

# ПРАВОО ДЕЛО

<http://www.mirbtt.ru/url.php?id1=18345&id2=18&url=http://sps.ru/?id=220961&P>

№10(214), май 2007

## Борьба с туманной перспективой.

25 мая Госдума приняла в первом чтении проект закона «О федеральном бюджете на 2008 год и на период до 2010 года».

Впервые в истории России федеральный бюджет разверстан на три года. Новая верстка государственных расходов сразу стала объектом критики. Так журнал «The new times» поспешил сообщить: «внятных приоритетов при использовании средств бюджета нет: денежные потоки размываются». Может быть, оно и так, только к самому бюджету это замечание, как ни странно, не имеет отношения. Бюджет – важная стратегическая бумажка. Можно сколько угодно делать акценты, упоры и т.д. – а непослушные денежные потоки все равно будут размываться. В новом среднесрочном бюджете прописан довольно интересный для не посвященного в экономические хитрости обывателя механизм, с помощью которого, например, предполагается снизить нефтегазовые риски. В трехлетнем бюджете появилась новинка – нераспределенные доходы. Разобраться в стратегии трехлетнего планирования обозревателю «Правого дела» Марии МИШУРОВСКОЙ помог научный руководитель Экономической экспертной группы Евсей ГУРВИЧ.

### – Почему бюджет развертали на три года?



– Смысл среднесрочного планирования бюджетных расходов – в улучшении качества бюджетной политики. Государство понимает: если оно берет на себя какие-то обязательства, то их нужно поддерживать. Раньше, когда бюджет был годичным, никто не задумывался, какие обязательства государство может взять на себя через несколько лет. Планирование в рамках года чаще всего оказывается инерционным. Крупные финансовые средства, выделенные на те или иные проекты, за короткий период времени сложно реализовать. В связи с этим в рамках годичного бюджетирования возникали большие экономические сложности: нереализованные средства переносили на следующий год, заново перераспределяя расходы. В результате было заморожено множество бизнес-проектов, которые сначала открывали финансирование, а потом вынуждены были его закрывать.

Искусство составления бюджета состоит в том, чтобы правильно соизмерять желания и возможности. И те ограниченные ресурсы, которые есть, разделять в соответствии с приоритетами. Теперь эти желания и возможности мы будем соизмерять в течение трех лет. Это – благо для развития экономики. Поскольку ее участникам важно понимать: какими будут государственные расходы через несколько лет, какой будет инфляция, от которой зависит расход бюджета. И, наконец, какими будут бюджетные ставки, зависящие от объема заимствований, и курс рубля, который зависит от объема внешних заимствований.

### – Что в содержании трехлетнего бюджета вызывает опасения?

– Насколько точными являются трехлетние прогнозы. Проблема в том, что наше знание о будущем – ограничено. Чем дальше горизонт планирования, тем больше вероятность ошибки в прогнозах. Главный источник неопределенности – цены на нефть. Какими они будут, предсказать не может никто. Наша экономика все еще существенно зависит от цен на нефть. С 2008-го по 2010 год нефтяных денег мы будем тратить больше, чем в предыдущие годы. При этом в бюджет (в процентах от ВВП) их будет приходиться меньше. Соответственно, риски для бюджета в случае падения цен на нефть увеличиваются. Правда, мы довольно много уже накопили в резервном фонде. Поэтому за счет резервного фонда можно будет эти риски нивелировать.

– **Говорят, что главными получателями бюджетных излишков станут силовики. Так ли это?**

– Не нужно быть экспертом, чтобы понять: это не так. Достаточно взять цифры, поделить одну на другую – и сразу станет понятно, какие в бюджетных расходах намечены приоритеты. То есть взять и посмотреть, в каких строках бюджета расходы увеличиваются, и сравнить их с общим расходом бюджета в целом. Тогда получается, что главный приоритет – национальная экономика. На втором месте – социальная политика. Существенно увеличены трансферты внебюджетным фондам. А расходы на национальную оборону в течение трех лет растут меньше, чем общие расходы бюджета.

