

31 мая 2000 года,
Москва, Кремль

Бюджетное послание Федеральному Собранию «О бюджетной политике на 2001 год»

Согласно Бюджетному кодексу Российской Федерации Бюджетное послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации является неотъемлемым элементом процедуры подготовки федерального бюджета. Бюджетное послание задает стратегические и краткосрочные ориентиры бюджетной политики, согласованные с общими целями и задачами экономической политики государства, которые являются определяющими в среднесрочном бюджетном планировании и при составлении проекта федерального бюджета на очередной год.

1. Роль бюджетной политики. Достижения и проблемы

Бюджетная политика является ядром экономической политики государства и отражает все его финансовые взаимоотношения с общественными институтами и гражданами. При планировании бюджетной политики государство должно исходить из необходимости обеспечения финансовой и социальной стабильности. Предсказуемость бюджетной политики – ключевой фактор общей макроэкономической устойчивости. Федеральный бюджет должен стать надежным финансовым фундаментом сильного демократического государства.

В последние годы сделаны значительные шаги по созданию эффективной бюджетной системы. Сокращение нерациональных затрат государства привело к позитивным сдвигам в структуре бюджетных расходов. Мы вплотную приблизились к бездефицитному федеральному бюджету, отказались от его эмиссионного финансирования. Одновременно удалось несколько смягчить остроту проблемы государственного долга.

Была сформирована и функционирует трехуровневая бюджетная система. Финансовые взаимоотношения между бюджетами разных уровней совершенствуются с каждым годом. Каждый регион (субъект, город, район) Российской Федерации, учитывая свои конкретные проблемы и особенности, самостоятельно определяет приоритеты социального и экономического развития и расходует в соответствии с ними находящиеся в его распоряжении средства. Бюджетный процесс регламентируется вступившим в действие с 1 января 2000 г. Бюджетным кодексом Российской Федерации. Созданы основы казначейской системы, уже играющей положительную роль в процессе исполнения федерального бюджета.

Решаются задачи, поставленные в Послании Правительству Российской Федерации "О бюджетной политике на 2000 год". Продолжается реализация Программы экономии государственных расходов. Завершаются выверка и урегулирование кредиторской задолженности федерального бюджета. Оздоровление федерального бюджета и бюджетов государственных социальных фондов благотворно сказывается на экономическом климате и настроениях в российском обществе.

Таким образом, в основном завершен этап, связанный с формированием ядра новой бюджетной системы России. Появилась хорошая основа для проведения качественной бюджетной политики. Однако мы еще не завершили формирование бюджетной системы, отвечающей требованиям ускоренного экономического развития.

Наиболее острой бюджетной проблемой, определяющей весь характер социально-экономических отношений между государством и обществом, является несбалансированность ресурсов и обязательств. Она присуща всем уровням бюджетной

системы, и ответственность за сложившуюся ситуацию в значительной мере лежит именно на федеральных органах государственной власти.

В результате государство по-прежнему не исполняет часть взятых на себя обязательств. Это касается прежде всего социальных гарантий, предусмотренных законами. Мы не обеспечиваем в полном объеме финансирование льгот и социальной помощи ветеранам и инвалидам. Накопилась значительная задолженность по детским пособиям. Эти и другие федеральные обязательства, исполнение большей части которых возложено на региональные и местные бюджеты, финансируются приблизительно на треть. При этом если в Москве и Санкт - Петербурге они исполняются на 100 процентов, то есть регионы, где они финансируются лишь на 5 - 10 процентов.

Государство продолжает перекладывать социальные расходы на предприятия, устанавливая низкие тарифы для населения и бюджетных организаций. Тем не менее их задолженность за потребленные энергетические ресурсы продолжает расти. Оказывая помощь всем сразу, мы не можем реально защитить малообеспеченных граждан.

Существующее положение закрепляет своеобразный "контракт" между государством и обществом, одна из сторон которого не в полной мере исполняет свои обязательства, а другая пользуется зачетами, льготами, отсрочками, чтобы не исполнять свои. Такой "контракт" является одной из главных причин неравных условий конкуренции, масштабного кризиса неплатежей и оттока капитала.

