Выступление Председателя Счетной палаты Российской Федерации.

Т.А. ГОЛИКОВОЙ

Добрый день, уважаемые коллеги! Я, наверное, повторюсь следом за Эльвирой Сахипзадовной. Потому что Минфин является тем органом, с которым очень комфортно работать, потому что это профессиональный орган. И по каким бы вопросам мы не вели обсуждение, несмотря на то, что мы орган, который проверяет, тем не менее, мы всегда находим точки соприкосновения. И ключевыми элементами в данном случае являются обеспечение более эффективного использования средств федерального бюджета. И не только федерального бюджета, но и средств бюджетной системы.

Безусловно, на всех тех вопросах, которые относятся к широкому спектру вопросов, курируемых теперь Министерством финансов, невозможно в коротком выступлении отнестись каким-то образом. И поэтому я сегодня решила сосредоточить свое выступление на нескольких аспектах, которые связаны с очень важными, как, мне кажется, вещами. На этапе вступления уже в формировании бюджета 2018-2020 годов. Я, буквально, в не очень длинном выступлении хотела бы сказать о тех вопросах, которые связаны с бюджетными приоритетами и бюджетными механизмами. Причем сделать это на примере структуры расходов федерального бюджета и бюджетов субъектов Российской Федерации. Частично, Антон Германович об этом говорил. Но, мне кажется, что есть проблемы, которые заставляют нас несколько по-иному задуматься над этим.

Мы сделали, буквально, 4 коротких слайда. У вас на первом слайде сейчас основные характеристики федерального бюджета. Причем за 2016 год это фактическое исполнение. 2017 год – это пока утвержденный бюджет. Причем, как вы видите, здесь есть фактическая структура, то есть структура, по которой мы работаем, и приведенная структура.

Приведенная структура – это структура, которая фиксирует федеральный бюджет только на исполнении тех полномочий, которые за ним закреплены. Если мы внимательно посмотрим, то разница между 3-ей и 7-ой колонкой этого слайда будет говорить о том, что у нас разница, то есть федеральный бюджет направляет на неисполнение своих полномочий в другие бюджеты бюджетной системы – 2,7 трлн. рублей. Это достаточно существенная сумма. Это, значит, что аккумулируются доходы на федеральном уровне, но направляются они, как правило, в бюджеты государственных внебюджетных фондов. Это 1,5 трлн. рублей. И остальное направляется в бюджеты субъектов Российской Федерации.

Если мы очистим эти средства от дотации на выравнивание уровней бюджетной обеспеченности, то это останется чуть меньшая сумма почти 2 трлн. рублей, но основную часть здесь будут составлять средства, которые передаются на сбалансированность бюджетов государственных внебюджетных фондов. Это чистая несбалансированность этих бюджетов.

И второе – компенсация пониженных тарифов страховых взносов, которые установлены по отдельным отраслям деятельности. И если мы после этого посмотрим приведенную структуру расходов федерального бюджета. Это будет следующий слайд. Это структура функциональная федерального бюджета. Она приблизительно соответствует тем государственным программам, которые сегодня приняты на федеральном уровне. И здесь вы видите, что на первом месте, если говорить о 2017 годе – это расходы на социальную политику. И при этом расходы на социальную политику вырвались на 1-ое место только потому, что мы в январе заплатили единовременную выплату пенсионерам в объеме 221 млрд. рублей. А до этого социальная политика шла следом за расходами на национальную оборону. И сейчас по 2017 году по пока тому бюджету, который мы исполняем на сегодняшний день, на 1-ом месте у нас находится, как я уже сказала социальная политика, затем национальная оборона, потом нацбезопасность и правоохранительная деятельность, национальная экономика и, наконец, государственное управление – общегосударственные вопросы. При этом я хочу сказать, что ситуация, конечно, по факту исполнения бюджета изменится. И будет приблизительно такой же, как она была в 2016 году после того, как будут внесены поправки в бюджет. Почему я так говорю? Потому что на разделе «Общегосударственные вопросы» как раз сосредоточены те резервы, которые идут на финансирование в основном национальной экономики. И сейчас происходит процесс принятия решений Правительством по раскассированию этих денег.

