

ПЕТЕРБУРГСКИЙ МЕЖДУНАРОДНЫЙ ЭКОНОМИЧЕСКИЙ ФОРУМ
18–20 июня 2015

**МУЛЬТИПЛИКАТИВНЫЙ ЭФФЕКТ БЮДЖЕТНЫХ РАСХОДОВ НА
ЭКОНОМИКУ. ПРИОРИТЕТЫ, ВНУТРЕННИЕ РЕЗЕРВЫ И КОНТРОЛЬ**

Панельная сессия

18 июня 2015 — 17:00–18:15, Павильон 8, Конференц-зал 8.3

Санкт-Петербург, Россия
2015

Модератор:

Андрей Макаров, Председатель комитета Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации по бюджету и налогам

Выступающие:

Александр Бречалов, Сопредседатель Центрального штаба ОНФ; секретарь Общественной палаты Российской Федерации

Татьяна Голикова, Председатель, Счетная палата Российской Федерации

Козы-Корпеш Джанбурчин, Председатель, Счетный комитет по контролю за исполнением республиканского бюджета Республики Казахстан

Андрей Клепач, Заместитель председателя (главный экономист) — член правления, Государственная корпорация «Банк развития и внешнеэкономической деятельности (Внешэкономбанк)»

Антон Силуанов, Министр финансов Российской Федерации

Участники дискуссии:

Тсянг Вэй, Генеральный директор, Контрольно-ревизионное управление Китайской Народной Республики

Евсей Гурвич, Член Экономического совета при Президенте Российской Федерации

Ярослав Кузьминов, Ректор, Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики»

Владимир Мау, Ректор, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации

Амин Хоссейн Рахими, Президент, Высший аудиторский суд Исламской Республики Иран

Иван Романович, Первый заместитель председателя Комитета государственного контроля Республики Беларусь

Александр Соколов, Управляющий партнер, Deloitte

Валерий Хрипун, Председатель, Контрольно-счетная палата Ростовской области

А. Макаров:

Добрый вечер! Незаметно пролетел первый день Форума, и мы переходим к самому главному, о чем говорилось сегодня, — к контролю. У нас в стране контроль часто опаздывает, и мы просим прощения у всех собравшихся за несколько минут задержки.

Позвольте представить тех, кто находится на сцене. У нас фантастическая панель. Слово «панель» в данном случае представляет огромный интерес. Это люди, непосредственно участвующие в выработке важнейших решений, — люди, которые могут рассказать о том, что и как надо сделать для того, чтобы реально решались проблемы, о которых шла речь сегодня, в первой половине дня. Начну с себя. Моя функция в данном случае сводится к тому, чтобы не мешать умным людям, собравшимся на сцене, донести до вас свои мысли. Позвольте представить вам этих людей.

Татьяна Алексеевна Голикова. Все ее знают, и я сразу хочу сказать, что это фантастическое решение, когда контроль за всеми мужчинами в Правительстве, в том числе и за Антоном Германовичем Силуановым, с которым они долгие годы сидели в одном кабинете, возложен на очаровательную и умную женщину. Я помню Татьяну Алексеевну с первой Государственной Думы: она всегда держала в голове все цифры нашего бюджета. Думаю, мало кто может этим похвастаться.

Далее представление пойдет не по порядку. Начну с Антона Германовича Силуанова, поскольку больше всего мне приходится работать с ним. Главное его достоинство заключается в том, что он вышел из одного кабинета с Татьяной Алексеевной Голиковой. Сегодня им вновь приходится работать вместе. Мы прекрасно понимаем, что это человек, которому приходится на деле понять всю прелесть формулировки «не приведи бог жить в эпоху перемен». Всем понятно, как трудно быть министром финансов в период перемен, в момент кризиса.

Председатель Счетного комитета по контролю за исполнением республиканского бюджета Республики Казахстан Козы-Корпеш Джанбурчин. Мы с восхищением и даже с некоторой завистью узнаем о тех мерах, которые президент Назарбаев предложил для изменения экономики страны. Для нас чрезвычайно важно Ваше мнение о том, какова роль контрольных органов, как Вы видите развитие экономики в новых условиях. Александр Бречалов. Общественная палата России неожиданно стала фактом, с которым приходится считаться. Нам важно знать мнение руководителя этой палаты по вопросам контроля за эффективностью расходования бюджетных средств.

Не могу не сказать несколько слов об Андрее Клепаче. Андрей Николаевич — это человек, который всегда вызывал серьезные беспорядки своими прогнозами, но, поскольку самым большим недостатком его прогнозов было то, что они слишком часто сбывались, все были готовы мириться с этими беспорядками. Андрей Николаевич покинул Министерство экономики, где был основным возмутителем спокойствия, и сегодня сможет рассказать нам о своем мнении с позиции не только государственной службы, но и бизнеса. Наверное, на этой сцене должно было оказаться намного больше людей. Здесь сидят наши коллеги из Китая, из Ирана. Мы обязательно их послушаем.

Ярослав Кузьминов. Наверное, ему как никому другому подходит говорить об эффективности бюджетных расходов, потому что Высшую школу экономики — пожалуй, лучшее учебное заведение страны — он создавал совсем не на бюджетные деньги. Он действительно может рассказать о том, что надо сделать, чтобы средства работали эффективно. Также здесь присутствуют Евсей Томович Гурвич, Владимир Мау и много других наших коллег. Только перечисление их заняло бы все время нашей панели.

Теперь скажу несколько слов о том, что имеет смысл обсудить. Тема уже заявлена: «Мультипликативный эффект бюджетных расходов на экономику.

Приоритеты, внутренние резервы и контроль». Об этом можно было бы говорить гораздо дольше, чем час и 15 минут, которые у нас запланированы. Об этом можно было бы говорить годы, но давайте попробуем сосредоточиться на трех важнейших аспектах. Во-первых, это мультипликативный эффект различных направлений государственной поддержки экономики; во-вторых, программно-целевые методы развития бюджетного планирования как инструмента повышения эффективности бюджетных расходов. Антон Германович наверняка будет говорить о том, что это одно из основных средств, хотя я уверен, что он коснется всех вопросов. Участь Минфина сегодня — отвечать за всё. Третий аспект: аудит бюджета как инструмент выявления внутренних резервов государства и выбора приоритетных направлений расходов в период снижения темпов экономического роста. Взяв за основу эти три темы, мы могли бы перейти к дискуссии.

На этом я замолкаю. Татьяна Алексеевна Голикова только что любезно напомнила мне, что сначала надо что-то сделать, а уже потом контролировать. Руководствуясь этой мыслью, первое слово я предоставляю Антону Германовичу Силуанову. Итак, мультипликативный эффект, программно-целевой метод, а главное, что дальше? Именно об этом сегодня шла дискуссия на Форуме.

А. Силуанов:

Спасибо за представление, Андрей Михайлович. Мы с Татьяной Алексеевной действительно вышли из одной шинели, нас многое связывает, у нас одна ментальность при подходе к решению тех или иных вопросов, что представляется очень важным.

Бюджет и экономика связаны между собой не только расходами. Здесь и вопросы налоговой политики, и источники финансирования дефицита — то, как мы действуем на внутреннем финансовом рынке, — и, конечно,

расходы. Как расходы влияют на экономику? Многие думают, что чем больше мы потратим субсидий, чем больше осуществим инвестиций, тем лучше для экономики. Это первое впечатление. На самом деле это не так. Бюджет действительно влияет на экономику эффективностью затрат. Речь идет не только об инвестициях, но и о вложениях в так называемый человеческий капитал. Расходы на образование, здравоохранение — это вложения в экономику. Следует только помнить об эффективности. Ведь можно вкладывать в человеческий капитал, закупать дорогое медицинское оборудование — и не пользоваться им; вкладывать большие деньги в образование — и выпускать специалистов, которые не будут работать по специальности, а пойдут работать в совершенно других отраслях. Вопрос в том, насколько эффективны такие вложения и как мы их должны контролировать. Мы сформулировали показатели эффективности реализации средств. Один из методов ее повышения — это госпрограммы. Вы скажете: госпрограммы — придумка Министерства финансов, они не заработали. Действительно, мы находимся на начальном этапе реализации госпрограмм, но они позволяют нам повышать эффективность расходов и делать аудит этих вложений. Вопрос в том, есть ли у нас такие резервы. Несомненно, есть.

