

Комментарий к Бюджетному посланию Президента Российской Федерации

Анализ Бюджетного послания 2013 г., как и предыдущего года, позволяет говорить о преемственности документов как по содержанию, так и по структуре, что, с одной стороны, обеспечивает необходимую последовательность и предсказуемость проводимой государством налогово-бюджетной политики, с другой стороны, не устраняет «пробелы» предыдущих посланий по определению ключевых точек роста бюджетных доходов и повышения качества управления бюджетной системой.

Основным достижением бюджетной политики за предыдущий период бюджетного планирования, кроме введения бюджетного правила, можно отнести профицит консолидированного бюджета Российской Федерации в объеме 0,4% ВВП, увеличение объемов стабилизационных фондов до 7,3% ВВП и поддержание объема государственного долга на финансово безопасном уровне – 10,4% ВВП. Определенные успехи отмечаются и по решению задачи повышения открытости и прозрачности бюджетной системы – Россия вошла в десятку лучших стран по индексу открытости бюджета Международного бюджетного партнерства.

В налоговой политике реализованы меры 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, а комитет по налоговым вопросам ОЭСР признал российскую фискальную систему соответствующей требованиям ОЭСР.

Однако, несмотря на определенные позитивные изменения в налогово-бюджетной политике в посткризисные годы, ряд значимых системных проблем бюджетной политики по-прежнему остаются нерешенными. Более того, в условиях замедления экономического роста и сокращения доходов проблемы могут усугубиться, что увеличит риски устойчивости бюджетной системы. Все эти обстоятельства и предопределили приоритеты бюджетной политики на 2014–2016 гг.

Традиционной составляющей Бюджетных посланий двух лет является призыв к обеспечению долгосрочной сбалансированности и устойчивости бюджетной системы как базового принципа ответственной бюджетной политики. Долгосрочность планирования предлагается обеспечить как за счет разработки бюджетной стратегии Российской Федерации на период до 2030 г., в которой будут установлены ориентиры по ресурсному обеспечению государственных программ и дана оценка рисков бюджетной разбалансированности в различных прогнозных сценариях, так и за счет сопоставимости прогноза социально-экономического развития на среднесрочную перспективу и на период до 2030 г.

Несомненно, что поставленная задача по обеспечению долгосрочного планирования основных параметров бюджетной системы и увязки с прогнозами социально-экономического развития как никогда актуальна в силу высокой вероятности сокращения нефтегазовых доходов и наличия дефицита бюджета. В связи с этим в Бюджетном послании поставлены задачи разработки алгоритмов использования различных источников финансирования в случае непрогнозируемого увеличения бюджетного дефицита.

В рамках основной задачи обеспечения долгосрочной сбалансированности бюджетной системы в Бюджетном послании определены такие задачи бюджетной политики на 2014–2016 гг., как:

- оптимизация структуры расходов федерального бюджета;
- развитие программно-целевых методов управления;

- создание новых механизмов финансирования инфраструктуры;
- переход к формированию государственного задания на оказание государственных услуг на основе единого перечня таких услуг и единых нормативов их финансового обеспечения;
- повышение прозрачности бюджета и бюджетного процесса.

Необходимо отметить, что требование оптимизация расходов не заменяет задачу повышения эффективности бюджетных расходов, определенную в предыдущих посланиях, а расширяет ее за счет выявления резервов федерального бюджета и их перераспределения для финансового обеспечения приоритетных направлений, обозначенных в указах Президента России от 7 мая 2012 г. Однако, большинство из определенных в Бюджетном послании резервов пока не могут стать потенциалом для оптимизации бюджетных расходов. Это, прежде всего, относится к четырем направлениям оптимизации:

- 1) сокращение расходов за счет обеспечения долгосрочной сбалансированности пенсионной системы и снижение дотаций федерального бюджета Пенсионному фонду России;
- 2) широкое использование механизмов государственно-частного партнерства с целью привлечения инвестиции и услуг частных компаний для решения государственных задач;
- 3) вложение средств Фонда национального благосостояния и пенсионных накоплений в инвестиционные проекты, прежде всего инфраструктурные, на возвратной основе;
- 4) проведение структурных реформ в социальной сфере.

