

НАРОДНОХОЗЯЙСТВЕННЫЕ ПРОБЛЕМЫ

ФИНАНСИРОВАНИЕ БЮДЖЕТНОГО ДЕФИЦИТА И ВНУТРЕННИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ ДОЛГ

Соколовский Л.Е.

(Москва)

В статье обсуждаются теоретические подходы, используемые при анализе процессов дефицитного финансирования государственных расходов. Рассматриваются некоторые особенности проблемы бюджетного дефицита в условиях СССР.

1. ВВЕДЕНИЕ

Государство может придерживаться различных стратегий регулирования своего внутреннего долга, стремясь, например, к сбалансированному бюджету или направляя усилия на поддержание определенного соотношения между величиной бюджетного дефицита или размерами долга, с одной стороны, и валовым национальным продуктом (ВНП) — с другой. При этом выбор той или иной стратегии регулирования как одного из основных элементов фискальной политики оказывается важным, хотя и не единственным, средством достижения более фундаментальных реальных макроэкономических целей.

В настоящее время можно выделить три подхода к оценке роли государственного долга в экономической жизни общества. Представители кейнсианского (посткейнсианского) направления [1, 2] основной акцент делают на возможностях использования дефицитного финансирования в целях краткосрочной стабилизации экономики, придавая второстепенное значение проблемам долговременных последствий роста государственного долга и перераспределения во времени фискального бремени, возникающего в связи с дефицитным финансированием государственных расходов.

Сторонники неоклассического (неоконсервативного) направления [3–6], наоборот, более важным считают долговременный аспект проблемы государственного долга, вопросы "справедливого" распределения его бремени между поколениями, а также анализ влияния его динамики на процессы капиталообразования, не возлагая при этом слишком больших надежд на стабилизирующие возможности дефицитного финансирования государственных расходов. Выбору способа финансирования придается здесь решающая роль: дефицитное финансирование ведет к росту уровня потребления, снижению объема сбережений и повышению процента, что в свою очередь вызывает падение инвестиций и уменьшение дохода в будущем по сравнению с тем, что было бы достигнуто при финансировании тех же самых расходов за счет налогов.

При рикарданском подходе [7, 8] дефицитное финансирование оказывается эквивалентным — по своему влиянию на экономическое поведение — финансированию за счет налогов, так что, по существу, фискальная политика оказывается нейтральной. Решающую роль в этой концепции играет допущение о том, что альтруистически настроенный индивид ориентируется в своих действиях на приведенную суммарную величину ресурсов, которыми будет располагать как он сам, так и все его потомки — применительно к данной программе государственных расходов.

2. СПОСОБЫ ФИНАНСИРОВАНИЯ ДЕФИЦИТА ГОСУДАРСТВЕННОГО БЮДЖЕТА

В практике развитых стран Запада существует три главных способа финансирования государственных расходов — взимание налогов с населения, предприятий и организаций, выпуск государственных процентных ценных бумаг и эмиссия новых платежных средств. Превышение расходов бюджета над его доходами — бюджетный дефицит — должно равняться стоимости новых ценных бумаг, выпускаемых правительством в течение года. Эти ценные бумаги продаются населению, предприятиям и коммерческим банкам в виде приносящих процент облигаций, а также центральному банку, выпускающему на соответствующую сумму беспроцентные денежные обязательства. Именно эти обязательства создают прирост так называемой монетарной (денежной) базы (деньги в обращении и банковские резервы), и именно в этом смысле государство прибегает к эмиссии платежных средств или к монетизации долга.

Влияние государственного долга на экономику страны в значительной мере определяется экономической конъюнктурой, хотя эта связь скорее всего является двусторонней. Если экономика развивается стабильно и темпы роста долга не превышают темпов роста ВВП, то обслуживание долга происходит нормальным образом, выплата процентов и рефинансирование долга осуществляются за счет налогов и заимствования средств, и при этом не возникает никаких инфляционных тенденций.

Однако если в целях обслуживания долга заимствование средств со стороны государства приобретает устойчивый характер, то рано или поздно появляется необходимость в регулярной монетизации долга, что создает предпосылки инфляции. Ее угроза становится реальной тогда, когда темпы роста долга, а следовательно, и расходов по его обслуживанию начинают опережать темпы роста государственных доходов, которые в свою очередь не могут превышать — при неизменных налоговых ставках — долговременные темпы увеличения номинального дохода. Так возникает верхняя граница темпов роста государственного долга.

Если следовать модели [9], то формально эта верхняя граница определится следующим образом.

Пусть D — дефицит госбюджета, G — расходы государства (исключая расходы по обслуживанию долга), i — процентная ставка, T — налоговые поступления в бюджет, B — долг по государственным ценным бумагам, приносящим процент. Тогда

$$D = G + iB - T.$$

Если допустить, что общая сумма налоговых сборов пропорциональна доходу налогоплательщиков, то $T = \tau(Y + iB)$ и

$$D = G + i(1 - \tau)B - \tau Y, \quad (1)$$

где τ — налоговая ставка; Y — номинальный доход; $i(1 - \tau)$ — процентная ставка после уплаты налога.

