

СТРАТЕГИЯ РАЗВИТИЯ

УДК 336.14(470)

ББК 65.261.3(2Рос)

© Поварова А.И.

Счетная палата РФ: проект бюджета 2014–2016 гг. не позволит выполнить майские (2012 г.) указы Президента

В статье дается сравнительный анализ заключений Счетной палаты на законопроекты о федеральном бюджете, сделанных в 2013 и 2012 гг. Характеризуются особенности заключения на законопроект о федеральном бюджете на 2014–2016 гг. Выделяются критические замечания Счетной палаты РФ по этому законопроекту, в частности в отношении экономических и финансовых параметров, связанных с реализацией указов Президента РФ от 7 мая 2012 года.

Счетная палата РФ, проект федерального бюджета, экономические параметры, доходы и расходы, риски.



**Анна Ивановна
ПОВАРОВА**

старший научный сотрудник ИСЭРТ РАН
aip150663@yandex.ru

В соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации, законом «О Счетной палате Российской Федерации» и иными актами законодательства Российской Федерации Счетная палата РФ ежегодно готовит заключения на законопроект о федеральном бюджете на предстоящий и два последующих года.

14 октября 2013 года Счетная палата подготовила и направила федеральным органам власти заключение на законопроект о бюджете РФ на 2014–2016 гг. Нами изучено содержание данного документа и сделано его сопоставление с заключением, выполненным в 2012 году.

Сравнительный анализ основных тезисов заключений Счетной палаты РФ на законопроекты федерального бюджета на 2013–2015 и на 2014–2016 гг., показал, что замечания, высказанные главным контрольным органом страны, во многом идентичны.

Прежде всего, это касается таких аспектов бюджетной политики, как:

- наличие системных рисков исполнения бюджета, связанных с замедлением темпов роста российской экономики, возможными кризисными явлениями на мировых товарных и финансовых рынках, высокой зависимостью экономики и

бюджетной системы от внешнеэкономической конъюнктуры, ограниченностью внутренних финансовых ресурсов и недостаточным уровнем развития финансовой инфраструктуры;

- низкое качество макроэкономических прогнозов, что проявляется в существенных расхождениях динамики прогнозных и отчетных макроэкономических показателей за ряд лет;

- не реализованные Правительством РФ отдельные положения Бюджетного послания Президента;

- имеющиеся риски неисполнения указов Президента от 07.05.2012 г., на которые указывает негативная динамика отдельных целевых показателей, характеризующих состояние экономики (производительность труда, инвестиции в основной капитал);

- не обоснованные соответствующими расчетами доходы, составляющие ежегодно более 400 млрд. рублей, или около 3% суммы прогнозируемых доходов, что снижает прозрачность бюджета и превышает показатели предыдущего бюджетного цикла;

- рост процентных платежей, превышающих многие важные направления финансирования;

- отсутствие прогнозирования долгой устойчивости РФ;

- необеспечение требуемого финансирования на реализацию федеральных целевых программ;

- ежегодное сокращение бюджетных средств на реализацию адресной инвестиционной программы, что сопровождается адекватным уменьшением вводимых в эксплуатацию объектов (с 11,6% подлежащих вводу за 8 месяцев 2012 г. до 1,8% за аналогичный период 2013 г.);

- сохранение рисков в обеспечении устойчивости территориальных бюджетов,

связанных с растущим объемом долговых обязательств субъектов РФ и ежегодным сокращением межбюджетных трансфертов.

Вместе с тем нельзя не обратить внимание на принципиально новые моменты, содержащиеся в заключении на законопроект о бюджете на 2014–2016 гг.

1. Впервые Счетная палата пришла к выводу, что **прогнозы, на основе которых верстается бюджет, недостаточно достоверны и надежны.**

«Динамика макроэкономических показателей, данная в прогнозе, не соответствует динамике соответствующих показателей ни в одном из сценариев, приведенных в прогнозе долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2030 г.», — пишется в заключении.

2. **Счетная палата сомневается в достижении запланированных параметров внутренних заимствований и доходов от приватизации.** В 2012 г. на внутреннем рынке было привлечено лишь 911,9 млрд. руб., или 69,6% прогнозируемого объема, а поступления от приватизации составили 43,9 млрд. руб., или 74,7%. Исполнение за 8 месяцев 2013 г. по заимствованиям на внутреннем финансовом рынке составит 42,8% и по поступлению средств от приватизации — 38,7%. Можно заключить, что в случае недопоступления средств от приватизации правительству необходимо будет искать дополнительные источники с целью покрытия дефицита в 2014–2016 гг.