Еще раз проведу классификацию: есть расходы на человеческий капитал и есть инфраструктурные расходы. Нельзя замыкаться на качестве инфраструктурных расходов. Они, конечно, напрямую влияют на сегодняшнюю экономику, на ее ближайшее будущее. Они ее стимулируют. Проведи дорогу в чистое поле — и завтра там будет развиваться бизнес. Это прямое участие бюджета в развитии экономики. В этом отношении влияние бюджетных расходов на экономику является непосредственным, буквально по всем позициям. Например, текущие расходы на заработную плату влияют на потребительский спрос и в конечном счете — на государственный спрос.

Влияют на экономику и вложения в человеческий капитал, в инфраструктуру. Важно определить приоритеты, особенно в нынешней ситуации. Следует исходить из того, насколько те или иные расходы влияют на экономический рост. В бюджет необходимо внести серьезные структурные изменения, потому что сегодня он перекошен в сторону текущих расходов, особенно после кризиса 2008—2009 годов: мы подняли заработные платы, подняли пенсии, потеснив тем самым инфраструктурные расходы. Действуя в этом направлении и дальше, мы ухудшим структуру бюджета. Она полностью перестанет стимулировать рост экономики. Нельзя забывать, что чем больше ресурсов мы перераспределяем через бюджет, тем меньше их остается в экономике, а наш главный источник роста — это частные инвестиции. Бюджет не должен перераспределять большую часть ВВП, направляя средства на текущие расходы, которые дают меньший мультипликативный эффект для развития экономики. Если можно, я на этом закончу.

А. Макаров:

Можно, вам всё можно. Вы знаете, сейчас во мне борются два человека: председатель комитета по бюджету и телевизионный ведущий. Как председатель комитета по бюджету, я понимаю, что перебивать министра финансов себе дороже. Как телевизионный ведущий, я осознаю, что нельзя сводить наше обсуждение к череде выступлений. Признаюсь, что первого докладчика я не перебивал просто из страха. У Антона Германовича удивительная способность: он понижает тембр голоса, и в этот момент кажется, что он закончил свою мысль. Но министру финансов всегда есть что сказать, и он этой возможностью пользуется — продолжает говорить дальше.

У меня просьба ко всем коллегам: давайте попробуем укладываться в три минуты, чтобы наша встреча приобрела характер дискуссии, а не превратилась в последовательность монологов.

Андрей Николаевич, теперь слово Вам. Я помню Ваши дискуссии с Министерством финансов и полагаю, что Вы сейчас оживите ситуацию. Антон Германович сформулировал вопросы, а Вы, как я предполагаю, знаете на них ответы.

А. Клепач:

Ответа на все вопросы у меня, к сожалению, нет, но у меня есть понимание той развилки, о которой сказал Антон Германович. На мой взгляд, она очень серьезна. Мы много говорили о структурном маневре. Он был отражен в таких документах, как «Концепция долгосрочного социально-экономического развития до 2020 года». Ее никто не отменял, но и вспоминать не любят. Это научный документ, одной из идей которого является структурный маневр в сторону человеческого капитала, образования, здравоохранения. Были и конкретные расчеты оптимального удельного веса этих статей и в бюджете, и в ВВП. В результате нынешнего кризиса и всей политики, которая проводится с 2008 года, все получилось с точностью до наоборот. Мы сэкономили на человеческом капитале (особенно в части научного блока), на здравоохранении в меньшей степени, серьезно — на образовании и на транспорте.

Возьмем 2015—2016 год: федеральная транспортная программа занимает около 1% ВВП, а по предыдущим версиям документа должно было быть примерно 1,5—1,7% только в части федерального бюджета. По здравоохранению недофинансирование связано в основном не с федеральным бюджетом, но если мы возьмем образование, то отклонение от программ, которые были озвучены всего год назад, составит около 40%. Во всех других сферах таких огромных разрывов нет, поэтому возникает

вопрос: разве у нас были неправильные приоритеты? Мы не в состоянии обеспечить качество человеческого капитала и дорог, а значит, будем жить без них? Или надо перестраивать бюджетную конструкцию, идти на большой дефицит бюджета, но все-таки выполнять эти планы? Они же могут играть и антикризисную роль. Это выражается не только в темпах роста ВВП. Множество расчетов подтверждает, что определенный рост ВВП это дает, но куда важнее качественные параметры жизни, экономики и ее конкурентоспособности. Надо либо признать, что мы не хотим и не будем выполнять этот структурный маневр, откладываем его ближе к 2017 году, либо выполнять его, но тогда искать способы это сделать.

А. Макаров:

Поскольку Вы недобрали целую минуту и 20 секунд, я сразу задам вопрос: когда Вы говорите «мы не хотим», кого Вы имеете в виду?

А. Клепач:

Хотя я не работаю сейчас в Правительстве, я все равно несу моральную ответственность за то, как составлялись планы, и за то, почему они не выполняются. Теперь я работаю во «Внешэкономбанке», и этот институт развития тоже играет существенную роль. Правительство стало более активно использовать потенциал институтов развития: через них вкладывают средства в Фонд национального благосостояния. Здесь у нас есть еще много резервов. Когда мы говорим об эффективности бюджетных расходов, столь же высокая планка должна применяться и к эффективности квазибюджетных расходов, которые идут через институты развития. Они должны решать те же задачи, которые стоят перед государством и обществом в целом. Иной шкалы измерения у нас быть не может.

А. Макаров:

В данном случае эти слова относятся и к Татьяне Алексеевне Голиковой. У нас принят новый закон о Счетной палате. Все присутствующие знают, какой фантастической глубины достигают расследования и заключения, которые Счетная палата выдает сегодня в качестве результата своей работы. Татьяна Алексеевна, каково Ваше мнение по поводу услышанного?

Т. Голикова:

Первое, что я хочу сказать: наше мнение — это обратная сторона процесса. Мы оцениваем действия и решения, которые принимались Правительством, оцениваем правильность этих решений с точки зрения достижения эффективности бюджетных расходов на экономику. Мы можем определить, правильно ли были выбраны приоритеты.

Мы привыкли наращивать расходы. Нам привычнее и понятнее год от года иметь какой-то прирост и распределять эти средства. Занимаясь формированием бюджета, мы пытаемся поделить продукты прироста. Но сегодня мы находимся в принципиально иной ситуации: у нас другие экономические вызовы, и на первое место встает вопрос эффективности. Возможно, это потребует иной расстановки приоритетов.

Каждый раз, подходя к бюджету, мы решаем две очень сложные задачи. Первая — как относиться к социальным расходам. Антон Германович сказал, что мы их серьезно накопили. Есть эксперты, которые считают иначе. Они утверждают, что ничего мы не накопили, а, наоборот, недофинансируем. Мы решаем вопрос о том, нужно ли нам индексировать зарплаты и пенсии, нужно ли увеличивать расходы на здравоохранение и образование или следует оказать более ощутимую поддержку инвестициям. Развитие частных инвестиций — это правильный тренд, но не нужно забывать, что бюджетные решения являются неким сигналом для экономики: они позволяют понять отношение государства ко многим вопросам.

