



«Оптимизм правительства малопонятен».
Интервью Председателя Счетной палаты Российской Федерации
Т.А.Голиковой журналу "Огонек"

27 октября 2014 г.



Дума одобрила в первом чтении проект бюджета на три предстоящих года.

И хотя речь пока идет о концепции главного финансового документа страны, именно начальный этап разработки бюджета и вызвал больше всего вопросов

В основу бюджета лег излишне оптимистичный прогноз правительства. Теперь, не снижая расходы, можно, если цена на нефть не поднимется, и не свести бюджетные концы с концами. Но во властной вертикали сегодня, кажется, больше опасаются стать гонцами плохих вестей, нежели довести ситуацию до кризиса. О рисках нового бюджета «Огонек» спросил главу Счетной палаты Татьяну Голикову. Стоит напомнить, что именно Голикова многие годы была тем заместителем министра финансов, кто планировал бюджет и контролировал его исполнение.

- Татьяна Алексеевна, бюджет лучше верстать, исходя из завышенных экономических прогнозов, или наоборот?..

- Лучше, конечно, исходить из консервативного сценария развития.

- Почему же тогда сценарии правительства лгутся таким оптимизмом?

- Этот вопрос лучше задавать Минфину и Минэкономразвития. В правительстве убеждены, что в ближайшие три года следует ожидать относительной стабилизации геополитической обстановки, а в течение 2015 года отмены большинства санкций и ограничений, включая секторальные санкции. Но, на мой взгляд, отсутствие сценария, учитывающего сохранение в течение более года режима санкций, ограничивающих прежде всего возможности российских банков и компаний получать кредиты на Западе, серьезно увеличивает риски

бюджета. Экономика может оказаться не в полной мере готова к негативному сценарию развития со всеми вытекающими последствиями.

- Что хуже всего?

- Выделить что-либо одно сложно. В правительственном прогнозе речь идет об ускорении темпов роста ВВП до 1,2 процента в будущем году. При этом неясно, каким образом это будет достигнуто - механизмы и факторы роста не обоснованы. Учитывая тот факт, что есть риск не достигнуть заявленного уровня ВВП на текущий год - в 0,5 процента, планы на будущее имеют все шансы претерпеть серьезную корректировку. Кроме того, правительство делает ставку на рост инвестиций, прежде всего в ТЭК.

Но оптимизм тут малопонятен. Никто пока ограничения на поставки оборудования и технологий с Запада не отменил. Да и риск эффекта «карточного домика» никуда не делся: с учетом значимости такого сектора, как ТЭК, для российской экономики неполная реализация инвестпланов нефтегазовых компаний неизбежно скажется на замедлении темпов роста инвестиций в основные капиталы в целом по экономике. И, наконец, прогнозируемая цена на нефть марки «Юралс» - основа для расчета большей части доходов бюджета. В проекте она зафиксирована на уровне 100 долларов за баррель, но шансы на то, что она окажется ниже этого уровня, не так уж и малы.

Подтверждением этому - снижающаяся с августа цена. Одна из возможных причин - расширение использования технологии добычи сланцевых нефти и газа, а также активное развитие рынка сжиженного газа. Но сценария на случай падения цены на нефть ниже 90 долларов за баррель правительство пока не подготовило. Между тем, по расчетам Счетной палаты, при сохранении ее на уровне 88,4 доллара в оставшиеся месяцы среднегодовой показатель за 2014 год будет равен 102,8 доллара за баррель, что ниже зафиксированного в бюджете на 3 доллара. А потеря 1 доллара в цене нефти, как известно, влечет за собой недополучение бюджетом 70 млрд. рублей доходов.

- Правительство рассчитывает вернуть инфляцию на уровень 4 процента в худшем случае к 2017 году. Удастся?

- В определенной степени это зависит от слаженности действий Центробанка и правительства. Но шансы на то, что цифра окажется иной, конечно, есть. На уровне инфляции, например, может негативно отразиться и более существенное, чем прогнозируется, ослабление курса рубля по отношению к доллару. Добавим риски увеличения цен на продовольствие на внутреннем рынке из-за ограничения импорта сырья и продовольствия, не говоря уже о возможном их росте на мировом рынке. А в правительственном сценарии, на наш взгляд, недостаточно обосновано обратное утверждение - снижение роста потребительских цен к 2017 году почти в 2 раза. За счет чего это случится, не сказано. Что касается импортозамещения, то даже свободные производственные мощности страны не гарантируют, что все подвергшиеся ограничениям товары удастся заменить. Росту инфляции также может способствовать повышение тарифов на услуги

организаций ЖКХ и индексация тарифов естественных монополий. Сами видите - рисков немало.

- Но правительство обещало, что даже при падении цены на нефть бюджет исполнит. Каким образом?