3. У аудиторов Счетной палаты **вызывает обеспокоенность рост внешнего госдолга России:** за 2012 г. он увеличился с 28,3 до 31,6% ВВП, за девять месяцев 2013 г. — до 33,5% ВВП. Это соответствует уже средней степени риска, в то время как в 2011 г. значение данного показателя составляло около 29% и соответствовало низкой степени риска в системе оценки МВФ.

4. Более подробно, чем в предыдущем заключении, **перечислены недоработки отдельных положений Бюджетного послания**, в частности:

✓ не утверждена долгосрочная бюджетная стратегия до 2030 г.;

✓ не внесены изменения в Налоговый кодекс в части регулирования налогообложения недвижимости;

✓ не сформирована полноценная система госпрограмм, позволяющая с помощью комплекса взаимосвязанных мероприятий и межотраслевого взаимодействия достигать поставленных целей и решать стратегические задачи социально-экономического развития. Структура, состав и содержание большинства госпрограмм нуждаются в доработке. Переход к программно-целевому бюджетированию на данном этапе в большинстве госпрограмм подменен финансированием от достигнутого, и большинство сформированных программ в значительной степени являются набором расходных требований, недостаточно подкрепленных обоснованными целями, задачами, показателями¹;

✓ не решена задача консолидации субсидий, выделяемых региональным бюджетам, и передачи достоверной информации регионам об объемах межбюджетных трансфертов до начала формирования территориальных бюджетов.

¹ Из тезисов выступления председателя Счетной палаты РФ Т.А. Голиковой на парламентских слушаниях по проекту федерального бюджета на 2014–2016 гг. (08.10.2013 г.): «Сегодня параметры бюджета существуют сами по себе, государственные программы и их паспорта, которые сопровождают как дополнительные материалы проект бюджета на 2014–2016 годы, существуют самостоятельно и никаким образом не пересекаются. Да, Антон Германович Силуанов говорил о том, что эти программы в установленный срок (срок – 29 октября) должны быть доработаны, но тем не менее объем их доработки настолько велик (поскольку они не соответствуют ни показателям, которые в них заявлены, ни бюджетным ассигнованиям, которые на них предполагается потратить в бюджете 2014–2016 годов), что сегодняшним периодом – одним месяцем, скорее всего, полностью закрыть недочеты государственных программ не удастся».

5. **Дана оценка выпадающих доходов федерального бюджета в случае изменения макроэкономических показателей**: от уплаты налога на прибыль – 380,1 млрд. руб.; НДС – 2142,6 млрд. руб.; экспортных пошлин – 71,9 млрд. руб. Всего бюджет рискует недополучить 2,6 трлн. руб.

6. Подчеркнуто, что **в представленном законопроекте не приведена оценка влияния на объем поступлений доходов от уплаты налога на прибыль организаций особого порядка исчисления данного налога консолидированными группами налогоплательщиков** (на наш взгляд, причины понятны: уже первый год работы КГН показал неэффективность данного института).

7. Более полно представлен раздел заключения, посвященный субфедеральным бюджетам. Обращается внимание на **изменение структуры государственного долга регионов в сторону увеличения кредитов**, полученных у коммерческих банков (за 2011–2012 гг. доля заимствований выросла с 25,6 до 32,4%). В дальнейшем это может отрицательно повлиять на устойчивость не только бюджетной, но и банковской системы.

Количество субсидий регионам сокращается на 10 против уровня 2013 г. (с 93 до 83). И **только по 10 субсидиям есть распределение в разрезе субъектов РФ. По остальным распределения нет**, что, безусловно, отразится на качестве формирования территориальных бюджетов.

8. **Высказаны претензии к методологии формирования федерального бюджета**: не разработаны методические указания по расчету доходов; не внесены изменения в бюджетную классификацию с точки зрения отражения программных расходов²;

² Из тезисов выступления председателя Счетной палаты РФ Т.А. Голиковой на парламентских слушаниях по проекту федерального бюджета на 2014–2016 гг. (08.10.2013 г.): «К сожалению, на сегодняшний день та бюджетная классификация, которая применена в отношении государственных программ, не получилась. Для неспециалистов сопоставление показателей 2014, 2015 и 2016 годов с показателями 2013 года практически невозможно».

не утверждены целевые показатели оценки результативности предоставления единой субвенции регионам. Все это снижает прозрачность бюджета.

Правительством РФ проигнорированы неоднократные рекомендации Счетной палаты о необходимости подготовки ком-

плекса конкретных мер, направленных на развитие доходного потенциала бюджетной системы страны.

В приложении к настоящей статье представлено сравнение заключений Счетной палаты на законопроекты о федеральном бюджете на 2013–2015 и 2014–2016 гг.

