

Бюджетное Послание Президента Российской Федерации о бюджетной политике в 2014-2016 годах

I. Основные результаты и проблемы бюджетной политики

В 2012 году и в начале 2013 года бюджетная политика была направлена на решение социально-экономических задач, в первую очередь поставленных в указах Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г., на обеспечение долгосрочной устойчивости бюджетной системы и повышение эффективности управления общественными финансами.

Консолидированный бюджет Российской Федерации и внебюджетных фондов в 2012 году был исполнен с профицитом в 260,4 млрд. рублей (0,42 процента ВВП), дефицит федерального бюджета составил 39,4 млрд. рублей (0,06 процента ВВП). Совокупный объем Резервного фонда и Фонда национального благосостояния увеличился в 2012 году на 970,4 млрд. рублей и достиг уровня 4576,3 млрд. рублей (7,3 процента ВВП). На финансово безопасном уровне сохранялся объем государственного и муниципального долга. Государственный долг Российской Федерации составляет 6519,9 млрд. рублей (10,4 процента ВВП). Последовательно выполнялись обязательства государства, в первую очередь социальные, обеспечена макроэкономическая стабильность.

В Бюджетном послании Президента Российской Федерации о бюджетной политике в 2013-2015 годах были обозначены конкретные цели, достижение которых призвано повысить качество управления общественными финансами.

Федеральный бюджет на 2013 год и на плановый период 2014 и 2015 годов сформирован в соответствии с законодательно утвержденными правилами использования нефтегазовых доходов. Соблюдение этих правил обеспечивает повышение устойчивости федерального бюджета и бюджетной системы в целом, снижение их зависимости от внешнеэкономической конъюнктуры, исполнение социальных обязательств государства в условиях нестабильной внешней конъюнктуры.

Правительством Российской Федерации проводится работа по созданию системы управления рисками изменения экономической ситуации.

В Бюджетный кодекс Российской Федерации внесены поправки, обеспечивающие создание законодательной базы для формирования и исполнения бюджетов всех уровней на основе государственных и муниципальных программ. На федеральном уровне впервые утверждены практически все государственные программы Российской Федерации.

В 2012 году продолжилась реализация комплексной реформы государственных и муниципальных учреждений, направленной на повышение доступности и качества государственных услуг, эффективности и прозрачности деятельности государственных учреждений. Расширилась практика формирования государственных (муниципальных) заданий на оказание государственных услуг и предоставления субсидий на их выполнение.

Был реализован ряд предусмотренных налоговой политикой мер, направленных на улучшение качества инвестиционного климата.

Движимое имущество, принятое на баланс с 1 января 2013 г. в качестве основного средства, не признается объектом налогообложения. Реализуется план мероприятий по совершенствованию нормативно-правового регулирования в целях противодействия уклонению от уплаты налогов. Проведены мероприятия по упрощению бухгалтерской (финансовой) отчетности для отдельных категорий субъектов экономической деятельности.

Приняты решения по поэтапной отмене наиболее крупных налоговых льгот для естественных монополий по налогу на имущество организаций.

В рейтинге Всемирного банка Россия поднялась с 105-го на 64-е место по удобству уплаты налогов. Комитет по налоговым вопросам ОЭСР признал российскую фискальную систему соответствующей требованиям ОЭСР.

Россия вошла в десятку лучших стран по индексу открытости бюджета Международного бюджетного партнерства. Создан единый портал бюджетной системы Российской Федерации, работающий в тестовом режиме.

В то же время планирование мер социально-экономического развития и бюджетное планирование по-прежнему остаются недостаточно скоординированными. Не удалось в полной мере обеспечить приоритезацию структуры расходов бюджетной системы и увеличить долю средств, направленных на развитие человеческого капитала и инфраструктуры.

Задачи социально-экономической политики и итоги их реализации по-прежнему рассматриваются отдельно от вопросов бюджетной политики. Отсутствует четкая система оценки эффективности бюджетных расходов.