Следующий слайд. Я бы хотела привлечь ваше внимание. Это принципиально другая структура будет дальше. Но это основные характеристики консолидированного бюджета субъектов. И я хотела бы обратить внимание коллег из Минфина и из регионов, которые здесь присутствуют, на следующее. Посмотрите, пожалуйста. Несмотря на то, что к 1 марта были подписаны соглашения с субъектами Российской Федерации, которые получают дотации на выравнивание уровней бюджетной обеспеченности и эти соглашения предполагали, что субъекты Российской Федерации не должны наращивать свои бюджетные расходы. Тем не менее, если вы посмотрите, то увидите, что по фактической структуре дефицит на 1 марта консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации составляет 790 млрд. рублей. Такая ситуация повторяется каждый год. Фактическое исполнение происходит совсем по-другому. То есть, несмотря на наличие соглашений, несмотря на все эти меры, которые Министерство финансов принимает, когда мы начинаем сводить консолидированные бюджеты, мы видим ровно то же самое, что было во все предыдущие периоды. Я еще раз хочу подчеркнуть, что это крайне неэффективное планирование со стороны региональных бюджетов. Когда мы сейчас перейдем с вами к структуре, то вы увидите, почему там такое происходит. И какие расходы завышаются.

Следующий слайд. Это структура расходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации. Вы видите, что здесь приоритеты принципиально другие при планировании расходов. Тут приоритеты, если посмотреть даже по долям, то растут расходы на социальную политику существенно по сравнению с 2016 годом, и растут расходы на общегосударственные вопросы. Все остальное, так или иначе, находится в тех же пределах, в которых и находилось в 2016 году.

Я хочу обратить внимание, Антон Германович, все-таки Ваше еще раз. Когда Вы говорите, что достигнут беспрецедентный низкий дефицит консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации по факту за 2016 год, это просто неисполнение тех бюджетов, которые они приняли. И расходная часть бюджетов у них в прошлом году против той росписи, которую они утвердили, не выполнена почти на 6%. И этой ценой достигнут тот самый низкий дефицит, который мы получаем, а плановый вот он какой. И получается, что когда мы публично смотрим на эти цифры, то у нас возникает вопрос, завышенные расходы на социальную политику, что туда вшивается непонятно, но никто этим особенно не утруждается.

Общегосударственные вопросы, можно догадаться. Там по аналогии с федеральным правительством, скорее всего, стоят резервы. Но эти расходы не будут исполнены. Так же, как они не были исполнены в предыдущие периоды. И с учетом того, что вы осуществляете мониторинг и мы вместе с вами, исполнение соглашений, которые подписаны, убедительная просьба обратить на это самое пристальное внимание. Потому что потом опять будут возникать те же проблемы, которые возникали в предыдущие периоды, но уже на новом витке развития межбюджетных отношений.

Если мы посмотрим эту же структуру в приведенном виде, то я хочу обратить ваше внимание. Видите, здесь резко падают расходы на здравоохранение в 2017 году, 2%. Это посчитанные расходы. Это расчетная цифра. Она может быть, в бюджетах субъектов не такая. Почему она здесь такая маленькая? Потому что мы исключили здесь, поскольку это приведенная структура, страховые платежи за неработающее население, которые составляют 618 млрд. рублей в бюджете 2017 года и направляются в Федеральный фонд обязательного медицинского страхования для последующего финансирования территориальных фондов на цели здравоохранения.

Доходная часть бюджетов субъектов Российской Федерации пополняется за счет налогов. Страховые взносы платятся за счет тех же налогов, которые поступают и пополняют бюджетную систему субъектов Российской Федерации. Если мы сравним эту цифру, мы только в 2017 году приняли решение об увеличении финансовой помощи на выравнивание бюджетам субъектов на 100 млрд. рублей. Но если бы мы не принимали это решение, как переходный период, то у нас объем страховых платежей субъектов за неработающее население уже сравнялся с объемом дотаций на выравнивание уровней бюджетной обеспеченности. То есть это полностью исказило всю бюджетную систему. И вот если вернуться на слайд назад, то даже при завышенных расходах бюджетов субъектов Российской Федерации, а с этим еще надо разбираться, у нас получается, что они могли бы свести свои бюджеты абсолютно без дефицита, изменив естественно соответствующую структуру.

