



EURORAI
Seminar
Rostov-on-Don
October 2011



Тезисы доклада Председателя Счетной палаты Российской Федерации С.В.Степашина на международном семинаре

г. Ростов-на-Дону
Конгресс-отель «Дон-Плаза»

7 октября 2011 г.

Уважаемые коллеги, друзья!

Позвольте поприветствовать Вас в Ростове-на-Дону на семинаре европейских региональных органов внешнего контроля.

Хочу поблагодарить организаторов семинара - г-на Стефана Тейлора, Президента ЕВРОРАИ, и Валерия Ивановича Хрипуна, председателя Контрольно-счетной палаты Ростовской области - за прекрасную подготовку мероприятия.

Отдельную признательность за создание благоприятных условий для работы и понимание значимости проблем аудита региональных и муниципальных органов власти выражаю Василию Юрьевичу Голубеву, Губернатору Ростовской области, и Виктору Ефимовичу Дерябкину, Председателю Законодательного Собрания Ростовской области.

Коллеги, уже более 10 лет нас связывают с ЕВРОРАИ отношения не только делового сотрудничества, но и искренней дружбы. История наших отношений берет начало с III Конгресса в 1998 году во Франции. В 1999 году Контрольно-счетная палата Москвы вошла в состав ЕВРОРАИ, а, начиная с 2005 года, членство в ЕВРОРАИ оформили еще 11 региональных палат и я думаю: это не предел.

Руководители контрольно-счетных органов российских регионов всегда с большим интересом принимают участие в Конгрессах Организации и тематических семинарах по актуальным проблемам государственного финансового контроля, проходивших в Австрии, Испании, Германии и Швейцарии. Важная координирующая роль в этом принадлежит Ассоциации контрольно-счетных органов России.

В 2010 году в Счетной палате Российской Федерации был подписан Меморандум о взаимопонимании в области сотрудничества между ЕВРОРАИ и АККОР.

Коллеги!

Наша сегодняшняя встреча проходит в достаточно непростых условиях. Еще вчера мы были уверены в последовательном преодолении финансового кризиса 2008-2009 годов. Однако сегодня уже не все так однозначно. В ряде европейских стран социально-экономическая ситуация усугубилась.

По оценке Всемирного экономического форума сохраняются значительные риски. Спектр глобальных рисков, их связи и оценки экономических последствий отражены на экране разным цветом, включая экономические, геополитические, социальные, экологические и технологические риски.

Состоявшееся неделю назад совместное заседание Всемирного Банка и МВФ констатировало начало новой, более опасной волны кризиса, особо выделив при этом Еврозону. При этом складывается впечатление, что неприятную реальность скорее пытаются скрыть, чем бороться с ней.

Согласно докладу МВФ «почти половина совокупного объема гособлигаций стран Еврозоны на 6,5 трлн. евро имеют признаки повышенного кредитного риска. В результате банки, имеющие значительные объемы более рискованных и волатильных гособлигаций, сталкиваются на рынке с существенными проблемами».

Дж. Сорос говорит о новой Великой депрессии с непредсказуемыми последствиями и утрате властями Еврозоны контроля над ситуацией.

Джеффри Сакс в своей новой книге «Цена цивилизации» пишет о глобальной интоксикации мировой экономики, которую, по его мнению, нельзя вылечить без усиления роли государства: «сегодня нам нужно не меньше, а больше правительства».

Арабская «весна», массовые протесты в Тель-Авиве, Сантьяго, Лондоне, а теперь и на Уолл-Стрит требуют более открытой политики правительств и более эффективной работы органов внешнего контроля на всех уровнях власти.

Президенты США и России говорят о необходимости больших налогов с богатых, европейские правительства, включая Испанию, Данию и Грецию принимают меры по налогам на имущество и больших доходов.

Европейская Комиссия призвала к введению нового налога на финансовые транзакции (FTT), рассчитывая собирать около 75 млрд. долл. США в год.

Реализация данной инициативы, помимо прямого экономического эффекта, открывает принципиально новые возможности для органов внешнего контроля,

включая оперативный комплексный контроль за санкциями и транзакциями государственных расходов.

Поэтому нам всем надо быть готовыми к плохо прогнозируемой ситуации на мировых рынках, и, как следствие, к возможному нарастанию бюджетных ограничений, как на уровне центральных правительств, так и местного самоуправления.

В этом плане обеспечение скоординированных действий между региональными и федеральными ВОФК наших стран является одним из условий устранения дисбалансов, которые стали первопричиной мирового финансового кризиса и сохраняются до сих пор.

Положение усугубляется отсутствием транспарентности видения прогресса. Каждая страна и регион по своему видят цели и возможности развития, но это суверенное право не снимает проблему согласованного безопасного развития. Способность видеть мир глазами другого, является очевидным условием транспарентности как ключевого фактора объективной оценки развития независимо от уровня экономической и военной мощи страны.

