

**Школа экономического анализа АНЦЭА
Екатеринбург, 12-13 ноября 2015г.**

Бюджетная политика в России на современном этапе

Климанов Владимир Викторович
Институт реформирования общественных финансов

vvk@irof.ru

Бюджет и бюджетная система

Бюджет – форма образования и расходования денежных средств, предназначенных для финансового обеспечения задач и функций государства и местного самоуправления

Бюджетная система Российской Федерации – основанная на экономических отношениях и государственном устройстве, регулируемая законодательством совокупность федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации, местных бюджетов и бюджетов государственных внебюджетных фондов

Доходы и расходы бюджета

- **Доходы бюджета** – поступающие в бюджет денежные средства
- **Расходы бюджета** – выплачиваемые из бюджета денежные средства
- **Дефицит бюджета** – превышение расходов бюджета над его доходами
- **Профицит бюджета** – превышение доходов бюджета над его расходами

Функции государства и бюджетной политики

1) Стабилизационная функция

- изменение значений основных макроэкономических показателей

2) Функция распределения ресурсов

- распределение ресурсов между частным и общественным секторами
- компенсация провалов рынка

3) Функция перераспределения доходов

- распределение дохода и богатства в соответствии с принципами, заложенными в теории общественного благосостояния
- достижение социальной справедливости

Управление государственными финансами (1)

- Регулирование использования и (или) использование денежных ресурсов для ***прозрачного, устойчивого и подотчетного исполнения*** в рамках бюджетного процесса ***расходных обязательств государства***, обеспечивающих достижение поставленных целей и максимальных результатов деятельности государственных и муниципальных органов власти
- **Цель управления** – исполнение финансовых обязательств государства, возникающих в связи с осуществлением его полномочий и функций перед физическими и юридическими лицами, государственными образованиями, субъектами международного права, то есть расходных обязательств разного типа

Виды управления

Институциональное

правовое установление и регулирование правил и процедур для принятия и реализации решений

Операционное

непосредственное принятие и реализация решений

Организационная форма управления – циклический по своему характеру процесс составления, утверждения, исполнения и аудита бюджетов (**бюджетный процесс**)

Бюджетный процесс

Регламентируемая законодательством РФ деятельность органов государственной власти, органов местного самоуправления и иных участников бюджетного процесса по **составлению и рассмотрению проектов бюджетов, утверждению и исполнению бюджетов, контролю за их исполнением, осуществлению бюджетного учета, составлению, внешней проверке, рассмотрению и утверждению бюджетной отчетности**

«Уровни» бюджетной системы РФ

Федеральный бюджет и
бюджеты государственных внебюджетных фондов
Российской Федерации

Бюджеты субъектов Российской Федерации и
бюджеты территориальных государственных
внебюджетных фондов

Местные бюджеты, в том числе
Бюджеты муниципальных районов, городских
округов, внутригородских районов, городских и
сельских поселений

Публично-правовые образования и бюджеты

Российская Федерация – федеральный бюджет и бюджеты государственных внебюджетных фондов РФ

85 субъектов Российской Федерации – бюджеты субъектов РФ (региональные бюджеты) и бюджеты территориальных государственных внебюджетных фондов

Около 23 тыс. муниципальных образований (муниципальные районы, городские округа, поселения, районы внутри Москвы и Санкт-Петербурга, внутригородские районы) – **местные бюджеты**

Межбюджетные отношения

Взаимоотношения между публично-правовыми образованиями по вопросам регулирования бюджетных правоотношений, организации и осуществления бюджетного процесса

