой для производства услуг,

обладающих мощным внешним положительным экономическим эффектом. Считается, что начальное и среднее образование обладают более ощутимым положительным эффектом по сравнению с высшим. Поэтому во многих странах поддержка государства направлена в первую очередь на начальное и среднее образование.

Что касается других примеров, то найдется относительно немного случаев, в которых государство вмешивается, чтобы регулировать цены, путем бюджетных субсидий или налогов, чтобы стимулировать внешние положительные экономические эффекты. В целом, расширение прав собственности и система цен, устанавливаемых рынком, считаются более эффективными мерами, с помощью которых государство исправляет дисбаланс, вызванный внешними положительными затратами и эффектами.

Следующим источником фиаско рынка является **недостаточная конкуренция**. Рыночные цены, если они эффективно регулируют распределение ресурсов, должны отражать альтернативные стоимости. В случае, когда проявляются пагубные внешние эффекты, фиаско рынка происходит из-за того, что цены падают ниже альтернативных стоимостей. В тех же случаях, когда недостаточная конкуренция, фиаско рынка может произойти из-за того, что цены слишком высоки [11, с. 95].

В Кыргызстане, как и в большинстве других стран, приняты и действуют так называемые антимонопольные законы: «Об ограничении монополистической деятельности, развитии и защите конкуренции», «О естественных и разрешенных монополиях в Кыргызской Республике», «О защите прав потребителей», «О рекламе» и др.

Основную проблему для государственного регулирования экономики представляют естественные монополии, основанные на так называемой экономике на масштабе производства. Термин «естественные» обозначает, что в отличие от созданных монополий, единственный производитель – это наиболее эффективный способ рыночного выпуска продукции [9, с. 41].

Примерами таких отраслей являются

газоснабжение общего пользования, электроэнергетические компании, энергосистемы общего пользования и водоснабжение. В них средние издержки производства непрерывно снижаются по мере роста масштабов производства товаров или услуг. Если предприятие не будет монополистом, то потребители будут получать услуги по высоким ценам. Поэтому, если общество хочет получить экономические выгоды от большего объема производства и при более низкой цене, используя экономию на масштабах производства, то государство не должно вмешиваться и «разделять» предприятие на ряд мелких компаний, занимающихся выпуском одинаковых товаров или оказанием одних и тех же услуг. Это не является рациональным решением в случае с естественными монополиями.

Не имея возможности преодолевать естественную монополию без потери эффективности, государству приходится выбирать один из двух основных подходов: использовать меры регулирования не для устранения монополии, а для прямого воздействия на отдельные аспекты деятельности монополиста либо заполнять зоны естественной монополии предприятиями, организациями и программами общественного сектора. Регулирование может выражаться, в частности, в установлении предельных уровней цен или возложении на поставщиков дополнительных обязательств [10, с. 18-19].

Однако бюджетная деятельность государства на переходном этапе может потребоваться при предоставлении государственными и муниципальными предприятиями услуг в ситуациях естественных монополий. Это может выразиться, прежде всего, в субсидировании льготных цен на услуги и социальных дотациях населению. Цены в монополистических отраслях взяты под контроль, и потому государство может часть капитальных затрат дотировать из бюджета. Кроме того, в странах переходного периода определенное вмешательство государства в политику ценообразования компаний и, соответственно, бюджетное субсидирование могут быть необходимыми в силу неконкурентоспособного поведения

приватизированных компаний в потенциально конкурирующих отраслях промышленности. Государство может установить верхние лимиты цен на основные продукты питания или другие товары с неэластичным спросом.

В Кыргызстане, к примеру, контролируются цены на электроэнергию, и государство планирует перейти к регулированию цен на продукты первой необходимости. Способ и продолжительность контролирования цен должны дебатироваться и определяться в каждой стране в соответствии с ее собственными внутренними условиями и возможностями бюджета. Однако контроль над ценами в конкурентоспособных отраслях промышленности должен рассматриваться как временная мера и не должен ограничивать рамки конкуренции.