Избыточные обязательства государства породили высокие и слишком сложные налоги. Многочисленные льготы и неравное отношение налоговых органов к налогоплательщикам делают налоговую систему несправедливой. По всей стране процветают "налоговые оазисы", создающие легальную основу для массового уклонения от налогов. Налоговое администрирование пока не достигло уровня, при котором платить налоги выгоднее, чем уходить от них.

Налоговая система еще содержит большое количество плохо собираемых налогов, осложняющих хозяйственную деятельность предприятий, способствующих уходу бизнеса в тень. Медленно идет процесс инвентаризации государственного имущества, хотя под вывесками бюджетных организаций часто прячутся от налогов обычные коммерческие предприятия. Поэтому задерживается подготовка необходимых мер по совершенствованию использования каждого имущественного объекта. Это приводит к недостаточному поступлению неналоговых доходов в федеральный бюджет.

Сегодня бюджетная несбалансированность усугубляется недостаточно четким разграничением полномочий бюджетов различных уровней. Региональные и местные органы власти зачастую не могут определить сферу своей финансовой ответственности, выполняют функции, находящиеся в компетенции федерального центра. В то же время вину за недостаточное финансирование не только федеральных, но и собственных обязательств они переносят на федеральное правительство.

При этом ни региональные власти, ни органы местного самоуправления не обеспечены источниками собственных доходов для выполнения имеющихся обязательств. Финансовая помощь является то недостаточной, то чрезмерной, к тому же предоставляется она нерегулярно. В ситуации, когда более 60 процентов налоговых доходов сосредоточено в 12 регионах, трудно обеспечить минимально необходимое выравнивание экономических условий в стране. Многие регионы - как в силу объективных факторов, так и из-за своей безответственной политики - тонут в зачетах и долгах.

В бюджетном планировании у нас до сих пор господствует метод "от достигнутого". Оценка эффективности осуществляемых расходов в большинстве случаев отсутствует. Это ведет к перерасходу средств на выполнение не самых важных функций государства и одновременно к недостаточной концентрации ресурсов на решении ключевых для страны задач.

Большинство государственных инвестиционных программ не решают задачи обновления инфраструктуры. Работа по инвентаризации и сокращению перечня федеральных целевых программ во многом превратилась в профанацию. Вместо реального оздоровления этой сферы бюджетной политики дело свелось к тому, что многие программы были просто переименованы в разделы и подпрограммы. Сменились вывески, а суть осталась прежней.

Сегодняшняя структура бюджетных расходов не отвечает целевым ориентирам экономического развития России.

Система управления государственными финансами характеризуется не только серьезными изъянами бюджетного планирования, в особенности на региональном уровне, но и недостаточно эффективными механизмами исполнения бюджетов, учета и контроля. Казначейская система пока не охватывает существенную часть расходов силовых министерств. На региональном уровне процесс перехода к казначейской системе только начинается.

Многие целевые бюджетные, а также внебюджетные фонды остаются за рамками казначейского контроля. Многочисленные федеральные и региональные фонды с собственными источниками доходов являются свидетельством неэффективности бюджетной системы, недостаточной гибкости бюджетной политики и возможным источником нецелевого расходования средств и коррупции.

Бюджеты всех уровней остаются недостаточно прозрачными. Это прежде всего относится к процедурам государственных закупок. Обязательность конкурсов, публичность их проведения, регистрация контрактов – лишь первые шаги по совершенствованию механизмов государственных закупок и экономии бюджетных средств. Необходимо обеспечить реальный конкурентный режим при размещении заказов на производство товаров и услуг для государственных нужд.

Без решения этих проблем невозможно не только достижение финансовой и социальной стабильности и создание надежных предпосылок для устойчивого экономического роста, но и повышение эффективности государственной власти, являющееся фундаментом поступательного развития общества.

2. Стратегические направления и ориентиры

Определяя основные проблемы бюджетной политики, следует отметить, что они в большинстве своем известны уже не первый год. Было много обсуждений, резолюций, но мало хороших результатов и дел. Сейчас нужно перейти от констатации проблем к реальному продвижению в их решении. В этом – основной смысл бюджетной политики на перспективу.