Приложение

Сравнение основных тезисов заключений Счетной палаты РФ на законопроекты федерального бюджета

Заключение на проект бюджета на 2013–2015 гг.	Заключение на проект бюджета на 2014–2016 гг.
<p>Прогнозируемые объемы инвестиций в основной капитал могут оказаться недостаточными для решения поставленных Президентом Российской Федерации задач по модернизации, техническому перевооружению и переводу экономики на инновационный путь развития. Основные производственные фонды в значительной степени физически устарели, а процесс их обновления идет крайне медленно. При этом большая часть инвестиций направляется не в высокотехнологичные виды деятельности, а в отрасли, связанные с производством товаров с низким удельным весом добавленной стоимости.</p>	<p>Прогнозируемые объемы инвестиций в основной капитал недостаточны для решения поставленных Президентом Российской Федерации задач по модернизации, техническому перевооружению экономики и ее переводу на инновационный путь развития. Принимая во внимание состояние основных производственных фондов, необходимо подчеркнуть, что недостаточные объемы и эффективность инвестиций в основной капитал снижают темпы совершенствования структуры экономики, роста производительности труда и не позволяют преодолеть сырьевую направленность экспорта.</p>
<p>Сравнительный анализ динамики макроэкономических показателей, сложившейся за последние годы, показывает их существенное отклонение от прогнозируемых значений.</p>	<p>Сравнительный анализ динамики прогнозных и отчетных макроэкономических показателей за ряд лет указывает на существенные расхождения их значений, что свидетельствует о недостаточной степени достоверности и надежности разрабатываемых прогнозов.</p>
<p>Сопоставление прогнозов Правительства Российской Федерации и ведущих международных экономических организаций свидетельствует о том, что позиции России относительно экономически развитых стран по важнейшим макроэкономическим параметрам в ближайшей перспективе качественно не улучшатся. Кроме того, Россия заметно уступает по динамике макроэкономических показателей ряду развивающихся стран, в том числе и некоторым странам СНГ.</p>	<p>Сопоставление прогнозов Правительства Российской Федерации и ведущих международных экономических организаций свидетельствует о том, что позиции России относительно экономически развитых стран по важнейшим макроэкономическим параметрам в ближайшей перспективе качественно не улучшатся. Более того, динамика макроэкономических показателей, характеризующих социально-экономическое развитие Российской Федерации, заметно уступает динамике соответствующих показателей ряда развивающихся стран, в том числе некоторых стран СНГ.</p>
<p>Вместе с тем при формировании проекта федерального бюджета на 2013 год и на плановый период 2014 и 2015 годов не завершена работа по реализации отдельных положений Бюджетного послания (по данным на 1 октября 2012 года).</p>	<p>Вместе с тем при формировании проекта бюджета не завершена работа по реализации отдельных положений Бюджетного послания (по данным на 1 октября 2013 года).</p>
<p>Правительством Российской Федерации, федеральными и региональными органами исполнительной власти проводилась работа по выполнению указов Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года. Вместе с тем по отдельным макроэкономическим показателям (доля инвестиций в основной капитал в объеме ВВП и темпы роста производительности труда) достижение установленных Президентом Российской Федерации параметров на долгосрочную перспективу представляется затруднительным.</p>	<p>Правительством Российской Федерации, федеральными и региональными органами исполнительной власти проводилась работа по выполнению указов Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года. Вместе с тем прогнозируемая на период 2014–2016 годов динамика отдельных целевых показателей, например, характеризующих состояние экономики (производительность труда, инвестиции в основной капитал), позволяет сделать вывод о рисках их недостижения в установленные сроки.</p>
<p>В составе материалов к законопроекту не представлены расчеты по доходам, доля которых составляет в 2013 году 2,8% суммы прогнозируемых доходов федерального бюджета, в 2014 году – 2,7%, в 2015 году – 2,6%.</p>	<p>В материалах и документах, направленных одновременно с законопроектом, не представлены расчеты по доходам, которые составляют ежегодно более 400 млрд. рублей, или около 3% суммы прогнозируемых доходов, что снижает прозрачность бюджета и превышает показатели предыдущего бюджетного цикла.</p>

