

30 мая 2006 года,
Москва

Бюджетное послание Федеральному Собранию «О бюджетной политике в 2007 году»

Настоящее Бюджетное послание подготовлено в соответствии со статьей 170 Бюджетного кодекса Российской Федерации и содержит основные направления и ориентиры бюджетной политики в 2007 году, а также в среднесрочной перспективе.

1. Итоги бюджетной политики в 2005 году и в начале 2006 года

Проводимая бюджетная политика в целом соответствует стратегическим целям экономического развития Российской Федерации, повышения качества жизни и обеспечения безопасности ее граждан, задачам, определенным Бюджетным посланием Президента Российской Федерации «О бюджетной политике в 2006 году».

В то же время задача последовательного снижения уровня инфляции в 2005 году и первые месяцы 2006 года была решена не в полной мере.

Начата реализация приоритетных национальных проектов. Создается основа для решения назревших проблем повышения качества образования, улучшения здоровья населения, обеспечения граждан доступным и комфортным жильем, формирования достойных условий жизни на селе и развития агропромышленного производства.

Применяемые здесь механизмы направлены как на повышение качества государственных социальных услуг, так и на обеспечение прямой связи между результатами работы учреждений и их финансированием, включая оплату труда.

Мероприятия, предусмотренные приоритетными национальными проектами, в целом обеспечены необходимым бюджетным финансированием. Тем не менее сохраняются неточности в процессе бюджетного планирования. Так, например, первоначально не были учтены средства на уплату единого социального налога и выплату районных коэффициентов в связи с введением дополнительных выплат отдельным категориям учителей и медицинских работников. В результате вновь требуется внесение изменений в федеральный бюджет в процессе его исполнения.

Увеличены в реальном выражении размеры оплаты труда работников организаций бюджетной сферы, денежного довольствия военнослужащих и сотрудников правоохранительных органов, пенсий и ряда пособий в связи с материнством и воспитанием детей.

Однако подготовка законопроектов, направленных на расширение самостоятельности организаций социально-культурной сферы, и переход к нормативно-подушевому финансированию оказания государственных и муниципальных услуг затянулись. В бюджетных учреждениях по-прежнему преобладают уравнилельные подходы к установлению заработной платы работников. Реструктуризация сложившейся бюджетной сети проводится медленно.

Проведенная реформа системы натуральных льгот позволила повысить эффективность социальной поддержки населения. Бюджетные средства на эти цели предусматриваются в необходимых объемах.

Вступил в силу новый федеральный закон о государственных закупках, более четко регламентирующий процедуры проведения торгов, создающий условия для расширения круга поставщиков и более эффективного использования бюджетных средств. Но из-за

отсутствия ряда подзаконных нормативных актов новый механизм закупок пока еще не заработал в полной мере.

В федеральном бюджете на 2006 год увеличены объемы инвестиционных расходов государства, создан Инвестиционный фонд. Принят закон о концессионных соглашениях. Однако его реализация сдерживается отсутствием утвержденных Правительством Российской Федерации типовых концессионных соглашений.

Продолжена реформа федеративных отношений. Федеральный бюджет и бюджеты субъектов Российской Федерации на 2005 год впервые были исполнены в условиях законодательно установленного разграничения расходных обязательств и доходных источников. Сбалансированность региональных бюджетов улучшилась.

Повысились прозрачность и объективность системы финансовой поддержки субъектов Российской Федерации. Но применяемые при распределении дотаций механизмы по-прежнему недостаточно ориентированы на стимулирование роста собственного налогового потенциала.

Расширен круг собственных полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации и делегированных им полномочий с предоставлением субвенций из федерального бюджета. Порядок делегирования полномочий органам государственной власти субъектов Российской Федерации конкретизирован с учетом накопленного опыта.

Органы государственной власти субъектов Российской Федерации получили право в установленных законом случаях участвовать в осуществлении полномочий Российской Федерации с осуществлением расходов за счет средств бюджетов субъектов Российской Федерации. Аналогичные решения приняты и в отношении органов местного самоуправления.