Бюджетный кодекс РФ

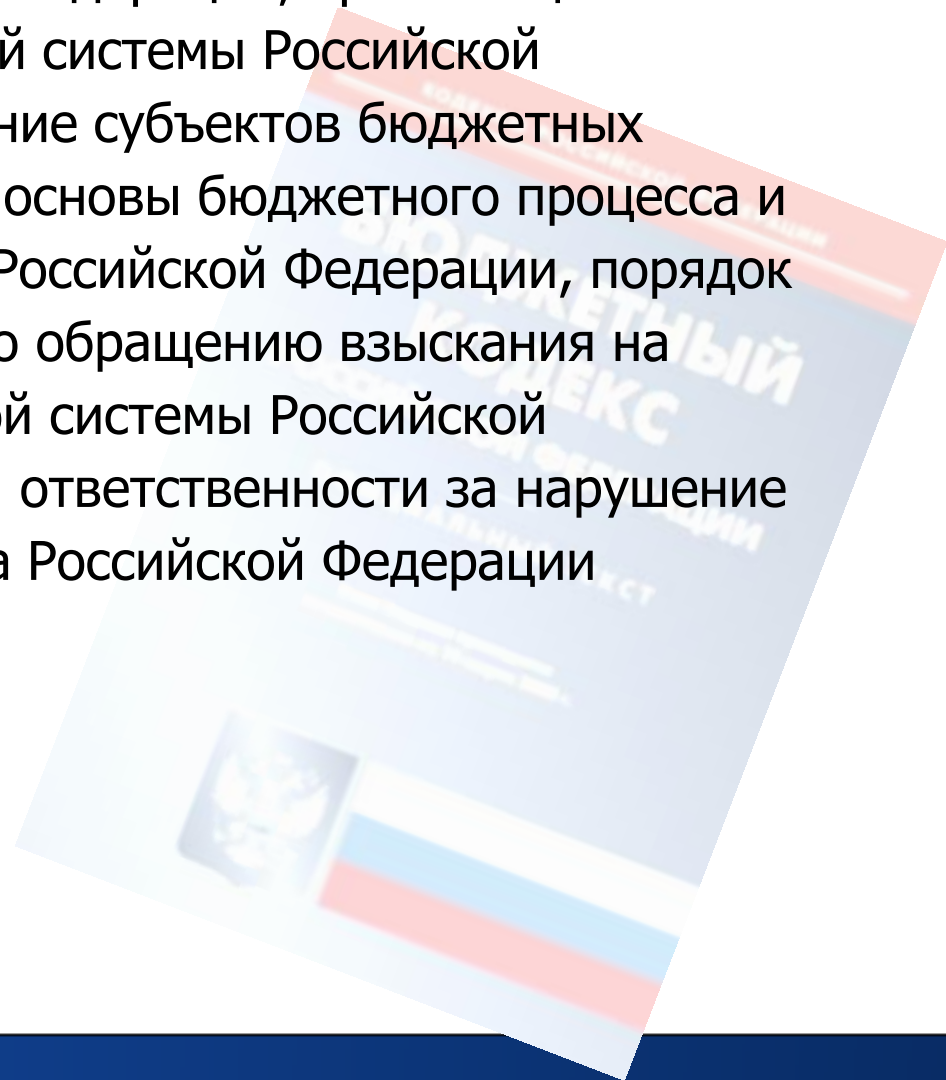
Консолидированный бюджет

Свод бюджетов на соответствующей территории (за исключением бюджетов государственных внебюджетных фондов) без учета межбюджетных трансфертов между этими бюджетами

Межбюджетные трансферты – средства, предоставляемые одним бюджетом другому бюджету

Бюджетный кодекс Российской Федерации

- Устанавливает общие принципы бюджетного законодательства Российской Федерации, организации и функционирования бюджетной системы Российской Федерации, правовое положение субъектов бюджетных правоотношений, определяет основы бюджетного процесса и межбюджетных отношений в Российской Федерации, порядок исполнения судебных актов по обращению взыскания на средства бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, основания и виды ответственности за нарушение бюджетного законодательства Российской Федерации
- Принят в 1998 г.
- Вступил в силу в 2000 г.
- Более 110 поправок



Принципы бюджетной системы РФ

- единства бюджетной системы РФ
- разграничения доходов, расходов и источников финансирования дефицитов бюджетов между бюджетами бюджетной системы РФ
- самостоятельности бюджетов
- равенства бюджетных прав субъектов Российской Федерации, муниципальных образований
- полноты отражения доходов, расходов и источников финансирования дефицитов бюджетов
- сбалансированности бюджета
- эффективности использования бюджетных средств
- общего (совокупного) покрытия расходов бюджетов
- прозрачности (открытости)
- достоверности бюджета
- адресности и целевого характера бюджетных средств
- подведомственности расходов бюджетов
- единства кассы