Государственные программы пока не стали инструментом выработки и реализации государственной политики на долгосрочную перспективу. Многие программы рассчитаны на увеличение бюджетного финансирования, источники которого не обозначены.

Отдельные программы приняты в нескольких вариантах, существенно отличающихся как по планируемым результатам, так и по объемам финансирования.

Не решена задача перехода к долгосрочному бюджетному планированию, не утверждена долгосрочная бюджетная стратегия, в рамках которой должны быть определены предельные объемы расходов на реализацию каждой из государственных программ в увязке с прогнозом основных бюджетных параметров.

В сфере пенсионной реформы до сих пор нет главного - параметров пенсионной формулы. Без решения этого вопроса нет определенности в объеме трансферта из федерального бюджета и роли Фонда национального благосостояния в обеспечении устойчивости пенсионной системы.

Медленно решается задача повышения качества предоставления государственных и муниципальных услуг. Во многом формальным остается использование государственных заданий на оказание государственных услуг, отсутствует единая методология формирования нормативных затрат. Финансовое обеспечение государственных заданий в основном осуществляется методом "от достигнутого".

Для управления средствами Резервного фонда и Фонда национального благосостояния предлагалось создать Российское финансовое агентство. Однако попытка реализации этой идеи выявила наличие многих нерешенных проблем. Необходимо рассмотреть альтернативные механизмы повышения эффективности управления средствами указанных фондов.

Возросла нагрузка на региональные и местные бюджеты. По итогам 2012 года в 26 субъектах Российской Федерации, то есть практически в каждом третьем субъекте, соотношение государственного долга и собственных доходов

превысило 50 процентов. Также наметилась тенденция негативных изменений структуры бюджетных расходов регионов - падение объемов и доли расходов инвестиционного характера.

Поэтому все ранее поставленные цели не потеряли своей актуальности и должны быть достигнуты с учетом новых вызовов.

II. Основные задачи на новый бюджетный цикл

Ситуация в российской и глобальной экономике ставит бюджетную политику перед новыми вызовами.

Основанная на высоких темпах экономического развития и растущих ценах на ресурсы модель постоянного роста бюджетных расходов к настоящему моменту исчерпала свои возможности.

В период быстрого экономического роста 2000-2008 годов увеличение доходной базы давало возможность существенного увеличения расходов. И это было оправданно, поскольку требовалось скомпенсировать резкое сокращение финансирования бюджетного сектора и социальных обязательств, которое произошло в 90-е годы.

Внешнеэкономическая ситуация, ранее служившая базой для роста бюджетных доходов, в корне меняется. Снизились темпы роста мировой экономики, остановился рост цен на нефть и другие ресурсы, появилась тенденция к их снижению. Объемы экспорта стабилизировались: в 2012 году экспорт вырос всего на 1,7 процента. Профицит торгового баланса практически не увеличился: 211,2 млрд. долларов США по итогам 2012 года (210,9 млрд. долларов США в 2011 году), а по отношению к ВВП снизился в 2012 году с 11,1 процента ВВП до 10,4 процента. Это снижает возможности для роста доходной базы федерального бюджета за счет внешних источников. А возможности для ускоренной компенсации сокращающихся нефтегазовых доходов за счет ненефтегазовых пока ограничены.

Доля нефтегазовых доходов в доходах федерального бюджета выросла с 30,2 процента в 2004 году до 46,1 процента в 2013 году, а его ненефтегазовый дефицит увеличился с 1,8 до 9,7 процента ВВП. Если в предкризисном 2007 году при цене на нефть 69,3 доллара за баррель федеральный бюджет был исполнен с профицитом 5,4 процента ВВП, то в 2012 году при цене на нефть 110,5 доллара за баррель - с дефицитом 0,06 процента ВВП.

Таким образом, в последние годы устойчивость федерального бюджета несколько снизилась за счет роста доли нефтегазовых доходов, с одной стороны, и увеличения "длящихся" социальных обязательств - с другой.