Продолжение таблицы

<p>Основные риски исполнения доходов федерального бюджета в 2013–2015 годах в прогнозируемых объемах связаны с возможным снижением бюджетных доходов в связи с более низкими ценами на нефть марки «Юралс» и нефтепродукты по сравнению с предусмотренными в прогнозе.</p>	<p>Существуют риски непоступления в федеральный бюджет ряда доходов, в том числе доходов от уплаты налога на прибыль (380,1 млрд. рублей в 2014 году), НДС на товары (работы, услуги), реализуемые на территории Российской Федерации (2 142,6 млрд. рублей), в случае изменения параметров ВВП и других макроэкономических показателей; экспортных пошлин на нефть и нефтепродукты, поставляемые в Республику Казахстан и Республику Беларусь, в случае неурегулирования вопроса с беспошлинными поставками российской нефти государствам Таможенного союза (71,9 млрд. рублей). Риски непоступления доходов в прогнозируемых объемах также связаны с, возможно, более низкими ценами на нефть марки «Юралс», нефтепродукты и природный газ по сравнению с предусмотренными в прогнозе, недостижением прогнозируемых объемов ВВП и экспорта товаров.</p>
<p>Объем расходов на погашение и обслуживание государственного долга в процентах к общему объему заимствований (коэффициент покрытия) составит в 2013 году 87,5%, в 2014 году – 91,9%.</p>	<p>Объем расходов на погашение и обслуживание государственного долга в процентах к общему объему заимствований (коэффициент покрытия) составит в 2014 году 81%, в 2015 году – 79,7%, в 2016 году – 75,1%.</p>
<p>Государственный внутренний долг по государственным гарантиям в 2015 году увеличится по сравнению с 2012 годом на 1,6 трлн. рублей, или в 2,5 раза, и составит 2,7 трлн. рублей; государственный внешний долг по государственным гарантиям – в 1,8 раза и составит 30,4 млрд. долларов США (1 024,5 млрд. рублей).</p>	<p>Государственный внутренний долг по государственным гарантиям в национальной валюте в 2016 году увеличится по сравнению с 2013 годом на 63,8%, государственный внешний долг по государственным гарантиям в иностранной валюте – на 33%.</p>
<p>Расходы на обслуживание государственного долга увеличатся с 383,3 млрд. рублей в 2012 году до 508,0 млрд. рублей в 2015 году. Указанные расходы существенно превысят общий объем бюджетных ассигнований, которые будут направлены в 2015 году на жилищно-коммунальное хозяйство, охрану окружающей среды, культуру и кинематографию, физическую культуру и спорт, средства массовой информации (327,6 млрд. рублей), здравоохранение (373,1 млрд. рублей), и сопоставимы с расходами на образование (591,9 млрд. рублей).</p>	<p>Расходы на обслуживание государственного долга увеличатся с 408,4 млрд. рублей в 2013 году до 568,6 млрд. рублей в 2016 году (в 1,4 раза) и существенно превысят общий объем бюджетных ассигнований, которые будут направлены в 2016 году на жилищно-коммунальное хозяйство, охрану окружающей среды, культуру и кинематографию, физическую культуру и спорт, средства массовой информации, а также на здравоохранение.</p>
<p>Сложившийся объем совокупной долговой нагрузки требует постоянного мониторинга, анализа и оценки возможных рисков, связанных с ростом задолженности, в связи с чем необходимо установить механизм оперативного влияния на заемную политику корпоративного сектора, в том числе порядок принятия государственными корпорациями решений о заимствованиях в иностранной валюте.</p>	<p>Ожидаемое в ближайшие годы дальнейшее увеличение объемов заимствований обуславливает необходимость реальной оценки и прогнозирования долговой устойчивости Российской Федерации, осуществления мониторинга всех видов долга и требует более значительного влияния Правительства Российской Федерации на заемную политику корпоративного сектора.</p>
<p>В перечне ФЦП, включенных в законопроект на 2013 год, в 26 программах из 50-ти (46,4% общего количества) объемы бюджетных ассигнований не соответствуют объемам финансирования, предусмотренным паспортами программ. Несмотря на неполное использование выделенных бюджетных средств по отдельным ФЦП в 2011 году, недостижение целевых индикаторов, низкое освоение средств в истекшем периоде 2012 года, законопроект предусматривается увеличение ассигнований на 2013–2015 годы по этим программам.</p>	<p>На 2014 год практически во всех ФЦП (в 45 из 46) объемы бюджетных ассигнований не соответствуют объемам финансирования, предусмотренным в паспортах ФЦП, и значительно ниже уровня прошлых лет. Несмотря на неполное использование выделенных на ФЦП бюджетных средств в 2012 году, недостижение целевых индикаторов, низкое освоение средств в истекшем периоде 2013 года, законопроект по отдельным программам предусматривается увеличение бюджетных ассигнований на 2014–2016 годы.</p>
<p>Расходы федерального бюджета на Федеральную адресную инвестиционную программу в 2013 году предусмотрены в объеме 854,3 млрд. рублей, что ниже уровня предыдущего года на 55,5 млрд. рублей, или на 6,1%, в 2014 году – 749,0 млрд. рублей, в 2015 году – 781,1 млрд. рублей. Доля ФАИП в общем объеме ведомственной структуры расходов федерального бюджета снижается с 7,4% в 2013 году до 6,4% в 2014 и 2015 годах. За 8 месяцев 2012 года, по данным Минэкономразвития России, из 1387 объектов, подлежащих к вводу, введен в эксплуатацию 161 объект, или 11,6%.</p>	<p>Расходы федерального бюджета на ФАИП в 2014 году по сравнению с предыдущим годом снижаются на 11,3%, в 2015 году увеличиваются на 9,4%, в 2016 году предусмотрено снижение на 12,1%. Доля ФАИП в общем объеме расходов федерального бюджета снижается с 6,8% в 2014 году до 6,1% в 2016 году. За 8 месяцев 2013 года, по данным Минэкономразвития России, из 978 объектов, подлежащих вводу, введено в эксплуатацию 18 объектов, или 1,8%.</p>