Давайте посмотрим на цифры. Цифры — вещь упрямая. Бюджет — это единственный источник бюджетных услуг в привычном для нас понимании. В 2014 году бюджет выделил на традиционные для нас государственные услуги 657 миллиардов рублей. Это много или мало? Бюджет по расходам — 15 триллионов рублей. Наверное, это мало, но давайте посмотрим на эффективность этих расходов с точки зрения приоритетов. На 1 января 2015 года 208 миллиардов рублей на такие бюджетные услуги, как здравоохранение, образование, культура, остались невостребованными. Почему? У нас всего хватает, а население удовлетворено услугами в сфере образования и здравоохранения? Из этих 208 миллиардов 83 миллиарда рублей — это неиспользованные средства на образование, здравоохранение и культуру. Разве это не приоритеты? Эти направления всегда были нашими абсолютными приоритетами, но мы не смотрим на них с обратной стороны — со стороны эффективности. Возможно, именно поэтому нам не удалось запустить государственные программы за один год. Тем не менее, просчитывая социальный и экономический эффект, который можно получить от этих программ, мы очень рассчитываем, что этот тренд будет продолжен. Нельзя отказываться от института государственных программ в условиях, когда необходимо повышать эффективность и экономично относиться к расходованию бюджетных средств.

Эффективны ли частные вложения, эффективны ли частно-государственные инвестиции? Недавно мы проанализировали, что произошло с государственными инвестициями в гражданские сферы в 2014 году. Мы обнаружили, что из числа объектов, которые должны были быть введены в 2014 году, 407 введены не были: это 52,7% от общего объема. Это свидетельствует о неэффективности нашего планирования, о нежелании работать, о действии субъективного фактора? Сейчас мы впервые вкладываем существенные средства Фонда национального благосостояния — 815 миллиардов рублей — в 11 инвестиционных

проектов. Средства уже пошли: более 300 миллиардов ушли в эти проекты. Нам поручено провести проверку средств бюджета, выделенных на эти инвестиционные проекты частно-государственного партнерства. Это дает нам возможность определиться и подсказать вам, что эффективнее: обычное бюджетное финансирование или партнерское взаимодействие с частным бизнесом.

А. Макаров:

Спасибо, Татьяна Алексеевна! Скажу откровенно: когда Государственная Дума принимала решение о выделении средств на эти проекты, меня, говоря образно, жаба душила. Просто взять и выделить на все эти проекты такие деньги? Стоит ли? Сейчас по глазам Антона Германовича я вижу, что он тоже не может молчать, он должен ответить и Татьяне Алексеевне, и Андрею Николаевичу. Антона Германовича жаба душила гораздо больше, чем меня.

А. Силуанов:

Бюджет нельзя измерять процентами ВВП или объемами денег. Его следует мерить ключевыми показателями, проектами, задачами. Ведь можно решить задачу за разные деньги, и наша задача заключается в том, чтобы с минимальными объемами получить максимальный эффект, а не говорить о том, один процент ВВП мы должны выделить или два. Нам надо решать первоочередные задачи, и постановка таких задач — главное дело правительства. Можно значительно сэкономить и улучшить структуру бюджета и качество бюджетных расходов. Например, сейчас мы перешли на заказы услуг бюджетных организаций, а стоимость этих услуг не установили, и говорим, что стоимость будет определяться той базой, которая создалась за последние годы. Но это же неправильно! Надо определить стоимость услуг, надо вынести заказ на конкурс и разобраться,

будет эту услугу оказывать государство или частная организация, и мы сэкономим огромное количество денег. Вот такие решения нам нужно принимать, а не мерить бюджет миллиардами и триллионами, которые надо направить в ту или иную отрасль. Таков мой месседж.

А. Макаров:

Эту дискуссию мы в Государственной Думе слышим уже много лет. Наконец-то появился консенсус. Интересно, как на нее смотрят наши друзья и коллеги. В данном случае мне хотелось бы предоставить слово Козы-Корпешу Джанбурчину, председателю Счетного комитета по контролю за исполнением республиканского бюджета Республики Казахстан. Неужели у вас всё так же?

Козы-Корпеш Джанбурчин:

Добрый день! Прежде всего я хочу сказать слова благодарности уважаемой Татьяне Алексеевне Голиковой, председателю Счетной палаты Российской Федерации, за приглашение на Петербургский экономический форум и за блестящую организацию сегодняшнего мероприятия. Андрей Михайлович, Вам спасибо за теплые слова, сказанные в адрес нашей страны, и за возможность высказаться по обсуждаемой теме.

Скажу несколько слов о роли аудита бюджета в решении стоящих перед страной проблем. Бюджет — это мощный инструмент государства для решения стоящих перед страной насущных социально-экономических проблем. Это инструмент, которым надо уметь пользоваться. Я согласен с госпожой Голиковой: мы должны оценивать, насколько эффективно и результативно используются бюджетные средства. В этом смысл аудита и контроля бюджета.

Мы в Казахстане еще не перешли на аудит бюджета, но собираемся. Мы сейчас больше осуществляем финансовый контроль бюджетного процесса.

Значение контроля, роль аудита бюджетного процесса будет возрастать. В Казахстане основная задача аудита бюджета, контроля бюджета — это профилактика выявления нарушений в процессе бюджетного управления финансовыми ресурсами. Это профилактика и выявление коррупционных рисков, выявление системных проблем в сфере государственного управления и выработка рекомендаций по их устранению. У нас в стране в процессе контроля бюджетного планирования основное внимание уделяется оценке эффективности использования бюджетных средств, освоения бюджетных средств, достижения результатов, которые были поставлены при формировании бюджета. В этой связи мы в первую очередь оцениваем исполнение поступлений в бюджет, то есть даем оценку эффективности таможенного и налогового администрирования. Оцениваем мы и эффективность использования бюджетных ресурсов государственными органами, особенно в процессе реализации государственных программ.

Большую роль у нас играет квазигосударственный сектор, который управляет большими государственными активами. Мы даем оценку эффективности использования этих средств. На основе деятельности органов финансового контроля и аудита вырабатываются конкретные рекомендации для принятия своевременных мер для решения задач, стоящих перед страной. Это позволяет оптимизировать управление финансовыми ресурсами и повысить эффективность.

А. Макаров:

Спасибо огромное! Есть две позиции: и Антон Германович, и Андрей Николаевич, и Татьяна Алексеевна говорили о программном методе, об эффективности бюджетных расходов, о мультипликативном эффекте, а наш коллега говорит о том, что надо контролировать. В этой связи очень хотелось бы услышать Александра Бречалова, человека, который стоял у

истоков известнейшего проекта — Объединенного народного фронта «За честные закупки». Александр, может быть, действительно, «воровать меньше надо»? Тогда и дискутировать о программном методе не понадобится?

А. Бречалов:

Спросить можно, Андрей Михайлович. Глядя на Вас, я все-таки убеждаюсь, что телевидение в Вас больше потеряло, чем Госдума приобрела. Учитывая количество уважаемых докладчиков на этой сессии, главной ценностью моего выступления будет краткость.

Я буду отталкиваться от тезиса Антона Германовича: если так, по-простому, оценивать эффективность бюджета, то во главу угла ставится показатель объема бюджетных средств, затраченных на выполнение этой задачи. На основании материалов и расследований, которые Общероссийский народный фронт осуществляет в рамках проекта «За честные закупки», мы приходим к выводу, что задачи, в общем, выполняются, но на их выполнение тратится слишком много средств. В послании Президента Федеральному Собранию говорилось о 5% экономии средств. Это и есть показатель повышения эффективности расходования. Наш анализ говорит о скромности этой оценки: можно смело говорить о 20%.

