

Комментарии о Государстве и Бизнесе

Кто против повышения эффективности бюджетных расходов?

Обсуждение очередной бюджетной реформы, реализация которой запланирована на 2011-2012 гг., выходит на финишную прямую. Основным элементом реформы, проталкиваемой Минфином, является переход с 2012 года к программно-целевой структуре расходов федерального бюджета. Отныне в бюджетном планировании появятся «Государственная программа Российской Федерации» (Программы) и «подпрограмма государственной программы» (Подпрограмма), и практически все расходы федерального бюджета (по оценкам экспертов – до 90%) будут планироваться в разбивке по программам. Каждое федеральное министерство должно быть ответственным за одну или несколько программ, а цели, индикаторы, задачи Программ должны быть гармонизированы с Концепцией долгосрочного развития (КДР) и Основными направлениями деятельности правительства (ОНДП). Раньше эти документы принимались независимо от бюджета и как бы подвисали в воздухе, но теперь – «будьте любезны все исполнить». Если удастся всё согласовать, в чём у нас есть большие сомнения.

Намечаемый резкий переход к программно-целевой структуре федерального бюджета вызывает возражения у многих федеральных органов власти и сомнения у экспертного сообщества, к которым мы присоединяемся. Так, в настоящее время программно-целевой подход при планировании федерального бюджета реализуется преимущественно в рамках ФЦП, составляющих около 10% от общего объема расходов. Куратором всех ФЦП является Минэкономразвития, одновременно выполняющее роль медиатора и арбитра между различными участниками ФЦП. При том, что ФЦП существуют более десяти лет, механизмы оценки их эффективности, мягко говоря, не отлажены, а Минфин постоянно отмечает низкое качество разработки многих ФЦП и низкий уровень финансовой дисциплины при их реализации. И вот в ситуации, когда механизмы реализации программных подходов в планировании бюджетных расходов далеки от совершенства, предлагается «тотальный переход» к Программам, с использованием вызывающих массу вопросов целей и критериев

содержащихся в КДР и ОНДП.

Мы считаем, что итогом новой бюджетной реформы может стать появление ГП и подпрограмм с весьма спорными целями и индикаторами их достижения. В искаженной системе координат эффективность бюджетных расходов вряд ли повысится, а федеральные органы исполнительной власти начнут дружно рапортовать об улучшении целевых индикаторов подпрограмм и программ. В результате, контроль над тем, что на самом деле происходит с расходами может быть легко потерян.

В этой связи нам кажется, что цель реформы состоит совершенно в другом. Похоже, что Правительство всерьез решило попытаться реализовать идею, заложенную в закон о федеральном бюджете на 2010 год и на плановый период 2011-2012 годов, которая предполагает сокращение расходов федерального бюджета в реальном выражении примерно на 20% в течение 2011-2012 гг. При этом, структура расходов на этот период в законе не определена, а значит, попытка его реализации вызовет ожесточенное сопротивление всех министерств и ведомств. В структуре расходов федерального бюджета на 2010 год резко возросли трансферты пенсионному фонду, а также расходы на государственное управление, оборону, безопасность. «Балансировка» была произведена за счет снижения расходов на экономику, образование, здравоохранение и трансферты регионам. Вряд ли снижение расходов бюджета в 2011-2012 гг. будет произведено за счет госуправления, обороны или расходов на безопасность. Возможности для снижения трансферта Пенсионному фонду даже после повышения налогов являются ограниченными, если Правительство не хочет похоронить достигнутые завоевания в виде повышения уровня пенсионного обеспечения. Выходит, что необходимо и дальше снижать расходы на национальную экономику, трансферты регионам, возможно, снова под нож пойдут и расходы на здравоохранение и образование. Взять на себя такую ответственность перед выборами Правительство явно не захочет, а поэтому радикальное изменение структуры бюджета и бюджетной классификации сможет замутить воду и переложить ответственность на министерства и ведомства, которые, мол, не смогли правильно расставить приоритеты и распределить ресурсы.

И произойдет это уже после выборов – вот тогда и будем разбираться с целями, задачами и программами. Глядишь, к тому времени у Минфина новые идеи появятся.

Андрей Чернявский