Для принятия рациональных решений в условиях рынка потребитель и производитель должны иметь корректную совершенную информацию. Без соответствующей информации рынок не может достигнуть эффективности по Парето. Государство часто вмешивается в рыночные отношения в случае **несовершенной информации** [15].

Определенная деятельность государства, направленная на поддержку системы предоставления и распространения информации, необходима и поддерживается бюджетом. Кроме того, в странах с переходной экономикой поставку услуг в условиях информационной асимметрии часто обеспечивают государственные предприятия.

Государственный сектор подвержен вне рыночному контролю со стороны заинтересованных лиц, и поэтому государство ответственно за исполнение законов, защищающих потребителей от некачественных продуктов и рекламы, вводящей их в заблуждение. Частные компании контролируются в вопросах соблюдения определенных стандартов и правил при производстве товаров и услуг. Обеспечивается соответствующий уровень безопасности и качества товаров и услуг при их импорте, строительстве социальных объектов и др.

С другой стороны, потребители нуждаются во многих видах товаров и услуг.

Однако некоторые рынки, будучи неразвитыми и ограниченными, не могут предоставлять необходимые блага для потребителей. Всякий раз, когда частные рынки не справляются с предоставлением какого-либо частного товара или услуги и при этом их себестоимость меньше, чем люди готовы платить за них, мы имеем **неполный рынок**. Типичными примерами могут быть страховые и кредитные рынки.

Проблемы на страховых рынках возникают чаще всего вследствие таких явлений, как неблагоприятный выбор, «снятие сливок», информационная асимметрия и моральный риск. В развитых странах существуют проблемы с рынками страхования, выражающиеся в непредоставлении ими отдельных видов страховых услуг [9, с. 44]. В Кыргызстане развитие страхового бизнеса тормозится недоверием населения к финансовым и банковским структурам. Становится очевидным, что в такой ситуации рынок страхования не заработает, по крайней мере, пока государство не возьмет на себя роль провайдера на рынке страховых услуг, изыскав бюджетные ресурсы на создание государственной страховой компании.

Как и в случае с неполными рынками, государство участвует в экономике в качестве непосредственного производителя товаров и услуг, предоставляя обществу так называемые **общественные блага** (товары или услуги).

Общественные товары определяются Самуэльсоном как товары, «которыми пользуются все в целом в том смысле, что потребление такого товара каждым индивидом не ведет к уменьшению потребления этого товара другим индивидом [16]».

Предоставление услуг обороны одному отдельному лицу не означает, что их объем и качество для остальных потребителей уменьшается, и общество потребляет эти услуги совместно (коллективно). Потребительская стоимость общественных благ для всего общества равна стоимости потребления одним членом общества [9, с. 43].

Во-вторых, блага называются общественными, поскольку частный сектор не в состоянии обеспечивать их производство для общества, так как не может взимать плату

и получать прибыль. Например, оборона представляет собой товар, совершенно отличный от большинства других товаров: люди приобретают его не поштучно, по мере потребления и использования, а оплачивают коллективно, для страны в целом. Она предоставляется обществу государством и финансируется посредством налогообложения.

Если люди могут получить услуги, не платя за них, то кто же захочет платить? Это явление известно экономистам как проблема любителей бесплатно прокатиться - «безбилетников», стратегия которых - потреблять общественные товары, не оплачивая их [8, с. 70].

Таким образом, двумя важными свойствами общественных товаров являются [10, с. 37]:

а) увеличение числа потребителей блага не влечет за собой снижения полезности, доставляемой каждому из них;

б) ограничение доступа потребителей к такому благу практически невозможно.

Более важной является вторая характеристика общественного блага, которую иногда называют *невозможность исключения*. Ее используют в качестве обоснования для вмешательства государства в экономику.