Но поскольку бюджетный дефицит финансируется за счет долга и эмиссии,

$$D = \dot{B} + \dot{M}, \quad (2)$$

где M — номинальная денежная масса в обращении, а точка — производная по времени.

Если от абсолютных величин перейти к соответствующим показателям относительно ВВП или номинального дохода Y , то из (1) и (2) получим

$$d = g + i(1 - \tau)b - \tau, \quad (3)$$

$$d = (\dot{B} + \dot{M})/Y, \quad (4)$$

где $d = D/Y$, $g = G/Y$, $b = B/Y$.

Поскольку $b + m = (\dot{B} + \dot{M})/Y$, то $\dot{b} + \dot{m} = (\dot{B} + \dot{M})\dot{Y} - (\dot{B} + \dot{M})\dot{Y}/Y^2$, откуда

$$(\dot{B} + \dot{M})/Y = \dot{b} + \dot{m} + (b + m)(\rho + \pi), \quad (5)$$

где $m = M/Y$; $\dot{Y}/Y$ — номинальный темп роста ВВП, равный сумме реального темпа рос-

та ρ и темпа инфляции π . Сравнение правых частей (3) и (4) с учетом (5) приводит к соотношению

$$\dot{b} + \dot{m} = (g - \tau) + (r - \rho)b - (\rho + \pi)m, \quad (6)$$

где $r = [i(1 - \tau) - \pi]$ — реальная ставка процента после уплаты налога.

Уравнение (6) характеризует динамику государственного долга в зависимости от основных параметров фискальной и монетарной политики. Очевидно, соответствующие процессы описываются этим уравнением весьма приближенно, ибо, например, темп инфляции, фигурирующий в (6) в качестве экзогенной переменной, в действительности не независим от динамики относительной величины денежной массы m . Если эта величина поддерживается на неизменном уровне, т.е. $\dot{m} = 0$, тогда, как следует из (6)

$$\dot{b} = (g - \tau) + (r - \rho)b - (\rho + \pi)m. \quad (7)$$

Таким образом, если (в соответствии с рекомендациями монетаристов) количество денег в обращении растет тем же темпом, что и ВВП, то из (7) и (3) следует

$$\dot{b} = d - (\rho + \pi)(b + m). \quad (8)$$

Данное уравнение показывает, что в том случае, когда относительный бюджетный дефицит поддерживается на уровне $d_0 = (\rho + \pi)(b + m)$, отношение государственного долга к ВВП остается неизменным. Если же дефицит бюджета по отношению к ВВП превышает уровень d_0 , то относительная величина долга возрастает.

Приведенное выше значение d_0 получено на основе определенных требований к динамике государственного долга. Но государственный долг — это инструмент, позволяющий, кроме всего прочего, перекладывать бремя финансирования текущих расходов общества на будущие поколения. Поэтому формулировка тех или иных требований к динамике долга должна основываться на каком-то критерии справедливости отношений между поколениями. Однако формирование такого критерия представляет значительные теоретические трудности, и потому практический анализ проблемы нередко ограничивается либо необходимостью постоянства относительной величины долга, либо признанием возможности некоторого ее роста в периоды ускорения технологических сдвигов и обязанности уменьшения этого отношения в случае замедления экономического роста [9, с. 63].

При формировании долговременной фискальной политики с равным успехом могут использоваться показатели как государственного долга, так и дефицита бюджета. Министерство финансов СССР, к примеру, считает, что при удовлетворительном состоянии государственных финансов размеры бюджетного дефицита не превышают 3% ВВП [10, 11]. С учетом (3) данное утверждение означает, что

$$g + ib \leq 0,03 + (1 + ib)\tau, \quad (9)$$

или, что расходы бюджета (включая затраты на обслуживание внутреннего долга), отнесенные к ВВП, не должны превышать величины правой части неравенства (9).

Регулирование бюджетного дефицита, а следовательно, и государственного долга (в рыночной экономике) происходит обычно на основе мер как фискального, так и монетарного характера. Сфера действия первых — регулирование налоговых поступлений и бюджетных расходов, т.е. в конечном счете управление размерами государственного долга. Операции, полностью финансируемые за счет налогов и потому не меняющие величины долга, относятся к средствам фискальной политики. Монетарная (денежная) политика состоит в регулировании процента и количества денег в обращении, т.е. в управлении структурой государственного долга или, иначе, в выборе уровня "монетизации" долга — конкретного соотношения между выпуском процентных правительственных бумаг и эмиссией платежных средств.

Как уже отмечалось, финансирование бюджетного дефицита связано с заимствованием средств со стороны государства и с увеличением количества денег в обращении. Преимущество бумажных денег перед другими видами государственных ценных бумаг, с точки зрения правительства, состоит в том, что обязательства по ним не влекут

за собой выплату процентов. Выпуск в обращение новых банкнот (в смысле увеличения их количества) в большинстве случаев происходит на основе совместных решений правительства — в лице казначейства или министерства финансов — и центрального банка, когда казначейство продает центральному банку государственные ценные бумаги, получая взамен банковские вклады и банкноты. Эти вклады и банкноты переходят затем к населению и предприятиям, которые расходуют их, увеличивая тем самым монетарную базу — основу дальнейшего расширения кредита. Если же государственные ценные бумаги продаются не центральному банку, а непосредственно населению, предприятиям и коммерческим банкам, то никакого расширения этой базы не происходит.