В этих условиях на первый план выходит решение задач повышения эффективности расходов и переориентации бюджетных ассигнований в рамках существующих бюджетных ограничений на реализацию приоритетных направлений государственной политики, проведение социально-экономических преобразований, направленных на повышение эффективности деятельности всех участников экономических отношений, достижение измеримых, общественно значимых результатов, наиболее важные из которых установлены указами Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г.

В новых макроэкономических реалиях при формировании проектов бюджетов на 2014 год и на плановый период 2015 и 2016 годов для достижения среднесрочных целей бюджетной политики особое внимание следует уделить решению следующих основных задач.

1. Обеспечение долгосрочной сбалансированности и устойчивости бюджетной системы как базового принципа ответственной бюджетной политики при безусловном исполнении всех обязательств государства и выполнении задач, поставленных в указах Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г.

Проект федерального бюджета на 2014 год и на плановый период 2015 и 2016 годов будет формироваться в условиях сокращения ранее прогнозируемых доходов. В связи с этим необходимо разработать алгоритмы использования различных источников финансирования в случае непрогнозируемого увеличения бюджетного дефицита.

Предлагаю Правительству Российской Федерации в 3-месячный срок завершить разработку бюджетной стратегии Российской Федерации на период до 2030 года и, в случае необходимости, внести изменения в долгосрочный прогноз социально-экономического развития.

При этом параметры прогноза социально-экономического развития и проекта федерального бюджета на 3-летний период должны быть составной частью соответствующих прогнозов на долгосрочную перспективу. Их необходимо рассматривать одновременно. Недопустимо, когда показатели прогноза социально-экономического развития на три года и на период до 2030 года

являются несопоставимыми.

Стратегия должна содержать четкие ориентиры по ресурсному обеспечению государственных программ и оценку рисков бюджетной разбалансированности в различных прогнозных сценариях, а также рекомендуемый алгоритм действий при их реализации.

В дальнейшем необходимо внести соответствующие поправки в законодательство, а Правительству Российской Федерации - установить на постоянной основе порядок разработки долгосрочного прогноза социально-экономического развития и долгосрочной бюджетной стратегии.

2. Оптимизация структуры расходов федерального бюджета.

Исчерпание возможностей для наращивания общего объема расходов федерального бюджета требует выявления резервов и перераспределения в пользу приоритетных направлений и проектов, прежде всего обеспечивающих решение поставленных в указах Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. задач и создающих условия для экономического роста.

Основными резервами в настоящее время являются:

обеспечение долгосрочной сбалансированности пенсионной системы с поэтапным сокращением дотаций Пенсионному фонду Российской Федерации из федерального бюджета при условии последовательного повышения уровня жизни пенсионеров;

активное использование механизмов частно-государственного партнерства, позволяющих привлечь инвестиции и услуги частных компаний для решения государственных задач, а также вложение средств Фонда национального благосостояния и пенсионных накоплений в инвестиционные проекты, прежде всего инфраструктурные, на возвратной основе;

с учетом готовности предприятий оборонного комплекса к выполнению государственных контрактов возможное продление сроков реализации отдельных направлений Государственной программы вооружения на 2011-2020 годы;

повышение адресности социальной поддержки граждан; для достижения максимального социального эффекта оказание такой поддержки из бюджетов всех уровней должно основываться на критерии нуждаемости граждан;

проведение структурных реформ в социальной сфере;

повышение эффективности бюджетных расходов в целом, в том числе за счет оптимизации государственных закупок, бюджетной сети и численности государственных служащих.

При этом темпы наращивания расходов по приоритетным направлениям должны быть увязаны со структурными изменениями в соответствующих сферах, зафиксированными в планах таких преобразований.

Прошу Правительство Российской Федерации представить конкретные предложения по указанным вопросам.

3. Развитие программно-целевых методов управления.

Государственные программы Российской Федерации должны стать ключевым механизмом, с помощью которого увязываются стратегическое и бюджетное планирование.

