

9 марта 2007 года

Бюджетное послание Федеральному Собранию Российской Федерации о бюджетной политике в 2008 - 2010 годах

Настоящее Бюджетное послание подготовлено в соответствии со статьей 170 Бюджетного кодекса Российской Федерации и содержит основные направления и ориентиры бюджетной политики в 2008 - 2010 годах.

1. ИТОГИ БЮДЖЕТНОЙ ПОЛИТИКИ В 2000 - 2006 ГОДАХ

В Бюджетном послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию о бюджетной политике на 2001 год и на среднесрочную перспективу были определены стратегические цели бюджетной политики - обеспечение сбалансированности бюджетных ресурсов и обязательств, создание эффективной системы управления государственными финансами, снижение налоговой нагрузки на экономику, концентрация финансовых ресурсов на решении приоритетных задач, снижение зависимости бюджетных доходов от конъюнктуры мировых цен, реформирование межбюджетных отношений.

Поставленные цели были в основном достигнуты.

Обеспечение сбалансированности бюджетных ресурсов и обязательств

Начиная с 2000 года федеральный бюджет исполняется с превышением доходов над расходами. Была ликвидирована просроченная кредиторская задолженность, включая многолетние бюджетные долги перед гражданами по выплате заработной платы, пенсий и социальных пособий. Это способствовало нормализации состояния расчетов в экономике в целом.

Превышение бюджетных доходов над расходами и связанное с этим изменение государственной долговой политики позволило радикально (с более чем 100 процентов валового внутреннего продукта в 1999 году до 9 процентов валового внутреннего продукта к концу 2006 года) снизить масштабы государственного долга и расходы на его обслуживание. Восстановлено доверие к России как к надежному финансовому партнеру. Кредитные рейтинги страны достигли инвестиционного уровня.

Были отменены «необеспеченные федеральные мандаты» - расходные обязательства, установленные законодательными актами без определения источников их финансирования, общий объем которых в начале десятилетия более чем в полтора раза превышал возможности бюджетной системы страны. С 2005 года прекращена порочная практика ежегодного приостановления действия отдельных законодательных актов и установленных ими расходных обязательств федеральными законами о федеральном бюджете.

Тем не менее серьезную озабоченность вызывает возникшая в последние годы несбалансированность Пенсионного фонда Российской Федерации, особенно с учетом ожидаемых перспектив увеличения обязательств по выплате пенсий. Не до конца отлажены процедуры выбора новых расходных обязательств, прежде всего - при принятии решений о реализации долгосрочных бюджетных программ, а заявленные бюджетные ограничения зачастую не соблюдаются либо пересматриваются.

Решение этих проблем является необходимой предпосылкой для обеспечения долгосрочной сбалансированности бюджетных ресурсов и обязательств,

предотвращения возникновения «необеспеченных мандатов» и неконтролируемого роста нагрузки на бюджетную систему.

Создание эффективной системы управления государственными финансами

С 2000 года формирование и исполнение бюджетов бюджетной системы Российской Федерации осуществляются по предусмотренным Бюджетным кодексом Российской Федерации единым правилам.

С этого времени все федеральные законы о федеральном бюджете на очередной финансовый год принимались до его начала, что в немалой степени обусловлено сложившимся конструктивным взаимодействием между палатами Федерального Собрания Российской Федерации и Правительством Российской Федерации. Однако следует отметить, что подготовка нормативных правовых актов, необходимых для исполнения федеральных законов о федеральном бюджете, зачастую недопустимо затягивалась, что усугубляло проблему неравномерности расходования бюджетных средств в течение года.

Завершено формирование системы Федерального казначейства, осуществляющего в соответствии с едиными стандартами и процедурами кассовое обслуживание исполнения бюджетов. Это, в частности, увеличило степень сохранности бюджетных средств. Обеспечена прозрачность операций, реализуемых при исполнении бюджетов, повысилась оперативность предоставления и достоверность бюджетной отчетности. Появились возможности для действенного контроля за целевым использованием бюджетных средств, принятием и исполнением бюджетных обязательств.

Внедрена основанная на международных стандартах система бюджетной классификации и бюджетного учета, существенно повысившая прозрачность и управленческую значимость бюджетной отчетности.

На федеральном уровне и в ряде субъектов Российской Федерации осуществлен переход к формированию годового бюджета как составной части 3-летнего перспективного финансового плана.

Составлены первые реестры расходных обязательств публично-правовых образований, позволившие более четко определить состав и объемы действующих обязательств.

Началось практическое внедрение бюджетирования, ориентированного на результаты, и современных методов финансового менеджмента.

Новые процедуры закупок товаров (работ, услуг) для государственных и муниципальных нужд способствовали повышению эффективности и прозрачности расходования бюджетных средств.

Тем не менее в повестке дня остается решение ряда существенных проблем управления общественными финансами.