Я могу привести массу примеров. Многие факты мы выявляем совместно со Счетной палатой. Абсолютно однотипные детские сады у нас строятся с разницей в 50 миллионов рублей. Про автомобили я и говорить не буду. Сколько мы ни говорим: «Давайте скромнее», — об этом и Президент упоминал 17 ноября, и Татьяна Голикова сказала на Форуме, приведя конкретные примеры, — но этот зуд у наших чиновников и госкомпаний не проходит. У «Росгеологии» можно смело срезать с бюджета шесть миллионов, потому что они никак не могут отказаться от покупки «мерседеса» за девять миллионов. На таких примерах мы выявляем

проблему поиска внутренних резервов и повышения эффективности расходов.

Прошлый год был щедрым на разного рода расследования и отставки. Я этому рад. Не тому, что губернатор сейчас в следственном изоляторе или что три губернатора отстранены, а тому, что совместная работа правоохранительных органов, Счетной палаты и Общероссийского народного фронта как инструмента народного контроля подкреплена принципиальными и своевременными жесткими решениями Президента. Надеюсь, что в такой конфигурации мы поможем Вам, Антон Германович, с формированием бюджета 2016 года. Спасибо!

А. Макаров:

Можно сразу уточнить? Александр Бречалов известен своими занятиями триатлоном. В 2013 году в Барселоне он целиком пробежал марафонскую дистанцию — 42 километра.

А. Бречалов:

Скажу сразу: я сделал всё за свои деньги, — а то Андрей Михайлович возьмет да и увяжет одно с другим. Я сначала проплыл четыре километра, потом 180 километров на велосипеде проехал, а потом пробежал 42 километра.

А. Макаров:

Если бы я попробовал сделать это — за свои деньги или за государственные, — то умер бы уже после первой части. Но сейчас о другом. Скажите, борьба за честные закупки — это работа системная? Это забег на длинную дистанцию или набор эффектных жестов, как в этом примере с шестью миллионами Министерства геологии?

А. Бречалов:

Из таких шести миллионов у нас складывается почти на 20 миллиардов подобных закупок. На самом деле всё, что мы делаем, начиналось вручную, но постепенно превращается в некую систему. У нас рабочие консультативные отношения со Счетной палатой, наши заявления и сигналы принимаются в работу правоохранительными органами. В нашей деятельности принимают участие более пяти тысяч граждан. Именно они своими усилиями превращают нашу работу в систему и создают культуру расходования бюджетных средств.

А. Макаров:

Спасибо. От контроля и борьбы хотелось бы вернуться к экономике и послушать, что по этому поводу скажет Владимир Мау. Недавно я нашел у него одну потрясающую цитату, она мне страшно понравилась. Он сказал: «Экономические чудеса бывают, но только в трудах экономических историков».

В. Мау:

А в чем вопрос?

А. Макаров:

Вопрос такой: что Вы об этом думаете? То, что нам предстоит совершить в области повышения эффективности бюджетных расходов, — это прорыв? Это экономическое чудо? Что же, в конце концов, надо делать? Ведь дискуссия может продолжаться бесконечно.

В. Мау:

Банальность состоит в том, что важно не только то, сколько мы тратим, но и то, как мы это делаем. Более того, сейчас я скажу то, чего не говорил 25

лет: сейчас структура расходов, качество расходов важнее сбалансированности. Сбалансированность очень важна, но продолжение политики обеспечения сбалансированности при ухудшении качества и структуры расходов только усугубляет ситуацию. Я не предлагаю заняться раздуванием расходов, я просто говорю о том, что дальнейший секвестр, дальнейшее формальное сокращение расходов ради сбалансированности подорвет эту сбалансированность. Нельзя балансировать расходы, постоянно ухудшая их структуру, то есть увеличивая долю непроизводительных трат и сокращая производительные. К производительным в современной экономической теории и практике относятся расходы на социальную и транспортную инфраструктуру — на то, что должен обеспечивать бюджет. У нас в последние годы — это признает и министр финансов — структура ухудшалась. Надо оговорить, что социальная инфраструктура не сводится к росту зарплат в секторах образования, здравоохранения и науки. Расходы в этих секторах не сводятся к зарплатам, это тоже очень важно.

Очень важно определиться с тем, каков критерий эффективности, каковы задачи, которые мы или общество связываем с теми или иными расходами. Чего мы хотим от того же образования, от того же здравоохранения? Антон Германович сказал, что нужно, чтобы выпускники работали по специальности. Смеем вас заверить, что большинство присутствующих в этом зале по специальности не работают, и в этом смысле в современном динамичном мире работа по специальности уже не является критерием успешности учебного заведения.

Я помню, был такой критерий: через сколько минут после вызова приезжает «скорая». Можем ли мы определить эффективность бюджетных расходов по этому критерию? Теоретически можем, практически нет. Это говорит вам человек, первая книга которого была посвящена неэффективности централизованного планирования. «Скорая»-то приедет, показатель будет

выполнен. А врач в этой «скорой» будет? И способен ли он будет лечить? Ситуация, на мой взгляд, более сложная, она требует гораздо более тонкого анализа.

Еще один пример: мы можем сколько угодно говорить о важности индексации пенсии, но если в результате индексации доступность здравоохранения для пенсионера падает даже на 10%, то эта индексация теряет смысл. Если мы сэкономим на доступности здравоохранения, но при этом несколько повысим пенсию, то не получим желаемого эффекта. Если в результате повышения пособий семьям с детьми доступность образования упадет — денег у них будет чуть больше, но доступность образования снизится, это тоже не тот эффект, который нам нужен. В этом смысле бюджет — это не только и не столько цифры, сколько некая политика, некие политические результаты, которых мы хотим достичь. Спасибо!

А. Макаров:

Спасибо. Коллеги, в зале присутствует Иван Петрович Романович, первый заместитель председателя Комитета государственного контроля Республики Беларусь. Если можно, несколько слов по этой же проблеме.

И. Романович:

Спасибо. Уважаемые коллеги, разрешите мне выразить благодарность Татьяне Алексеевне Голиковой и Андрею Михайловичу Макарову за предоставленную возможность принять участие в обсуждении данного вопроса. Республика Беларусь еще только в начале этого пути, но определенный опыт у нас тоже уже имеется.

Последние пять лет мы применяли метод расходования по программно-целевому бюджетированию: расход бюджета по программам составлял у нас около 20%. Президент поручил буквально в ближайшее время перейти на программно-целевой метод бюджетирования на 100%.

Практика свидетельствует, что потери от недостаточной эффективности расходования бюджета в целом существенно превышают потери от его нецелевого использования и иных нарушений бюджетного законодательства. Нормативными правовыми актами Республики Беларусь определено, что при недостижении целей и задач программы, а также отдельных ее показателей, она может быть признана неэффективной и требующей корректировки. В этом случае реализация программы прекращается, либо вносятся изменения в ее мероприятия. Кроме того, устанавливаются случаи, когда выделенные на реализацию программы бюджетные средства признаются неэффективно использованными. В частности, если выпуск продукции, разработанной в рамках научно-технической программы, не начат в течение трех лет после завершения ее разработки, средства бюджета, израсходованные на эти цели, признаются неэффективно использованными и подлежат возврату в бюджет на основании решения уполномоченных контролирующих органов, в том числе Комитета государственного контроля.

По инициативе Комитета государственного контроля в законодательство была введена норма, согласно которой при невыполнении показателей программы исполнителем производится возмещение в бюджет использованных средств пропорционально недополученному результату.

Особо отмечу, что при оценке программ Комитет госконтроля не ограничивается проверкой формальной стороны соблюдения требований законодательства. Нами тщательно изучается целесообразность реализации мероприятий программ, рациональность и эффективность расходования бюджетных средств. Самое главное при этом — достижение запланированных показателей, для чего применяется аудит эффективности. Практически все проекты нормативных правовых актов по утверждению программ — как правило, это указы президента Республики Беларусь — подлежат обязательному согласованию с нашим органом.