Отсутствие транспарентных подходов, в том числе к оценке справедливого распределения тяжести и последствий мирового кризиса усугубляет нарастающее экономическое неравенство не только внутри стран, но и между государствами. Риски, связанные с дифференциацией доходов и уровня жизни становятся все более масштабными.

За годы кризиса в России удвоилось количество миллиардеров, американские банкиры заработали 2,2 трлн. долл., а их британские коллеги и страховщики только в 2010 году получили бонусы на общую сумму в 14 млрд. фунтов при одновременном росте безработицы и нищеты и не только в перечисленных странах.

Джеффри Сакс обращает внимание, что при планируемых темпах роста в 4,5% в год удвоение мирового ВВП будет происходить каждые 20 лет, что неизбежно ведет к экономическим, политическим и экологическим катаклизмам. Наша планета просто физически не сможет поддержать такой экономический рост. Уже сегодня давление мировой экономики приводит к стремительному истощению запасов природных ископаемых, дефициту питьевой воды и изменению климата. Как справедливо отмечал Ганди «на Земле достаточно всего для удовлетворения потребностей каждого, но недостаточно для удовлетворения жадности каждого».

Все это свидетельствует о необходимости перехода от экономики, основанной на стимулировании спроса, к экономике самоограничений, что предполагает объективный контроль ключевых показателей развития.

Мы активно сотрудничаем с Всемирным Банком и ОЭСР по ключевым национальным индикаторам и проблеме измерения прогресса в целом.

Очевидно, что бесконечно сложный мир не может быть адекватно описан конечным количеством КНП. Рабочей группой ИНТОСАИ была предложена и апробирована на ряде международных форумов методика оценки КНП на основе принципов универсальности и транспарентности представлений в многомерном социально-экономическом пространстве.

Сегодня мы формируем Базу знаний по КНП, позволяющую в привычном глазу человека трехмерном пространстве отображать любое сочетание показателей в целях их сопоставления и оценки тенденций.

Фактически речь идет о своего рода социально-экономическом томографе с возможностью получения любых двумерных и трехмерных сечений многомерного пространства КНП.

Так, применительно к таким традиционным индикаторам как ВВП, госдолг и уровень безработицы, структура задолженностей и обеспечивающих их активов свидетельствует о существенном расхождении их прогнозных и фактических значений.

При этом соотношение государственного долга и ВВП у Еврозоны далеко не самое худшее и возможно это порождает «естественное» желание перераспределить риски доллара на зону евро.

Как говорил Дж.Кеннеди - ВВП это важно, но не то, ради чего стоит жить.

Альтернативой экономической метрике является метрика, основанная на измерении счастья.

В июле этого года Генеральная Ассамблея ООН приняла резолюцию «Счастье: целостный подход к развитию», определяющую, что счастье является фундаментальной целью человечества, и эта цель не учитывается в оценках ВВП.

Трудно не согласиться с Питером Сингером, что счастье - это что-то хорошее, но вопрос в том, как его определить и измерить? Это превышение удовольствия над невзгодами или удовлетворенность тем, что есть?

В первом случае Вы должны учитывать все позитивные моменты жизни и вычитать негативные. Если результат положительный, то жизнь можно считать вполне счастливой, а если отрицательный, то - неудачной.

Во втором случае ответ является скорее результатом саморефлексии в пространстве базовых ценностей жизни.

Результаты опросов по первому принципу позволяют выделить в лучшую сторону такие страны, как Нигерия, Мексика, Бразилия, Пуэрто-Рико, что свидетельствует скорее о доминировании факторов социо-культурной идентичности, чем таких объективных показателей как здравоохранение, образование, доходы населения и др. При втором подходе на первое место выходит Дания, Швейцария и другие развитые страны.

Сегодня ОЭСР предложила новый Индекс измерения качества жизни (Better Life Index). Он позволяет каждой стране самой определять приоритетные сферы и расставлять их веса в виде лепестков «ромашки», цвет и размеры которых отражают вклад данных факторов в интегральное значение индекса качества жизни.

По аналогии с индексом измерения качества жизни может быть представлен индекс глобальной конкурентоспособности.

При этом, сопоставление данных индексов для каждой из стран свидетельствует о их значительной асимметрии и разбалансированности составляющих их показателей.

В целом, данные дисбалансы отражают существенную разницу в видении прогресса бизнесом (индекс глобальной конкурентоспособности) и обществом (индекс измерения качества жизни), что, безусловно, должно учитываться правительствами при выработке приоритетов отраслевой и региональной политики.

При этом в качестве ключевого риска обычно выделяют растущее экономическое неравенство в уровнях благосостояния и душевых доходах населения.

Выравнивание бюджетной обеспеченности правительства обычно рассматривают как основную меру обеспечения социальной справедливости.

Однако, как свидетельствует анализ результативности бюджетной политики Минфина России, меры по выравниванию бюджетной обеспеченности регионов явно недостаточны, если учитывать субсидии, предоставляемые впоследствии регионам.