Окончание таблицы

<p>Риски в обеспечении устойчивости региональных и местных бюджетов, связанные с существенным объемом долговых обязательств, сохраняются. Объем общего долга бюджетов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, по данным Минфина России, на 1 августа 2012 года составил 1 319,25 млрд. рублей (по сравнению с докризисным 2008 годом увеличился в 1,9 раза), в том числе государственный долг субъектов Российской Федерации – 1 111,1 млрд. рублей (в 1,85 раза).</p>	<p>Сохраняются риски в обеспечении устойчивости региональных и местных бюджетов, связанные с существенным объемом долговых обязательств. Объем общего долга бюджетов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований на 1 августа 2013 года составил 1 599,9 млрд. рублей (по сравнению с 2008 годом увеличился в 2,3 раза), в том числе государственный долг субъектов Российской Федерации – 1 352,9 млрд. рублей (в 2,3 раза). При этом в 2012 году более чем у трети регионов указанный долг превысил 50% объема дохода регионального бюджета без учета межбюджетных поступлений.</p>
<p>В 2013–2015 годах сохранится существенная нагрузка на региональные и местные бюджеты по возврату ранее предоставленных бюджетных кредитов. Общая сумма возврата по бюджетным кредитам составляет 400,3 млрд. рублей.</p>	<p>В 2014–2016 годах сохранится существенная нагрузка на региональные и местные бюджеты по возврату ранее предоставленных бюджетных кредитов. Общая сумма возврата по бюджетным кредитам за три года составляет 341,2 млрд. рублей.</p>
<p>Рост доходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации обеспечивается за счет увеличения поступлений налоговых и неналоговых доходов при одновременном сокращении объема межбюджетных трансфертов, предоставляемых федеральным бюджетом. В 2015 году объем указанных межбюджетных трансфертов по сравнению с 2012 годом сократится на 14,9%.</p>	<p>Рост доходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации обеспечивается за счет увеличения поступлений налоговых и неналоговых доходов при одновременном сокращении объема межбюджетных трансфертов, предоставляемых федеральным бюджетом. В 2016 году объем указанных межбюджетных трансфертов по сравнению с 2013 годом сократится на 6,1%, а в виде финансовой помощи (без учета субвенций) – на 15,2%.</p>
<p>Межбюджетные трансферты в общих доходах бюджета ПФР в 2013 году составят 46,7% (в 2012 году – 49,4%), в 2014 году – 44,7% и в 2015 году – 45,1%, что свидетельствует о сохранении на достаточно высоком уровне зависимости бюджета ПФР от бюджетных ассигнований из федерального бюджета.</p>	<p>Доля межбюджетных трансфертов в общих доходах бюджета ПФР в 2014 году составит 38,9%, в 2015 и в 2016 годах – 41,2% (в 2012 году – 49,4%, в 2013 году – 46,8%), что свидетельствует о сохранении на достаточно высоком уровне зависимости бюджета ПФР от бюджетных ассигнований из федерального бюджета.</p>
<p>По мнению Счетной палаты, назрела необходимость подготовки комплекса мер по развитию доходного потенциала бюджетной системы Российской Федерации в объемах, позволяющих обеспечить долгосрочную сбалансированность и устойчивость бюджетной системы.</p>	<p>По мнению Счетной палаты, назрела необходимость подготовки комплекса мер по развитию доходного потенциала бюджетной системы Российской Федерации в объемах, позволяющих обеспечить долгосрочную сбалансированность и устойчивость бюджетной системы.</p>