Сформировались затянутые и громоздкие процедуры составления и рассмотрения проектов бюджетов, не позволяющие четко разделить политические и «технологические» аспекты бюджетного процесса. Главные распорядители бюджетных средств имеют недостаточную самостоятельность, а значит, и ответственность при формировании и исполнении бюджетов, что снижает эффективность и результативность бюджетных расходов.

Финансовый контроль в малой степени затрагивает вопросы эффективности использования бюджетных средств и качества финансового менеджмента, а его результаты практически не используются при формировании бюджетов и принятии управленческих решений.

Так и не удалось обеспечить ритмичность исполнения федерального бюджета. Значительная часть расходов концентрируется во второй половине года, что создает стимулы израсходовать средства любой ценой, в том числе за счет попыток обхода конкурсного порядка осуществления закупок товаров (работ, услуг) для государственных и муниципальных нужд.

Внесение изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации, направленных на решение этих структурных проблем, неоправданно затянулось. Соответствующий законопроект подготовлен Правительством Российской Федерации с полугодовой задержкой. Следует обеспечить принятие данного законопроекта в кратчайшие сроки.

Снижение налоговой нагрузки на экономику

В рамках проводимой налоговой реформы практически завершена кодификация налогового законодательства. Налоговая система в целом была упрощена, ставки основных налогов снижены, отменены наиболее обременительные для экономики налоги. Все индивидуальные налоговые льготы, зачеты и отсрочки, специальные соглашения с налогоплательщиками остались в прошлом.

В числе наиболее значимых решений – введение единой ставки налога на доходы физических лиц в размере 13 процентов, установление регрессивной шкалы ставок единого социального налога и их дальнейшее существенное снижение, отмена налога на наследование.

Ставка налога на прибыль снижена с 35 до 24 процентов при одновременном включении в учитываемые в целях налогообложения затраты на производство товаров (работ, услуг) практически всех экономически обоснованных расходов налогоплательщиков. Многочисленные же льготы по налогу на прибыль были отменены.

Ставка налога на добавленную стоимость снижена с 20 до 18 процентов, а порядок его взимания приближен к принятому в мировой практике.

В сфере налогообложения недропользования введен налог на добычу полезных ископаемых. Налоговая база данного налога в части, касающейся углеводородного сырья, привязана к объемным показателям добычи и не допускает каких-либо манипуляций.

Принято решение о дифференциации налога на добычу полезных ископаемых, что создает более благоприятные налоговые условия для добычи нефти на выработанных месторождениях и в труднодоступных районах.

Введены специальные налоговые режимы для малого бизнеса и сельскохозяйственных товаропроизводителей, упорядочено взимание акцизов и государственной пошлины.

Приняты решения о применении преференциальных систем налогообложения в особых экономических зонах и при осуществлении деятельности в сфере информационных технологий, а также в рамках Российского международного реестра судов.

Проводились упорядочение ставок таможенных пошлин и совершенствование порядка их взимания. По целому ряду товарных позиций, прежде всего инвестиционного характера, ввозные таможенные пошлины существенно снижены. При этом осуществлено укрупнение товарной номенклатуры внешнеэкономической деятельности, что позволило несколько сократить масштабы «серого импорта» и контрабанды. Вывозные таможенные пошлины на нефть дифференцированы и установлены на уровне, обеспечивающем изъятие в бюджет значительной части конъюнктурных сверхдоходов от ее экспорта.

В 2006 году принят федеральный закон, призванный обеспечить повышение качества и объективности налогового администрирования, сделать его менее обременительным для налогоплательщиков.

В результате принятых мер по совершенствованию налоговой системы сократились масштабы уклонения от уплаты налогов и пошлин, возросли налоговые поступления в бюджеты всех уровней, повысилась конкурентоспособность российской экономики и ее инвестиционная привлекательность.

В то же время целый ряд задач, поставленных перед Правительством Российской Федерации в налоговой сфере, до настоящего времени не выполнен.

Практика применения налога на добавленную стоимость остается препятствием для расширения экономической деятельности. Организации испытывают большие сложности ввиду сложившихся избыточно обременительных процедур возврата входящего налога на добавленную стоимость. За прошедшие со времени введения данного налога 15 лет так и не удалось сформировать эффективную и исключаящую возможность значительных злоупотреблений систему его администрирования.

Другой проблемной сферой по-прежнему является налогообложение фонда оплаты труда для видов экономической деятельности с высокой долей оплаты труда в структуре затрат, прежде всего в инновационных секторах экономики.

Не введен налог на жилую недвижимость, обеспечивающий более справедливую систему налогообложения имущества граждан.

Неоправданно затянута работа, касающаяся внедрения критериев оценки эффективности работы сотрудников налоговых органов, имея в виду не исполнение планов по сбору налогов, а проверку правильности исчисления и уплаты налогов. Соответственно, не реализованы механизмы материального стимулирования сотрудников в зависимости от соответствия таким критериям.

В настоящее время требуется дальнейшая модернизация налоговой системы, в том числе системы администрирования, в целях создания комфортных налоговых условий для перехода отечественной экономики на инновационный путь развития.