Финансирование государственных расходов за счет эмиссии, помимо того что позволяет правительству обойтись без выплаты процентов по своим обязательствам, характеризуется еще двумя важными особенностями. С одной стороны, эмиссия не ведет к перераспределению бремени финансирования текущих расходов от нынешнего поколения к будущим, и в этом состоит ее несомненное преимущество перед финансированием за счет долга, если исходить из соображений "справедливости" в отношениях между поколениями и не придерживаться рикардианского принципа эквивалентности. С другой же — эмиссия инициирует инфляционные процессы, и здесь преимущество уже оказывается на стороне финансирования путем заимствования платежных средств.

Через систему налогообложения государство в условиях инфляции увеличивает свои доходы за счет населения и предприятий: при неизменных прогрессивных шкалах налоговые поступления в бюджет растут быстрее номинальных доходов, поскольку в результате инфляции часть налогоплательщиков переходит в доходные группы с более высокими налоговыми ставками.

В условиях инфляции эмиссия превращается в своего рода налог, так как сопровождается перераспределением покупательной силы от населения и предприятий к государству. И хотя инфляционное финансирование государственных расходов нередко является для правительства весьма удобным средством улучшения ситуации, возможности его использования в этих целях не безграничны. Довольно упрощенное (не учитывающее ряда существенных особенностей реального процесса) объяснение данного факта состоит в следующем. Если в рыночной экономике рост денежной массы становится значительным, то за ним следует повышение процента и цен, что в свою очередь усиливает интерес экономических агентов к ускоренной реализации получаемых доходов, в результате чего происходит сокращение количества денег в обращении. Падение спроса на деньги, вызываемое ростом процента, также ведет к росту цен и, как следствие, к уменьшению реальной денежной массы (величины ее покупательной способности). Уменьшение же реальной денежной массы из-за ожидаемого усиления инфляции является причиной снижения реальных расходов государства, финансируемых за счет инфляции. В тот момент, когда уменьшение реальной покупательной силы денег полностью нивелирует эффект роста их номинального количества в обращении, выгоды, извлекаемые государством от выпуска новых денег, исчезают. Именно этот момент и знаменует собой естественный предел инфляционного финансирования государственных расходов*, и именно о нем шестьдесят с лишним лет назад писал В.В. Но-

*Формальное определение данного момента может быть представлено следующим образом. Пусть M — количество денег в обращении, P — уровень цен, $g(M)$ — количество денег, находящихся в распоряжении государства. Тогда государство, обладающее реальной покупательной силой $g(M)/P$, от каждого дополнительного рубля эмиссии извлекает выгоду, оцениваемую величиной $(d/dM) \times [g(M)/P]$. Если далее предположить, что функция $g(M)/P$ является вогнутой, то уравнение

$$\frac{d}{dM} [g(M)/P] = 0 = \frac{1}{P} \frac{dg}{dM} - \frac{g}{P^2} \frac{dP}{dM}$$

будет иметь единственное решение. Переписывая уравнение в виде $e_M(P) = e_M(g)$, приходим к следующему выводу: выгоды, извлекаемые государством от эмиссии дополнительных платежных средств, исчезают в тот момент, когда эластичность $e_M(P) = (M/P)(dP/dM)$ уровня цен по количеству денег в обращении оказывается равной эластичности $e_M(g) = (M/g)(dg/dM)$ денежной массы в распоряжении государства по количеству денег в обращении.

вожилов в статье "Пределы инфляции": "... инфляция, как финансовая система, становится экономически невозможной в тот момент, когда реальный доход от нее уже недостаточен для удовлетворения самых насущных потребностей государства" [12].

Если обратиться к структуре внутреннего государственного долга СССР, то, несмотря на отсутствие официальных публикаций на этот счет, данные о структуре доходов и расходов бюджета свидетельствуют о том, что государственные процентные ценные бумаги не получили заметного распространения в небанковском секторе советской экономики. Основным способом финансирования дефицитных правительственных расходов до самого последнего времени являлись "... излишние, т.е. по существу безресурсные кредиты..." бюджету со стороны госбанка, ведущие к тому, что "... денежный оборот непрерывно накапливается пустыми деньгами, что усиливает и обостряет инфляционные процессы" [13].

3. ДЕФИЦИТ ГОСБЮДЖЕТА В СССР

С проблемой бюджетного дефицита (внутреннего государственного долга) в настоящее время сталкивается практически любая экономика. При этом острота проблемы нередко определяется не столько величиной долга, сколько его структурой или в конечном итоге способами финансирования дефицита. Данное положение в полной мере справедливо и в отношении СССР, где негативное воздействие дефицита на экономику страны в первую очередь связано с тем, что правительство и подчиненный ему Госбанк в качестве основного источника покрытия разрыва между доходами и расходами бюджета используют инфляционное финансирование, осуществляемое в виде прямых безвозвратных заимствований банковских ресурсов со стороны государства.

В соответствии с официальной точкой зрения считается, что дефицит государственного бюджета, существовавший в первые годы советской власти, был ликвидирован к середине двадцатых годов [14, с. 310], после чего наступил 40-летний период (исключая, естественно, годы войны) экономического развития в условиях превышения доходов бюджета над его расходами*.