Проект федерального бюджета на 2014 год и на плановый период 2015 и 2016 годов, бюджеты некоторых субъектов Российской Федерации будут сформированы в структуре государственных программ. В то же время конечная эффективность "программных" бюджетов зависит от качества государственных программ, механизмов контроля за их реализацией.

Часть государственных программ нуждаются в доработке. Прежде всего необходимо обеспечить взаимосвязь поставленных целей и бюджетных ограничений, их увязку с основными параметрами оказания государственных услуг, использование всего арсенала регулятивных инструментов, проработку планов структурных реформ.

Этим же принципам должны соответствовать и другие программно-целевые инструменты, в частности "дорожные карты" изменений в социальной сфере, которые должны быть скоординированы по срокам реализации модернизационных мер, объемам финансирования и темпам достижения целевых показателей по оплате труда.

Государственные программы должны устанавливать общие требования к политике субъектов Российской Федерации в соответствующих сферах, к определению механизмов взаимодействия федеральных органов

государственной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

Различные варианты достижения целей могут и должны рассматриваться на этапе подготовки государственных программ, но при утверждении программ должен быть выбран только один вариант - тот, который Правительство Российской Федерации считает обоснованным с точки зрения достижения поставленных целей и для реализации которого имеются необходимые ресурсы.

В рамках подготовки и рассмотрения проекта федерального бюджета на 2014 год и на плановый период 2015 и 2016 годов необходимо четко определить приоритеты, еще раз оценить содержание государственных программ, доработать при необходимости, предусмотреть объемы их финансирования в соответствии с реальными возможностями федерального бюджета и только после этого утвердить.

4. Принятие решений, обеспечивающих долгосрочную сбалансированность и прозрачность пенсионной системы.

Первоочередной задачей является принятие новой пенсионной формулы, которая должна обеспечивать не только поддержание покупательной способности пенсий, их дифференциацию в зависимости от стажа и заработка граждан, стимулирование граждан к более позднему выходу на пенсию, но и устойчивую тенденцию к уменьшению зависимости пенсионной системы от трансфертов федерального бюджета при сохранении приемлемой для бизнеса страховой нагрузки. При этом необходимо оставить базовый тариф страховых взносов в государственные внебюджетные фонды на сегодняшнем уровне.

Учитывая общественную значимость новой пенсионной формулы, ее обсуждение необходимо провести с максимально широким привлечением профессиональных союзов, работодателей, общественных организаций и экспертного сообщества. Пенсионная формула должна быть стабильной, понятной как работодателям, так и гражданам.

В конце прошлого года было принято решение о том, что граждане в течение 2013 года могут самостоятельно определить, куда направлять 4 процента страховых взносов на обязательное пенсионное страхование - в распределительную составляющую пенсионной системы или в накопительную.

Однако было бы несправедливо лишать граждан, только вступающих в правоотношения по пенсионному обеспечению, такого права. Считаю возможным предоставление гражданам, вступающим в правоотношения по пенсионному обеспечению, права выбора: направлять 4 процента страховых взносов в накопительную составляющую или в распределительную, но только после разработки Правительством Российской Федерации законодательства, которое в полной мере обеспечит создание работающей системы гарантирования пенсионных накоплений и его одобрения Федеральным Собранием Российской Федерации.

Создавая Фонд национального благосостояния, мы продекларировали, что он предназначен в том числе для поддержания устойчивости пенсионной системы. Пришло время определить четкие параметры использования средств Фонда на эти цели: в каких случаях эти средства будут использованы и механизмы их использования.

Необходимо повысить уровень прозрачности пенсионной системы. С 2014 года кассовое обслуживание исполнения бюджета Пенсионного фонда Российской Федерации, как и бюджетов других государственных внебюджетных фондов, должно осуществляться органами Федерального казначейства. Дальнейший перенос сроков недопустим.

Кроме того, прошу Правительство Российской Федерации определиться с целесообразностью передачи полномочий по администрированию социальных взносов (с сохранением их персонифицированного учета) Федеральной налоговой службе.