Статья 28 Бюджетного кодекса РФ

Бюджетные новации на среднесрочную перспективу

- Государственная программа Российской Федерации «**Управление государственными финансами и регулирование финансовых рынков**»
- **Программа повышения эффективности управления общественными финансами до 2018 г.**
 - распоряжение Правительства РФ от 30 декабря 2013 г. №2593-р

Цели и задачи бюджетной политики на 2015-2017 гг. (1)

ОБЕСПЕЧЕНИЕ СБАЛАНСИРОВАННОСТИ И УСТОЙЧИВОСТИ БЮДЖЕТОВ БЮДЖЕТНОЙ СИСТЕМЫ

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

Цели и задачи бюджетной политики на 2015-2017 гг. (2)

ПОВЫШЕНИЕ ЭФФЕКТИВНОСТИ УПРАВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫМИ ФИНАНСАМИ

- улучшение качества государственных программ и расширение их использования в бюджетном процессе
- повышение эффективности оказания государственных услуг
- совершенствование системы оплаты труда государственных служащих и работников государственных учреждений
- повышение эффективности использования бюджетных ассигнований на осуществление капитальных вложений
- повышение эффективности предоставления межбюджетных трансфертов
- обеспечение открытости и прозрачности бюджетного процесса

Цели и задачи бюджетной политики на 2015-2017 гг. (3)