В начале 1970-х годов в СССР вновь возникает бюджетный дефицит, в первое время не более 2% ВВП [17]. Однако по мере обострения общеэкономической ситуации в стране несбалансированность государственного бюджета постепенно начинает нарастать. Причины ее в 1980-е годы связаны как с общим замедлением экономического роста в течение всего десятилетия, так и с резким падением мировых цен на нефть, сокращением производства и продажи спиртных напитков, рядом природных и хозяйственных катастроф во второй его половине. Особенно быстрое нарастание дефицита наблюдается в последние годы. В 1984–1988 гг. он увеличился с 10 до 90,1 млрд. руб. [18, с. 5]. В 1989 г. разница между доходами и расходами бюджета осталась практически на уровне предыдущего года: 91,8 млрд. руб. или 10% ВВП [19, с. 6, 18]. На 1990 г. дефицит государственного бюджета был запланирован в сумме 60 млрд. руб. [20, с. 53], однако реальность этой величины вызывает большие сомнения.

Экономический эффект дефицитного финансирования государственных расходов различен в зависимости от особенностей ситуации, в которой он применяется. Если в рыночной экономике не полностью загружены производственные ресурсы и недостаточен совокупный спрос, то, в соответствии с кейнсианской теорией, политика правительства должна способствовать расширению государственных расходов и ограниче-

*Правда, не совсем ясно, насколько утверждение об отсутствии дефицита отвечало действительности. "При закрытости финансовой информации с начала тридцатых годов проверить реальное состояние советского бюджета практически было невозможно. Вот почему бездефицитность и остается воспринимать как символ, допуская лишь те или иные догадки" [15].

Кроме того, мнение о бездефицитности бюджета плохо согласуется с фактом существования в 1950-е годы государственных займов, в которые государство, помимо всего прочего, вкладывало средства населения, находившиеся во вкладах в сберегательных кассах [16, с. 307].

нию налогов. В целях сдерживания совокупного спроса рекомендуются противоположные меры — повышение налогов и сокращение государственных расходов.

В рыночной экономике с полной загрузкой ресурсов дефицитное финансирование обычно способствует усилению инфляционных тенденций.

Отсутствие рынка определяет специфику бюджетного дефицита в СССР. У нас далеко не полное использование производственных ресурсов сочетается со значительным превышением совокупного спроса над совокупным предложением. Особенно ярко это неравновесие проявляется в сфере торговли потребительскими товарами и предложения услуг. Поскольку в настоящее время экономика СССР находится в депрессивном состоянии, стремление сократить дефицит госбюджета за счет роста налогов может оказать негативное воздействие на процессы оживления экономической активности в стране. И потому главным направлением решения проблемы бюджетного дефицита является уменьшение неэффективных государственных расходов [21, с. 394], в первую очередь централизованного финансирования капитальных вложений в производственную сферу. В 1990 г. бюджетные ассигнования на эти цели должны понизиться по сравнению с предыдущим годом на 29% [20, с. 17].

Одно из основных предложений правительства по сокращению дефицита бюджета, формулируемое, впрочем, не всегда явно, сводится к повышению розничных цен, поскольку сейчас для поддержания их сложившегося уровня из бюджета выделяется 100 млрд. руб. [20, с. 15]. Однако эффективность реализации подобных предложений (применительно к проблеме дефицита) остается неясной, поскольку совсем не очевидно, что разовое увеличение цен скажется лишь на одной (доходной) стороне баланса бюджета. Более вероятно, что при неизменных принципах фискальной политики рост государственных доходов будет сопровождаться не меньшим возрастанием бюджетных расходов, так что никакого реального уменьшения дефицита не произойдет.

Имеется и ряд других предложений по сокращению бюджетного дефицита, к которым, прежде всего, можно отнести следующие: снижение расходов на оборону и управление; переориентация импорта и смягчение на этой основе несбалансированности внутреннего рынка; продажа населению земли, индивидуальных домов, квартир, неликвидов; преобразование государственных предприятий в акционерные и использование полученных от продажи акций средств для погашения государственного долга; уменьшение помощи нуждающимся странам.

И все же возможности сколько-нибудь значительного сокращения бюджетного дефицита в настоящее время, видимо, довольно ограничены. С одной стороны, едва ли следует ожидать, что заметное повышение экономической активности в стране и, следовательно, рост бюджетных доходов наступят уже в самом ближайшем будущем; с другой — необходимость безотлагательной реализации обширного круга социальных программ (на финансирование которых направляется свыше 65% общего объема бюджетных ресурсов [22, с. 2]) оставляет мало надежд на возможное уменьшение правительственных расходов.

4. СБЕРЕЖЕНИЯ, КАПИТАЛООБРАЗОВАНИЕ И БЮДЖЕТНЫЙ ДЕФИЦИТ

Динамика бюджетного дефицита, видимо, связана с динамикой сбережений, однако в общем случае характер этой связи не очевиден.