Надо признать, что правовая и институциональная среда для этих направлений оптимизации бюджетных расходов еще находится в стадии формирования, а значит, ожидать сокращения расходов в среднесрочном периоде за счет сбалансированности пенсионной системы, привлечения частных инвестиций на основе ГЧП не приходится. Учитывая практику реализации проектов в рамках Инвестиционного фонда, можно с большой долей уверенности говорить о том, что основа для использования средств ФНБ и пенсионных накоплений в инфраструктурные проекты, также не создана. Что касается проведения структурных реформ в социальной сфере, то необходимо понимать, что финансовые резервы за счет совершенствования управления бюджетной сферой на основе государственного задания, в том числе установления финансовых нормативов и усиления контроля со стороны учредителей и ответственности руководства, не появляются, остаются несформированными принципы реструктуризации бюджетной сети.

В то же время обозначенные меры по оптимизации бюджетных расходов крайне важны и их реализация в долгосрочном периоде, выходящем за рамки трехлетнего периода бюджетного планирования, позволит сократить расходы без каких-либо негативных последствий для экономики и социальной сферы.

Среди остальных резервов для сокращения расходов, обозначенных в Бюджетном послании, можно признать, что наибольший эффект по оптимизации будет получен за счет переноса на более поздний срок оплаты государственных контрактов, финансируемых за счет средств федерального бюджета по Государственной программе вооружения на 2011–2020 гг. Меры по повышению адресности социальной поддержки граждан и эффективности бюджетных расходов за счет оптимизации государственных закупок, бюджетной сети и численности государственных служащих, о которых, кстати, говорилось и в предыдущих посланиях, вряд ли дадут какой-либо ощутимый эффект в виде оптимизации бюджетных расходов. Наиболее реалистичным с позиции сокращения бюджетных расходов видится вариант «директивного» секвестирования, а не перераспределения за счет внутренних резервов, лимитов бюджетных ассигнований субъектам бюджетного планирования в ближайшие два–три года.

Задачу развития программно-целевых методов управления предполагается решить за счет разработки программной структуры федерального бюджета на 2014–2016 гг., перехода на программный бюджет субъектов РФ, повышения качества государственных программ и механизмов контроля за их реализацией. Можно признать не только последовательность действий Правительства России по внедрению программно-целевого управления бюджетом в течение последних лет, но и четкое видение механизмов реализации и проблемных зон, таких как: взаимосвязи поставленных целей и бюджетных ограничений, увязки с основными параметрами оказания государственных услуг, использование всего арсенала регулятивных инструментов, проработку планов структурных реформ, определению механизмов взаимодействия федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации. Однако несмотря на ряд проблем, связанных с внедрением программно-целевого управления, есть все основания считать, что поставленная задача может быть выполнена в полном объеме.