Концентрация финансовых ресурсов на решении приоритетных задач и снижение зависимости бюджетных доходов от конъюнктуры мировых цен

В 2000–2006 годах расходы консолидированного бюджета Российской Федерации увеличились с 2 трлн. рублей до 8,4 трлн. рублей, или более чем вдвое в реальном выражении. Рост объема расходов происходил в целом адекватно росту валового внутреннего продукта и не сопровождался существенным повышением зависимости бюджета от конъюнктуры мировых рынков нефти и газа.

Механизмы и принципы, заложенные при принятии решения о создании Стабилизационного фонда Российской Федерации, оправдали себя с точки зрения решения задачи финансовой стабилизации. Были снижены риски, связанные с притоком сверхдоходов от экспорта углеводородного сырья: избыточного повышения реального эффективного курса рубля, дополнительной инфляции и роста публичных обязательств, не подкрепленного долгосрочными источниками доходов.

Расходные приоритеты, определенные в 2000 году, в целом были выдержаны. Так, расходы консолидированного бюджета Российской Федерации на образование в реальном выражении увеличились 2,4 раза, на здравоохранение – в 3,4 раза.

Значительно улучшено финансирование судебной системы. Происходило планомерное решение задач в сфере обороны и безопасности. И что наиболее значимо, начато оснащение армии современными видами вооружения и военной техники, перевод ее на контрактную основу. Эти процессы подкреплялись необходимым бюджетным финансированием.

Регулярное повышение заработной платы в бюджетном секторе и пенсий способствовало существенному сокращению масштабов бедности в стране. Повышение денежного довольствия военнослужащих и сотрудников правоохранительных органов позволило стабилизировать кадровый состав Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов.

Осуществлены необходимые реформы финансового обеспечения части социальных обязательств государства, в первую очередь системы социальных льгот для ветеранов и инвалидов. Замена во многом декларативных натуральных льгот денежными выплатами и пакетом социальных услуг позволила реально повысить уровень жизни этих категорий граждан.

Переход к адресным формам бюджетного финансирования реализации льгот на проезд общественным транспортом, отмена права пользования ими по профессиональному

признаку с одновременным повышением оплаты труда соответствующих категорий граждан способствовали повышению прозрачности в использовании бюджетных средств и качества предоставляемых услуг, а также улучшению финансового состояния предприятий общественного транспорта, сокращению масштабов нерыночного предоставления услуг в этом секторе.

К 2005 году были финансово обеспечены наиболее неотложные нужды, которые на протяжении ряда лет накапливались в бюджетном секторе. С этого времени появилась возможность начать формирование качественно новой политики государственных расходов, направленной на последовательное повышение жизненного уровня населения, устранение инфраструктурных ограничений социально-экономического развития страны, повышение качества государственных и муниципальных услуг, качественную модернизацию военной организации государства, обеспечение должного уровня безопасности его граждан.

Начата реализация приоритетных национальных проектов в образовании, здравоохранении, агропромышленном комплексе, жилищном строительстве.

В 2006 году произошли заметные сдвиги в укомплектовании кадрами первичного звена медицинской помощи, срок ожидания проведения диагностических исследований сократился с 10 до 7 дней, а время прибытия «скорой помощи» – с 35 до 25 минут. На развитие малых форм хозяйствования на селе при государственной поддержке выдано кредитов на сумму 41 млрд. рублей, что в 13 раз больше по сравнению с уровнем 2005 года. Выделены денежные гранты 10 тыс. лучших учителей, 3 тыс. школ и 17 университетам. Годовой объем ипотечных кредитов населению превысил 260 млрд. рублей, увеличившись почти в 5 раз, а ставка по ним последовательно снижалась.

Началась реализация масштабных мер по улучшению демографической ситуации в стране, повышению социального престижа материнства и семейного воспитания детей. Ассигнования, необходимые для существенного увеличения объемов государственной поддержки семей с детьми, предусмотрены в федеральном бюджете на 2007 год.

Бюджет все в большей степени выступает в качестве инструмента проведения структурных реформ, поддержки позитивных процессов в различных сферах экономической деятельности. Сформирован и начал работу Инвестиционный фонд Российской Федерации. В федеральном бюджете впервые предусмотрены ассигнования, необходимые для ликвидации перекрестного субсидирования в сфере электроснабжения и железнодорожных перевозок. Постепенно запускаются эффективные механизмы государственной поддержки приоритетных секторов экономики, прежде всего сельского хозяйства и авиастроения.

Вместе с тем в планировании и реализации бюджетной политики сохраняется ряд проблем.

По-прежнему недостаточными остаются объемы дорожного строительства, не выдерживаются нормативы содержания дорог. Это связано как с дефицитом бюджетного финансирования, так и с неадекватностью механизмов финансирования и управления в дорожном хозяйстве.