Особенностью бюджетного процесса 2006 года стало формирование собственных бюджетов нескольких тысяч вновь образованных муниципальных образований. При этом принятые на федеральном уровне решения позволили субъектам Российской Федерации самостоятельно определять сроки и порядок перехода к модели организации местного самоуправления с учетом реальной ситуации на местах. 46 субъектов Российской Федерации приняли решение не откладывать создание полноценной системы местного самоуправления.

В сфере налоговой политики продолжен курс на снижение общей налоговой нагрузки на экономику. Отношение общего объема обязательных платежей к объему валового внутреннего продукта (без учета влияния изменений мировых цен на нефть) снизилось с 28,7% в 2004 году до 27,4% в 2005 году. Приняты решения, направленные на стимулирование инвестиционной и инновационной деятельности.

В частности, обеспечен переход к общему порядку принятия к вычету налога на добавленную стоимость при осуществлении капитального строительства, осуществлены иные меры по улучшению администрирования этого налога.

При этом обращаю особое внимание на неприемлемость практики издания нормативных правовых актов в сфере налогового законодательства после начала налогового периода по соответствующим налогам, как это произошло с утверждением новой формы налоговой декларации по налогу на добавленную стоимость.

Реализован ряд мер по совершенствованию налогообложения прибыли организаций. Введены меры налогового стимулирования для компаний, работающих в особых экономических зонах.

Отменен налог на имущество, переходящее в порядке наследования.

Снижение базовой ставки единого социального налога обеспечило существенное уменьшение налоговой нагрузки, прежде всего для обрабатывающих отраслей промышленности. В то же время пока не достигнута вторая основная цель реформы налогообложения фонда оплаты труда – массового вывода «из тени» доходов граждан, в первую очередь занятых в сфере малого и среднего бизнеса.

Законодательно отменены лимиты на предоставление отсрочек и рассрочек по уплате налоговых платежей. Но распределение компетенции между органами власти по их предоставлению так и не было установлено. Законопроект, предусматривающий решение этой и иных наболевших проблем налогового администрирования, уже долгое время находится в Государственной Думе.

Законодательно установлен механизм исполнения судебных решений по искам к органам государственной власти и органам местного самоуправления.

Продолжено сокращение объема государственного внешнего долга. За прошедший год он уменьшился на 37,6 млрд долларов США и составил чуть более 10% ВВП. Возросла роль Российской Федерации в усилиях международного сообщества по решению проблемы долгового бремени беднейших стран.

Продолжалось реформирование бюджетного процесса. Сформирована нормативно-методическая база для составления перспективного финансового плана и проекта федерального бюджета, ведения реестров расходных обязательств, разработки и реализации ведомственных целевых программ.

Активизировалась работа по формированию целей и индикаторов деятельности федеральных и региональных органов исполнительной власти, увязке бюджетных ассигнований с конкретными, количественно измеримыми результатами их использования, совершенствованию формата представления бюджета, оценке его вклада в достижение целей государственной политики. Тем не менее при проведении данной работы пока не сделан достаточный акцент на оценке эффективности осуществляемых бюджетных расходов.

Федеральный бюджет на 2006 год стал первым бюджетом, сформированным в рамках трехлетнего перспективного финансового плана, который, в свою очередь, должен стать основой для выработки бюджетной политики на новую бюджетную «трехлетку».

Но не обошлось без сбоев. Перспективный финансовый план на 2006–2008 годы был принят после начала планового периода, что недопустимо. Ведомственные целевые программы пока не стали действенным инструментом оптимизации действующих расходных обязательств и их привязки к конкретным измеримым результатам. Неоправданно затянулась подготовка комплексных изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации, направленных на приведение его в соответствие с современными требованиями и принципами эффективного управления общественными финансами, что объективно сдерживает внедрение модели среднесрочного бюджетирования, ориентированного на результаты.

С 2006 года все бюджеты бюджетной системы Российской Федерации переведены на кассовое обслуживание исполнения в органах Федерального казначейства.

2. Основные задачи бюджетной политики на 2007 год, а также в среднесрочной перспективе

Бюджетная политика должна формироваться исходя из необходимости улучшения качества жизни населения, создания условий для обеспечения позитивных структурных изменений в экономике и социальной сфере, решения проблем макроэкономической сбалансированности, повышения эффективности и прозрачности управления общественными финансами.