– **Основной груз инвестиционной активности возьмут на себя государственные и полугосударственные корпорации?**

– Доля государства во всех уровнях инвестиций – 20%. Правительство не ставит задачу сделать главным инвестором государство. Но есть сферы, где частный бизнес не может заменить государство, это, прежде всего, инфраструктура – дороги и т. д. Был долгий перерыв в финансировании этой сферы экономики. Нужно исправлять ситуацию. При этом государство не должно выступать здесь в качестве единственного инвестора. Частные и государственные корпорации должны дополнять друг друга – создавать проекты, в которых государство берет на себя инфраструктуру, а частный бизнес – проводит инвестиции. Надо сказать, наше государство всегда было неэффективным инвестором: и в советские времена, и сейчас. Тем не менее очевидно: правительство делает ставку на партнерство государства и частного бизнеса. С прошлого года подобное соглашение действует в Инвестиционном фонде. По сути, оно является защитой от гигантских бессмысленных проектов, типа переброски северных рек. Общий подход правильный. Риск в том, что мы собираемся слишком быстро увеличивать эти расходы. Не надо забывать, что возможности нашего административного аппарата – весьма ограничены.

– **Какой существует выход?**

– Не спеша, аккуратно наращивать проекты с государственным участием. Так как это происходит в Инвестиционном фонде. В первый год на совместные проекты было выделено 69 миллиардов рублей. Потрачено – 9 миллиардов. На второй год – 120 миллиардов рублей – потратили только половину. Это говорит о том, что все проекты тщательно прорабатываются, не финансируется все подряд. Сейчас выделено очень много денег на инвестиции и на другие виды государственной поддержки. Учитывая коррумпированность нашего госаппарата, есть опасения, что часть денег либо будет использована не по назначению, либо будет израсходована неэффективно. Примером может служить Азербайджан. В азербайджанской экономике 45% ВВП – это инвестиции. Проекты там реализуют достаточно быстро. За короткое время они построили три международных аэропорта, но рейсов не так много. В результате в день в этих аэропортах приземляется несколько самолетов.

– **В бюджете отсутствуют оценки результативности расходов. Хорошо это или плохо?**

– Контроль, конечно, необходим. В частности, для того, чтобы понять: нельзя ли повысить эффективность расходов? Нельзя ли их перераспределить, если где-то они тратятся неэффективно, а где-то их не хватает. Или, например, для того, чтобы разобраться: почему стоимость дорог

оказывается в несколько раз выше просчитанного стандарта. Поэтому ныне действующие органы контроля этим и занимаются.

Но не так легко понять, что такое результативность. Ее не всегда можно измерить, тем более – сразу. Скажем, как измерить результативность наших военных расходов? Посчитав, сколько мы войн выиграли на один рубль, вложенный в оборонку? Если мы учителям начинаем платить меньше или, наоборот, больше, это не означает, что они тут же начинают учить хуже или, наоборот, лучше. Это «меньше или больше» обязательно скажется на качестве преподавания, но не сразу.

В предыдущих бюджетах оценок результативности расходов не было. Не спорю, они нужны. Но для этого требуется, чтобы Министерство финансов ко второму чтению проекта бюджета представило полный анализ предыдущей результативности расходов, соотнеся расходы и полученные результаты. Пока Министерство финансов инициировало измерение расходов и результатов на другой стадии – на стадии распределения среднесрочного бюджета. Несколько лет в наших министерствах, ведомствах и прочих службах идет работа, которая называется бюджетирование, ориентированное на результаты. Каждое ведомство составляет список критериев, по которым предлагает оценивать свою деятельность, и целей, которых оно предполагает достичь в рамках бюджетного финансирования. Исходя из этих критериев ведомство пишет: сколько ресурсов ему необходимо. Когда вводили бюджетирование, многие ведомства впервые задумались: а в чем же состоит цель их деятельности? И в мучениях выработывали систему критериев. Ведь сформулировать их нелегко.

**– Новинка среднесрочного бюджета – нераспределенные доходы. На что, возможно, они будут израсходованы?**

– В течение трех лет могут появиться какие-то новые задачи. Нераспределенная часть ресурсов – 0,9% ВВП – может быть потрачена, как говорится, по мере необходимости.

