

УДК 338.24:336
ББК 65.261:65.050

М.А. Егорова, Л.Г. Селютина

ФИНАНСОВЫЙ АСПЕКТ ТЕОРИИ ЭФФЕКТИВНОГО УПРАВЛЕНИЯ

Рассматриваются вопросы модернизации финансовой системы, сравнивается управление финансами советского периода с современной системой. Описаны основные составляющие, оказывающие влияние на эффективность всей финансовой системы государства. Выделены основные критерии оценки эффективности финансовой политики. Указана объективная необходимость совершенствования действующей финансовой системы.

Ключевые слова:

банковская система, финансовая политика, финансовая система, эффективность управления.

Управление финансами является составной частью общей системы управления социально-экономическими процессами. Государственное управление финансами – одна из главных и постоянно осуществляемых функций любого государства. Система управления финансами как комплекс мер, инструментов и финансовых институтов призвана обеспечить стабильное эффективное функционирование финансовой системы в целом и ее отдельных звеньев, способствовать социально-экономическому развитию общества.

Современная российская система управления финансами сложилась в процессе перехода от планово-централизованной к рыночной экономике. Директивно-административные методы управления были заменены методами регулируемого финансового рынка.

В советский период в структуре финансовой системы выделялись обычно две подсистемы – финансы предприятий и отраслей народного хозяйства и общегосударственные финансы. Такая сравнительно простая система соответствовала экономическому базису и проводимой финансовой политике СССР.

Благодаря институту Коммунистической партии осуществлялось управление всей экономической системой из единого центра, и руководители государства пытались управлять промышленными и сельскохозяйственными секторами экономики как единой гигантской фирмой. Такая организационная форма вполне соответствовала задачам быстрой мобилизации ресурсов, ускоренной индустриализации, реализации преимуществ экономии от масштаба в различных отраслях тяжелой промышленности.

Однако с какого-то момента иерархическая система централизованного управления перестала в полной мере выполнять свои функции, адекватные интересам всего общества. Это произошло по двум причинам: отсутствие стимулов минимизации издержек в производственном секторе экономики, нацеленной на достижение заданного уровня выпуска, и рост трансакционных издержек, вызванных изменениями технологической среды. Организационная структура финансовой системы перестала выполнять свои функции.

Необходимо было переломить эту ситуацию. Переход России к рыночной экономике вызвал сложный и противоречивый процесс трансформации всей социально-экономической системы, в том числе и финансовой. Возникла необходимость в принципиально новом финансовом механизме, исходя из двух способов координации экономической деятельности – централизованного руководства, сопряженного с принуждением, и стихийного рыночного порядка, основанного на добровольном сотрудничестве хозяйствующих субъектов.

Государство, отказавшись от директивного руководства внутрихозяйственными отношениями на предприятиях, перевело эти отношения на налоговую основу. Преобразованная финансовая система стала включать в себя два уровня: централизованные государственные финансы, обеспечивающие потребности на уровне экономики страны в целом, отдельных ее регионов и территорий (финансы макроуровня) и децентрализованные финансы – финансы хозяйствующих субъектов, обеспечивающие производственный процесс денежными средствами на уровне отдельного предприятия, и финансы населения (финансы микроуровня).

Разделение финансовой системы на отдельные подсистемы обусловлено различием задач каждого уровня и различным участием субъектов экономических отношений в образовании и распределении ВВП, формировании и использовании доходов. Государственные финансы формируются за счет налогов, пошлин, доходов от управления государственным имуществом и эксплуатации госсобственности, государственных займов, других обязательных платежей; они мобилизуют ресурсы в консолидированный бюджет и перераспределяют их между экономическими регионами, предприятиями, ведомствами, социальными группами населения.

Сфера финансов предприятий обслуживает материальное производство и услуги, создание ВВП, его перераспределение внутри организаций, в бюджет и внебюджетные фонды.

Финансы населения (финансы домохозяйств) были выделены в отдельное звено финансовой системы. Долгое время в отечественной финансовой науке практически отрицалась роль домашних хозяйств в системе финансов, поскольку в условиях бывшего СССР доходы населения ограничивались фондом заработной платы, а имеющиеся небольшие сбережения через систему Сбербанка непосредственно становились источником покрытия дефицита госбюджета. В условиях рынка, постепенного роста среднего класса, появления новых финансовых инструментов, доступных значительной части населения, укрепления доверия к коммерческим банкам и другим финансовым институтам роль финансов домохозяйств значительно расширяется, так как свободные активы по сути дела имеются только в этом секторе экономики.

Подсистема государственного кредитования выделяется в самостоятельное звено государственных финансов, так как ему присущи специфические формы финансово-кредитных отношений по привлечению ресурсов в централизованные фонды государства.