Не могу не сказать о положительном опыте сотрудничества Комитета госконтроля Республики Беларусь со Счетной палатой Российской Федерации. Нашими органами уже проведен совместный аудит эффективности использования средств бюджета союза государств Беларуси и России на реализацию совместной программы, связанной с разработкой высокоэффективных и биологически безопасных лекарственных средств нового поколения. Результаты аудита рассмотрены на совместном заседании коллегии, выполнение программы признано условно эффективным, соответствующие рекомендации направлены правительствам союзных государств, заказчикам и исполнителям программы.

Хочу также обратить ваше внимание, что успешному аудиту расходования государственных средств во многом способствует действующая структура высшего органа финансового контроля Беларуси и широкие полномочия, предоставленные ему законодательством. Так, в состав Комитета государственного контроля наряду с контрольными подразделениями входят правоохранительный орган и финансовая разведка.

А. Макаров:

Спасибо, Иван Петрович. Можно я Вас перебую? К теме финансовой разведки мы обратимся чуть позже, мы еще вернемся к этому вопросу. Сейчас у нас в стране идет процесс подготовки нового бюджета, и мы говорим об эффективности бюджетных расходов, о мультипликативном эффекте этих вложений. Хотелось бы выслушать мнение Евсея Гурвича: что он скажет по поводу оценок не того, что мы уже сделали и не сделали, а того, что нам предстоит сделать?

Е. Гурвич:

Спасибо большое. Безусловно, государственная поддержка экономики может дать сильный положительный эффект. Особенно это важно в периоды рецессии и кризиса. Однако, как руководитель рабочей группы по бюджетным рискам при общественном совете Минфина, я боюсь, что при оценке мультипликативного эффекта риски учитываются недостаточно. Таких рисков много, я назову только главные.

Во-первых, по опыту нашей страны, при реализации крупных инфраструктурных проектов окончательные расходы нередко оказываются в разы выше, чем первоначально планировалось. Это подтверждают и оценки Общественной палаты. Понятно, что в такой ситуации мультипликативный эффект может оказаться отрицательным, и такой проект лучше вообще не начинать. Во-вторых, государственная поддержка часто искажает стимулы ее получателей: она нередко создает им комфортные условия для жизни в неэффективном состоянии, лишает стимулов для модернизации. В-третьих, нынешние формы поддержки, такие как госгарантии и субсидии, нередко состоят в том, что государство принимает часть рисков на себя, но тогда они не исчезают, а накапливаются в государстве. В какой-то момент количество переходит в качество, вплоть до кризисной ситуации.

Как с этим быть? Необходимо научиться оценивать эффективность проектов на всех этапах (здесь большую роль явно должна сыграть Счетная палата) и создать механизмы ответственности за неэффективную реализацию проектов. Масштабы ответственности должны соответствовать масштабам искажений. Необходимо научиться измерять риски реализации проектов, риски поддержки и соотносить их с запасом прочности бюджета. Понятно, что если мы научимся всё это делать, тогда и будет экономическое чудо, но это нелегко. Каждое направление поддержки нужно отрабатывать на пилотных проектах. Только когда мы научимся делать это

эффективно, сможем тиражировать успешные решения. К сожалению, мы очень рано переходим к тиражированию, что часто приводит к большим расходам. Спасибо.

А. Макаров:

Спасибо! Евсей Томович, а можно один вопрос? Мне кажется, он очень важен. Начитавшись Ваших трудов — Ваших и экономистов, присутствующих в этом зале, — мы знаем, что на этапе спада инвестиционного цикла надо стимулировать расходы, тратить больше бюджетных средств, то есть делать то, что органически неприятно Антону Германовичу. В тот момент, когда возникают внешние санкции, падают курс рубля и цена на нефть — когда на нас обрушиваются все эти внешние шоки, по идее, наоборот, нужна бюджетная консолидация. Объективно это движение в противоположных направлениях. Что Вы посоветуете в этой ситуации в практической плоскости при подготовке бюджета? Я повторяю: это движение в противоположных направлениях, и, может быть, не нужно ничего делать, а нужно просто заняться структурными реформами. А если уж тратить деньги, то на что?

Е. Гурвич:

Я думаю, что нужно было бы проводить контрциклическую политику, то есть поддерживать дефицит, финансировать его за счет Резервного фонда, если бы мы много накопили в этом Резервном фонде. К сожалению, мы там почти ничего не накопили, хотя только что прошли исторический пик цен на нефть. В этот период мы должны были накопить очень много, но мы почему-то этого не сделали. Теперь нам ничего не остается, как повышать эффективность расходов.

А. Макаров:

В этом и заключается разница между великими экономистами и нами, простыми слушателями. Восемь накопленных триллионов для них ничто. Это все равно что сравнение с вечностью.

Е. Гурвич:

Из них половину мы потратим за один год.

А. Макаров:

Мы подходим и к вопросу бюджетного правила. Это очень важная тема, которой мы еще коснемся, как и налогового маневра в отношении нефтяных доходов. Но сейчас давайте ознакомимся с позицией Амина Хоссейна Рахими, президента Высшего аудиторского суда Исламской Республики Иран. Мы находимся под санкциями один год, а Иран в этих условиях живет уже продолжительное время. Может быть, поделитесь с нами опытом? Цена на нефть и восемь триллионов накопленных резервов — это много или мало?

Амин Хоссейн Рахими:

Вы правильно упомянули наш опыт жизни в условиях санкций. Но дело не только в этом. Сегодня перед многими странами, включая и государства, входящие в благополучное объединение ЕС, стоят серьезные экономические вызовы. Это и финансовые кризисы, и неравная конкуренция, несправедливое распределение доходов и другие проблемы.

В своем выступлении на этом Форуме я хотел подчеркнуть ключевую роль высших аудиторских судов в экономике. Именно эти институты со своим эффективным управлением финансовыми ресурсами помогают государствам преодолеть экономические вызовы. Исламской Республике Иран в условиях жестких санкций, введенных Западом, и в условиях

сильного снижения цен на нефть удалось достичь больших успехов с помощью адекватного конструктивного взаимодействия с различными странами мира. Стремясь к оптимальному управлению финансовыми ресурсами, мы разработали стратегию экономики сопротивления, достигли больших успехов в борьбе с коррупцией, причем все это в условиях санкций.

В рамках указанной политики наша организация разработала предложения по снижению зависимости бюджета от нефти. Наш бюджет стал в большей мере опираться на налог на прибыль, мы сократили ненужные затраты, увеличили инвестиции в те направления, которые способствуют повышению занятости.

Сегодня во всем мире наблюдается тенденция к повышению ответственности, прозрачности деятельности правительства, а также к усилению внимания к управлению ресурсами и сохранению общественных финансов. Контроль этих вопросов осуществляется через аудит эффективности. Если соответствующие органы эффективно справляются с этим делом, они в немалой степени способствуют ускорению темпов экономического роста и развития страны. Помимо этого, Высший аудиторский суд Ирана перешел от традиционного бухгалтерского учета к новому аудиту эффективности. Поменяв отношение к государственному бухгалтерскому учету, Высший аудиторский суд поделился своим опытом с исполнительными органами. Суд играет важную роль в формировании стратегии профилактики финансовых нарушений, способствует экономическому и социальному развитию страны.

Наша новая позиция заключается в аудите эффективности. Мы, конечно, постоянно следим за всеми нарушениями госорганов, Высший аудиторский суд Республики Иран подчеркивает важность конструктивного взаимодействия с целевыми предприятиями и работы по профилактике нарушений в государственных органах. Мы постоянно отчитываемся перед

обществом, у нас есть суд и есть возможность наказывать нарушителей. Наша организация вызывает нарушителей для судебного расследования и наказывает их через аудит суда и соответствующие органы. Высший аудиторский суд Ирана предлагает вашему Форуму пересмотреть философию аудита с целью улучшения жизни и повышения уровня благосостояния народа и выражает готовность предоставить свой многолетний опыт в распоряжение заинтересованных стран. В последние годы давление на нас было особенно сильным, но мы смогли успешно выйти из этого кризиса. Мы можем поделиться с вами своим опытом.