В 2013 году Правительство Российской Федерации должно принять решения по этим вопросам, внести соответствующие изменения в Стратегию долгосрочного развития пенсионной системы Российской Федерации и начать ее реализацию.

5. Создание новых механизмов финансирования развития инфраструктуры.

Правительству Российской Федерации необходимо уже в текущем году начать размещение средств Фонда национального благосостояния и средств пенсионных накоплений в финансовые инструменты, предназначенные для реализации самоокупаемых проектов развития инфраструктуры, обеспечивающих максимальный мультипликативный эффект экономического роста при минимальных рисках для размещаемых государством средств.

Речь идет о финансировании проектов на возвратной основе. В этом случае нужно определить долю участия Фонда, которая позволяет разделить риски реализации проекта с другими участниками.

Процедура отбора таких проектов должна быть прозрачной, а проекты оцениваться по объективным критериям. Каждый из проектов должен проходить независимый технологический аудит и экспертизу с участием бизнес-сообщества. Следует сформировать банк инфраструктурных проектов, финансовая модель которых всесторонне проработана.

При этом нужно максимально задействовать средства частных инвесторов, использовать механизмы государственно-частного партнерства, снять на законодательном уровне существующие сегодня для таких проектов ограничения, разработать методику их комплексной оценки и типовые соглашения, а также обеспечить действенный контроль за целевым использованием средств, в том числе с учетом опыта банковского сопровождения проектов.

6. Переход к формированию государственного задания на оказание государственных (муниципальных) услуг физическим и юридическим лицам на основе единого перечня таких услуг и единых нормативов их финансового обеспечения.

Для повышения доступности и качества оказания государственных услуг необходимо решить три задачи.

Первая - законодательное закрепление порядка формирования единого базового перечня государственных (муниципальных) услуг в таких сферах, как образование, здравоохранение, культура, и других. Учредители государственных и муниципальных учреждений на основе этих перечней будут разрабатывать государственные и муниципальные задания для подведомственных учреждений.

Вторая - создание единой методологии расчета нормативных затрат на оказание государственной (муниципальной) услуги.

Третья - включение основных параметров государственного задания в состав целевых показателей выполнения соответствующих государственных программ.

Таким образом, будет создана единая правовая и методическая база для оказания государственных (муниципальных) услуг в увязке с целевыми показателями развития соответствующих отраслей, для оценки качества и

доступности услуг, предоставляемых населению, оценки эффективности деятельности организаций, развития конкурентной среды при размещении государственных заданий на конкурсной основе, в том числе с привлечением негосударственных организаций. Необходимо снять барьеры и ограничения, препятствующие доступу негосударственных организаций к оказанию государственных (муниципальных) услуг.

Одновременно нужно расширять практику финансирования государственных (муниципальных) услуг путем предоставления потребителям этих услуг сертификатов, образовательных кредитов и т.д. Остается актуальной задача по оптимизации сети государственных и муниципальных учреждений. Необходимо реорганизовать учреждения, ориентированные на оказание преимущественно платных услуг, а также учреждения, деятельность которых не соответствует полномочиям органов государственной власти и органов местного самоуправления. Высвобождаемые при этом средства должны оставаться в соответствующей отрасли и направляться на финансирование государственной программы развития этой отрасли и решение ее приоритетных задач.

7. Развитие налоговой системы и повышение ее конкурентоспособности.

Следует обеспечить стабильность налоговой системы. Дальнейшие изменения возможны только в крайнем случае в связи с требованиями современной экономики, новыми приоритетами экономической политики государства, в том числе в связи с необходимостью стимулирования развития новых производств, инвестиционной деятельности и повышения качества налогового администрирования.

Уже сейчас подготовлены предложения, направленные на выравнивание условий налогообложения граждан при инвестициях в различные инструменты в целях развития финансового сектора, на создание стимулов для развития территорий Дальнего Востока, Республики Бурятия, Забайкальского края и Иркутской области, на поддержку разработки и освоения новых месторождений полезных ископаемых, включая шельфовые.