Последовательное снижение темпов инфляции должно оставаться в центре внимания Правительства Российской Федерации. Акцент в антиинфляционных мерах должен быть перенесен с подавления уже возникших инфляционных всплесков на устранение причин, обуславливающих сохранение относительно высокой инфляции.

При формировании и реализации бюджетной политики Правительству Российской Федерации надлежит предпринять действия по следующим направлениям.

Первое. Обеспечение сбалансированности бюджетной системы Российской Федерации в долгосрочном периоде. Прежде всего, это касается выполнения обязательств

государства в сфере пенсионного и других видов государственного социального страхования.

Необходимо также завершить формирование реестра расходных обязательств Российской Федерации и обеспечить его практическое применение при формировании федерального бюджета.

При этом стратегия бюджетных расходов должна строиться не на текущих оценках ценовой конъюнктуры на рынках сырья, а исходя из долгосрочных тенденций. В 2007 году и в среднесрочной перспективе прирост непроцентных расходов федерального бюджета необходимо осуществлять темпами, адекватными темпам роста экономики.

Второе. Должна быть продолжена политика аккумулирования «конъюнктурных» доходов бюджета в Стабилизационном фонде. Средства Стабилизационного фонда сверх базового объема должны направляться исключительно на замещение источников внешнего финансирования дефицита бюджета и (или) досрочное погашение государственного внешнего долга.

При этом необходимо провести четкое разделение между средствами, которые резервируются в Стабилизационном фонде с целью минимизации отрицательных последствий падения цен на нефть (резервная часть), и ресурсами, формируемыми сверх этого объема («фонд будущих поколений»). Объем резервной части целесообразно установить в процентном отношении к ВВП.

Третье. Повышение результативности бюджетных расходов. Расходы бюджетов всех уровней должны быть ориентированы на конечный результат, который, в свою очередь, должен быть достигнут наиболее эффективным способом.

При этом нельзя допускать искусственного увеличения количества принимаемых обязательств, которое будет препятствовать сопоставлению и выбору наиболее эффективных направлений использования бюджетных средств.

Четвертое. Повышение роли среднесрочного финансового планирования.

Установленные процедуры и сроки разработки и утверждения перспективного финансового плана должны неукоснительно соблюдаться.

Уже в следующем году необходимо утвердить законом федеральный бюджет на среднесрочный период (2008–2010 годы).

Отчеты о результатах использования бюджетных ассигнований должны учитываться при составлении и рассмотрении проектов бюджетов.

Эти положения необходимо закрепить в Бюджетном кодексе Российской Федерации.

Пятое. Дальнейшее расширение самостоятельности и ответственности главных распорядителей бюджетных средств, прежде всего путем разработки и внедрения методов и процедур оценки качества финансового менеджмента на ведомственном уровне, развития внутреннего аудита, укрепления финансовой дисциплины.

Шестое. Обеспечение прозрачности и эффективности закупок для государственных и муниципальных нужд. Необходимо в кратчайшие сроки завершить формирование нормативной правовой базы реализации положений Федерального закона «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд». Следует обратить особое внимание на определение перечня товаров, работ, услуг, закупки которых должны проводиться на аукционах, а также особенностей закупки продукции для нужд обороны и безопасности.

Уже в 2006 году необходимо нормативно определить механизмы заключения долгосрочных контрактов на поставки продукции для государственных и муниципальных нужд.

Следует расширять практику проведения совместных торгов государственными и муниципальными заказчиками, оказывая организационное содействие принятию совместных решений о проведении торгов по широкому спектру федеральных нужд.

Седьмое. Совершенствование управления государственной собственностью.

Получение единовременных доходов не должно быть единственной целью приватизации государственного и муниципального имущества. В первую очередь она должна способствовать структурным изменениям в соответствующих секторах экономики, позволяющим рассчитывать на получение позитивного экономического, социального и бюджетного эффекта.

В кратчайшие сроки следует законодательно урегулировать вопрос о снижении выкупной цены земельных участков под объектами, находящимися в частной собственности.

Назрела необходимость упрощения процедуры приватизации унитарных предприятий.