Рост личных сбережений при кейнсианском подходе считается оправданным лишь тогда, когда в экономической системе наблюдается, во-первых, избыточный потребительский спрос, не покрываемый наличными ресурсами, и, во-вторых, избыточный спрос на инвестиционные блага, предназначенные для производства потребительских товаров и услуг. Только одновременное выполнение обоих этих условий обеспечивает целесообразность перераспределения ресурсов из потребительского сектора в инвестиционный.

Объем неудовлетворенного потребительского спроса в СССР, по данным Госкомстата [19, с. 92, 108], составлял в 1989 г. 165 млрд. руб., или 35% стоимости реализованных в течение года товаров и услуг. Поэтому рост личных сбережений может играть здесь

стабилизирующую роль, смягчая давление рыночного спроса и ослабляя тем самым требования к некоторым расходам бюджета. И именно поэтому правительство и Госбанк проявляют некоторую заинтересованность в стимулировании данного процесса, в первую очередь путем расширения набора услуг, предоставляемых вкладчикам, и повышения процента по вкладам, который в настоящее время чрезвычайно низок (средний процент по вкладам населения в 1989 г. был 2,4% [23]) на фоне даже официального уровня инфляции в 7,5% [19, с. 18].

Сбережения населения и предприятий являются важнейшим источником финансирования инвестиционных вложений, и потому снижение интенсивности сбережений, при прочих равных условиях, может иметь негативное влияние на процесс накопления капитала. Дефицитное финансирование способно снижать интенсивность капиталообразования, если приобретение государственных ценных бумаг происходит за счет средств, предназначенных для сбережений. В этом случае дефицит бюджета рано или поздно может обернуться дефицитом капитала. Однако данная причинно-следственная связь не является абсолютно "жесткой", и рост государственных расходов не обязательно ведет к замедлению процесса капиталообразования в экономике.

Здесь уместно вспомнить одно из основных положений теории мультипликатора [24, с. 78–84]: чем большая часть дохода общества в состоянии равновесия расходуется на потребление, тем большим оказывается прирост дохода, создаваемый новыми инвестициями. Объем же самих инвестиционных вложений определяется, по Кейнсу, предельной эффективностью капитала, величина которой равняется учетной ставке, уравнивающей приведенный доход, ожидаемый от использования соответствующих капитальных благ в течение срока их службы, с ценой этих благ*.

Двусторонний характер связи "бюджетный дефицит — капиталообразование" проявляется в том, что не только динамика дефицита влияет на интенсивность капиталообразования, но и оно — применительно к государственным инвестициям — оказывается не нейтральным по своему воздействию на государственный долг. Ответ на вопрос о том, всегда ли финансирование капитальных вложений за счет дефицита повышает государственный долг, в значительной мере зависит как от величины дисконта, так и от продолжительности периода балансирования доходов и расходов бюджета. Не исключено, что инвестиционный проект, не окупающийся при малых плановых горизонтах и, следовательно, дающий вклад в рост долга, при его оценивании на более длительном интервале времени будет эффективным в том смысле, что порождаемый им поток доходов перекроет стоимость вложенных ресурсов. Осуществление такого проекта открывает реальную перспективу сокращения государственного долга, а будущие налогоплательщики не только не несут дополнительного бремени по обслуживанию долга, но могут даже оказаться в выигрыше по сравнению с тем, что было бы при отсутствии дефицитного финансирования соответствующих бюджетных расходов [3, с. 42]. Однако если освоение вложенных ресурсов растягивается на 15–20 лет, как это нередко происходит в советской экономике, то увеличение долга — даже при умеренных значениях дисконта — очевидно. И тогда возникает уже упоминавшаяся проблема "справедливости" экономических взаимоотношений между поколениями — перераспределения во времени финансового бремени, связанного с обслуживанием государственного долга.

5. ГОСУДАРСТВЕННЫЙ ДОЛГ И БУДУЩИЕ ПОКОЛЕНИЯ

Любое правительство для финансирования своих расходов может прибегать к созданию долга, но возможности такого заимствования средств у населения, предприятий и коммерческих банков не безграничны. Как уже отмечалось, в том случае, когда

*Для экономики СССР, которая не находится в состоянии равновесия и в которой отсутствует рынок капитала, данное утверждение неверно. Направления и объемы инвестиций до самого последнего времени определялись здесь главным образом на основе государственных планов капитальных вложений, ориентированных прежде всего на заранее установленные приоритеты, чаще всего весьма слабо связанные с экономической эффективностью.

проценты по долгу растут быстрее государственных доходов, казна оказывается перед необходимостью инфляционного финансирования бюджетного дефицита. И поскольку единственным реальным источником государственных доходов являются налоги, используемые, кроме всего прочего, для обслуживания долга, постольку финансирование правительственных расходов за счет заимствования платежных ресурсов эквивалентно замене сегодняшних налогов налогами будущими.

Если индивид оперирует не слишком продолжительными временными интервалами (например, в пределах остающейся части своей жизни), то имеющиеся в его распоряжении ценные правительственные бумаги он может рассматривать в качестве активов, приносящих доход, и не учитывать того, что со временем эти активы фактически превратятся в обязательства по уплате налогов (необходимых для обслуживания государственного долга), ибо их бремя ляжет на будущие поколения. Если исходить из общих нравственных постулатов, то для подобного перераспределения финансового бремени между поколениями должны быть весомые основания, тем более, что решение о создании долга нередко принимается тогда, когда будущих поколений еще физически нет [25].