Какими видятся главные цели? В среднесрочной перспективе – это снижение налоговой нагрузки на экономику, упорядочивание государственных обязательств, концентрация финансовых ресурсов на решении приоритетных задач, снижение зависимости бюджетных доходов от конъюнктуры мировых цен, создание эффективной системы межбюджетных отношений и управления государственными финансами.

Налоговая реформа призвана снизить налоговое бремя на налогоплательщиков, упростить налоговую систему, выровнять условия налогообложения и повысить качество налогового администрирования. В письме Президента Российской Федерации в Государственную Думу (от 23 мая 2000 г. N Пр-1058) изложены основные элементы налоговой реформы. Это, в частности, отмена неэффективных и оказывающих негативное влияние на экономическую деятельность налогов и льгот, снижение налогообложения фонда оплаты труда и общего размера отчислений в социальные внебюджетные фонды, уменьшение налоговых ставок. Любые специальные соглашения с налогоплательщиками, зачеты и отсрочки должны остаться в прошлом.

Налогоплательщики должны быть защищены от произвола налоговых и таможенных инспекторов, в том числе с помощью эффективных судебных механизмов. В то же время должна быть ужесточена ответственность налогоплательщиков за неуплату налогов.

Необходимо пересмотреть объем и структуру обязательств государства, которые остаются неподъемными для федерального бюджета. Переход к адресной социальной поддержке подразумевает необходимость уточнения и сокращения большого комплекса социальных обязательств, установленных федеральным законодательством. Мы не отказываемся от наиболее важных социальных гарантий населению. Напротив, мы должны твердо гарантировать социальную поддержку наиболее нуждающимся гражданам.

Следует уходить от перекрестных субсидий, сдерживающих развитие эффективной экономики. Для ускорения этого процесса мы будем, во-первых, гарантировать социальную поддержку людям, которые могут лишиться рабочих мест в результате реструктуризации предприятий, а во-вторых, ограничим участие органов государственной власти в хозяйственной жизни.

Не менее сложной задачей является сокращение, а затем полный отказ от покрытия убытков предприятий жилищно - коммунального хозяйства. Основным источником их доходов станут не прямые дотации из бюджетов всех уровней, а деньги, поступающие непосредственно от потребителей их услуг. Четкая зависимость от конечных получателей даст дополнительный стимул к повышению качества предоставляемых услуг. Для решения этой задачи будем совершенствовать систему предоставления адресных жилищных субсидий во всех регионах страны. Только ответственный подход к этой проблеме принесет желаемый результат без возникновения социальной напряженности в обществе.

Расходы на государственное управление станут еще одним источником экономии бюджетных средств. Избыточность функций государственной власти ослабляет, а не усиливает государство. Бюджетная политика на среднесрочную перспективу будет соответствовать основным ориентирам реформы власти - разумному уменьшению численности государственных служащих с одновременным повышением заработной платы занятых в этой сфере.

В следующем году следует добиться полного финансового обеспечения федеральных органов власти исключительно за счет средств федерального бюджета, что оставит в прошлом сомнительную практику их частичного финансирования из внебюджетных источников.

Надо пересмотреть реализуемые государством инвестиционные программы с точки зрения их эффективности. Государство сохранит свою роль в развитии хозяйственной инфраструктуры, но не по затратным инвестиционным схемам, а на основе открытого конкурсного размещения заказов.

В основе пересмотра функциональной и экономической структуры бюджетных расходов лежит их инвентаризация и оценка эффективности. Главными приоритетами в бюджетных расходах будут обеспечение внутренней и внешней безопасности страны, судебная система, воспроизводство научного потенциала, социальная сфера.

Переход к адресной социальной помощи и реформа пенсионной системы позволят увеличить размер пособий и других выплат наиболее нуждающимся. Расходы на образование и здравоохранение в перспективе возрастут. Мы будем тратить деньги на учреждения социальной сферы таким образом, чтобы размер бюджетных расходов прямо зависел от конечного результата деятельности каждого такого учреждения.

Расходы на национальную оборону будут соответствовать утвержденной военной доктрине. Они будут учитывать необходимость перевооружения армии, сокращения избыточной численности отдельных родов войск. В рамках существующих бюджетных ограничений это станет возможным только в случае реализации военной реформы, поэтапного перевода части армии на профессиональную основу. Будем также совершенствовать структуру расходов на правоохранительную систему и обеспечение национальной безопасности.