Государственный кредит представляет собой особую форму денежных отношений между государством и юридическими и физическими лицами, при которых государство выступает как заемщик средств, а также как кредитор и гарант. Государственный кредит служит для привлечения государством временно свободных денежных средств предприятий, организаций и населения путем продажи на финансовом рынке облигаций, казначейских обязательств и других видов государственных ценных бумаг для финансирования государственных расходов, а также используется в целях стабилизации денежного обращения в стране. Эта

подсистема отвечает и за эмиссию денег в обращение, а также организацию валютного обмена. Государственный кредит используется также в целях стабилизации денежного обращения.

В рамках кредитной системы можно выделить дополнительно относительно самостоятельную банковскую систему. Созданию современной банковской системы России началось в 1987 г. еще в условиях существования СССР – проведение банковской реформы, в рамках которой были созданы отраслевые специализированные банки. От централизованной банковской системы с единым государственным банком, который осуществлял практически все виды деятельности на банковском сегменте перешли к двухуровневой банковской системе, когда операции с физическими и юридическими лицами осуществляют самостоятельные финансовые организации, находящиеся в сфере контроля и регулирования Центробанка.

Центральный банк как основное звено финансовой системы любого государства разрабатывает и проводит денежно-кредитную политику, которая в свою очередь тесно связана с бюджетной политикой государства. Опирируя ставкой рефинансирования, нормой обязательных резервов и, проводя операции на открытом рынке, Центробанк может менять направление развития всей социально-экономической системы.

Основным преимуществом новой банковской системы является то, что финансовые учреждения, оперирующие на банковском сегменте, сравнительно ограничены в финансовых ресурсах и заинтересованы в эффективном вложении привлеченных денежных средств. Контроль со стороны ЦБ не позволяет им проводить достаточно рискованную финансовую политику и свободно манипулировать привлеченными средствами. Однако ограниченность денежных средств у финансовых учреждений имеет кроме положительных свойств и свои минусы. В частности, из-за нее тормозится реализация крупных проектов, сдерживается экономический рост.

Банковская система позволяет увязать все субъекты финансовых отношений в целостное экономическое образование через перелив финансовых ресурсов от одного субъекта к другому, через денежно-кредитный оборот. Именно банки и банковская система в целом являются институционально-функциональной базой национальной финансовой системы.

Российская банковская система находится в развитии. Для нее характерны высокие темпы роста и значительное повышение качества обслуживания. Но с другой стороны, сохраняется высокая зависимость от внешних источников финансирования и общая дисфункциональность из-за низкой капитализации отечественных коммерческих банков. В отличие от развитых европейских стран российский банковский сектор пока не стал локомотивом экономики в целом.

На российские банки падает большая часть нагрузки по финансированию реального сектора, поскольку отечественный фондовый рынок пока еще развит достаточно слабо и подвержен сильным колебаниям. Сохраняется тенденция превышения спроса на банковский кредит над возможностями банковского сектора по его предоставлению.

На практике сложилась парадоксальная ситуация, когда при колоссальной потребности экономики в «длинных» деньгах и при огромных денежных резервах ЦБ РФ предпринимает попытки к охлаждению активности хозяйствующих субъектов посредством повышения обязательных резервов.

В качестве главных задач Центробанк видит снижение инфляции и обеспечение надежности платежей и расчетов. Понятно, что ЦБ сохраняет лишние деньги

в своих резервах для того, чтобы они не ускоряли рост цен. Но именно поэтому те, кому не хватило денег, занимают за рубежом, и тем самым делают экономику зависимой от международных инвесторов. Это последствия двух взаимосвязанных факторов: длительной доступности длинных дешевых денег, привлекаемых с финансовых рынков развитых стран, и проведение ЦБ РФ неэффективной денежно-кредитной политики. Внешние заимствования должны стать менее привлекательными, чтобы не способствовать росту внешнего долга и зависимости от мировой конъюнктуры. Ведь основная функция банковской системы – привлечение ресурсов и трансформация сбережений в инвестиции. А с ней она не справляется. В результате частные и государственные сбережения в виде накопленных государственных резервов уходят за рубеж, а потом эти же средства возвращаются для инвестирования в российские компании через выпуск еврооблигаций и кредиты.

