

А.Д.Андряков
10:25 15 ноября 2004



Александр Андряков: Бюджетирование по результатам – вопрос не сегодняшнего дня

Александр Дмитриевич, каким образом можно вводить принцип бюджетирования по результатам деятельности различных уровней власти, когда есть очевидные неизвестные в виде дефицита региональных бюджетов при финансировании льгот, и изменение правил игры, в частности, по статье списания задолженностей регионов перед федеральным бюджетом?

На сегодняшний день я бы разделил вопросы со льготами и списанием задолженности и бюджетированием по результатам.

Рассмотрим сначала бюджетирование. Во-первых, когда мы говорим о бюджетировании по результатам деятельности, - предполагается некая среднесрочная оценка. При этом подразумевается, что внешние правила игры для регионов в виде федерального законодательства остаются неизменными или, по крайней мере, четко предсказуемыми. В этих условиях регионы ставят перед собой некие цели и задачи своей политики, решают их, смотрят, насколько эффективно они сумели достичь этих целей с точки зрения бюджетных расходов и куда вообще следует направлять бюджетные средства. Эти цели ставятся самими региональными властями в рамках их компетенции.

Во-вторых, переход на бюджетирование по результатам – это вопрос не сегодняшнего, а скорее завтрашнего дня. Сегодня на федеральном уровне разрабатываются подходы и проводятся эксперименты по внедрению этого принципа планирования. Регионы на сегодня ещё дальше от реализации этого принципа. Лишь отдельные пилотные регионы проводят у себя деятельность аналогичную федеральной. Остальные регионы ещё не включились в эту работу. Таким образом, если говорить о региональном уровне в целом, то введение бюджетирования по результатам фактически ещё не начиналось. По этой причине оценивать те или иные меры федеральной или региональной политики с точки зрения этого подхода можно лишь теоретически.

Так что же произошло сейчас?

Прежде всего, с точки зрения бюджетирования по результатам (чисто теоретически). Разграничение полномочий и законодательное закрепление доходных

источников – это создание необходимых предпосылок для введения бюджетирования по результатам на региональном уровне или иными словами закрепление внешних правил игры. В этих условиях регионы могут взять и построить свою среднесрочную программу и выдвинуть в рамках своих компетенций цели, задачи и начать их решать. Теперь, по ходу дела, т.е. в момент реализации этих разграничений, принимается решение о монетизации льгот и увеличении МРОТ. Оба эти решения в той или иной мере увеличивают расходы региональных бюджетов. Первое решение имеет для регионов рекомендательный характер. Регионы вольны сами определять объём и характер предоставления льгот своим льготникам. Однако федеральный центр всячески стимулирует региональные власти к переходу на монетарный характер льгот. Совсем другая история с повышением МРОТ. Это решение носит уже не рекомендательный, а законодательный характер. Итак, мы видим два ярких примера непредсказуемых изменений правил игры для регионов. Бесспорно, такие решения подрывают основы бюджетирования по результатам. Однако поскольку самого этого бюджетирования пока нет, такие размышления носят несколько отвлечённый характер.

Если теперь отвлечься от введения бюджетирования по результатам в регионах, то можно увидеть и чисто практическую связь монетизации льгот и увеличения МРОТ, с одной стороны, и реструктуризацией ссуд и кредиторской задолженности региональных бюджетов, с другой. Провели разграничение полномочий, под них распределили доходные источники плюс необходимая федеральная помощь, вроде все было сбалансировано. Теперь раз монетизация льгот и увеличение МРОТ, которые увеличивают расходы региональных бюджетов. Регионы к этим решениям не имеют никакого отношения, однако в полной мере сталкиваются с их последствиями. И точки зрения духа законов о разграничении полномочий, и с точки зрения здравого смысла регионы вправе рассчитывать на определённую помощь со стороны федерального центра, который принял эти решения. Действительно в федеральном бюджете 2005 уже предусмотрены средства на софинансирование монетизации льгот в регионах. В этот ряд попадают и последние инициативы Минфина по реструктуризации бюджетных ссуд и кредитов и кредиторской задолженности перед естественными монополиями, направленные на снятие напряжённости региональных бюджетов в 2005 году.