- В условиях столь высокой неопределенности Минфин предложил два механизма гарантирования исполнения бюджета. Во-первых, в эти три года дополнительные нефтегазовые доходы, которые всегда направлялись в Резервный фонд, могут пойти на покрытие возможного недополучения не нефтегазовых доходов и источников финансирования дефицита бюджета. Кроме того, в нынешнем бюджете предусмотрен высокий уровень заимствований - и внутренних, и внешних. Но риск того, что в необходимых объемах и на приемлемых условиях средства привлечь не удастся, велик, равно как и не получить всего запланированного объема средств от приватизации. Поэтому Минфин и предложил норму, согласно которой на замещение недополученных источников финансирования дефицита он сможет потратить из Резервного фонда до 500 млрд. рублей. Это своего рода двойная страховка на случай любого срыва. Гарантия, что все спланированные расходы будут в полном объеме профинансированы.

- Кстати, о расходах... Их сокращения не предвидится?

- Нет, если речь идет о социальных выплатах, которые, например, вырастут с учетом индексации из-за инфляции. В структуре бюджета наибольший удельный вес занимают расходы на социальную политику и нацоборону - 47 и 9,4 процента соответственно. Так, например, материнский капитал будет увеличен в обязательном порядке, так же как и пенсии, единовременные денежные выплаты. Хотя правительство и пытается сэкономить, вводя мораторий на индексацию зарплат некоторым категориям бюджетников. Куда важнее, окажется ли инфляция такой, какая заложена в проект бюджета, - 5,5 процента? Ведь индексация будет идти, исходя из этой величины.

- Планируется и сокращение дефицитов региональных бюджетов...

- Ничего подобного! Такого от региональных бюджетов в 2015 году и не ждут. Надо быть реалистами: в этом году дефицит консолидированных бюджетов регионов в 2,4 раза превзойдет планировавшийся ранее уровень и составит 538,4 млрд. рублей. На 2015 год прогнозируется почти такой же уровень - 548 млрд. рублей. Проблема в том, что в качестве источников для погашения бюджетного дефицита у регионов правительство предполагает привлечь почти 400 млрд. рублей за счет коммерческих кредитов. Но на эти грабли мы уже неоднократно наступали, и один из рисков нынешней ситуации как раз и состоит в уровне уже имеющейся задолженности регионов перед коммерческими банками. В условиях такой закредитованности и высоких ставок по новым займам, мне кажется, подобные планы и прогнозы правительства выглядят не слишком реалистично.

- Мягко сказано. Но майские указы президента будут исполняться?

- Эти указы рассчитаны на длительный срок исполнения - тут не год и не два.

Динамика их реализации может быть разной в разные годы. Могу только сказать, что правительство предполагает замедление темпов роста индексации зарплат бюджетников, упомянутых в майских указах. В 2015 году темп роста индексации соответствует уровню инфляции - 5,5 процента. Это не значит, что будут правиться конечные показатели, зафиксированные в указах. Думаю, возможность наверстать упущенное при благоприятной экономической ситуации есть.

- «Налоговый маневр» Минфина поможет свести дебет с кредитом?

- Серьезных плюсов налоговые изменения, предложенные Минфином, федеральному бюджету не дадут. Иными словами, на исполнимость заложенных в нем расходов это никак не влияет. Зато может повлиять другое: впервые за много лет поправки в Налоговый кодекс внесены вместе с бюджетом. И уже в нем учтены. Госдума же должна гарантировать, что все решения будут приняты. Как это сделать, пока не знаю. Впрочем, первое чтение бюджета - это всегда принятие самой концепции и основных параметров бюджета, а также распределение доходов между уровнями бюджетной системы. И тут Думе следует проявить виртуозность, чтобы принимаемые ею правки в налоговые законы не изменили бы уже к тому времени принятых параметров бюджета. Скорее всего, поправки в Налоговый кодекс не останутся после прохождения думских чтений 100 процентов в том виде, как их внесло правительство.

- Вас не беспокоит растущее число засекреченных статей бюджета?

- Чем больше прозрачности, на мой взгляд, тем лучше. В проекте бюджета, по оценке Счетной палаты, 96,8 млрд. рублей зарезервированы без достаточных на то оснований. Это много - 34,5 процента всего объема средств федерального бюджета на 2015 год. Но я думаю, что увеличение резервирования отчасти станет понятным, когда бюджет пойдет на второе чтение и, по меньшей мере, часть этих расходов будет раскрыта. Уверена, что правительство, формируя бюджет в весьма жестких условиях, просто некоторые расходы не поставило на свои места.

- К какому бюджету - нынешнему или будущему - больше претензий?

- Они абсолютно разные, потому что условия их формирования отличаются. Год назад они точно были более благоприятными. Не то чтобы год назад все было безоблачно - были свои проблемы, часть которых удалось за год устранить. Но Счетная палата оценивает бюджет-2015 как более сложный с точки зрения заложенных в него рисков.

Татьяна Голикова, глава Счетной палаты РФ:

«В качестве источников для погашения бюджетного дефицита у регионов правительство предполагает привлечь почти 400 млрд. рублей за счет коммерческих кредитов. Но на эти грабли мы уже неоднократно наступали».