Переход к устойчивому экономическому росту возможен на базе ускоренного развития национальной банковской системы. Для этого необходимо изменить финансовый кругооборот, состоящий из притока дешевых денег из-за рубежа и оттока наших резервов, обеспечить эффективное перераспределение ресурсов внутри страны, обеспечить экономику ресурсами для устойчивого роста; стать важным инструментом денежно-кредитной политики. Она должна стать базой для экспансии российского бизнеса на внешние рынки и служить рычагом для проведения государственной политики по укреплению финансового суверенитета, т.е. возможности стабильного развития национальной экономики в неблагоприятных внешних условиях и конкурентоспособности на международной арене. Необходимо, чтобы финансовая сфера обеспечивала стимулирующую роль для экономики, и не создавала при этом серьезных дестабилизирующих рисков.

Осуществление принципиально новой экономической и финансовой политики объективно обусловило выделение новых звеньев финансовых отношений. Это появление реально функционирующего финансового рынка, обеспечивающего перераспределение финансовых ресурсов от экономических субъектов, имеющих избыток этих ресурсов к экономическим субъектам, испытывающим недостаток в них.

Финансовый рынок становится дополнительным источником финансирования экономики и дополнительным источником риска. Сохраняется сильная зависимость российского фондового рынка от иностранных инвесторов, которые увеличивают вложения в финансовые активы на растущем рынке и создают быстрый отток средств при снижении доходности финансовых инструментов.

Серьезные изменения произошли в российской бюджетной системе – это расширение демократических принципов, значительная децентрализация и усиление территориальных аспектов управления.

Эффективность системы межбюджетных отношений определяется степенью централизации бюджетной системы, наличием или отсутствием регулирующих налогов, долями доходов (расходов) федерального правительства, объемом и способом передачи финансовой помощи и, главное, четко установленной и сбалансированной системой всех этих факторов с учетом особенностей федеративного государства. От унитарной бюджетной системы с высоким уровнем централизации бюджетных средств, отсутствием бюджетных прав нижестоящих органов власти перешли к федеративной бюджетной системе, которой присуща высокая степень самостоятельности территориальных бюджетов при соблюдении единства общегосударственных интересов. Современная бюджетная система России прибли-

зилась к структуре бюджетных систем западных стран, имеющих федеративное устройство.

Федеративное устройство подразумевает, что с одной стороны, региональным властям принадлежит приоритетное право регулирования региональной экономики, с другой – федерация имеет достаточно полномочий, чтобы создать и поддерживать единый национальный рынок товаров и услуг, на котором нет барьеров по перемещению капитала, товаров и трудовых ресурсов. До 1999 г. из-за отсутствия четких разграничений региональная автономия часто ограничивалась, а финансовые потоки регулярно перераспределялись между бюджетами разных уровней, в том числе и для покрытия непродуманной финансовой политики региональных властей. Ситуация начала выправляться в результате проведения налоговой, бюджетной и федеративной реформ 1999–2005 гг. Почти все стороны межбюджетных отношений стали регулироваться детально разработанными Налоговым и Бюджетным Кодексами, методиками распределения средств фонда поддержки регионов, законом об общих принципах местного самоуправления.

В настоящее время система межбюджетных отношений в РФ находится в развитии, этот процесс сопровождается обоснованием оптимальной модели бюджетного федерализма с использованием сочетания методов вертикального и горизонтального бюджетного выравнивания. Изучается и анализируется опыт организации межбюджетных отношений в зарубежных странах, особенно тех, которые добились реальных успехов в региональном выравнивании.

Бюджетный кодекс РФ, принятый в 1998 г., расширил понятие бюджетной системы, включив в нее бюджеты государственных внебюджетных фондов. Появление внебюджетных фондов было связано с необходимостью иметь независимые от принятия или непринятия госбюджета целевые источники средств для удовлетворения важнейших общественных благ – социальное и пенсионное обеспечение, здравоохранение.

В современных условиях внебюджетные фонды выступают, с одной стороны, как механизм перераспределения национального дохода с целью защиты интересов отдельных социальных групп населения, а с другой – как совокупность финансовых средств целевого назначения, находящихся в руках органов власти.

На сегодняшний день государственные внебюджетные фонды плохо справляются со своими функциями. Они формируются в основном за счет единого социального налога (ЕСН), но размер и структура отчислений внутри ЕСН привели к нарастающему дефициту Пенсионного фонда. Так, в 2007 г. он составил 100 млрд рублей, в 2008 г. – 330 млрд руб. [1] (это 10% от бюджета Пенсионного фонда), а к 2015 г. может вырасти до 1 трлн рублей. Причина в том, что поступающие от предприятий взносы не покрывают размер текущих выплат. И лишь трансферты из государственных резервов позволяют закрывать этот разрыв. Пенсионная система в нынешнем виде с постоянной нехваткой средств в фонде и недопустимо малым размером пенсий не может считаться эффективно работающей системой.