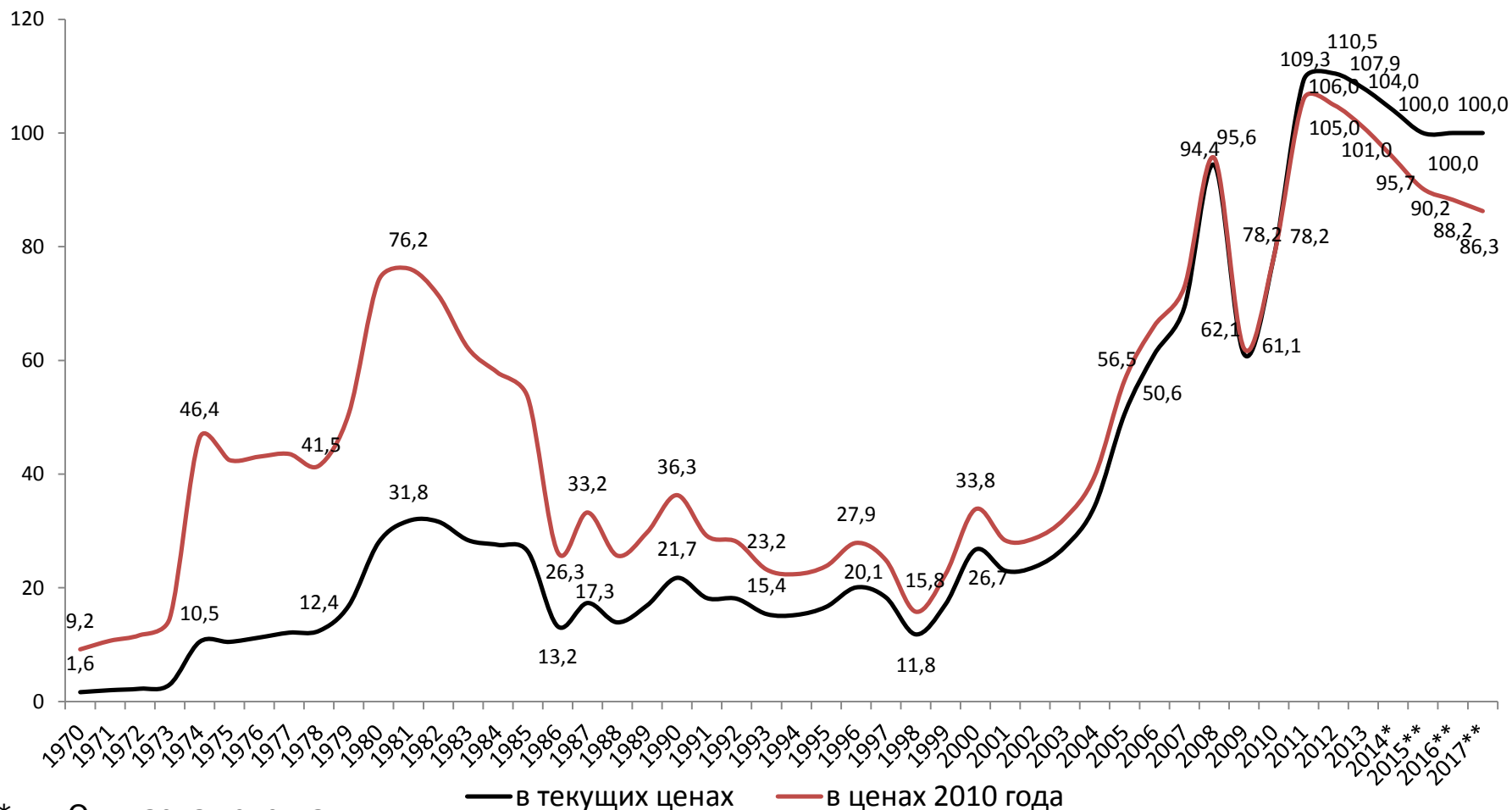
ФОРМИРОВАНИЕ БЮДЖЕТНО-НАЛОГОВЫХ ОСНОВ ДЛЯ УСТОЙЧИВОГО ЭКОНОМИЧЕСКОГО РОСТА

- проектный подход при рассмотрении вопросов государственных программ отдельных секторов и отраслей экономики
- стимулирование импортозамещения в отдельных отраслях экономики и финансовая поддержка экспорта
- поддержка субъектов малого и среднего предпринимательства
- снятие ограничений транспортной инфраструктуры

Параметры прогноза социально-экономического развития РФ

Показатель	2014			2015			2016			2017		
	Закон № 201-ФЗ	Прогноз	Отклонение	Закон № 349-ФЗ	Прогноз	Отклонение	Закон № 349-ФЗ	Прогноз	Отклонение	Проект Бюджетной стратегии	Прогноз	Отклонение
ВВП с учетом Крымского ФО (млрд. рублей)	71 493	72 793	1 300 ▲	79 660	77 498	-2 162 ▼	86 837	83 208	-3 629 ▼	96 535	90 063	-6 472 ▼
Темп роста ВВП (в % к пред.году)	100,5	100,5	0,0	103,1	101,2	-1,9 ▼	103,3	102,3	-1,0 ▼	103,8	103,0	-0,8 ▼
Нефть (долл./барр)	104,0	104,0	0,0	100,0	100,0	0,0	100	100,0	0,0	104,0	100,0	-4,0 ▼
Инфляция (ИПЦ), прирост цен в %	5,0	7,5	2,5 ▲	4,5	5,5	1,0 ▲	4,5	4,5	0,0	4,5	4,0	-0,5 ▼
Курс доллара США (рублей за доллар США)	35,5	35,7	0,2 ▲	34,3	37,7	3,4 ▲	34,9	38,7	3,8 ▲	36,5	39,5	3,0 ▲
Фонд заработной платы (млрд. рублей)	17 707	17 800	93 ▲	19 464	19 022	-442 ▼	21 122	20 419	-703 ▼	23 235	22 259	-976 ▼