Контроль за расходами на содержание государственного аппарата, численность которого существенно возросла, оказался недостаточно эффективным. Особенно это касается территориальных органов федеральных органов исполнительной власти. Также не произошло существенных позитивных изменений в функционировании бюджетных учреждений, не созданы достаточные стимулы для повышения эффективности их деятельности, экономии бюджетных средств. Число бюджетных учреждений и работников бюджетной сферы в расчете на душу населения продолжает возрастать.

Правительством Российской Федерации проводилась значительная работа по совершенствованию механизмов реализации федеральных целевых программ и их оптимизации. Тем не менее качество многих из них пока не соответствует современным требованиям. Состав программных мероприятий не всегда тщательно продумывается и просчитывается при утверждении программ, что в дальнейшем приводит к необходимости их корректировки. Результаты мониторинга реализации

федеральных целевых программ в недостаточной мере используются при разработке новых программ, имеющих те же цели. Не задействованными в большинстве случаев остаются механизмы софинансирования программных мероприятий из внебюджетных источников. Законодательно не установлен механизм обеспечения стабильности финансирования программных мероприятий в объемах, определенных при их утверждении.

Особенно негативно это сказывается на осуществлении государственных капитальных вложений. Вследствие сложившейся практики ежегодного пересмотра объемов капитальных вложений строительство запланированных объектов ведется неритмично, нормативные сроки их ввода в эксплуатацию регулярно не выдерживаются, происходит постоянное неоправданное удорожание стоимости строительства, снижается его качество.

Реформирование межбюджетных отношений

В основу проведенной реформы межбюджетных отношений были положены отмена не обеспеченных финансовыми ресурсами «федеральных мандатов», законодательное разграничение полномочий между уровнями публичной власти, закрепление за бюджетами всех уровней бюджетной системы Российской Федерации собственных доходных источников на долгосрочной основе, формирование прозрачных и обоснованных механизмов выравнивания бюджетной обеспеченности территорий, создание стимулов к повышению качества управления региональными и муниципальными финансами.

Законодательно определен порядок делегирования субъектам Российской Федерации отдельных федеральных полномочий с предоставлением субвенций на их исполнение из федерального бюджета.

В 2006 году впервые были приняты и исполнены бюджеты городских и сельских поселений, вновь образованных в рамках масштабной реформы местного самоуправления, что расширило возможности граждан участвовать в принятии решений по проблемам финансового обеспечения вопросов местного значения. Запланированные в местных бюджетах ассигнования были перевыполнены в результате существенного превышения доходов над ранее прогнозировавшимся их уровнем.

Однако далеко не всегда органами государственной власти субъектов Российской Федерации соблюдаются установленные Бюджетным кодексом Российской Федерации принципы финансовых взаимоотношений с муниципальными образованиями. С трудом преодолеваются традиции централизованного регулирования доходов и расходов местных бюджетов. Имеются факты оплаты расходных обязательств муниципальных образований напрямую из бюджетов субъектов Российской Федерации. Устранение муниципальных образований от реализации их собственных полномочий приводит к размыванию ответственности, отсутствию стимулов у муниципальных образований к поиску более эффективных способов реализации этих полномочий.

До настоящего времени в большинстве регионов не решена задача закрепления за местными бюджетами на долгосрочной основе отчислений от налогов, подлежащих зачислению в бюджеты субъектов Российской Федерации.

Пока не найден оптимальный баланс между объективно необходимым выравниванием бюджетной обеспеченности и созданием стимулов для развития экономического и налогового потенциала регионов и муниципалитетов, снижения уровня дотационности, повышения ответственности за принимаемые на местах финансовые решения. Сложившаяся практика финансирования из федерального бюджета объектов региональной и муниципальной собственности приводит к распылению бюджетных средств и размыванию ответственности за развитие региональной инфраструктуры.

Таким образом, несмотря на ряд сохраняющихся ограничений и нерешенных проблем, в 2000–2006 годах в целом было завершено формирование основ новой бюджетной системы. К настоящему времени в России созданы все необходимые предпосылки для перехода на качественно более высокий, отвечающий общепризнанным принципам и международным стандартам уровень управления общественными финансами.

В этих условиях многократно возрастает ответственность за выбор наиболее эффективных способов осуществления государственных расходов, учет не только краткосрочных, но и долгосрочных последствий принимаемых сегодня решений.

2. ОСНОВНЫЕ ПРИНЦИПЫ БЮДЖЕТНОЙ СТРАТЕГИИ НА 2008- 2010 ГОДЫ И ДАЛЬНЕЙШУЮ ПЕРСПЕКТИВУ

Бюджетная стратегия на среднесрочную перспективу должна быть ориентирована на содействие социальному и экономическому развитию Российской Федерации при безусловном учете критериев эффективности и результативности бюджетных расходов.

При формировании и реализации бюджетной стратегии Правительству Российской Федерации надлежит сосредоточиться на решении следующих основных задач.