А. Макаров:

Спасибо огромное! Мы много говорим о необходимости совершенствования нашей судебной системы, и опыт Исламской Республики Иран может оказаться востребованным. Сейчас же предлагаю вернуться к нашим проблемам, тем более что и проблемы у наших стран во многом общие. Нефть и для нас, и для Ирана — то ли богатство, то ли проклятие.

Ярослав Кузьминов, человек, создавший с нуля Высшую школу экономики. Ярослав Иванович, мы обсуждаем очень серьезные вопросы, может быть, в отрыве от каких-то прикладных вещей. Я посмотрел лимиты, доведенные до целого ряда министерств и ведомств, и увидел, что по Московскому университету или по Высшей школе экономики бюджетные средства на 86% — это зарплата тех, кто там работает. Ни в одной стране мира такой нормы нет. Просто очевидно, что образование не может выживать. Каков Ваш взгляд на проблему эффективности бюджетных расходов — может быть, через призму приземленности, хотя бы через образование?

Я. Кузьминов:

Я хотел бы остановиться на двух тезисах и попробую ответить на этот вопрос.

Во-первых, насколько нынешние бюджетные приоритеты соответствуют долгосрочным интересам развития России? На наш взгляд, с исчерпанием постоянного роста нефтяной и другой сырьевой ренты качество и количество человеческого капитала остаются главными факторами конкурентоспособности России, прироста ее экономики. Второй фактор — это эффективность экономики в целом, которая в очень большой степени формируется за счет транспортной инфраструктуры. Антон Германович об этом уже говорил. Министр финансов начал с приоритетов, которые мы с Владимиром Александровичем сформулировали в программе «Двадцать—двадцать», — бюджетный маневр в пользу образования, здравоохранения и транспортной инфраструктуры. Но это было реализовано как раз наоборот. Без возвращения к этим приоритетам мы лишаем себя возможности конкурировать уже в следующем десятилетии. Как мы можем вернуться к необходимому финансированию производства и сохранению человеческого капитала?

Приведу один пример, это финансирование профессионального образования. Есть федеральный мандат, мы тратим порядка 400 миллиардов рублей в год, а должны тратить несколько больше — 600-650 миллиардов, чтобы финансирование обеспечивало нам нормальное качество. Как мы можем это делать? Есть два пути. Первый — связывание частных денег. Андрей Михайлович сказал о Высшей школе экономики, а я считаю, что и Высшая школа экономики, и Российская академия народного хозяйства являются достаточно эффективными учреждениями. Оценки Счетной палаты совпадают с нашими. Мы зарабатываем миллиарды рублей, государственный бюджет Высшей школы экономики достаточно велик, но на семь миллиардов рублей государственного финансирования мы зарабатываем пять. И это в каком-то смысле ответ. Мы не можем найти бюджетные средства для прироста финансирования всего образования и здравоохранения, да и пенсионной системы тоже, если хотим получить

достойный коэффициент замещения. Следовательно, нам надо переходить на модели, которые обеспечивали бы обязательное софинансирование, привлечение средств населения, средств предприятий не только в учреждениях-лидерах, но и во всей сети социальных услуг: образования, здравоохранения и науки. Этого, к сожалению, не сделано, и мы имеем очень много нереализованных возможностей инвестирования в образование и здравоохранение со стороны населения.

Второе — это проблема внутренней эффективности. Я часто участвую в дискуссиях Министерства финансов, Министерства образования и науки. Минобрнауки говорит, что ему срезают деньги, что денег нужно больше. Министерство финансов отвечает: у вас много неэффективных учебных заведений, давайте сократим их количество. Можно ли его сократить? У нас сейчас порядка 25% программ высшего профессионального образования готовят студентов в никуда: либо это программы крайне низкого качества, либо они готовят по специальностям, не востребованным в данном регионе или в России вообще. Можно ли их просто срезать? Нет, нельзя, потому что существует мощный социальный заказ на высшее образование. Но мы можем выставить условия сохранения этих денег в системе, потребовав преобразовать эти программы профессионального образования в востребованные. Более или менее известно, что это за программы: в данном случае это прикладной бакалавриат. Речь не идет о снижении объемов профессионального образования, субсидируемого из бюджета. Дело обстоит иначе: для сохранения или увеличения бюджетных расходов мы должны выставить условие реструктуризации в обозримые сроки, за два-три года как максимум. Спасибо.

А. Макаров:

Спасибо, Ярослав Иванович! Антон Германович, не дать вам ответить на все то, что здесь прозвучало, было бы просто бессовестно с моей стороны.

У меня возникает такое ощущение, что мы находимся не на обсуждении экономических проблем, а на театре военных действий. Наши наступают, «ихние» отступают, идут маневры, пусть и бюджетные... И все же проблемы образования, медицины, наверное, должны решаться более мирными средствами. Какова Ваша позиция по этому вопросу?

А. Силуанов:

Жизнь не стоит на месте, и мы должны осуществлять изменения, так называемые маневры в структуре расходов, исходя из тех возможностей, которые имеются у государства. За последний год жизнь изменилась, и нам нужно менять приоритеты. Это очевидно.

Вернусь к теме нашей встречи — к влиянию бюджетных расходов на экономику. Бюджет — это инструмент экономического развития. Если мы будем раздувать расходы, не обращая внимания на объем поступающих доходов и даже вкладывая эти средства в правильные направления, что нас ждет? Проев резервы, мы начнем либо сметать всю ликвидность с рынка, либо привлекать эмиссионные деньги Центрального банка. Как это повлияет на экономику? По-моему, ответ очевиден.

А. Макаров:

Антон Германович, может быть, я неточно сформулировал вопрос. Я доволен тем, что Вы говорите, с Вами согласны абсолютно все. Но вы совершенно справедливо говорили о структуре расходов. При наших сегодняшних тратах у нас не остается средств на то, что должно развивать экономику. И все же по ходу дискуссии у меня возникает ощущение, что мы не можем противостоять росту непроизводительных расходов. Вот сократить расходы на образование — можно. Кузьминов — человек интеллигентный, он не будет кричать, он маневр провести не может. Здравоохранение? Пока Голикова была министром здравоохранения,

попробовали бы вы ей сократить расходы. В 2008 году, когда был кризис, расходы на здравоохранение росли. Кстати, расходы тогда, если не ошибаюсь, выросли на 6,4% ВВП. А ведь это 2008 год, эффективная борьба с кризисом! Возникает ощущение, что мы сокращаем не те расходы, которые можно считать эффективными, а те, которые не удастся отстоять. У Вас нет такого ощущения?

А. Силуанов:

Нет, Андрей Михайлович. Вы назвали образование и здравоохранение, теперь добавьте к ним расходы на оборону и на социалку — вот и весь бюджет. Других расходов нет. Мы изучали малайзийский опыт: как правительство определяло свои приоритеты, почему они смогли выстроить такое высокоэффективное государство. Они определили буквально три приоритета, на которых сконцентрировали все ресурсы. Все остальное было уже вторичным. А у нас сейчас куда ни посмотришь... здравоохранение — приоритет, образование — приоритет, культура — ну как же без культуры, а военные расходы — это же очевидно. Понимаете? Коллеги, у нас все расходы, какие ни возьми, являются приоритетом. Но так нельзя, так не бывает, особенно когда возможности государства резко сократились. Сегодня всё идет от управленческих решений. Вроде бы Греф сегодня об этом говорил. Я не слышал, но это его конек, и это абсолютно правильно. Надо принять четкие управленческие решения. Мы можем выделить себе три приоритета, сконцентрируем на них ресурсы и будем добиваться результатов по ним. Добившись результатов, пойдем по следующим приоритетам.