Существуют различные точки зрения относительно того, как выбор способа финансирования государственных расходов влияет на экономическое поведение индивида. Так, при неоклассическом подходе считается, что решения индивида о распределении своего дохода между потреблением и сбережениями зависят от того, финансируются ли государственные программы за счет налогов или за счет заимствования средств.

Как уже отмечалось, одно из основных положений рикардианского подхода к проблеме бюджетного дефицита состоит в том, что в определенных условиях оба способа финансирования эквивалентны по своему воздействию на экономические решения индивида. При этом предполагается, что индивид рассматривает себя как нераздельное звено в бесконечной цепи поколений, и интересы потомков для него столь же "весомы", как и его собственные; поэтому он руководствуется в своем поведении величиной приведенной суммы процентов по долгу и связанных с его обслуживанием налоговых платежей. Если данное предположение справедливо, фискальная политика перестает играть решающую роль, т.е. замена налогов дефицитным финансированием не сказывается на экономическом поведении индивида. Иными словами, если государственный долг растет, индивид сокращает свои расходы в предвидении дополнительных налогов, которые возникнут в будущем в связи с необходимостью обслуживания этого долга и которые придется выплачивать либо ему самому, либо его потомкам. В этом состоит смысл так называемой теоремы эквивалентности Рикардо [8, 26, 27]*. Однако истинность предпосылок, на которых основана эта теорема, подвергается серьезным сомнениям [6, 29, 30]. Так, вовсе не очевидно, что, принимая экономические решения, индивид будет учитывать интересы своих потомков в той же мере, как собственные**. Среди других причин нарушения условий теоремы эквивалентности отмечаются возможность нерационального поведения индивида, наличие неопределенности, несовершенство рынков капитала, существование бездетных людей, не являющихся альтруистами, и др. Не находит подтверждения рикардианская концепция и в эмпирических исследованиях [6].

*В [28] утверждается, что вопреки установившейся традиции, связывающей приведенный результат с именем Д. Рикардо, выдающийся английский экономист в действительности отрицал эквивалентность налогов и долга в указанном выше смысле и, по сути, придерживался принципа неэквивалентности этих двух способов финансирования государственных расходов.

**В этом отношении показательны данные общественного опроса, опубликованные академиком АМН СССР Н. Амосовым. Для оценки альтруистических качеств индивида, его заинтересованности в будущем Н. Амосов вводит в рассмотрение так называемый коэффициент будущего, измеряющий долю благосостояния, которой готов пожертвовать индивид для предотвращения экологической катастрофы. Результаты опроса говорят о следующем. Если "... катастрофа ожидается через 20 лет, то почти половина респондентов готова отчислить более 10 процентов; если через 50 лет — то таких наберется только четверть. Ну а если кризис отодвинуть на сто лет, то 40 процентов вообще ничего не пожертвуют, остальные — лишь 1 процент или того меньше... После нас — хоть потоп! И это весьма печально" [31].

Вопросы справедливости экономических взаимоотношений поколений непосредственно связаны с динамикой капиталообразования. Реальное бремя государственного долга, перекладываемое нынешним поколением на будущие — это, фактически, потери дохода (или потока благ и услуг), возникающие из-за уменьшения объемов капитала вследствие снижения интенсивности сбережений в период создания долга. В случае сокращения государственного долга экономические выгоды перераспределяются в противоположном направлении — от нынешнего поколения к будущим [32].

Решение о финансировании государственных расходов за счет долга принимается без участия будущих поколений, и если соответствующие ресурсы предназначаются не для создания капитальных благ (хотя и тогда, как уже отмечалось, вопрос остается открытым), а на цели потребления нынешнего поколения, то несправедливость подобного решения (по отношению к будущим поколениям) как-будто очевидна. Если же речь идет о проектах (например, культурно-просветительного или спортивного характера), плодами реализации которых воспользуются и будущие поколения, то моральный аспект проблемы приобретает иной оттенок [33]. При этом позитивный ответ на вопрос о том, должны ли будущие поколения участвовать в финансировании таких проектов, может стать серьезным аргументом в поддержку решения о дефицитном финансировании тех или иных государственных расходов.

6. ДЕФИЦИТ ГОСУДАРСТВЕННОГО БЮДЖЕТА В УСЛОВИЯХ ПРЕДСТАВИТЕЛЬНОЙ ДЕМОКРАТИИ

Дефицит государственного бюджета СССР на 1989 г. был запланирован в размере 35 млрд. руб. [34], а в действительности оказался в 2,6 раза выше. В октябре 1989 г. Верховный Совет СССР утверждает дефицит госбюджета на 1990 г. в сумме 60 млрд. руб., но уже в середине 1990 г. министр финансов В.С. Павлов признает, что стране будет трудно удержаться в указанных законом границах дефицита [11]. Возникают серьезные сомнения и в реальности упоминавшейся ранее задачи сокращения дефицита к 1993 г. до 20–25 млрд. руб., поскольку это было бы равносильно уменьшению разрыва между доходами и расходами бюджета (в течение 1990–1993 гг.) в среднем на 16 млрд. руб. в год. И это при настоятельной необходимости выделения дополнительных десятков млрд. руб. для реализации обширных социальных программ*.