При этом ежегодная избирательность приоритетов выделения субсидий по отношению к одним и тем же регионам оставляет место для вопросов других регионов.

Не менее существенными, чем на региональном уровне, являются дисбалансы на муниципальном уровне, что особенно проявляется в сфере продвижения инноваций и модернизации условий жизнедеятельности.

При незначительном для территории России количестве городов (1099) почти половина населения страны проживает в менее, чем 90 городах, при значительной диспропорции заработной платы и душевых инвестициях в основной капитал.

Безусловно, сверхконцентрация власти и капитала в одном или двух регионах для такой страны как Россия содержит значительные системные риски безопасного устойчивого развития, как для самих регионов, так и для страны в целом.

Положение усугубляется наличием традиционных бед нашего местного самоуправления - финансовой зависимостью, недостатком прав и ответственности муниципалитетов.

Особо острым является дисбаланс между доходными потенциалами муниципальных образований различных статусов и их расходными обязательствами. Закрепленные за муниципалитетами доходы слабо связаны с производственной деятельностью предприятий, находящихся на их территории, что исключает прямую заинтересованность местных органов управления в развитии экономики муниципальных образований с целью увеличения собственной налоговой базы.

По поручению Президента России создана рабочая группа по подготовке предложений по децентрализации полномочий между уровнями власти, прежде всего в пользу муниципального уровня, включая вопросы соответствующей корректировки национальной налоговой системы и принципов межбюджетных отношений.

Мы рассчитываем на интеллектуальную поддержку наших зарубежных коллег, имеющих большой опыт в вопросах региональной и муниципальной политики.

В целях формирования целостной системы внешнего финансового контроля в феврале 2011 года был принят Федеральный закон «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований». Следует отметить, что при разработке закона мы учитывали международный опыт организации внешнего финансового контроля, в том числе и рекомендации Конгресса местных и региональных властей Совета Европы. Закон наделил контрольно-счетные органы необходимой компетенцией для осуществления системного внешнего аудита, включая полномочия по анализу эффективности использования бюджетных средств, а также эффективности принимаемых исполнительной властью бюджетных решений.

Следует отметить еще один важный момент, закрепленный в Федеральном законе - построение эффективной системы внешнего финансового контроля непосредственно коррелирует сегодня со смещением акцентов на создание региональных ассоциаций и общественных институтов. Хотел бы особо акцентировать внимание зарубежных коллег на функциональных преимуществах таких партнерских отношений, что обуславливается общностью территориального положения, регулярностью и интенсивностью взаимодействия внутри субъекта Российской Федерации.

Сегодня уже в 31 регионе накоплен положительный опыт функционирования таких объединений, значимость деятельности которых также подтверждается возможностью и результативностью объединения усилий для решения общегосударственных задач.

В качестве одной из важнейших задач Президент России поставил задачу усиления контроля финансирования коммунального комплекса.

По данным ВЦИОМа, более 60% граждан недовольны качеством коммунальных услуг. А около 70% считают, что дальнейшее увеличение тарифов ЖКХ может сделать их оплату просто непосильной для семейного бюджета. Рост тарифов во многих регионах значительно превышает правительственные прогнозы. Граждане сообщают об их повышении в 2010-2011 гг. на 50 и даже на 100%. Вместе с ростом тарифов в ЖКХ ежегодно растет кредиторская задолженность, а также количество технологических аварий и отключений.

Президент Д.А.Медведев отметил, что рост тарифов ЖКХ и тарифов на электроэнергию является не технологической, а абсолютно социальной темой.

За последнее десятилетие тарифы в России в номинальном выражении увеличились в 6 раз, тогда как на Украине - в 3,5 раза, в странах ЕС - не более чем на 50%. Но даже с поправкой на темпы инфляции разрыв остается крайне высоким - в реальном выражении тарифы за этот период в России выросли почти в 2,5 раза.

Да, в абсолютном выражении услуги ЖКХ остаются у нас пока более дешевыми, чем в развитых странах Европы. Однако общий уровень доходов населения в России совершенно иной. И по доле затрат на оплату жилищно-коммунальных услуг в потребительских расходах (12%) мы обогнали почти все европейские страны, за исключением Польши, Эстонии и Болгарии.

Поэтому сегодня данная тема является предметом постоянного особого внимания органов внешнего контроля всех уровней, и мы надеемся на ее успешное решение.

Уважаемые коллеги, заканчивая выступление хочу отметить, что актуальность вышеобозначенных проблем неслучайно нашла отражение в трех тематических сессиях сегодняшнего семинара:

- контроль за исполнением бюджета на муниципальном уровне;
- контроль за использованием муниципальной собственности;
- дефицит и долговые обязательства бюджетов муниципальных образований.

Уверен, что богатый практический опыт наших зарубежных коллег может быть успешно использован как в деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации, так и ЕВРОРАИ в целом.

Желаю участникам семинара успехов в работе и благодарю за внимание!