Необходимо перейти к полному финансированию судебной системы исключительно из федерального бюджета и значительно улучшить ее материальное обеспечение. Благодаря этому будет достигнута реальная независимость судей, в том числе от региональных властей. Кроме того, судейский корпус будет увеличен до размеров, отвечающих требованиям современного гражданского общества и экономики.

Важнейший приоритет бюджетной политики – борьба с бедностью. Для нас неприемлема ситуация, когда у трети населения денежные доходы ниже и без того невысокого прожиточного уровня. Наша цель на ближайшие несколько лет – ежегодно направлять на повышение уровня жизни нуждающихся больше средств в реальном выражении, чем в предшествующем году.

Требуется обеспечить снижение зависимости бюджетных доходов от конъюнктуры мировых цен. Будем поддерживать российские предприятия, выходящие на международную арену прежде всего с продукцией высокого передела, способствовать устранению различных барьеров, стоящих перед ними на внешнем рынке.

Одним из ключевых направлений бюджетной политики является совершенствование межбюджетных отношений. В результате уточнения доходных и расходных полномочий у региональных и местных властей возрастут права и ответственность за использование находящихся в их распоряжении финансовых ресурсов.

Только эффективная система управления государственными финансами позволит решить перечисленные задачи и наладить открытые и справедливые отношения между государством и обществом. Перевод бюджетов всех уровней на казначейское исполнение позволяет обеспечить контроль общества за использованием бюджетных ресурсов. В конечном счете за рамками казначейского учета и контроля не останется ни один распорядитель бюджетных средств, ни одна статья расходов или доходов. Необходимо обеспечить реальную открытость и прозрачность бюджетов и бюджетных процедур на всех уровнях бюджетной системы. Обязательность публикации подробной бюджетной отчетности и соблюдение реальной конкурентности при осуществлении государственных закупок товаров и услуг – ключевой элемент этого процесса.

Следует отказаться от использования связанных кредитов как неэффективной формы поддержки инвестиционного процесса. Необходимо установить жесткие рамки для любых видов субфедеральных заимствований. При управлении активами государства следует исходить не из сиюминутных бюджетных потребностей, а из соображений эффективности использования государственного имущества.

Таковы стратегические ориентиры бюджетной политики на среднесрочную перспективу. Ее последовательная реализация позволит на текущем этапе обеспечить бездефицитность федерального бюджета и будет способствовать ускорению экономического роста. Благодаря этому произойдет расширение налогооблагаемой базы, что позволит увеличить бюджетные ассигнования на социальные нужды в реальном выражении.

3. Первоочередные задачи бюджетной политики

При решении первоочередных задач бюджетной политики в 2000 – 2001 годах следует исходить из стратегических ориентиров, сформулированных в настоящем Бюджетном послании. Исходное требование к федеральному бюджету на 2001 год – его бездефицитность. Такой федеральный бюджет станет сигналом о проведении ответственной бюджетной политики и надежным основанием макроэкономической устойчивости.

Первый приоритет бюджетной политики – принятие налоговых законов, составляющих основу части второй Налогового кодекса Российской Федерации. Федеральный бюджет на 2001 год должен базироваться на новой налоговой системе.

Введение единой ставки подоходного налога; уменьшение обложения фонда оплаты труда; ликвидация налогов, уплачиваемых с выручки от реализации товаров, работ и услуг; отмена большинства льгот и другие предложенные меры позволят сделать налоговую систему менее обременительной и более простой для налогоплательщиков. Необходимо завершить процесс ликвидации льгот, предоставленных закрытым административно – территориальным образованиям, продолжить упрощение системы таможенных тарифов. Процесс урегулирования налоговой задолженности предприятий должен быть существенно ускорен при последовательном вытеснении неденежных форм

расчетов. Простые и разумные налоги должны стать новым фундаментом ответственной бюджетной политики.

Второй приоритет – инвентаризация и оценка эффективности всех бюджетных расходов и обязательств, включая федеральные целевые программы. Первые результаты будут учтены уже в процессе подготовки федерального бюджета на 2001 год. Подобную инвентаризацию следует проводить ежегодно, учитывая ее результаты при формировании федерального бюджета на последующие годы.