Более сложной для реализации в ближайшие три года представляется задача создания новых механизмов финансирования развития инфраструктуры, в рамках которой Правительству РФ предлагается уже в текущем году начать размещение средств Фонда национального благосостояния и средств пенсионных накоплений для финансирования инфраструктурных проектов на возвратной основе, обеспечивающих максимальный мультипликативный эффект экономического роста при минимизации рисков для размещаемых государством средств. Прежде всего, не определены вопросы управления средствами стабилизационных фондов. Предполагалось создание Российского финансового агентства, однако, как указано в послании, попытка реализации этой идеи выявила наличие многих нерешенных проблем и сейчас ставится задача нахождения альтернативных механизмов повышения эффективности управления средствами указанных фондов, но они вряд ли будут внедрены в текущем году. Кроме этого, нормативно-правовая база для реализации таких проектов пока не сформирована; отсутствует и наработанная практика реализации таких проектов, чтобы выявить все слабые места и риски использования и гарантий возврата пенсионных средств. В послании указано, что процедура отбора таких проектов должна быть прозрачной, а проекты оцениваться по объективным критериям и проходить независимый технологический аудит и экспертизу с участием бизнес-сообщества. Однако, опыт реализации проектов Инвестиционного фонда, которые также проходили сложную процедуру независимой экспертизы, в том числе с привлечением иностранных компаний, и утверждения на уровне Правительства, показывает, что такие механизмы отбора не всегда эффективны, поскольку инструментов действенного превентивного контроля за целевым использованием средств не создано, инновационные проекты не рассчитаны на предсказуемый по срокам возврат средств, а портфель проектов ограничен. Нельзя исключать и рисков лоббирования, т.к. доступ к сравнительно дешевым и длинным деньгам, дает явные конкурентные преимущества компаниям. Учитывая все эти аргументы, можно признать, что привлечение средств ФНБ и пенсионных накоплений в 2014 г. не целесообразно. Возможно, что потребность в ускоренном привлечении средств ФНБ связана с финансированием масштабных международных проектов (Олимпиада-2014, ЧМ по футболу 2018 г., Сколково, создание международного финансового центра), которые уже не могут получить дополнительное финансирование за счет средств федерального бюджета. Однако при принятии этих решений использование пенсионных средств не предполагалось, и перекладывать все риски на пенсионные накопления вряд ли оправданно не только с финансово-экономической точки зрения, но и по соображениям социальной и политической ответственности.

Таким образом, решение об использовании пенсионных средств не может быть принято исключительно в рамках Бюджетного послания Президента – оно требует широко обсуждения с экспертным сообществом и общественностью.

Своевременность поставленной в послании задачи по формированию государственного задания на оказание государственных/муниципальных услуг на основе единого перечня таких услуг и единых нормативов их финансового обеспечения не вызывает сомнений. Более того, логика такого решения полностью соответствует принципу «step-by-step» в процессе реформирования бюджетного сектора, при котором сначала была создана и доработана на основе правоприменительной практики необходимая нормативно-правовая база, в том числе в рамках ФЗ-83, проведены структурные изменения в сети учреждений и изменены механизмы финансового обеспечения. В ближайшие три года намечены следующие направления развития бюджетной реформы:

- законодательное закрепление порядка формирования единого базового перечня государственных/муниципальных услуг в таких сферах, как образование, здравоохранение, культура и других;
- создание «работающей» методологии расчета нормативных затрат на оказание государственной (муниципальной) услуги;
- включение основных параметров государственного задания в состав целевых показателей выполнения соответствующих государственных программ;
- снятие барьеров и ограничений, препятствующих доступу негосударственных организаций к оказанию государственных/муниципальных услуг;
- расширение практики финансирования государственных/муниципальных услуг путем предоставления потребителям этих услуг сертификатов, образовательных кредитов и т.д.

Надо признать, что направления реформ бюджетного сектора, определены в полном соответствии с требованиями времени и лучшей мировой практики.

В рамках задачи повышения прозрачности бюджетов и бюджетного процесса предполагается продолжение работы по формированию интегрированной информационной системы «Электронный бюджет», в том числе единого портала бюджетной системы, на котором будет размещаться систематизированная актуальная информация о формировании и исполнении всех бюджетов – от федерального до поселенческих, а также предполагается начать внедрение международных стандартов финансовой отчетности общественного сектора.

Одной из самых сложных задач, поставленной в бюджетных посланиях предыдущих лет и в текущем году, является принятие решений, обеспечивающих долгосрочную сбалансированность и прозрачность пенсионной системы. И если в 2011 г. ставилась задача подготовки комплексных предложений по развитию пенсионной системы и системы обязательного социального страхования, а в 2012 г. требовалось определиться с параметрами дальнейшего развития пенсионной системы, то в послании 2013 г. первоочередной задачей является принятие новой пенсионной формулы. Таким образом, предложения по развитию пенсионной системы и ее параметры, по-видимому, разработаны, но какого-либо окончательного решения в виде утвержденного правового акта пока не принято.

Предполагается, что пенсионная формула должна уменьшить зависимость пенсионной системы от трансфертов федерального бюджета при сохранении приемлемой для бизнеса страховой нагрузки и обеспечить поддержание покупательной способности пенсий, их дифференциацию в зависимости от стажа и заработка граждан, а также стимулировать граждан к более позднему выходу на пенсию. Решит ли пенсионная формула все поставленные задачи и как она должна выглядеть, пока не известно, но полагаться только лишь на формулу, без общей государственной концепции долгосрочного социального обеспечения, вряд ли оправдано. В конечном

итоге такая постановка задачи может свестись к набору математических знаков и цифр, которые не отражают реальность и не способны выровнять конфликты интересов различных сторон, а их в пенсионной сфере достаточно много.

Непонятны перспективы пенсионного обеспечения и для тех, кто достиг пенсионного возраста, но не имеют по тем или иным причинам необходимого трудового стажа и/или пенсионных накоплений – пополнят ли они ряды безработных или станут малоимущими гражданами, которым будет начисляться минимальная социальная пенсия в размере прожиточного минимума. В настоящее время все проблемы низкого уровня пенсий переложены на социальную защиту, которая предоставляет пенсионерам, в основном за счет средств субъектов РФ в виде адресной материальной помощи, субсидий на услуги ЖКХ, предоставления стационарных и нестационарных услуг. В ряде развитых стран проблема низкого уровня жизни граждан старшего возраста переложены на членов семьи, общественные, благотворительные или религиозные организации. В связи с отсутствием концепции социального обеспечения ряд важнейших вопросов в части развилки государственной политики, например по усилению форм государственной поддержки или переложения ответственности за поддержание жизненного уровня пенсионера на семью или общественные организации, остались без ответа.

В отношении развития налоговой системы и повышение ее конкурентоспособности поставлены задачи обеспечения стабильности, выравнивания условий налогообложения граждан при инвестициях в различные инструменты в целях развития финансового сектора, а также стимулирования развития территорий Дальнего Востока, Республики Бурятия, Забайкальского края и Иркутской области и поддержки разработки и освоения новых месторождений полезных ископаемых, включая шельфовые. Планируется завершить работу по внесению изменений в законодательство Российской Федерации в части, касающейся налогообложения имущества (в первую очередь недвижимого) и повышения фискальной нагрузки на собственников дорогого имущества.

Основной задачей в сфере межбюджетных отношений является исключение рисков несбалансированности бюджетов субъектов РФ в результате изменений в разграничении полномочий органов государственной власти и органов местного самоуправления, для чего необходимо провести оценку возможности перераспределения источников доходов между бюджетами субъектов РФ и местными бюджетами. Своевременны и другие направления, отмеченные в Бюджетном послании в сфере межбюджетных отношений, например, необходимость перехода 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).

В целом, можно отметить, что предопределенные Посланием Президента основные задачи бюджетной политики на 2014–2016 гг., в основном, своевременны, однако поставленные задачи по своему масштабу явно не соответствуют динамике и характеру изменений в мировой и российской экономике.

К сожалению, и в Бюджетных посланиях, и Посланиях к Федеральному собранию последних лет так и не были определены основные механизмы и конкретизированы тактики, обеспечивающие экономический, технологический и социальный прорыв хотя бы до 2020 г. Экономические ориентиры размыты и не подкреплены нормативно-правовыми нормами и финансовыми ресурсами, что и является причиной того, что задачи и результаты социально-экономической политики по-прежнему рассматриваются отдельно от вопросов бюджетной политики, отсутствует система оценки эффективности бюджетных расходов, связанная с механизмом внесения корректив в применяемые управленческие механизмы. В таких условиях, программный

бюджет, используемый во многих развитых странах мира как основной инструмент долгосрочного планирования бюджетных расходов на основе целевых приоритетов, становится своего рода «новационной» формальностью, используемой для обоснования увеличения бюджетного финансирования.

Для реализации некоторых задач еще не сформирована институциональная основа и нет уверенности в их своевременной реализации. Другие задачи, повторяющиеся в посланиях последних лет, скорее ориентированы на процесс, а не результат деятельности Правительства.