Цены на газ (среднеконтрактные, включая страны СНГ) (долл./тыс. куб. м)	351	321	-30 ▼	317	289	-28 ▼	300	282	-18 ▼	309	278	-31 ▼
Цены на газ (дальнее зарубежье) (долл./тыс. куб. м)	386	349	-37 ▼	353	316	-37 ▼	328	307	-21 ▼	338	302	-36 ▼
Экспорт – всего (млрд. долл. США)	517,6	511,5	-6,1 ▼	507,0	494,6	-12,4 ▼	517,8	498,5	-19,3 ▼	546,4	507,6	-38,8 ▼
Импорт – всего (млрд. долл. США)	332,1	316,9	-15,2 ▼	367,4	324,8	-42,6 ▼	383,9	331,1	-52,8 ▼	398,6	342,2	-56,4 ▼
Экспорт (по кругу товаров, учитываемых ФТС России) (млрд. долл. США)	519,6	511,2	-8,4 ▼	505,0	494,2	-10,8 ▼	515,8	498,2	-17,6 ▼	544,5	507,3	-37,2 ▼
Импорт (по кругу товаров, учитываемых ФТС России) (млрд. долл. США)	307,1	291,3	-15,8 ▼	345,2	299,2	-46,0 ▼	361,7	305,5	-56,2 ▼	376,5	316,6	-59,9 ▼
Экспорт нефти (млн. тонн)	230,0	230,0		237,6	227,5	-10,1 ▼	242,6	229,5	-13,1 ▼	250,1	233,5	-16,6 ▼
Экспорт нефтепродуктов (млн. тонн)	153,0	157,0	4,0 ▲	134,8	153,5	18,7 ▲	129,1	149,0	19,9 ▲	124,1	144,2	20,1 ▲
Экспорт природного газа (млрд. куб. м.)	192,0	190,5	-1,5 ▼	188,3	190,0	1,7 ▲	190,3	191,0	0,7 ▲	192,1	191,5	-0,6 ▼
Прибыль прибыльных организаций для целей бухгалтерского учета (млрд. руб.)	13 085	13 685	600 ▲	13 510	13 955	445 ▲	15 135	14 725	-407 ▼	17 030	15 990	-1 040 ▼