Первое. Превращение федерального бюджета в эффективный инструмент макроэкономического регулирования. В перспективе должно быть обеспечено снижение инфляции до приемлемого уровня 3 - 4 процента в год. Этому будут способствовать соблюдение принципа адекватности реальных темпов роста бюджетных расходов темпам роста экономики с учетом планируемого на перспективу снижения налогового бремени, проведение взвешенной политики в сфере использования конъюнктурных сверхдоходов от экспорта углеводородов, регулирование тарифов на продукцию субъектов естественных монополий, а также реализация бюджетных программ, направленных на устранение инфраструктурных ограничений в экономике, провоцирующих дополнительный рост цен.

Второе. Обеспечение долгосрочной сбалансированности бюджета. При уменьшении необходимости стерилизации избыточного денежного предложения в целях стабилизации макроэкономических показателей на первый план выходит задача обеспечения устойчивости бюджетных расходов независимо от конъюнктуры сырьевых цен.

Для этих целей Стабилизационный фонд Российской Федерации необходимо преобразовать в Резервный фонд и Фонд будущих поколений.

Резервный фонд должен обеспечивать расходы бюджета в случае значительного снижения цен на нефть в среднесрочной перспективе.

Объем Резервного фонда, а также объем доходов от нефти и газа, используемых для финансирования расходов федерального бюджета, необходимо законодательно зафиксировать в процентном отношении к валовому внутреннему продукту, предусмотрев при этом 3-летний период для перехода к новым принципам управления нефтегазовыми доходами.

Фонд будущих поколений должен аккумулировать доходы от нефти и газа, которые образуются в результате превышения доходов от нефтегазового сектора над отчислениями в Резервный фонд и средствами, используемыми для финансирования расходов федерального бюджета.

Правительству Российской Федерации необходимо разработать механизмы и соответствующие изменения в бюджетное законодательство, обеспечивающие увеличение доходов от размещения накопленных средств.

Третье. Дальнейшее удлинение горизонта бюджетного планирования. Формирование и утверждение федерального бюджета на 3-летний период целесообразно рассматривать в качестве основы для перехода к долгосрочному финансовому планированию. Необходим практический опыт разработки и использования долгосрочных (на период до 10 - 15 лет и более) бюджетных прогнозов, включающих в том числе количественные критерии устойчивости бюджетной системы, приемлемости налоговой и долговой нагрузки, оценки рисков для бюджетной системы.

В рамках этой работы следует провести оценку объемов публичных обязательств Российской Федерации, прежде всего пенсионных, и основных бюджетных программ на долгосрочную перспективу с учетом влияющих на них устойчивых факторов и тенденций.

У субъектов Российской Федерации и муниципальных образований уже в 2007 году появится возможность формирования и утверждения своих бюджетов на 3-летний период.

Четвертое. Обеспечение исполнения расходных обязательств. В основу бюджетной политики должно быть положено безусловное исполнение действующих обязательств. Принципиальные решения об их отмене, прекращении или реструктуризации должны выработываться до завершения формирования проекта бюджета.

Необходим взвешенный и осторожный подход к увеличению и принятию новых расходных обязательств с учетом имеющихся ресурсов. Должен быть сформирован четкий и прозрачный механизм оценки финансовых возможностей для принятия новых обязательств, определения их объема и состава, оценки ожидаемой эффективности и анализа альтернативных решений. Новые бюджетные программы и законодательные инициативы могут приниматься только при наличии твердой уверенности в возможности их финансового обеспечения.

Пятое. Проведение анализа эффективности всех расходов бюджета. Необходимо внедрить в практику деятельности Правительства Российской Федерации современные методы оценки эффективности бюджетных расходов с точки зрения конечных целей социально-экономической политики, обязательное соизмерение с этими целями достигнутых результатов. Надо помнить о том, что задача бюджетной политики – это последовательное повышение качества жизни граждан. В связи с этим требуются не только отчеты о предоставлении медицинских и образовательных услуг, а достижение результатов по снижению заболеваемости и смертности, повышению конкурентоспособности наших школьников и студентов. Поэтому уже на этапе разработки отдельных мероприятий и комплексных программ Правительству Российской Федерации следует определять конечные цели реализуемых действий и процедуры оценки последствий этих действий.

Следует расширять состав и улучшать качество предоставляемой законодательным органам, общественности, гражданам информации о достигнутых и планируемых целях бюджетной политики и результатах использования бюджетных ассигнований, в том числе об эффективности реализации бюджетных программ.

Требуется усиление статистического наблюдения за результатами осуществляемых программ, внедрение регулярных специализированных статистических обследований, призванных обеспечить оценку эффективности бюджетных расходов.

Шестое. Переход на современные принципы осуществления государственных капитальных вложений. Основным документом, регламентирующим взаимоотношения между государственным заказчиком и подрядчиком, должен стать контракт, заключаемый на весь период реализации инвестиционного проекта, и в этом контракте должны быть четко зафиксированы обязательства подрядчика по сдаче объекта в эксплуатацию и обязательства государства по финансированию. Расходы на весь период реализации инвестиционного проекта, в отношении которого заключен государственный контракт, подлежат включению в расходные обязательства государства и не могут быть пересмотрены. Проводимые при проектировании объекта государственных капитальных вложений сметные расчеты должны основываться на реальной оценке стоимости необходимых работ, оборудования и материалов и рассчитываться в ценах соответствующих лет. При этом смета должна рассматриваться исключительно как составная часть конкурсной документации при проведении подрядных торгов, а в дальнейшем подрядчик должен обладать свободой выбора наиболее эффективных и экономичных способов реализации проекта.