Динамика бюджетного дефицита на протяжении последних 5 лет не дает оснований для отказа от утверждения о том, что развитие демократических процессов в советском обществе происходит на фоне нарастающего дисбаланса доходов и расходов государства. Является ли это совпадение чистой случайностью, определяется ли оно экономическими причинами или имеются факторы иного порядка, вносящие свою лепту в данный процесс?

Работа съездов народных депутатов СССР, Верховных Советов СССР и союзных республик дает немало свидетельств тому, что стремление исполнительной власти (например, союзного правительства) к сокращению расходов бюджета не всегда находит поддержку депутатов, многие из которых постоянно выступают за расширение социальных программ, не сообразуясь с имеющимися ресурсами государственного бюджета. И происходит это в условиях развития в стране общедемократических начал, в первую очередь избирательной системы, расширения демократичности самих выборных органов или, иными словами, в условиях развития представительной (выборной) демократии.

Гипотеза о существовании определенной связи между деятельностью институтов представительной демократии и ростом государственного долга на протяжении уже

*В качестве косвенного подтверждения нереальности задачи резкого сокращения дефицита можно истолковать и факт принятия решения о "досрочном" (по сравнению с первоначально планировавшимся) погашении во второй половине 1990 г. невыкупленных ранее облигаций займов 1947–1956 гг. Не исключено, что одним из мотивов этого решения явилось стремление правительства поддержать свой (финансовый) авторитет в преддверии новых заимствований средств у населения.

многих лет развивается группой американских экономистов во главе с лауреатом Нобелевской премии проф. Д. Бьюкененом [4, 5, 25].

Если в обществе отсутствует дух глубокого морального осуждения расточительности государства, если не существует прочных традиций морального запрета такого расточительства и, наоборот, всемерно поддерживается кейнсианская идея о стимулирующей роли государственных расходов, то, как считает Д. Бьюкенен, в условиях демократических институтов власти государственный долг (а он и есть выражение расточительности государства, расходы которого превосходят его доходы), раз возникнув, не только не имеет тенденции к уменьшению, но, скорее всего, будет постоянно возрастать [5, гл. 19].

Подобная закономерность наблюдается в ряде развитых и развивающихся стран, по крайней мере, в течение последнего десятилетия. В общих чертах объяснение связи, существующей между политическим институтом представительной демократии и ростом государственного долга носит следующий характер.

Сокращение дефицита бюджета достигается либо повышением доходов государства, либо понижением его расходов, либо тем и другим одновременно. Для безинфляционного роста бюджетных доходов необходимо или увеличение налогов, или создание дополнительного долга. Но очевидно, что повышение взимаемых налогов, равно как и сокращение государственных расходов (в первую очередь на социальные нужды), — меры, далеко не всегда вызывающие энтузиазм избирателей, и потому обычно не пользующиеся поддержкой их представителей в парламенте. Расширенное же финансирование различных социальных программ приветствуется большей частью населения, не всегда четко осознающего, что такое финансирование может порождать будущие налоги. В свете сказанного становится понятным, почему в условиях представительной демократии законодатели стремятся к росту бюджетных расходов, не сопровождающихся налоговой экспансией. И чем более демократичен парламент — в смысле выражения настроений избирателей, тем отчетливее проявляется данная тенденция. Единственным же путем ее практической реализации — это дефицитное финансирование государственных расходов. Именно поэтому правительству, как правило, значительно легче добиться согласия парламента на увеличение государственного долга, чем на снижение бюджетных расходов или повышение налогов. Так проявляется положительная связь между демократизацией представительных институтов власти и ростом внутреннего государственного долга. СССР, видимо, не составляет здесь какого-либо исключения, во всяком случае работа нового Верховного Совета страны не дает примеров, опровергающих рассмотренную гипотезу.

7. ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В динамично развивающейся экономике, темпы роста ВВП которой опережают темпы роста внутреннего государственного долга, дефицитное финансирование бюджетных расходов не создает значительных экономических проблем. Однако если данное соотношение темпов роста не соблюдается, то дефицит бюджета способствует усилению инфляционных тенденций и возможности возникновения серьезных нарушений стабильности всей хозяйственной жизни. Поэтому фискальная политика не только не нейтральна, но оказывает самое существенное влияние на состояние финансовой сферы.

В связи с этим стратегия ограничения внутреннего государственного долга целесообразна как с точки зрения предупреждения инфляции, так и с позиций справедливого распределения бремени обслуживания долга между разными поколениями. И, видимо, наиболее радикальный путь достижения этой цели — изменение самих принципов формирования государственного бюджета. Приемлемой теоретической основой таких изменений может служить принцип рационального ограничения общественных расходов, сформулированный Ф.А. Хайеком. Согласно этому принципу, общество сначала определяет доходы бюджета с тем, чтобы каждый гражданин знал свои обязательства по платежам на общественные нужды (и чтобы каждый, кто прямо или косвенно голосует за осуществление каких бы то ни было государственных программ, был готов нести

бремя их финансирования), и только потом формулирует направления и размеры бюджетных затрат. Тогда расходы государства будут устанавливаться применительно к имеющимся финансовым ресурсам, а не наоборот, когда правительство изыскивает источники финансирования своих расходов, установленных безотносительно к доходам, как это происходит в повседневной жизни [35, с. 52]. Реализация подобной фискальной политики элиминировала бы саму возможность расточительных государственных затрат в масштабах, создающих потенциальную угрозу стабильности национальной экономики.

