

ТЕЗИСЫ

выступления заведующего лабораторией бюджетного федерализма Института экономической политики имени Е.Т. Гайдара В.С. Назарова по вопросу исполнения федерального бюджета, выполнения федеральных целевых программ и реализации Федеральной адресной инвестиционной программы за 2012 год

Итоги исполнения федерального бюджета за 2012 год рассмотрены на заседании Экспертного совета при Правительстве Российской Федерации. Экспертами отмечено, что бюджетная система сохранила устойчивость. Третий год подряд после кризиса 2009 года растут доходы федерального бюджета в процентах к ВВП, бюджет исполнен почти без дефицита, перевыполнен по доходам и на 98,9% исполнен по расходам.

Вместе с тем, можно отметить следующие проблемы в исполнении бюджета.

1) По-прежнему идет ударное освоение бюджета в конце года: в последний месяц 2012 г. было освоено около 18% годовых бюджетных ассигнований (по многим разделам эта доля существенно больше). Освоение бюджетных средств «любой ценой» к концу финансового года снижает их эффективность, создает риски для руководителей бюджетных учреждений, отчасти обуславливает всплеск инфляции в начале следующего года.

2) Задерживается предоставление субъектам РФ субсидий из федерального бюджета. Так, в I квартале 2012 года до субъектов было доведено лишь 15% годового объема. Это стало одной из причин того, что наблюдается снижение по кассовому исполнению консолидированного бюджета субъектов РФ.

3) При выполнении федеральных целевых программ и реализации Федеральной адресной инвестиционной программы нередко допускаются срыв сроков и существенное удорожание строительства по сравнению с изначально запланированным уровнем.

Кроме того, риски бюджетной системы нарастают, а эффективность бюджетных расходов снижается:

1) В 2012 году расходы федерального бюджета в процентах к ВВП выросли на 1,1% ВВП по сравнению с 2011 годом. В условиях отсутствия значимого прогресса в повышении эффективности бюджетных расходов их наращивание не приводит к заметному увеличению темпов экономического роста. Одновременно растут обязательства государства, что обуславливает невозможность снижения налогового бремени для повышения привлекательности российской юрисдикции. Кроме того, растут риски невыполнения государственных обязательств при ухудшении экономической конъюнктуры.

2) Увеличение присутствия государства в экономике за счет предоставления субсидий организациям коммерческого сектора или взносов в уставный капитал сопряжено с отсутствием контроля за целевым использованием средств и эффективностью расходов, поскольку государство

финансирует не результат, как в случае с государственными закупками, а деятельность.

3) Ухудшается структура бюджетных расходов: наиболее высокими темпами растут расходы, вносящие наименьший вклад в увеличение темпов экономического роста - расходы на оборону и правоохранительную деятельность.

4) Доля нефтегазовых доходов в доходах федерального бюджета в 2012 году увеличилась и составляет более 50%. Диверсификация экономики становится все более актуальной с точки зрения обеспечения долгосрочной бюджетной стабильности.

5) Повышение заработных плат в бюджетном секторе без институциональных реформ и повышения производительности труда приведет не только к снижению текущей сбалансированности бюджетов всех уровней, но и окажет негативный эффект на конкурентоспособность российской экономики.

б) Риски бюджетной системы маскируются перемещением обязательств с федерального на региональный уровень. Мы прогнозируем при сохранении текущих макроэкономических параметров рост дефицита консолидированного бюджета субъектов РФ в 2013 году до 1,2% ВВП (в кризисный 2009 г. было 0,8% ВВП).

По итогам обсуждения, Экспертным советом предложено следующее:

1) Активизировать принятие мер нефискального характера по стимулированию диверсификации экономики. До достижения значимых подвижек в этом направлении необходимо сохранять значительные резервы для поддержания макроэкономической стабильности.

2) Разрешить по ряду направлений (например, долгосрочные инвестиционные расходы) перенос остатков на следующий финансовый год при условии достижения показателей результативности, заложенных в государственных программах и государственных заданиях (главная задача – это не механистически исполнить годовой бюджет, а максимально эффективно выполнить обязательства государства).

3) Осуществить предложенный экспертами в рамках подготовки Стратегии 2020 бюджетный маневр, заключающийся в снижении доли расходов на оборону, правоохранительную деятельность и прямое вмешательство государства в рыночную экономику с направлением высвободившихся ресурсов в развитие секторов, способствующих развитию человеческого капитала (образование и здравоохранение).

4) Осуществить маневр в сфере межбюджетных трансфертов, заключающийся в сокращении субсидий и увеличении объема дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности. В случае резкого ухудшения экономической конъюнктуры уже на 2014 год необходимо предусмотреть правило, по которому весь запланированный объем субсидий регионам автоматически «переформатируется» в увеличение дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности и бюджетных кредитов. Как минимум, такой

порядок необходимо предусмотреть для «нераспределенных» на начало финансового года субсидий.

5) Следует доработать процедуру оценки эффективности реализации государственных программ. Доклады о ходе реализации государственных программ должны обсуждаться общественными советами при ГРБС, Сводный Доклад – выноситься на заседание Правительства России.