Основные изменения, которые необходимо внести в нормативную базу, должны быть подготовлены Правительством Российской Федерации и приняты уже в 2007 году.

Аналогичные подходы должны использоваться при осуществлении капитальных вложений из региональных и местных бюджетов.

Седьмое. Применение механизмов, стимулирующих бюджетные учреждения к повышению качества оказываемых ими услуг и повышению эффективности бюджетных расходов,

расширение полномочий главных распорядителей бюджетных средств по определению форм финансового обеспечения оказания государственных услуг.

Главные распорядители бюджетных средств должны быть наделены полномочиями самостоятельно определять формы финансового обеспечения и способы предоставления государственных услуг, включая предоставление государственной услуги непосредственно бюджетным учреждением на основе государственного задания или закупку услуги на рынке на основе государственного заказа. Те же принципы должны распространяться и на предоставление муниципальных услуг.

В сферах, где это целесообразно, необходимо внедрение форм финансирования, обеспечивающих увязку между результатами деятельности учреждения и суммой выделяемых ему средств. Правительству Российской Федерации следует принять меры по реализации системы одноканального финансирования в сфере здравоохранения и системы нормативно-подушевого финансирования в сфере образования с учетом результатов проводимых в 2007 году экспериментов по внедрению соответствующих механизмов финансирования в ряде субъектов Российской Федерации.

Бюджетным учреждениям должно быть предоставлено право самостоятельно определять направления расходования средств для достижения показателей задания.

Должна начаться работа по преобразованию бюджетных учреждений в автономные учреждения в тех сферах предоставления социальных услуг, где это может создать существенные стимулы для повышения эффективности деятельности.

Восьмое. Повышение качества финансового менеджмента в бюджетном секторе.

Усиление ответственности органов исполнительной власти и бюджетных учреждений за результативность бюджетных расходов и повышение качества государственных и муниципальных услуг должно сопровождаться расширением их полномочий, созданием стимулов к повышению прозрачности и эффективности использования бюджетных средств, прекращением практики мелочной регламентации их деятельности.

Это не означает отказа от контроля за целевым использованием бюджетных средств, соблюдением требований законодательства, состоянием и использованием государственного и муниципального имущества. Напротив, такой контроль должен стать более действенным, ориентированным не только на выявление, но и главным образом на предотвращение финансовых нарушений, должен создавать основу для принятия конкретных управленческих решений. Только на этой основе в государственном секторе может быть создана эффективная система аудита результативности бюджетных расходов.

Финансовым органам следует, учитывая позитивный опыт проведенного в 2004 - 2006 годах эксперимента по реализации методов бюджетного планирования, ориентированных на результаты, внедрить систему мониторинга качества финансового менеджмента главных распорядителей бюджетных средств.

Девятое. Определение стратегии дальнейшей реализации пенсионной реформы, решение проблемы несбалансированности Пенсионного фонда Российской Федерации. В основу дальнейших действий в пенсионной сфере должны быть положены долгосрочные расчеты сбалансированности пенсионной системы, целевые ориентиры относительно уровня коэффициента замещения и приемлемой налоговой нагрузки на фонд оплаты труда, формирование механизмов укрепления накопительной составляющей пенсионной системы, включая стимулирование добровольных пенсионных накоплений граждан.

Десятое. Должно быть уделено особое внимание формированию и реализации федеральной целевой программы, направленной на содействие опережающему социально-экономическому развитию Дальнего Востока и Забайкалья. Следует задействовать все имеющиеся для этой программы инструменты государственной финансовой политики, в том числе в увязке с привлечением частного софинансирования соответствующих программных мероприятий. Следует также продумать систему мер налоговой и таможенно-тарифной политики, стимулирующих инвестиционную деятельность в соответствующих регионах.

3. ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ НАЛОГОВОЙ ПОЛИТИКИ

Налоговая политика в ближайшие три года должна быть ориентирована на создание максимально комфортных условий для расширения экономической деятельности и перехода экономики на инновационный путь развития, а также на дальнейшее снижение масштабов уклонения от налогообложения.

Учитывая это, необходимо принять решения по целому ряду налогов. В связи с переходом на утверждение бюджета на 3-летний период все наиболее принципиальные решения по совершенствованию налоговой системы должны быть приняты и законодательно оформлены в течение 2007 года.

Целесообразно рассмотреть возможность дальнейшего снижения налогового бремени, а также исключения чрезмерно обременительных процедур зачета (возврата) соответствующих платежей по налогу на добавленную стоимость.