Восьмое. Неукоснительное соблюдение законодательно определенных сроков установления регулируемых тарифов на услуги организаций жилищно-коммунального комплекса и естественных монополий, а именно – до внесения проектов бюджетов в законодательные органы.

Девятое. Эффективное участие России в инициативах мирового сообщества по облегчению долгового бремени беднейших стран.

Десятое. Реорганизация и увеличение капитализации специализированных государственных инвестиционных институтов в целях поддержки экспорта товаров и импорта технологий, долгосрочного финансирования крупных инвестиционных проектов.

Использование механизмов Инвестиционного фонда, венчурных фондов, промышленно-производственных, технико-внедренческих и туристско-рекреационных особых экономических зон, концессионных соглашений, технопарков в сфере высоких технологий в целях расширения частных инвестиций.

3. Основные направления налоговой политики

Налоговая политика в 2006–2007 годах и на среднесрочную перспективу должна формироваться исходя из необходимости стимулирования позитивных структурных изменений в экономике, последовательного снижения совокупной налоговой нагрузки, качественного улучшения налогового администрирования.

В 2006 году необходимо принять решения по введению нулевой ставки по налогу на добычу полезных ископаемых для вновь вводимых в эксплуатацию нефтяных месторождений, расположенных в Восточной Сибири и на континентальном шельфе Российской Федерации, а также по установлению понижающих коэффициентов к ставке этого налога по выработанным месторождениям. Следует на постоянной основе закрепить в Налоговом кодексе Российской Федерации применяемую сегодня формулу расчета этого налога в зависимости от мировой цены на нефть.

Необходимо в 2006 году принять решение об освобождении от налогообложения дивидендов, получаемых российскими юридическими лицами от инвестиций в дочерние общества. При этом следует установить четкие условия предоставления такого освобождения, а также механизмы, препятствующие злоупотреблениям с целью уклонения от уплаты налогов.

В целях стимулирования инноваций целесообразно, в частности, сократить срок отнесения затрат на научно-исследовательские и опытно-конструкторские работы, в том числе не давшие положительного результата, на расходы, уменьшающие налог на прибыль, с двух лет до одного года.

Реформирование системы взимания акцизов должно быть ориентировано на стимулирование потребления более качественных товаров. Следует проработать вопрос о дифференциации ставок акцизов на бензин в зависимости от его качества.

Порядок уплаты акцизов на сигареты предлагается изменить путем перехода исчисления адвалорной составляющей ставки акциза от розничной цены сигарет. При этом новая система не должна создавать дополнительные сложности при ее администрировании со стороны налоговых органов.

Индексация ставок акцизов на нефтепродукты в ближайшие годы является нецелесообразной.

Необходимо завершить разработку и принятие нормативных правовых актов, устанавливающих основы и процедуры массовой оценки недвижимости в целях обеспечения введения единого местного налога на недвижимость взамен существующих ныне земельного и имущественного налогов с 2009 года.

Поддерживаю предложение Правительства Российской Федерации о существенном увеличении размера социального налогового вычета по налогу на доходы физических лиц на лечение в медицинских учреждениях Российской Федерации. Целесообразно разрешить учитывать в сумме социального вычета и взносы граждан страховым организациям по договорам добровольного личного медицинского страхования.

Не позднее июля текущего года должны быть приняты поправки в Налоговый кодекс Российской Федерации, направленные на совершенствование налогового администрирования.

Необходимо разработать критерии оценки эффективности работы сотрудников налоговых и таможенных органов, имея в виду не исполнение планов по сбору налогов и таможенных платежей, а качество исполнения ими обязанностей по контролю за соблюдением налогового и таможенного законодательства, правильностью исчисления, полнотой и своевременностью уплаты налогов и таможенных платежей. При этом необходимо внедрить механизмы материального стимулирования сотрудников в зависимости от соответствия их работы таким критериям.

Следует совершенствовать налоговый контроль за использованием механизмов трансфертного ценообразования в целях минимизации налогообложения. Такой контроль должен быть, прежде всего, ориентирован на внешнеэкономические сделки с зависимыми лицами и не препятствовать нормальному рыночному ценообразованию. Инструментом контроля могли бы стать справочные цены на сырьевые товары, источником для определения которых будут котировки ведущих товарных бирж и иная общепризнанная на соответствующих рынках информация. Необходимо подготовить соответствующие изменения в Налоговый кодекс Российской Федерации.