Имеются различные формы федеральной помощи регионам в таких случаях: от трансфертов до реструктуризации задолженностей, и можно долго спорить и обсуждать, хороши они или плохи. В любом случае это федеральные инициативы, направленные на снижение бюджетной напряжённости в регионах, порождённой решениями центра. В некоторых случаях, например при списании части

задолженности при реструктуризации эти меры эквивалентны. Можно дать трансферт и не реструктурировать задолженность, а можно списать часть задолженности и не давать трансферта. В настоящий момент федеральный центр предлагает реструктуризацию задолженности перед федеральным бюджетом.

Вообще говоря, это не новая мера. Пару лет назад, когда была проведена масштабная индексация единой тарифной сетки, и зарплаты бюджетников выросли на 70%, для регионов это было чрезвычайно тяжело. Федеральный Центр им помогал в виде выделения значительного количества ссуд на зарплаты и пролонгации этих ссуд. Вообще говоря, ссуды выделяются на полгода, но правительство пошло на то, чтобы пролонгировать на два года. Погашение их в значительной мере «падает» на 2005 год, а если вспомнить более ранние бюджетные ссуды и кредиты, то получается не малая сумма – под 50 млрд. рублей.

Теперь эту задолженность федеральный центр предлагает реструктурировать – это с очевидностью высвобождает бюджетные ресурсы регионов для решения проблем с зарплатами и монетизацией льгот в 2005 году. В последующие годы можно надеяться, что рост экономики России даст достаточно средств регионам и для решения текущих проблем и для погашения обязательств перед федеральным бюджетом по ссудам и кредитам.

Что касается кредиторки, которая «смотрит» в ту же сторону, то формально нельзя забывать, что естественные монополии, Газпром и РАО ЕЭС, являются некими коммерческими структурами. Реструктуризации задолженности перед ними это, вообще говоря, дело самих компаний и регионов. Но с другой стороны доля государства в них весьма велика, и оно может повлиять на принятие решений в этих компаниях, хотя надо помнить что это вмешательство собственника в управление компанией. Цена вопроса здесь порядка 16 млрд. рублей. Но их тоже хорошо бы реструктурировать, поскольку это давление на бюджет, лишняя напряженность. Просроченную кредиторку в принципе можно требовать завтра и всю, а регионам надо платить повышенные зарплаты, монетизировать льготы. Реструктуризация позволяет разложить выплату этих долгов и освободить бюджетные средства. Здесь Центр денег не дает и реструктурирует обязательства даже не перед собой, а перед своими компаниями.

Еще и переложить часть нагрузки за невозвращенные ссуды и кредиты на естественные монополии.

Ссуды – ссудами, а кредиторка – кредиторкой. Это два разных потока. Ссуды – это обязательства перед федеральным бюджетом непосредственно и они реструктурируются по договоренности с Минфином.

Кредиторская задолженность бюджетных учреждений регионального и местного подчинения по теплу и энергии – это задолженность перед естественными монополиями, и реструктурируется она по договоренности с ними. В какой мере будет списание кредиторки перед РАО ЕЭС и перед Газпромом, и будет ли вообще, я не знаю.

Можно резюмировать, что в 2005 году с учетом принятых решений или точнее намерений, которые декларированы, в частности, на уровне Минфина, механизм финансирования по результатам деятельности как таковой работать не будет?

Прежде всего, бюджетирование по результатам в следующем году не будет работать в полной мере ни на каком уровне. На федеральном уровне часть министерств в порядке эксперимента начинает внедрять этот механизм, однако к полному переходу на него они ещё не готовы. На региональном уровне, который практически всегда следует в вопросах реформирования за федеральным, введение бюджетирования по результату находится в ещё более зачаточной форме. Здесь нельзя забывать, что выстраивание бюджетной политики на региональном уровне находится в компетенции регионов, поэтому если не внести соответствующие изменения в Бюджетный кодекс, то регионы формально могут и не переходить на этот принцип вообще. Конечно, фактически они потянутся за федеральным уровнем, но насколько растянется этот процесс сказать трудно. Поэтому, как уже говорилось выше, оценка последних инициатив с точки зрения бюджетирования по результату имеет исключительно отвлечённый, я бы сказал академический характер.

15 ноября 2004

Андряков Александр Дмитриевич