В Фонде социального страхования складывается похожая ситуация. Его расходы на 2009 г. запланированы в сумме 447,2 млрд рублей, а доходы в объеме 445,1 млрд рублей. Сбалансировать бюджет Фонда позволят его резервные средства. Но если ситуация не изменится, то в 2010 г. фонд уже не сможет обойтись без дотаций из госбюджета.

Фонд обязательного медицинского страхования также не может считаться эффективно работающим. Он оперирует слишком малыми средствами (в него отчисляется лишь 3,1 % от заработка) и не способен покрыть потребности здравоохранения.

Государству необходимо решиться на системные изменения в формировании внебюджетных фондов. Сложившиеся страховые принципы не работают. Регрессивная шкала единого социального налога (особенно после снижения ставки самого налога в 2005 г. с 35,5 % до 26 %) как раз и привела к дефициту внебюджетных фондов. Необходимо уйти от регрессивной шкалы, но с одновременным снижением ставки ЕСН, чтобы не вызвать волну ухода от налогов.

Управление финансовой системой осуществляется за счет различных государственных институтов, осуществляющих финансовые операции и одновременно являющихся субъектами и объектами управления финансами с соответствующим набором финансовых инструментов.

В любом обществе государство использует финансовую политику для осуществления стоящих перед ним задач. Путем целенаправленного изменения государственных расходов, налоговой системы и объемов предложения денег государство может стимулировать или сдерживать экономическую активность общества, участвуя тем самым в формировании экономической конъюнктуры.

Однако в проведении единой финансовой политики существует проблема наличия межведомственных барьеров. Так, в настоящее время наряду с Министерством финансов РФ в качестве самостоятельных органов управления финансами функционируют Центральный банк РФ, Пенсионный фонд РФ, Счетная палата РФ. Такое количество ведомств, в принципе работающих на реализацию единой цели неизбежно приводит к снижению конечного результата их совместной работы.

Так что же такое «эффективное управление» и как оценить эффективность финансовой политики? Очевидно, что эффективное управление должно приводить к увеличению экономического благосостояния общества. В теории общественно-го сектора благосостояние общества оценивается с двух позиций: эффективности размещения финансовых ресурсов, которые определяют результаты экономической деятельности; и справедливости распределения результатов экономической деятельности.

С точки зрения эффективности размещения ресурсов целью управления финансами является достижение финансовой устойчивости экономики и финансовой независимости государства. Эффективным результатом финансовой политики может считаться сбалансированный бюджет, экономический рост, оптимизация государственного долга, устойчивость национальной валюты. С точки зрения справедливости распределения благ должна быть гармонизация интересов государства и его граждан.

Сама по себе финансовая политика не может быть хорошей или плохой. Ее можно оценить по тому, насколько она соответствует интересам общества или определенной ее части и насколько способствует достижению поставленных целей и решению конкретных задач. Сложившаяся практика показывает, что все регулирование экономикой сводится к ограниченному кругу индикаторов – темпу инфляции, бюджетному дефициту, денежной массе, курсу рубля и золотовалютным резервам. Но эти механизмы в условиях России срабатывают не всегда. Нельзя недооценивалось влияние таких показателей, как динамика и структура внешних и внутренних долгов, просроченная кредиторская задолженность, доля импорта в товарообороте, инвестиционная активность.

Результативность финансовой политики тем выше, чем больше она учитывает потребности общественного развития, интересы всех слоев населения, конкретно-исторические условия. Обобщающими показателями эффективности финансового механизма могут служить темпы роста внутреннего валового продукта и

национального дохода – основного источника роста благосостояния общества, умеренная инфляция с обязательной индексацией заработной платы, пенсий и пособий.

Финансовая система мобильна. Она постоянно развивается, предлагает новые финансовые инструменты и услуги, обеспечивающие бесперебойное движение финансовых потоков. Современная финансовая система становится глобальной. Сложившаяся на сегодняшний день финансовая система не идеальна. Сохраняются противоречия между различными министерствами, по-разному оценивающими происходящие в стране экономические процессы. Так, Министерство финансов отстаивает жесткую монетарную политику и ограничение прироста госрасходов, а Минэкономразвития, считая, что экономика серьезно недофинансирована, выступает за увеличение госрасходов. Необходим механизм, позволяющий примирить разные части финансовой системы с тем, чтобы усилия отдельных министерств были нацелены на реализацию единой экономической политики, подчинены единой цели. В принятии бюджета превалирует исполнительная власть, вернулась монополия на руководящие посты и оппортунистическое поведение – нет конкурентного рынка управленцев.

Дальнейшее совершенствование действующей финансовой системы является фактором повышения стабильности финансового сектора и экономики страны в целом.

Список литературы

1. <http://pfrf.ru/>