Динамика мировых цен на нефть *Urals* (долл. США/баррель)

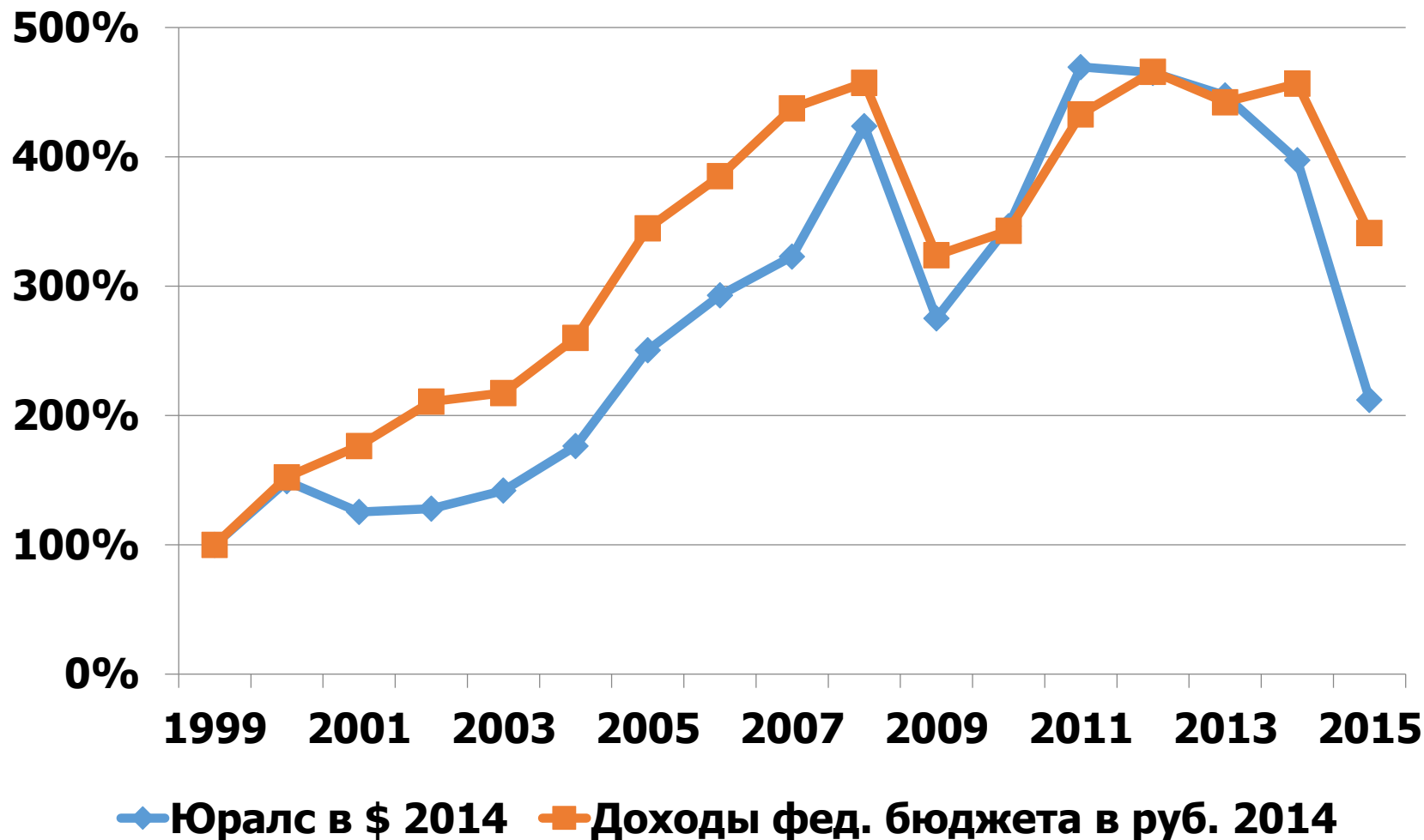


* - Ожидаемая оценка

** - Прогноз

— в текущих ценах — в ценах 2010 года

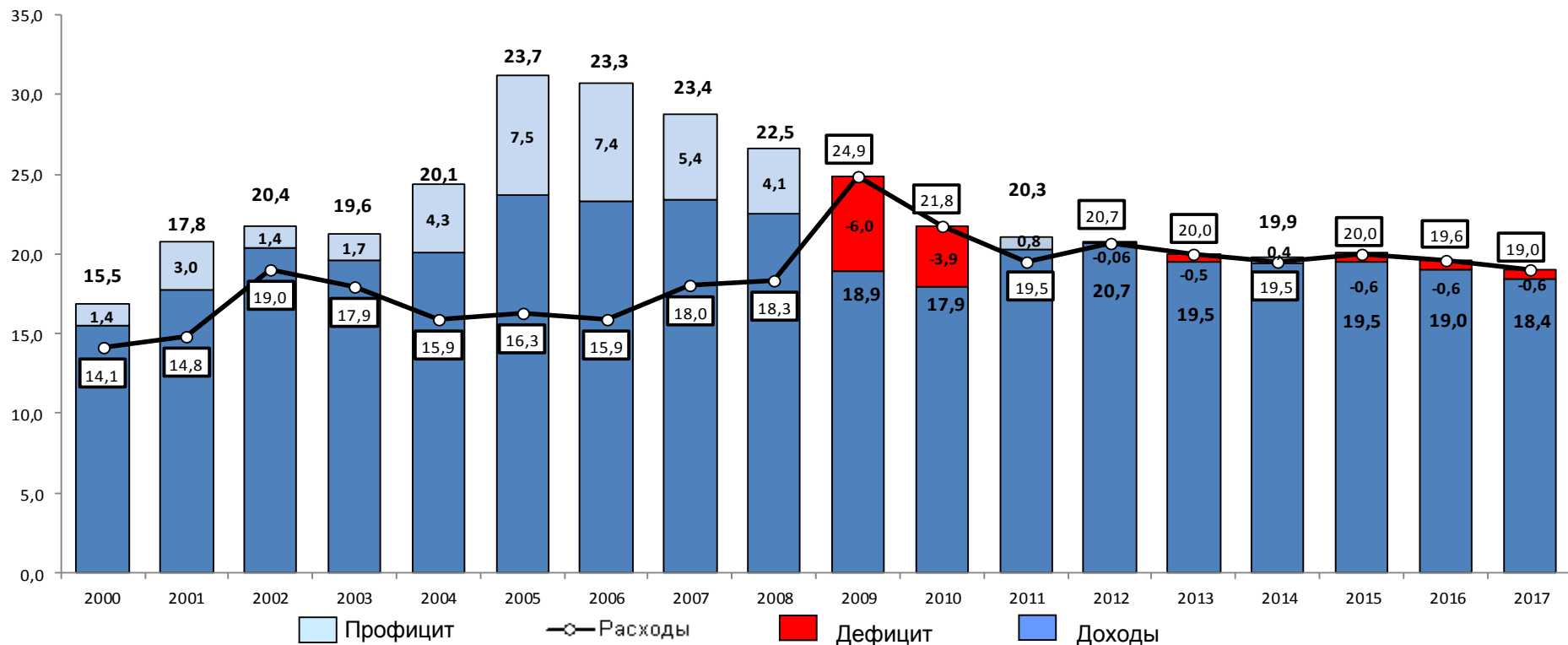
Динамика цен на нефть и доходов федерального бюджета