Достойное благо – это благо, потребление которого общество в целом желало бы сделать обязательным для своих членов [10, с. 59]. Если потребители не желают приобретать рекомендуемые количества этих благ, то их следует стимулировать или даже принуждать к этому. В качестве примера приводятся такие товары и услуги, как ремни безопасности, лекарства или начальное образование. Вполне вероятно, что начальное образование может рассматриваться общественностью как общественный товар, вследствие конституционного принципа свободного доступа к нему, и/или как достойное благо, вследствие принудительно-обязательного его получения.

Чистых общественных благ, то есть благ, которые могут потребляться и оплачиваться только совместно, не так много. Большинство товаров и услуг в рыночной экономике может производиться и продаваться частными фирмами на рынках. Это *частные товары* и услуги.

Промежуточное положение между общественными и частными занимают *смешанные товары* и услуги, которые могут быть частными, но потребляться коллективно и к тому же несут общественную пользу (парки, музеи, культурные учреждения, образование и др.). Поэтому часть стоимости производства таких товаров и услуг должна финансироваться за счет взимания платы с потребителей, а остальная - всеми налогоплательщиками, то есть за счет государственного бюджета. Смешанные товары и услуги могут предоставляться как государством, так и частными предпринимателями.

Таким образом, функции размещения ресурсов и перераспределения бюджета тесно взаимосвязаны между собой и очень близки, но определяются разными масштабами и направленностью финансовых потоков. В частности, функция размещения ресурсов охватывает потоки между отраслями и организациями, а перераспределительная касается потоков между индивидами. Выполнение этих функций ориентировано на различные по своей природе критерии эффективности и справедливости.

На практике существует глубокая взаимосвязь между всеми тремя функциями и, как правило, стабилизационные меры неизбежно влекут за собой аллокационные и перераспределительные последствия и, наоборот.

Для обоснования функций бюджета в его реальных формах в Кыргызстане необходимо сделать следующие методологические выводы. Государство, подобно предприятиям и частным организациям, функционирует в рыночной среде, а потребность в его участии в экономической жизни возникает в тех и только тех случаях, когда свободное действие рыночных сил не обеспечивает оптимального размещения и использования ресурсов. Цели государственных органов и способы их достижения, а также стратегии, в конечном счете, определяются интересами индивидов и формируются в ходе их взаимодействия. Государство использует, прежде всего, финансовые инструменты (бюджет) для достижения своих целей.

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

2. Там же. - P.5.

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

4. Мюллер Р., Райтер Х. Государственное финансовое хозяйство в Германии: Учебные тексты для поддержки сотрудничества государственных администраций. Сборник 3. - М.: Трансформ, 1996. - С. 2-7.

5. Брагина Т. Государственные финансы. - Б., 2004. - С. 34.

6. Шуляк П.Н., Белотелова Н.П. Финансы. - М., 2002. - С. 92.

7. Таким образом, если сравнить с предыдущими группировками, то не выделена только стабилизационная функция бюджета.

8. Государственные финансы: теория и практика центрально-европейских стран на переходном этапе развития / Под ред. Ю.Немеца и Г. Райта. - Б., 1999. - С. 56.

9. Bruce Neil. 2001. Public Finance and the American Economy. 2nd edition. Addison-Wesley Longman. P. 207.

10. Якобсон Л.И. Экономика общественного сектора: Основы теории государственных финансов. - М.: Аспект пресс, 1996. - С.82.

11. Доллан Э., Линдсей Д. Рынок: микроэкономическая модель: Пер. с англ. В.Лукашевича и др. / Под общей ред. Б. Лисовика и В.Лукашевича. - С.-Пб., 1992. - С. 97.

12. Vilfredo Pareto, Manuel d'Economie Politique, 2nd ed. (Paris:M.Giard, 1927). P. 617-618.

13. Bailey S.J, 1995.Public Sector Economics, MacMillan.

14. Rosen H.S., 1992. Public Finance. Irwin.

15. Mikesell J.L., 1986. Fiscal Administration: Analysis and Applications for the Public Sector, Chicago, Dorsey Press. P. 4-5.

16. Samuelson, P.A., 1954.The Pure Theory of Public Finance. Review of Economics and Statistics, 36, 4.

Март 2011 г.

Использованные источники:

