



11-13 февраля 2015 года, место проведения: Ереван, Армения

Бюджетные реформы в России: меры бюджетной консолидации и повышения эффективности бюджетных расходов

Директор Департамента бюджетной политики
СОКОЛОВ ИЛЬЯ АЛЕКСАНДРОВИЧ



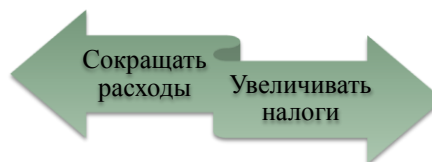
Бюджетная консолидация: цель и подходы к реализации

Целью бюджетной консолидации является сокращения уровня государственного долга.

Обобщая различные экономические работы, можно выделить следующие **основные способы снижения уровня госдолга**:

- реструктуризация долга;
- **бюджетная консолидация (меры бюджетной экономии)**;
- ускорение инфляции;
- стимулирование экономического роста;
- приватизация государственных активов;
- меры финансового давления (финансовые репрессии);
- обратный выкуп государственных долговых обязательств.

Программы бюджетной консолидации (их часто называют программами жесткой экономии) основываются на **сокращении госрасходов и/или повышении доходной части бюджета**.



Основные споры вызывает выбор **наиболее эффективной структуры** бюджетной консолидации.

По А. Биззу, К. Хассету и М. Джэнсену

«Оптимальная» консолидация
85% сокращение расходов 15% повышение доходов

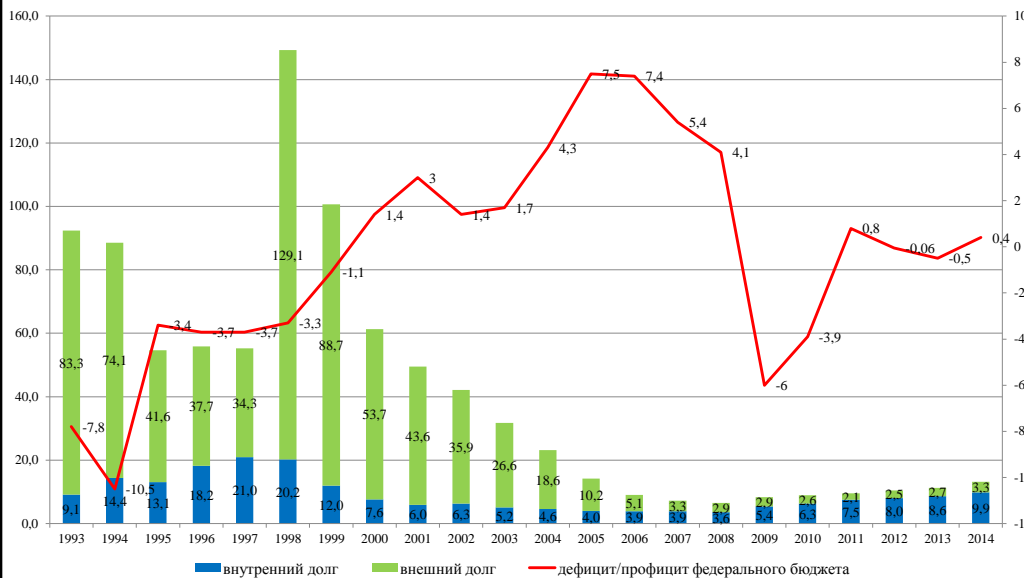
Наименее эффективная консолидация
47% сокращение расходов 53% повышение доходов

По Э. Лилико, Э. Холмсу, Н. Самену, А. Алесиной и С. Ардане

«Оптимальная» консолидация
80% сокращение расходов 20% повышение доходов

Мировой опыт реализации программ консолидации показал, что **эффективность консолидации возрастает при смещении мер в сторону сокращения госрасходов, а не при наращивании налоговых доходов**, т.к. повышение налогов на домохозяйства снижает личное потребление, количество и качество труда, а повышение корпоративных налогов ведет к снижению инвестиций в основной капитал, и в итоге обе налоговые стратегии ведут к сокращению реального ВВП.

Динамика внешнего и внутреннего долга Российской Федерации в 1993-2014 годах, в % ВВП на конец года



Источник: расчеты на основании данных Минфина России, Федерального казначейства и Центрального банка Российской Федерации

Бюджетная консолидация. Опыт России.



Антикризисный резерв:

2009 год – 125 млрд рублей;
 2010 год – 70 млрд рублей;
 2013 год – 200 млрд рублей;
 2014 год – 344 млрд рублей;
 2015 год – 187 млрд рублей.

Сокращение расходов:

- межбюджетных трансфертов государственным внебюджетным фондам РФ;
- фронтальное сокращение бюджетных ассигнований;
- пересмотр объемов государственных заданий;
- приостановление отдельных действующих расходных обязательств (например, индексация размеров окладов денежного содержания по должностям федеральной гражданской службы Администрации Президента РФ, Аппарата Правительства РФ, Счетной палаты РФ, МИД России).

Мобилизация доходов:

- «налоговый маневр» при налогообложении добычи и экспорта нефти (повышение ставки НДС на нефть при снижении предельной ставки вывозной таможенной пошлины на нефть и ставки вывозной таможенной пошлины на светлые нефтепродукты);
- повышение ставок акциза на табачную продукцию;
- взимание акциза на газ природный, экспортируемый по газопроводу «Голубой поток»;
- увеличение налога на прибыль организаций с доходов, полученных в виде дивидендов;
- индексация размера госпошлины;
- индексация ставок водного налога и ставок платы за использование лесов.

Антикризисные меры 2009-2010 годов

Традиционно в посткризисные годы перед правительствами многих стран на первый план вышла проблема снижения уровня государственного долга.

Для Российской Федерации в связи с низким уровнем государственного долга такая цель не была актуальной.

В 2009-2010 годах целью бюджетной политики в России было снижение последствий влияния мирового финансового кризиса на финансовую систему страны и национальную экономику.

млрд рублей

	2009 год	2010 год
Поддержка финансового сектора	639,6	-
Поддержка отдельных отраслей экономики и реализация отдельных проектов	396,8	146,9
Поддержка социальной сферы	106,5	15,6
Поддержка рынка труда и содействие занятости	69,7	38,5
Жилищное строительство и жилищно-коммунальное хозяйство	-	132,1

Изменение основных макроэкономических параметров прогноза социально-экономического развития Российской Федерации и параметров федерального бюджета

Показатель	2012 год*		2013 год*		2014 год		2015 год	
	Прогноз от 12.04.2012	Факт	Прогноз от 12.04.2012	Факт	Прогноз от 12.04.2012*	Оценка на 21.11.2014	Прогноз от 12.04.2012*	Прогноз МФ (неофициальный)
1	2	3	4	5	6	7	8	9
ВВП, млрд руб.	60 590	62 218	65 809	66 755	73 391	72 793	81 486	72 419
Прирост ВВП, %	3,4	3,4	3,8	1,3	4,4	0,5	4,7	-4,0
Доходы бюджета, млрд руб.	12 677	12 856	12 866	13 020	14 063	14 205	15 616	11 972
Расходы бюджета, млрд руб.	12 745	12 895	13 387	13 343	14 207	13 890	15 626	15 260

* Без учета Крымского федерального округа

Фактическое социально-экономическое положение Российской Федерации существенно отличается от той прогнозной оценки, при которой принимались большинство решений, приводящих к увеличению расходных обязательств

Основные подходы к обеспечению сбалансированности и устойчивости бюджетов бюджетной системы:

- соблюдение бюджетных правил;
- ежегодное формирование долгосрочного бюджетного прогноза и оценка бюджетных рисков;
- использование «консервативного» варианта прогноза социально-экономического развития Российской Федерации при прогнозировании основных характеристик бюджетов;
- снижение зависимости бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации от трансфертов из федерального бюджета;
- поддержание сбалансированности региональных и муниципальных финансов;
- совершенствование управления государственным долгом.

Эволюция «бюджетных правил в Российской Федерации»

2004-2007 годы

2008-2012 годы

2013-2014 годы

с 2015 года - ...

Первая версия

Вторая версия

Третья версия

Четвертая версия

Сравнительные характеристики

Был сформирован Стабилизационный фонд, источником пополнения которого стали нефтегазовые доходы, получаемые свыше «цены отсечения».

При этом «жесткость» таких ограничений постепенно снижалась: сначала в форме роста «цены отсечения», которая с \$20 за баррель в 2004 году уже в 2006 году выросла до \$27.

Была проведена реформа Стабфонда, разделенного на Резервный фонд и ФНБ. Был установлен предельный размер нефтегазового дефицита (4,7% ВВП) и целевой объем РФ (10% ВВП). Федеральный бюджет начал формироваться на три года с сохранением части нераспределенных (условно утверждаемых) расходов на первый и второй годы планового периода (2,5 и 5,0%)

Кризис 2008-2009 годов заставил частично отказаться от бюджетных правил

Сохранение РФ и ФНБ, расширение возможностей управления средствами ФНБ. Использование многолетней средней цены на нефть (\$93 за баррель в 2014 году) и ограничение расходов на уровне базовых доходов плюс 1% ВВП.

С 2014 года идет обсуждение концепции «новых бюджетных правил»

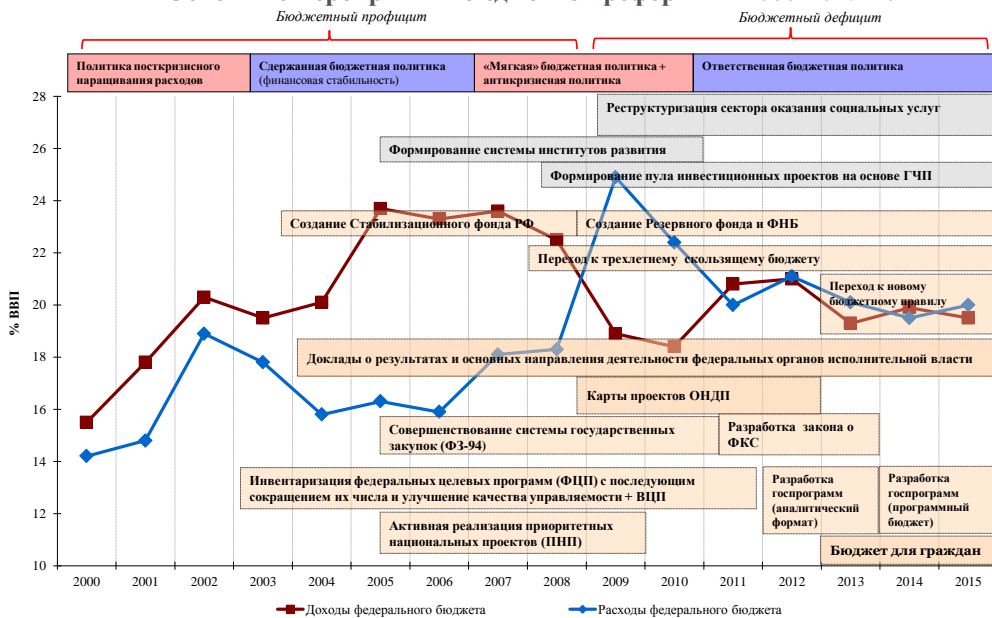
Кризис накладывает свои ограничения на использование данного механизма

Программы повышения эффективности бюджетных расходов

Целью программ бюджетных реформ в России является всестороннее повышение эффективности, прозрачности и подотчетности использования бюджетных средств



Основные мероприятия бюджетной реформы в 2000-2015 гг.



Основные результаты реализации программ повышения эффективности бюджетных расходов

В целях повышения долгосрочной сбалансированности и устойчивости бюджетной системы установлены правила определения предельного объема расходов федерального бюджета («**бюджетные правила**»)

Осуществлен **переход к программному бюджету**. Утверждено **39** государственных программ Российской Федерации. Охват расходов федерального бюджета программами на уровне 58%.

В рамках совершенствования **разграничения полномочий** между публично-правовыми образованиями перераспределены полномочия по обеспечению оказания медицинской помощи, государственных гарантий на получение общедоступного и бесплатного дошкольного образования, а также внесены комплексные изменения, направленные на повышение бюджетной обеспеченности местных бюджетов, введена патентная система налогообложения

В целях развития системы **государственного (муниципального) финансового контроля** утверждены федеральные законы «О Счетной палате Российской Федерации», «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований»

Для **формирования комплексной контрактной системы** в Российской Федерации принят Федеральный закон «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»

В целях создания правовой основы для разработки, построения и функционирования комплексной системы **государственного стратегического планирования** в области социально-экономического развития принят Федеральный закон «О стратегическом планировании в Российской Федерации»

Основные направления деятельности по повышению эффективности бюджетных расходов до 2018 года

Утверждение и реализация **бюджетного прогноза** Российской Федерации на **долгосрочный** период

Развитие **системы взаимосвязанных документов** стратегического и бюджетного планирования

Принятие **новой редакции** Бюджетного кодекса Российской Федерации

Внедрение и развитие практики применения **единой методики** осуществления внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля

Обеспечение **взаимосвязи** государственных (муниципальных) программ и государственных (муниципальных) заданий через включение в программы сводных показателей государственных (муниципальных) заданий на оказание государственных (муниципальных) услуг (выполнение работ)

Формирование **сводного перечня** государственных и муниципальных услуг и работ на основе **базовых (отраслевых) перечней** государственных и муниципальных услуг и работ

Повышение **прозрачности и доступности** закона о бюджете

Применение комплексных **мер административной ответственности** за осуществление **неэффективных закупок** (включение в план закупок объектов, не соответствующих целям осуществления закупок, установленным нормативным затратам, требованиям; несоблюдение порядка и формы обоснования закупок; приемка товара, работы, услуги, не соответствующих условиям контракта)