Теперь я бы хотела сказать несколько слов о тех механизмах, которые применяются для бюджетного планирования. Вот мы грубо посчитали в преддверии сегодняшней коллегии, сколько у нас средств, по которым нам нужно принять какое-то решение, это условный разрыв. К условному разрыву мы относим 2,6 трлн. рублей. Это никак не корреспондируется с теми 2,7, о которых я говорила в начале, и который передает в федеральный бюджет, это случайное совпадение. Но туда, в том числе попадает и вот эти 600 млрд. платежей за неработающее население. Мы считаем, это наша принципиальная позиция, что мы должны заняться поиском источников для того, чтобы освободить субъекты Российской Федерации от несвойственной им функции страхования платежей за неработающее население. Понятно, что, наверное, не все категории неработающих, они должна как-то ранжироваться. Наверное, у них должны быть дифференцированные ставки платы, но, тем не менее, эта тема, которая сегодня существенно влияет на сбалансированность бюджетной системы и ее отягощает.

Теперь, как я уже сказала, о бюджетных механизмах. Уважаемые коллеги, 2014 год был годом, когда в качестве механизма бюджетного планирования были приняты государственные программы. Их было, как бы в перечне 43, принято 40. И сейчас мы работаем с 40 программами. Но 2015 и 2016 год программы полноценно не работали, инструмент был приостановлен в виду понятных причин экономического кризиса, внешних факторов и т.д. И в 2017 годе мы возобновили бюджетное планирование в форме государственных программ. Но что мы на сегодняшний день имеем? Мы на сегодняшний день имеем с точки зрения проектного планирования, в широком смысле этого слова, для планирования бюджета, Игорь Иванович, я к Вам в данном случае обращаюсь, потому что вы это курируете в Правительстве. 3 института, 40 государственных программ, 38 федеральных целевых программ и 11 проектов новых, которые заработали с 2017 года. Но 3 из 11 проектов, 18 паспортов программ и 2 приоритетных проекта, и 2 приоритетные программы.

Программы – это более широкие, исходя из закона о стратегическом планировании, более широкий институт. Он вбирает в себя федеральные целевые программы и приоритетные проекты. Теперь, давайте посмотрим, охватывают госпрограммы приблизительно 53% расходной части бюджета. Что мы на сегодняшний день имеем? На сегодняшний день мы имеем на 20 апреля по открытой части программ, их 35, 2,5 тыс. показателей. Их никогда невозможно отадминистрировать при всем желании. И поэтому они все время пересчитываются, все время что-то с ними происходит. И отследить, как эти программы влияют на экономику, влияют на социальную сферу практически невозможно.

Дальше. Мы смотрим ту оценку, которую делает Министерство экономического развития по оценке эффективности программ. Оно делает это уже в течение 3-х лет, меняя методику, уточняя методику. В прошлом году оно сказало, мы тоже оцениваем, но я сейчас только об оценке Министерства экономического развития. 13 из 32 программ в 2015 году на сумму 1,6 трлн. рублей или 10,3% расходной части бюджета неэффективны. В этом году за 2016 год – 2,1 трлн. рублей или 12,8% от общего объема расходов неэффективно. Это материалы Минэкономразвития. При этом есть в бюджетном законодательстве и у Правительства соответствующее постановление, которое говорит о том, что если Министерство экономического развития признало какие-то программы или мероприятия программ неэффективными, Правительство принимает решение исключить мероприятия, закрыть программы, наказать административно. Ничего не происходит.

По тому же докладу Минэкономразвития 3 программы традиционно являются абсолютными аутсайдерами. Развитие авиационной промышленности, развитие Северокавказского федерального округа и обеспечение доступным и комфортным жильем, и коммунальными услугами граждан Российской Федерации. Я не берусь утверждать, почему, именно эти программы. У нас было расхождение с коллегами из Минэкономразвития. Но доступное жилье у нас стало приоритетным проектом. Мы его не закрыли, а мы его в приоритетный проект отправили. Ну, наверное, сейчас мы его достроим, докрутим, как-то все будет более менее нормально.