Целесообразно принять решения, обеспечивающие уплату всех налогов и таможенных платежей исключительно в российской валюте. При этом необходимо прекратить практику учета и перечисления таможенных платежей через промежуточные счета таможенных органов, обеспечив их уплату напрямую в федеральный бюджет.

4. Основные приоритеты бюджетных расходов

Правительство Российской Федерации при формировании перспективного финансового плана Российской Федерации на 2007–2009 годы и проекта федерального бюджета на 2007 год должно предусмотреть средства на выполнение принятых решений по повышению заработной платы в бюджетной сфере, денежного содержания военнослужащих и сотрудников правоохранительных органов.

Особое внимание следует уделить решению задачи повышения жизненного уровня пенсионеров. В частности, необходимо обеспечить выполнение ранее принятого решения о доведении размеров социальных пенсий до уровня не ниже прожиточного минимума пенсионера.

В Послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации поставлены задачи по качественному улучшению системы поддержки

материнства и детства в целях существенного повышения рождаемости. Необходимые для их реализации средства должны быть учтены при формировании федерального бюджета на 2007 год и в последующие годы.

Федеральные законы, направленные на решение таких задач, следует принять до внесения в Государственную Думу проекта федерального бюджета на 2007 год, а нормативно-правовые акты, определяющие механизмы осуществления соответствующих выплат, должны быть приняты до конца текущего года.

В 2007–2008 годах следует обеспечить выделение средств на реализацию приоритетных национальных проектов. С учетом опыта работы за истекший период 2006 года необходимо уточнить отдельные параметры и механизмы проектов с целью повышения их эффективности. При планировании работы на 2007 год должны учитываться средства бюджетов всех уровней, государственных внебюджетных фондов и средства из иных источников, направляемые на реализацию проектных мероприятий. Необходимо обеспечить большую прозрачность расходования бюджетных средств. Все указанные средства должны быть особо отражены в бюджетной классификации.

Требуется обеспечить согласованное осуществление проектов по образованию и здравоохранению и мер структурной модернизации соответствующих отраслей. В частности, необходимо завершить отработку механизмов финансирования медицинской помощи, прежде всего стационарной, с ориентацией на конечный результат и поэтапным переходом на преимущественно одноканальное финансирование медицинских учреждений.

В сфере образования требуется оказывать поддержку регионам, внедряющим в общеобразовательных учреждениях новую систему оплаты труда, основанную на нормативно-подушевом финансировании и направленную на повышение доходов учителей. В этой связи целесообразно расширить применение бюджетных грантов как инструмента проведения структурных реформ в социальной сфере. Следует также создать необходимые условия для развития образовательного кредитования.

Кроме того, требуется внесение изменений в бюджетное законодательство, предусматривающих возможность финансирования бюджетных учреждений на основе государственных заданий, а также права учреждений по более самостоятельному распоряжению выделенными бюджетными средствами.

В агропромышленной сфере необходимо обеспечить доступность и адресный характер мер государственной поддержки, расширение ее форм. Особое внимание следует уделять внедрению современных технологий, дальнейшему развитию кредитования, в том числе ипотечного, сельхозстрахования и иных механизмов, стимулирующих деловую активность граждан и повышение уровня жизни на селе. Развитие лизинга должно стимулировать применение наиболее экономичных в эксплуатации сельскохозяйственных машин и оборудования.

Учитывая необходимость ликвидации перекрестного субсидирования в сфере электроснабжения и железнодорожных перевозок, следует определиться с объемами, механизмами и сроками необходимой бюджетной поддержки.

В расходной части бюджета должны быть также предусмотрены средства на развитие индустрии нанотехнологий и создание элементной базы.

5. Совершенствование межбюджетных отношений

Разграничение полномочий между уровнями публичной власти в основном завершено. Теперь следует обеспечить неукоснительное соблюдение принципа разграничения ответственности за принимаемые решения и безусловного исполнения закрепленных за соответствующими бюджетами расходных обязательств.