Преобразования в сфере налогообложения фонда оплаты труда должны осуществляться в увязке с реформой системы социального и пенсионного страхования. Необходимо проанализировать в том числе возможности дополнительного налогового стимулирования добровольного пенсионного и медицинского страхования.

Применение единой ставки налога на доходы физических лиц доказало свою эффективность. Целесообразно в долгосрочной перспективе не изменять существенно действующий порядок налогообложения доходов физических лиц, сохранив единую ставку налога.

Следует при этом продолжить повышение размеров вычетов при исчислении налога на доходы физических лиц, возможно - в увязке с мерами по улучшению демографической ситуации в стране.

Необходимо принять главу Налогового кодекса Российской Федерации, регулируемую взимание налога на жилую недвижимость граждан, исчисляемого от рыночной цены объекта недвижимости, предусмотрев при этом такую систему вычетов, чтобы налоговое бремя в отношении малообеспеченных граждан осталось на существующем уровне.

В 2007 году необходимо принять закон об освобождении от налогообложения дивидендов, получаемых российскими юридическими лицами от стратегических инвестиций в дочерние общества.

В течение года следует урегулировать в Налоговом кодексе Российской Федерации вопросы налогообложения некоммерческих организаций с целью их более активного включения в осуществление социальной деятельности, а также принять федеральный закон, направленный на налоговое стимулирование научной и инновационной деятельности.

В целях более справедливого распределения средств между субъектами Российской Федерации необходимо принять решение о реализации в Российской Федерации института консолидированной налоговой отчетности.

Необходимо внести в Налоговый кодекс Российской Федерации поправки, направленные на совершенствование налогового контроля за использованием трансфертных цен в целях минимизации налогов. Процедуры такого контроля должны быть максимально простыми и понятными для налогоплательщиков и налоговых органов. Особое внимание следует обратить на то, что новые правила не должны привести к дополнительным сложностям в отраслях, производящих продукцию с высокой добавленной стоимостью, где в настоящее время формируются вертикально интегрированные структуры.

Следует продолжить работу по реформированию системы взимания акцизов в целях стимулирования потребления более качественных товаров. В частности, необходимо дифференцировать ставки акциза на бензин, исходя из его качества, имея в виду установление более низкой ставки на высококачественный бензин и более высокой ставки на бензин низкого качества.

Изменения в ставках таможенных пошлин должны быть ориентированы на стимулирование технологической модернизации российской экономики, расширение производства продукции высокой степени передела.

4. ОСНОВНЫЕ ПРИОРИТЕТЫ БЮДЖЕТНЫХ РАСХОДОВ

Правительству Российской Федерации при формировании проекта федерального бюджета на 2008 – 2010 годы следует исходить из необходимости финансового обеспечения принятых решений по реализации крупных программ и проектов, имеющих общенациональное значение.

Следует обеспечить выделение средств на реализацию приоритетных национальных проектов. При осуществлении проекта «Доступное и комфортное жилье – гражданам России» особое внимание необходимо обратить на расширение государственной поддержки создания коммунальной инфраструктуры на земельных участках, предназначенных для жилищного строительства.

Мероприятия по развитию агропромышленного комплекса должны быть сконцентрированы в Государственной программе развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2008 – 2012 годы и обеспечены соответствующим финансированием.

В 2010 году предстоит осуществить первые фактические выплаты за счет средств материнского (семейного) капитала. К этому времени должна быть полностью сформирована система управления средствами материнского (семейного) капитала и предусмотрены необходимые бюджетные расходы.

Увеличение расходов на образование и здравоохранение должно быть непосредственно увязано с достижением конкретных результатов по повышению качества и доступности соответствующих услуг.

Необходимо определить сроки поэтапного повышения минимального размера оплаты труда до уровня не ниже прожиточного минимума трудоспособного населения. В качестве первого шага следует предусмотреть повышение минимального размера оплаты труда до 2300 рублей с 1 сентября 2007 года. При принятии решений о повышении заработной платы работников бюджетной сферы необходимо учитывать финансовые возможности субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления муниципальных образований.

Правительством Российской Федерации должны быть приняты решения, позволяющие главным распорядителям бюджетных средств в пределах средств, предусмотренных на оплату труда, вводить для подведомственных бюджетных учреждений системы оплаты труда, отличные от Единой тарифной сетки по оплате труда работников организаций бюджетной сферы. Применение таких систем должно обеспечить соответствие качества труда работника и уровня его оплаты, а также достижение достойного уровня заработной платы в бюджетной сфере.

В среднесрочной перспективе считаю необходимым решить задачу доведения размеров социальных пенсий до уровня не ниже прожиточного минимума пенсионера.

Назрела необходимость в более активных действиях по развитию транспортной и энергетической инфраструктуры.