Но, я хочу обратить внимание, что мы ничего и не сделали с ФЦП. Закон о стратегическом планировании говорит, что ФЦП должны умереть. Понятно, почему они не умирают. Они прижившиеся, хорошо зарекомендовавший себя инструмент. И самое главное, госпрограммы не охватывают бюджеты субъектов Российской Федерации в качестве источников финансирования расходов. Они не порождают расходные полномочия госпрограммы. А федеральные целевые программы охватывают субъекты Российской Федерации и порождают расходные полномочия, то есть более широкий институт с точки зрения охвата проблемы, является более узким по отношению к тому, что существует

Дальше пошли приоритетные проекты. Приоритетные проекты вообще формируются на основе совершенно других подходов. Я хочу обратить внимание. Наверное, это правильный инструмент. У нас в бюджете пока не так много денег на приоритетные проекты. 183 млрд. по росписи. Из них 102 млрд. в пользу субъектов Российской Федерации. Но я хочу заострить внимание на этом только по одной причине. По причине того, что субъекты не рассматривают это как новый механизм управления бюджетными ресурсами. Субъекты рассматривают это как некую аналогию бывших национальных проектов. И ничего не происходит в сознании наших коллег из субъектов Российской Федерации для того, чтобы по-другому отнестись к этому институту, чтобы он, возможно, впоследствии стал инструментом бюджетного планирования.

Недостатки, которые на этом этапе, как нам, кажется, нужно преодолеть в этом проектном планировании, мы к ним относят следующие. Это сложная совершенно организационная структура управления проектной деятельностью, которая сейчас заявлена. Она включает постоянные, временные, обеспечивающие, вспомогательные органы.

Дальше. Полномочия, которые закреплены за органами и должностными лицами, не скоординированы, не определена ответственность участников проектной деятельности за соблюдением установленных полномочий, периодичность проведения качества подготовки и полноты содержания этого паспорта приоритетного проекта, не согласованность с субъектами. И вот здесь я хочу обратить внимание на следующее.

350 контрольных точек – 100 показателей, это помимо тех, которые есть в госпрограммах. И вот эти 350 и 100 должны каким-то образом отслеживаться. 214 соглашений заключено с субъектами Российской Федерации. При этом мы провели выборочный анализ этих соглашений. И, к сожалению, мы не видим вот этой взаимосвязи, которая должна прослеживаться. И в соглашениях, вообще говоря, никак не установлена привязка к тем контрольным точкам, которые установлены в паспортах этих проектов. И поэтому, просто на примере вчера взяли. Паспорт приоритетного проекта «Развития санитарной авиации». Установлено значение показателя. Доля лиц госпитализировано по экстренным показаниям в течение первых суток на 2017 год – 71%. Это средний показатель по всем субъектам.

В соглашениях плановое значение аналогичного показателя установлена значительно ниже. Калмыкия – 55,8, Хакассия – 59,3, Магаданская область – 60,2. Скажите, а как 71 то достигнут? Как это потом отследить? Как это потом со всем с этим срастить? И самое главное, что это практически везде. И субъектам Российской Федерации, наверное, не потому что они не хотят, а потому что особенно им никто не говорит, а что с этим делать и как впоследствии этот институт будет использован.

Я завершаю. Сейчас вы определили Дмитрию Анатольевичу 5 пилотных госпрограмм, которые с 2018 года и Антон Германович о них говорил, должны стать как бы пилотами для нового программного планирования. Но я еще раз хочу сказать. Я об этом говорила на совещании у Дмитрия Анатольевича, не полетят никуда эти государственные программы в том виде, в котором они сегодня есть. Они не гибкие, они забюрокраченные, они содержат огромное количество показателей. Они не вписываются в сегодняшнее нормативное взаимодействие с субъектами Российской Федерации. И если мы реально хотим внедрять проектное планирование и если мы хотим добиваться тех экономических показателей, которые генерируют экономический рост за счет бюджета, тогда мы должны принципиально по-другому на это посмотреть.

Свои соображения частично мы высказывали, готовы высказывать их еще эти соображения. Но очень важно понять. Я возвращаюсь к цифре 2,6 трлн. рублей. Нам все равно нужно искать источники закрытия с двух сторон этой цифры. Какие способы? Способы, конечно, это улучшение налогового администрирования, которое сейчас происходит в налоговой службе, и за счет этого возможное изменение конфигурации налоговой системы по соответствующим видам налогов в рамках того поручения, которое дал Президент.

Второе. Это работа по достаточно серьезному разграничению полномочий не только между субъектом Российской Федерации, но еще и государственные внебюджетные фонды, которые всегда выпадают из спектра внимания наших коллег. Это более эффективное планирование. Под эффективным планированием я понимаю не только то, о чем я сейчас сказала, но и то, что связано с институциональными изменениями в отдельных направлениях расходов, которые сегодня администрирует вся бюджетная система, а не только федеральный бюджет.