Необходимы дальнейшее упрощение налогового учета и его сближение с бухгалтерским учетом, повышение качества налогового администрирования, реализация мер по противодействию уклонению от налогообложения, в том числе с использованием офшорных юрисдикций, а также завершение работы по внесению изменений в законодательство Российской Федерации в части,

касающейся налогообложения имущества (в первую очередь недвижимого) и повышения фискальной нагрузки на собственников престижного, дорогого имущества.

8. Межбюджетные отношения.

Очередной финансовый год станет важным этапом формирования и исполнения бюджетов субъектов Российской Федерации. Начиная с 2014 года во всех регионах станет обязательным принятие бюджетов на три года.

В условиях, когда на регионы возлагается значительная ответственность за реализацию мер социального характера, предусмотренных указами Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г., должны быть исключены риски несбалансированности бюджетов субъектов Российской Федерации в результате изменений в разграничении полномочий органов государственной власти и органов местного самоуправления.

Так, с 1 января 2014 г. с местного на региональный уровень передаются вопросы, связанные с финансированием дошкольного образования. Требуется оценка необходимости перераспределения источников доходов между бюджетами субъектов Российской Федерации и местными бюджетами.

Расходы субъектов Российской Федерации должны быть в максимальной степени обеспечены собственными доходными источниками. При этом все принимаемые решения должны быть просчитаны и финансово обеспечены. Оказание дополнительной финансовой помощи субъектам Российской Федерации должно сочетаться с развитием их экономики за счет собственных средств.

В предыдущие годы неоднократно обсуждался вопрос о необходимости укрупнения субсидий, однако работа в этом направлении слишком затянулась (в 2013 году все еще предоставляется около 90 субсидий). Правительству необходимо активизировать эту деятельность и уже с 2014 года предоставлять субсидии в консолидированной форме.

При этом следует перейти к преимущественному распределению субсидий на основании федерального закона о федеральном бюджете, а не на основании актов Правительства Российской Федерации или тем более отдельных министерств (за исключением субсидий, распределяемых на конкурсной основе). Регионы должны достоверно знать объемы трансфертов федерального бюджета на три года.

Необходим более тщательный, постоянный мониторинг финансового положения субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, изменений основных параметров их бюджетов, структуры расходов, государственного и муниципального долга. Также субъектам Российской Федерации крайне важна методическая помощь, в том числе в части, касающейся реализации отраслевой политики и управления региональными финансами.

9. Повышение прозрачности бюджетов и бюджетного процесса.

Граждане и бизнес должны знать, куда направляются уплачиваемые ими налоги. Это требует высокого уровня прозрачности бюджета и бюджетного процесса.

В этих целях необходимо продолжить формирование интегрированной информационной системы "Электронный бюджет", в том числе ввести в эксплуатацию единый портал бюджетной системы, на котором будет размещаться систематизированная актуальная информация о формировании и исполнении всех бюджетов - от федерального до поселенческих, а также начать внедрение международных стандартов финансовой отчетности общественного сектора.

С 2013 года на всех уровнях управления следует регулярно публиковать (размещать в сети Интернет) брошюру "Бюджет для граждан". Это даст возможность в доступной форме информировать население о соответствующих бюджетах, планируемых и достигнутых результатах использования бюджетных средств.

Публикуемая в открытых источниках информация позволит гражданам составить представление о направлениях расходования бюджетных средств и сделать выводы об эффективности расходов и целевом использовании средств.

Для выявления дополнительных резервов повышения эффективности федерального бюджета предлагаю провести экспертное обсуждение его проекта.

В 2014-2015 годах должен быть завершен переход к программно-целевым методам стратегического и бюджетного планирования.

Основным инструментом достижения целей государственной политики должны стать государственные программы, требования к которым будут вытекать из документов стратегического планирования, а механизмы и объемы их финансового обеспечения устанавливаться в долгосрочной бюджетной стратегии,

трехлетних бюджетах и Программе повышения эффективности управления общественными (государственными и муниципальными) финансами на период до 2018 года.