ЛИТЕРАТУРА

1. *Eisner R.* Budget Deficits: Rhetoric and Reality // *J. Econ. Perspect.* 1989. V. 3. N 2.
2. *Eisner R., Pieper P.J.* A New View of the Federal Debt and Budget Deficits // *Amer. Econ. Rev.* 1984. V. 74. N 1.
3. *Buchanan J.M.* Public Principles of Public Debt. A Defence and Restatement. Homewood, 1958.
4. *Buchanan J.M., Wagner R.E.* Democracy in Deficit. The Political Legacy of Lord Keynes. N.Y., 1977.
5. *Buchanan J.M.* Liberty, Market, and State. Political Economy in the 1980-s. N.Y., 1985.
6. *Bernheim B.D.* A Neoclassical Perspective on Budget Deficits // *J. Econ. Perspect.* 1989. V. 3. N 2.
7. *Barro R.J.* The Ricardian Approach to Budget Deficits // [6].
8. *Barro R.J.* Are Government Bonds Net Wealth? // *J. Polit. Econ.* 1974. V. 82. N 6.
9. *Bruce N., Purvis D.D.* Consequences of Government Budget Deficits // *Fiscal and Monetary Policy.* Toronto, 1986.
10. У опасной черты // *Экономика и жизнь.* 1990. № 15.
11. Госбюджет в чрезвычайной ситуации // *Известия.* 1990. 7 июня.
12. *Новожилов В.В.* Пределы инфляции // *Финансы и денежное обращение в современной России.* Л.; М.: Петроград, 1924 (Перепечатано: *Экон. газета.* 1989. № 3).
13. Банковская система: какой ей быть? // *Деньги и кредит.* 1989. № 12.
14. *Финансово-кредитный словарь.* Т. 1. М.: Финансы и статистика, 1984.
15. *Золин П.М.* Бюджетный дефицит: символ и реальность // *Финансы СССР.* 1990. № 5.
16. *Большая советская энциклопедия.* Т. 23, Изд. 2. М.: Большая советская энциклопедия, 1953.
17. *Гайдар Е.* О благих намерениях // *Правда.* 1990. 24 июля.
18. Не продать бюджет // *Аргументы и факты.* 1990. № 19.
19. СССР в цифрах в 1989 г. Краткий стат. сб. М.: Финансы и статистика, 1990.
20. *Павлов В.С.* О государственном бюджете СССР на 1990 г. и об исполнении государственного бюджета СССР за 1989 г. М.: Финансы и статистика, 1990.
21. *Петраков Н.Я.* Проблемы формирования рынка в СССР // *Экономика и мат. методы.* 1990. Т. 26. Вып. 3.
22. Доклад Н.И. Рыбкова на совместном заседании Президентского Совета и Совета Федерации 20 июля 1990 г. // *Известия.* 1990. 22 июля.
23. *Сенчагов В.К.* Экономическая реформа и проблемы финансового оздоровления // *Финансы СССР.* 1989. № 8.
24. *Столерю Л.* Равновесие и экономический рост (Принципы макроэкономического анализа). М.: Статистика, 1974.
25. *Buchanan J.M.* Budgetary Bias in Post-Keynesian Politics: the Erosion and Potential Replacement of Fiscal Norms // *Deficits.* N.Y., 1987.
26. *Buchanan J.M.* Barro on the Ricardian Equivalence Theorem // *J. Polit. Econ.* 1976. V. 84. N 2.
27. *Brennan H.G., Buchanan J.M.* The Logic of the Ricardian Equivalence Theorem // [25].
28. *O'Driscoll G.P. Jr.* The Ricardian Nonequivalence Theorem // *J. Polit. Econ.* 1977. V. 85. N 1.
29. *Lee D.* Deficits, Political Myopia and the Assymetric Dynamics of Taxing and Spending // [25].
30. *Barsky R.B., Mankiv N.G., Zeldes S.P.* Ricardian Consumers with Keynesian Propensities // *Amer. Econ. Rev.* 1986. V. 76. N 4.
31. *Амосов Н.* Как жить, чтобы выжить // *Лит. газета.* 1990. 18 июля.
32. *Modigliani F.* Long-run Implications of Alternative Fiscal Policies and the Burden of the National Debt // *Public Debt and Future Generations.* Chapell Hill, 1964.
33. *Miller H.L., Jr.* Anticipated and Unanticipated Consequences of Public Debt Creaton. // [32].
34. *Гостев Б.И.* Государственный бюджет СССР на 1989 г. и задачи по его исполнению // *Финансы СССР.* 1989. № 8.
35. *Hayek F.A.* Law, Legislation and Liberty. V. 3. The Political Order of Free People. Chicago, 1979.

Поступила в редакцию
12 IX 1990