Третий приоритет – уточнение и сокращение обязательств государства, которые не могут быть профинансированы в 2000 – 2001 годах. Мы должны быть честны перед россиянами. Нам надо привести обязательства государства в соответствие с имеющимися возможностями. Детские пособия и другие социальные льготы необходимо трансформировать в адресную социальную помощь преимущественно в денежной форме с регулярной проверкой степени нуждаемости их получателей.

Четвертый приоритет – концентрация ресурсов федерального бюджета на решении ключевых задач при одновременном сокращении заведомо неэффективных расходов. Дополнительные доходы в 2000 году будут в основном использованы на социальные цели и в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации на уменьшение размера дефицита бюджета. За счет сокращения расходов целевых бюджетных фондов и ликвидации неэффективных инвестиционных программ будут увеличены ассигнования на образование и судебную систему. Произойдет дальнейшее увеличение реальной заработной платы (денежного довольствия) государственных служащих и работников бюджетной сферы. Новым направлением расходов станут адресные жилищные субсидии.

Пятый приоритет – четкое разграничение расходных и налоговых полномочий между бюджетами трех уровней, завершение формирования новой системы финансовой поддержки регионов. Для этого надо доработать Бюджетный кодекс Российской Федерации. Фонд финансовой поддержки регионов должен распределяться на основе критериев, максимально объективно определяющих налоговый потенциал и бюджетные потребности регионов.

Шестой приоритет – урегулирование кредиторской задолженности федерального бюджета. Мы должны прекратить накапливать и в кратчайшие сроки погасить кредиторскую задолженность федерального бюджета прошлых лет. Часть существующей задолженности может быть реструктурирована путем выпуска ценных бумаг.

Седьмой приоритет – завершение реструктуризации государственного долга, начало функционирования единой системы управления государственным долгом. Необходимо завершить переговоры с внешними кредиторами Российской Федерации, чтобы получить возможность для возобновления заимствований в целях рефинансирования основной части государственного долга в рамках обеспечения бездефицитности федерального бюджета. Правительство Российской Федерации должно завершить урегулирование своих финансовых взаимоотношений с Банком России с тем, чтобы создать максимально благоприятные условия для осуществления эффективной денежно – кредитной политики.

Восьмой приоритет – завершение формирования казначейской системы на федеральном уровне, ускорение этого процесса на других уровнях бюджетной системы. К концу 2000 года силовые ведомства, таможенные органы, высокодотационные территории должны перейти на обслуживание в органы федерального казначейства. Необходимо стимулировать создание казначейских систем на региональном и местном уровне, оказывать им всемерную техническую и методологическую поддержку.

Девятый приоритет – обеспечение прозрачности бюджетов и бюджетных процедур. Необходимо обязательно публиковать бюджетную отчетность по всем несекретным разделам бюджетной классификации на всех уровнях бюджетной системы. Процедуры государственных закупок должны стать максимально открытыми. Нужно минимизировать практику закупок у "единственного производителя". В 2001 году необходимо максимально консолидировать в бюджетах всех уровней расходы внебюджетных и целевых бюджетных фондов. В частности, упразднить Государственный фонд занятости населения Российской Федерации и Федеральный дорожный фонд с переводом соответствующих расходов в федеральный бюджет на общей основе при обеспечении

полного казначейского контроля. Следует добиться существенного повышения эффективности соответствующих расходов. Внебюджетные средства федеральных бюджетополучателей будут поставлены на казначейский учет.

Десятый приоритет – переход к управлению государственными активами на новых принципах. Нужно провести инвентаризацию государственного имущества, его оценку, завершить разграничение прав собственности на государственное имущество по уровням власти (в особенности в части, касающейся земли и недвижимости). Это позволит перейти к составлению и ведению на постоянной основе имущественного баланса государства. Мы должны научиться получать значительные доходы от имеющегося у государства имущества.

* * *

Сбалансированная бюджетная политика – это основа новых финансовых взаимоотношений, нового социального контракта между государством и обществом, основанного на неукоснительном выполнении взаимных обязательств.

Достижение названных в настоящем Бюджетном послании стратегических и первоочередных целей является важнейшим условием динамичного социального и экономического развития России в 2001 году и в последующие годы.