А. Макаров:

Антон Германович, Вы сказали про три приоритета. Назовите их — три приоритета от министра финансов.

А. Силуанов:

Я считаю, что это инфраструктура, которая должна стимулировать рост. И я согласен, что это должны быть образование и здравоохранение.

А. Макаров:

Понятно. Я думаю, когда министр финансов говорит такие вещи, в зале должны звучать бурные аплодисменты, а не такие, как сейчас. Татьяна Алексеевна, а каково Ваше представление как человека, который контролирует расходы? Как бы Вы определили три важнейших приоритета на сегодня?

Т. Голикова:

Хороший вопрос. Я бы не так широко разбрасывалась на инфраструктуру, потому что инфраструктура — очень широкое понятие с точки зрения бюджета. В последнее время у нас появляется огромное количество расходов на инфраструктуру, которые не дают ожидаемого эффекта. К сожалению, мы не научились создавать механизмы поддержки инфраструктуры, которые бы давали тот эффект, на который они были рассчитаны. Уже на протяжении ряда лет мы наблюдаем, что вложенные средства просто вышли из бюджета и стали околобюджетными, но не были использованы на те инфраструктурные проекты, для которых предназначались. Не буду приводить примеры, но это так.

Несмотря на то, что у нас есть огромная проблема в дорожном строительстве, с точки зрения эффективности использования привлекаемых инвестиций я бы все-таки выделила в качестве приоритета в инфраструктуре дорожное строительство. Почему? Потому что на сегодняшний день ни образование, ни здравоохранение, ни ряд других сфер не будут развиваться, если у нас не будет соответствующей инфраструктуры. У нас просто слишком большая страна!

Наверное, было бы глупо не сказать о том, что я, в силу своей предыдущей работы, не поддерживаю здравоохранение. На эту отрасль я бы обратила самое пристальное внимание, потому что от нее зависит благополучие всех наших сограждан. Здоровье — это непреложная истина. Есть другие вещи, которые мы, скорее всего, не можем определить как приоритеты, но мы и не можем от них отказаться в силу того, что мы — социальное государство. Мы несем на себе огромное бремя расходов, которые связаны с социальной поддержкой граждан, с пенсионным обеспечением. До тех пор, пока мы не решим вопрос о том, как правильно выстроить пенсионную систему и как определить взаимоотношения между федеральным бюджетом и пенсионной системой, мы, к сожалению, будем нести эту нагрузку, и в силу объема это будет нашим абсолютным приоритетом. К сожалению, на сегодняшний день это так.

А. Макаров:

Андрей Николаевич, Вы можете вспомнить свою старую работу в Министерстве экономического развития и по старой памяти выделить три приоритета?

А. Клепач:

Я бы начал с того, что, как бы мы их ни определяли, их надо реализовать не на словах, а на деле. Лимитом, который сейчас обнародовало Министерство финансов, основное сокращение идет по транспортной программе, включая автодороги, и по образованию.

А. Макаров:

Это не вопрос — «кто виноват». Если мы им займемся, на «что делать» не останется времени. А виноват всегда Минфин, это все знают, даже если вслух не скажут.

А. Клепач:

Это все равно будет коллективное решение Правительства и Государственной Думы. Я хочу сказать про другое: соглашусь с госпожой Голиковой, дороги должны быть приоритетом. В первую очередь автомобильные. Железную дорогу тоже нужно финансировать, но не в таких масштабах. Второе: я бы сейчас не увеличивал расходы на образование, но несколько повысил бы объем средств, выделяемых на науку, включая фундаментальную. Там наблюдается наибольший разрыв между нашими обещаниями и планами и тем, что происходит на деле. Здравоохранение и дальнейшее образование могут быть сдвинуты на два-три года. Надо пересмотреть и скорректировать указы Президента по повышению заработной платы. Это касается и федералов, и еще больше регионов. Это надо сделать. Кроме того, Татьяна Алексеевна абсолютно права еще в одном утверждении: без срочного решения по пенсионной реформе мы бюджет не сведем, это «съест» все остальные расходы.

А. Макаров:

Спасибо! Сейчас мы зададим тот же самый вопрос нашему гостю из Китая, господину Вэй Тсянгу, генеральному директору Контрольно-ревизионного управления Китайской Народной Республики. Вы слышали нашу живую дискуссию, и теперь Ваша очередь формулировать три приоритета. Как бы Вы их обозначили? Дайте нам совет. С точки зрения представителя государства, которое смогло выйти из условий санкций и стать первой экономикой мира, что бы Вы обозначили в качестве трех приоритетов?

Тсянг Вэй:

Уважаемые коллеги, уважаемый господин Макаров, госпожа Голикова, уважаемые делегаты! Я очень рад возможности присутствовать на этом Форуме от имени Контрольно-ревизионного управления Китайской

Народной Республики. Помимо других вопросов, которые я хотел бы осветить в своем выступлении, я предложу три приоритета. Например, у нас есть три приоритета: инвестиции, внешнеэкономическая деятельность и потребление. Это три лошади, которые тащат вперед телегу китайской экономики. Кроме того, сейчас ставится вопрос о расширении потребления и об усилении роли правительства как правительства обслуживающего типа.

Наше управление сейчас занимается усилением аудита эффективности публичных фондов. Мы способствуем повышению эффективности управления, и это позволяет повысить контроль за расходованием средств. Тем самым мы обеспечиваем правительству наличие финансовых ресурсов, достаточных для решения проблем, которые поставлены в качестве приоритетных.

Аудит эффективности использования публичных средств — это важнейший приоритет в нашей работе. Он позволяет выявлять неиспользуемые финансовые ресурсы, задействовать их полностью и бороться с неэффективным использованием и разбазариванием государственных средств. Мы также занимаемся тем, что проводим аудит экономической ответственности руководящих работников разных уровней, особенно тех, кто утверждает решения по инвестиционным проектам. Наконец, мы усиливаем аудит макроэкономических решений правительства. Аудит макроэкономической политики включает в себя множество мер, но позволяет стабилизировать государственные финансы и проводить структурные реформы. Кроме того, этот аудит способствует трансформации функций правительства. Правительство становится более эффективным, что позволяет сокращать штат и ограничивать полномочия чиновников. Происходит передача полномочий от чиновников хозяйствующим субъектам. Наконец, мы ведем работу по повышению открытости работы

нашего управления. В настоящий момент Контрольно-ревизионное управление публикует результаты всей своей деятельности.

А. Макаров:

Спасибо. У меня такое ощущение, что секрет благополучия Китая Вы все-таки тщательно скрываете. Вы рассказали нам о том, каким должен быть аудит, а вот совет о том, что нам избрать в качестве трех приоритетов, мы так и не услышали. Вот что такое глобальная конкуренция. Еще раз огромное спасибо, но наше время на исходе. Теперь, выслушав мнение государственного аудитора, было бы несправедливо не дать слово представителю частного аудита. Управляющий партнер компании Deloitte Александр Соколов, пожалуйста!

А. Соколов:

Спасибо большое. Попытаюсь эффективно использовать оставшиеся 20 секунд.

Здесь часто звучали такие термины, как контроль, аудит, аудит эффективности. Я тоже внесу свою маленькую лепту. Тот аудит и контроль, который используется в настоящее время, нацелен назад, на те расходы, которые уже были понесены. Выявляются свидетельства неэффективности, мошенничество и разбазаривание уже выделенных государственных средств. Является ли это самым эффективным методом использования бюджетных расходов? Я в этом не уверен.