Необходимо ввести ограничения по срокам принятия федеральных законов, изменяющих бюджетное и налоговое законодательство и влияющих на поступление налогов и сборов, зачисляемых в региональные и местные бюджеты.

Такие законы должны приниматься не позднее чем за месяц до внесения в Государственную Думу проекта федерального бюджета на очередной финансовый год.

Налоговая отчетность должна формироваться по каждому муниципальному образованию включая поселения.

Следует усовершенствовать методику распределения дотаций из Федерального фонда финансовой поддержки субъектов Российской Федерации с тем, чтобы снизить иждивенческие настроения и повысить мотивацию регионов к развитию собственной налоговой базы. Это может быть достигнуто, в том числе, путем изменения порядка расчета указанных дотаций, имея в виду не предусматривать их сокращение в случае достижения субъектом Российской Федерации более высоких относительно среднероссийского уровня показателей социально-экономического развития.

Также при подготовке проекта федерального бюджета на очередной год необходимо проводить корректировку общего объема средств Фонда в случае, если по итогам отчетного года фактический уровень инфляции превысил прогнозный.

Следует также разработать формализованную методику оценки состояния бюджетной дисциплины и регламент действий по отношению к ее нарушителям, включая уменьшение объемов перечисления им отдельных видов межбюджетных трансфертов.

Целесообразно пересмотреть порядок предоставления регионам финансовой помощи на развитие социальной и инженерной инфраструктуры, отказавшись от включения в федеральную адресную инвестиционную программу большей части объектов регионального и местного значения и передав соответствующие средства регионам в виде субсидий.

Распыленные в настоящее время по различным каналам средства инвестиционного характера, а также иные трансферты субъектам Российской Федерации, предоставляемые на условиях софинансирования, следует объединить в Федеральном фонде софинансирования расходов, установив единые и прозрачные принципы его распределения, в первую очередь учитывающие бюджетную обеспеченность регионов.

В рамках реализации данного предложения необходимо, в частности, предусмотреть в 2007 году дополнительные субсидии регионам в размере не менее 35 млрд рублей на строительство и модернизацию автомобильных дорог, включая и дороги в поселениях, в том числе на обеспечение автомобильными дорогами новых микрорайонов массовой малоэтажной и многоквартирной застройки. При этом соответствующие средства должны распределяться между регионами с учетом численности населения и бюджетной обеспеченности.

Актуальной задачей остается создание долгосрочных стимулов для повышения качества управления региональными и муниципальными финансами, распространения на региональный и местный уровень реформы бюджетного процесса и реструктуризации бюджетного сектора.

Базовой предпосылкой для ее решения является реализация органами государственной власти субъектов Российской Федерации в полном объеме положений Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и завершение формирования соответствующей его требованиям системы межбюджетных отношений в субъектах Российской Федерации.

Необходимо также реализовать на практике принципы прозрачности региональных и муниципальных финансов. Минимальный перечень информации об их состоянии, публикуемой в открытом доступе, должен быть единым для всей страны.

Правительство Российской Федерации могло бы более активно применять систему поощрения субъектов Российской Федерации и муниципалитетов, добившихся существенного улучшения качества управления общественными финансами, в том числе за счет применения бюджетных грантов.

Муниципалитетам должна быть также оказана методологическая помощь и содействие в подготовке кадров финансовых органов.

Следует предусмотреть субвенции из федерального бюджета, обеспечивающие исполнение субъектами Российской Федерации переданных им дополнительных полномочий, начиная с 2007 года. При этом, в частности, должны быть сформированы механизмы, мотивирующие региональные органы власти к реализации мер по снижению безработицы и созданию активных программ занятости, а также по воспроизводству и вовлечению лесных ресурсов в активный хозяйственный оборот.

Целесообразно в кратчайшие сроки утвердить методики оценки эффективности расходов региональных бюджетов в рамках исполнения как собственных, так и делегированных органам государственной власти субъектов Российской Федерации полномочий. Такая оценка должна проводиться ежегодно, а ее результаты – публиковаться уполномоченными федеральными органами исполнительной власти.