Например, на развитие транспортной системы. В 2009 году завершается реализация многих ФЦП, в том числе и в транспортной сфере. Я не думаю, что у нас сразу прекратятся расходы на развитие транспорта. Программа завершается, но, скорее всего, будет разработана новая программа.

**– Роль госзакупок остается по-прежнему туманной?**

– Это определение относится ко всем расходам, поскольку не секрет: у нас высокий уровень коррупции. Госзакупки есть везде: в армии, в образовании, в здравоохранении и т. д. И везде увеличение расходов может привести к ситуации, в которой большая или меньшая часть денег может достаться структурам, поставляющим необходимый товар по завышенной цене. Будь-то лекарства, компьютеры или сапоги солдатам. Министерство экономики говорит, что доля государственных закупок, проводимых на открытых торгах, увеличивается. Тем не менее, учитывая масштаб проблемы, нужно повышать открытость этих процессов. Например, вывешивать в Интернете данные обо всех произведенных закупках с ценами. Чтобы люди видели, эффективно или же нет потрачены бюджетные деньги.

**– Фонд будущих поколений улучшит ситуацию с пенсиями?**

– Нынешнее управление пенсионными накоплениями ставит под вопрос целесообразность проведения пенсионной реформы. Если так будет продолжаться дальше, реформу не стоило затевать. Это проблема, которая пока не решена на политическом уровне. Есть еще одна проблема,

**Структура расходов федерального бюджета**  
(млрд. руб.)

	2007 закон	2008	изменение	2009	2010
<b>РАСХОДЫ ВСЕГО</b>	<b>5,463.5</b>	<b>6,570.3</b>	<b>1,106.8</b>	<b>7,451.2</b>	<b>8,090.0</b>
<i>в том числе:</i>					
Общегосударственные вопросы (без учета процентных расходов)	651.4	711.8	60.5	763.8	795.2
Процентные расходы	156.8	187.9	31.0	212.6	247.1
Национальная оборона	822.0	959.6	137.6	1,061.5	1,191.0
Национальная безопасность и правоохранительная деятельность	662.9	771.2	108.3	932.1	999.6
Национальная экономика	497.2	718.2	221.0	802.0	544.2
Образование	277.9	309.0	31.1	315.5	341.1
Культура, кинематография и СМИ	67.8	82.7	14.9	70.2	67.5
Здравоохранение и спорт	206.4	218.3	11.9	234.2	274.6
Социальная политика	215.6	273.0	57.4	362.4	427.5
Межбюджетные трансферты (без учета трансфертов внебюджетным фондам)	784.0	919.2	135.2	905.1	874.8
Трансферты внебюджетным фондам	1,060.4	1,353.2	292.8	1,515.9	1,840.8

изначально присущая пенсионной реформе. Работоспособное население сегодня обеспечивает свое пенсионное будущее самостоятельно, отчисляя в накопительный фонд часть зарплаты. Это означает, что эта часть ресурсов не используется на финансирование нынешнего поколения пенсионеров. Следовательно, их пенсии становятся ниже. Эффект реформы накладывается на объективный фактор – население стареет. Другими словами, существуя в ожидании начала выплат из накопительной системы, система теряет ресурсы. Президент в последнем Послании Федеральному Собранию предложил перейти на принцип добровольного софинансирования. То есть каждый рубль, добровольно внесенный гражданином в накопительную систему, государство софинансирует, добавляя свой рубль. Идея хорошая. Но опять же она улучшает ситуацию в период, когда эти накопления заработают. Реально это произойдет лет через двадцать. Возникает вопрос: как все эти двадцать лет поддерживать приемлемое соотношение пенсий и зарплат? Ответа на него пока нет. Да, на софинансирование предлагается использовать часть ресурсов из Фонда будущих поколений. Но эффективность подобных шагов зависит от того, насколько сами граждане готовы участвовать в процессе накопления, причем на добровольной основе. Частным компаниям граждане не доверяют, у государственных – очень низкая доходность. Государственные облигации дают очень низкий доход. У меня есть сомнения, что желающих добровольно участвовать в накопительной системе будет много. Может быть, я ошибаюсь. В любом случае пенсионный период ближайших 20 лет остается непокрытым. Решений этой проблемы пока не видно.