Есть такая пословица: дурак не учится на своих ошибках, обыкновенный человек учится на своих ошибках, а умный учится на ошибках других людей. Давайте посмотрим, как контролирует расходование своих кровных средств частный бизнес. Я имею в виду крупные проекты, финансируемые целиком или в значительной степени за счет частных инвестиций. Это строительство аэровокзальной инфраструктуры, телекоммуникационной

инфраструктуры, порты и так далее. Сметы и те проекты, которые создаются на бумаге, можно проверить. Мы это делаем для наших клиентов и видим, что эффективность использования средств практически во всех случаях может быть легко повышена если не на 20%, но на 5-10% наверняка. Частный сектор и особенно финансовый сектор пришли к контролю за текущим предоставленным финансированием.

У нас сегодня любимая цифра — «три». Я тоже назову три причины, по которым аудит должен происходить в режиме более или менее реального времени. Я не утверждаю, что каждую секунду, но на какой-то периодической основе, в процессе реализации проекта. Первое — это сроки. Второе — качество. Если порт смоем или мост упадет, это произойдет потому, что контроль не был осуществлен в ходе реализации инфраструктурного проекта. Третье — безусловно, стоимость. Часто мы видим, что стоимость крупных проектов по разным причинам повышается. Часть таких повышений вполне обоснованна, часть просто нелогична. Благодаря своевременно проведенному аудиту мы можем добиться очень существенной эффективности траты средств. По частному сектору мы видим экономию до 15-20%. Это очень большие деньги, и государство может использовать этот опыт. Спасибо!

А. Макаров:

Спасибо. Нам пора заканчивать. Хотелось бы услышать мнение Общественной палаты по поводу обсуждавшихся вопросов.

А. Бречалов:

Я буду предельно краток. Каковы три приоритета, основанные на мнении общественности, которую мы, Общественная палата, и представляем? Первое — надо быть скромнее, иными словами меньше воровать, и тогда у нас хватит денег на очень многие приоритеты. Второе — поддержка

предпринимательства. Об этом говорил и коллега из Китая: инвестиции, сбыт, потребление — это всё про бизнес. Для того чтобы выполнить социальные обязательства завтра, нужно помочь бизнесу сегодня. И третье — это образование. Все наши вызовы, рывки, маневры — всё это должны делать люди — люди с необходимым набором компетенций, и этому их надо обучить. Спасибо!

А. Макаров:

Антон Германович, мы прекрасно понимаем, как Вам сейчас тяжело — наверное, тяжелее, чем всем присутствующим. Такая уж у Вас ноша. И все-таки как мы будем изыскивать средства на производственные расходы? Проблемы-то встают вечные. Хотелось бы, чтобы когда-нибудь, на каком-нибудь юбилейном, 100-м Международном форуме в Санкт-Петербурге уже другие министры финансов, другие экономисты обсуждали другие проблемы. Что нужно сделать, чтобы тематика в этой части изменилась?

А. Силуанов:

Мне тоже понравилось, как выступал китайский коллега. Экономическую ответственность работников контролировать надо: сегодня в этой части у нас большие проблемы. Говорить о нынешней ситуации можно в следующем аспекте: очевидно, что у государственного бюджета стало меньше финансовых возможностей, поэтому нужно определять приоритеты. Если определять приоритеты, значит их должно быть несколько. С одной стороны, немного, с другой — мы говорим о том, что не надо сокращать расходы: у нас есть еще резервы. Впрочем, расходы не надо и увеличивать. Может быть, надо пересмотреть наши обязательства по индексациям, по увеличению выплат и так далее. Это раздувает бюджет, а в нынешних условиях доходы не генерируют нам столько источников для выполнения обязательств в таком объеме. Разумеется, нужно пересмотреть нашу

структуру внутри бюджета, чтобы постепенно выходить на те расходы, которые способствуют экономическому росту. Экономическому росту способствуют вложения в инфраструктуру и в человеческий капитал.

А. Макаров:

Я правильно понимаю, что Ваши слова об инвестициях в человеческий капитал я смогу Вам напомнить, когда Вы будете выступать с докладом от Правительства о проекте бюджета на следующие три года?

А. Силуанов:

Конечно.

А. Макаров:

Хорошо, но, поскольку после Вас на пленарном заседании Государственной Думы предстоит выступить Татьяне Алексеевне, то ей слово и сейчас. Как известно, последнее слово всегда остается за контролером.

Т. Голикова:

Спасибо. Коллеги, я думаю, что сегодняшняя дискуссия показала одну очевидную вещь. У всех нас есть понимание того, что наши ресурсы достаточно велики, и при всей сложности экономической ситуации у нас есть возможность поиска внутренних резервов. Оценки и Общественной палаты, и экспертов из компании Deloitte приблизительно совпадают с нашими показателями. Мы также оцениваем ресурс повышение эффективности бюджетных средств примерно в 15-20%.

Это очень крупный объем, приблизительно равный нашему приросту в прошлые годы. Вот только это не тот объем, который прирастает, а тот, который нужно поискать внутри. Если мы начнем искать этот объем внутри, то приоритеты в бюджете выстроятся совершенно иначе: нам не придется

прибегать к традиционному секвестру и традиционному пропорциональному сокращению, к которому мы привыкли за последние годы. Я думаю, что мы все крайне заинтересованы в том, чтобы наши резервы, всё же значительные — восемь триллионов, не были растрочены в течение одного года. Мы нацелены на внутренний поиск и на максимальное содействие Министерству финансов в выработке приоритетов развития нашего государства и его инфраструктуры.

А. Макаров:

Спасибо! На этой оптимистической ноте хотелось бы и закончить. Мне, как человеку, который постоянно мешал вам слушать докладчиков, осталось добавить несколько слов от себя, вспомнив о моей основной специальности, с которой, как я понимаю, Александр Бречалов меня хочет снять.

Вы знаете, на самом деле мы все время говорим об одном и том же. Обратите внимание, Андрей Николаевич Клепач говорит «мы должны», и я не случайно задаю вопрос: а кто эти «мы»? Антон Германович говорит: «Нам необходимо определять». У меня просто не было времени спросить: а кому «нам»? Все время остается какая-то недосказанность в этих «нам» и «мы». Очень хотелось бы увидеть реальное, публичное, серьезное обсуждение того, что мы считаем приоритетами.

Мне кажется, что главным шагом за последние три с половиной года стало формирующееся сегодня в России реальное разделение властей. Мы вспомнили, что в Конституции Российской Федерации написано: бюджет формирует и исполняет Правительство, а рассматривает и принимает его, а также контролирует его исполнение Парламент. Парламент — это внешний критик. Я подчеркиваю: внешний. Абсолютно благожелательный, но тем не менее внешний критик тех предложений, которые выдвигаются

Правительством. Это разделение и есть, на мой взгляд, главный фактор, который позволит правильно определять приоритеты.

Сегодня много говорилось о человеческом факторе. Давайте все-таки постараемся понять, что без вложений в человеческий капитал никакое движение вперед при самых разумных тратах бюджета, при самых больших резервах практически невозможно. Впрочем, об этом говорили все.

За то, что эта дискуссия сегодня состоялась, мне бы хотелось сказать огромное спасибо единственной женщине, которая смогла собрать в этом зале такое количество умных и заинтересованных в решении этих проблем мужчин, — Татьяне Алексеевне Голиковой. Все собравшиеся здесь мужчины твердо убеждены, что под Вашим контролем, Татьяна Алексеевна, нам удастся отделить реальные приоритеты от мнимых и направить расходование средств, которых много или мало — а средств вообще никогда не бывает много, — наиболее эффективным образом.

Еще раз огромное спасибо всем. Я думаю, что это не начало дискуссии и не ее завершение, но важный ее этап. Спасибо!