Предстоит существенно увеличить пропускную способность и повысить безопасность автомобильных дорог. Финансовое обеспечение соответствующих мероприятий должно осуществляться не только за счет увеличения объемов финансирования из бюджетов, но и за счет привлечения средств из внебюджетных источников. Необходимо на практике широко задействовать эффективные механизмы государственно-частного партнерства, включая реализацию концессионных соглашений. Увеличение расходов на нужды дорожного хозяйства должно осуществляться сбалансированно, с учетом необходимости обеспечения как строительства новых, так и поддержания в нормативном состоянии существующих автомобильных дорог. К 2011 году расходы на содержание федеральных автомобильных дорог должны поэтапно увеличиться до уровня, полностью обеспечивающего их поддержание в нормативном состоянии.

Значительную часть государственного финансирования строительства и реконструкции дорог целесообразно осуществлять из Инвестиционного фонда Российской Федерации с учетом возможностей привлечения частного финансирования.

Необходимо расширить масштабы строительства и модернизации взлетно-посадочных полос в российских аэропортах, что особенно важно

для развития Дальнего Востока. Для этого региона следует определить перечень критически важных объектов транспортной инфраструктуры, предусмотрев средства на разработку проектно-сметной документации на такие объекты уже в 2008 году.

Целесообразно уделить особое внимание использованию концессионных механизмов, а также ускорить процесс передачи большей части аэропортовой инфраструктуры в собственность субъектов Российской Федерации.

Другой неотложной задачей является надежное энергообеспечение экономики и населения, устранение препятствий для развития экономической и социальной сфер, связанных с дефицитом электроэнергии. В федеральном бюджете следует предусмотреть необходимые средства на развитие электросетевого хозяйства, атомной и гидроэнергетики.

Необходимо продолжить решение с применением программно-целевых методов вопросов ядерной и радиационной безопасности, развития электронной компонентной базы, инфраструктуры космодромов, наноиндустрии, обеспечения жильем военнослужащих.

Средства федерального бюджета, выделяемые государственным академиям наук на проведение научных исследований, должны быть сосредоточены главным образом в программе фундаментальных научных исследований и предоставляться преимущественно в форме субсидий, а также грантов. При реализации этой программы государственным академиям наук должна быть предоставлена максимальная самостоятельность в расходовании бюджетных средств.

Назрела необходимость широкого применения современных механизмов государственной поддержки развития судостроения и авиастроения. При этом требуется обеспечить прозрачность деятельности соответствующих интегрированных компаний, внедрение принципов эффективности и результативности их расходов.

Государственная поддержка развития производственной инфраструктуры, стимулирования инновационной деятельности должна основываться в том числе на максимальном использовании государственных институтов развития, прежде всего Банка развития и внешнеэкономической деятельности, Инвестиционного фонда Российской Федерации, Российской венчурной компании.

5. СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ МЕЖБЮДЖЕТНЫХ ОТНОШЕНИЙ

Считаю обоснованными предложенные Правительством Российской Федерации меры, касающиеся повышения стимулов для субъектов Российской Федерации и муниципальных образований к снижению уровня дотационности.

Необходимо завершить, соблюдая установленные принципы, разграничение полномочий между публично-правовыми образованиями.

При подготовке и реализации решений о делегировании полномочий в сфере регулирования экономического и социального развития Правительство Российской Федерации должно исходить из необходимости оптимизации структуры и численности территориальных органов федеральных служб и агентств, сохраняя за федеральным уровнем в основном контрольные и надзорные функции.

Следует продолжить передачу реализации инвестиционных проектов по строительству объектов, находящихся в собственности субъектов Российской Федерации и в муниципальной собственности, на финансирование из региональных и местных бюджетов. При этом по уже строящимся объектам, находящимся в государственной собственности субъектов Российской Федерации и в муниципальной собственности, включавшимся в перечень строек и объектов для федеральных государственных нужд,

в федеральном бюджете необходимо предусмотреть средства софинансирования расходов субъектов Российской Федерации в размере, соответствующем федеральной доле в общем объеме ассигнований, необходимых для завершения строительства указанных объектов.

В 2008 году следует заключить с высокодотационными субъектами Российской Федерации соглашения о мерах по повышению эффективности использования бюджетных средств и увеличению поступлений налоговых и неналоговых доходов, а контрольным органам – провести проверки отчетов об исполнении соответствующих бюджетов за 2007 год.

Необходимо наладить действенный контроль за соблюдением дотационными и высокодотационными субъектами Российской Федерации и муниципальными образованиями вводимых для них дополнительных требований и ограничений.

Органам публичной власти всех уровней необходимо исходить из того, что максимально эффективным стимулом для развития собственного налогового потенциала является стабильность закрепления налоговых доходов за соответствующими бюджетами, а также отсутствие прямой зависимости между фактическими или прогнозируемыми доходами и расходами, с одной стороны, и объемами дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности – с другой.

Следует продолжить оправдавшую себя практику поддержки бюджетных реформ, оказываемую через Фонд реформирования региональных и муниципальных финансов. При этом необходимо расширить использование механизмов поощрения регионов и муниципальных образований, ориентированных на реализацию приоритетных реформ и программ развития в целом.

Вновь созданным муниципальным образованиям должна быть оказана действенная поддержка в освоении ими базовых методов и процедур управления муниципальными финансами.