Динамика доходов и расходов бюджетной системы в постоянных ценах



Основные характеристики федерального бюджета в 2000-2017 гг. (в % к ВВП)



	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Доходы	15,5	17,8	20,4	19,6	20,1	23,7	23,3	23,4	22,5	18,9	17,9	20,3	20,7	19,5	19,9	19,5	19,0	18,4
Расходы	14,1	14,8	19,0	17,9	15,9	16,3	15,9	18,0	18,3	24,9	21,8	19,5	20,7	20,0	19,5	20,0	19,6	19,0
Дефицит/профицит	1,4	3,0	1,4	1,7	4,3	7,5	7,4	5,4	4,1	-6,0	-3,9	0,8	-0,06	-0,5	0,4	-0,6	-0,6	-0,6
Ненефтегазовый дефицит	-1,7	-1,0	-2,9	-3,2	-1,8	-2,5	-3,5	-3,3	-6,5	-13,7	-12,2	-9,3	-10,4	-10,3	-10,1	-10,5	-10,2	-9,7

Структура доходов федерального бюджета

млрд. рублей

Показатель	2014		2015		2016		2017	
	Оценка	% к общему объему	Проект	% к общему объему	Проект	% к общему объему	Проект	% к общему объему
НАЛОГОВЫЕ ДОХОДЫ	7 774,9	55,3	9 706,2	64,4	10 953,1	69,3	12 094,1	73,1
Налог на прибыль	386,5	2,7	415,5	2,8	429,4	2,7	458,9	2,8
Налог на добавленную стоимость	3 756,8	26,7	4 104,5	27,2	4 542,2	28,8	5 065,3	30,6
Акцизы	599,6	4,3	602,9	4,0	708,1	4,5	792,7	4,8
Налог на добычу полезных ископаемых	2 907,1	20,7	4 440,7	29,4	5 123,8	32,4	5 622,2	34,0
НЕНАЛОГОВЫЕ ДОХОДЫ	6 294,6	44,7	5 376,2	35,6	4 842,4	30,7	4 453,7	26,9
Доходы от внешнеэкономической деятельности	5 242,5	37,3	4 064,4	26,9	3 691,3	23,4	3 357,6	20,3
Ввозные таможенные пошлины	624,7	4,4	623,2	4,1	622,3	3,9	627,9	3,8
Вывозные таможенные пошлины	4 445,2	31,6	3 331,8	22,1	2 968,5	18,8	2 637,1	15,9
Доходы от использования имущества, находящегося в государственной и муниципальной собственности	417,6	3,0	564,9	3,7	472,9	3,0	524,2	3,2
ДОХОДЫ, ВСЕГО	14 069,5	100,0	15 082,4	100,0	15 795,5	100,0	16 547,8	100,0

По состоянию на ноябрь 2014 г.

Министерство финансов РФ

Расходы федерального бюджета (по разделам бюджетной классификации)

(млрд. рублей)

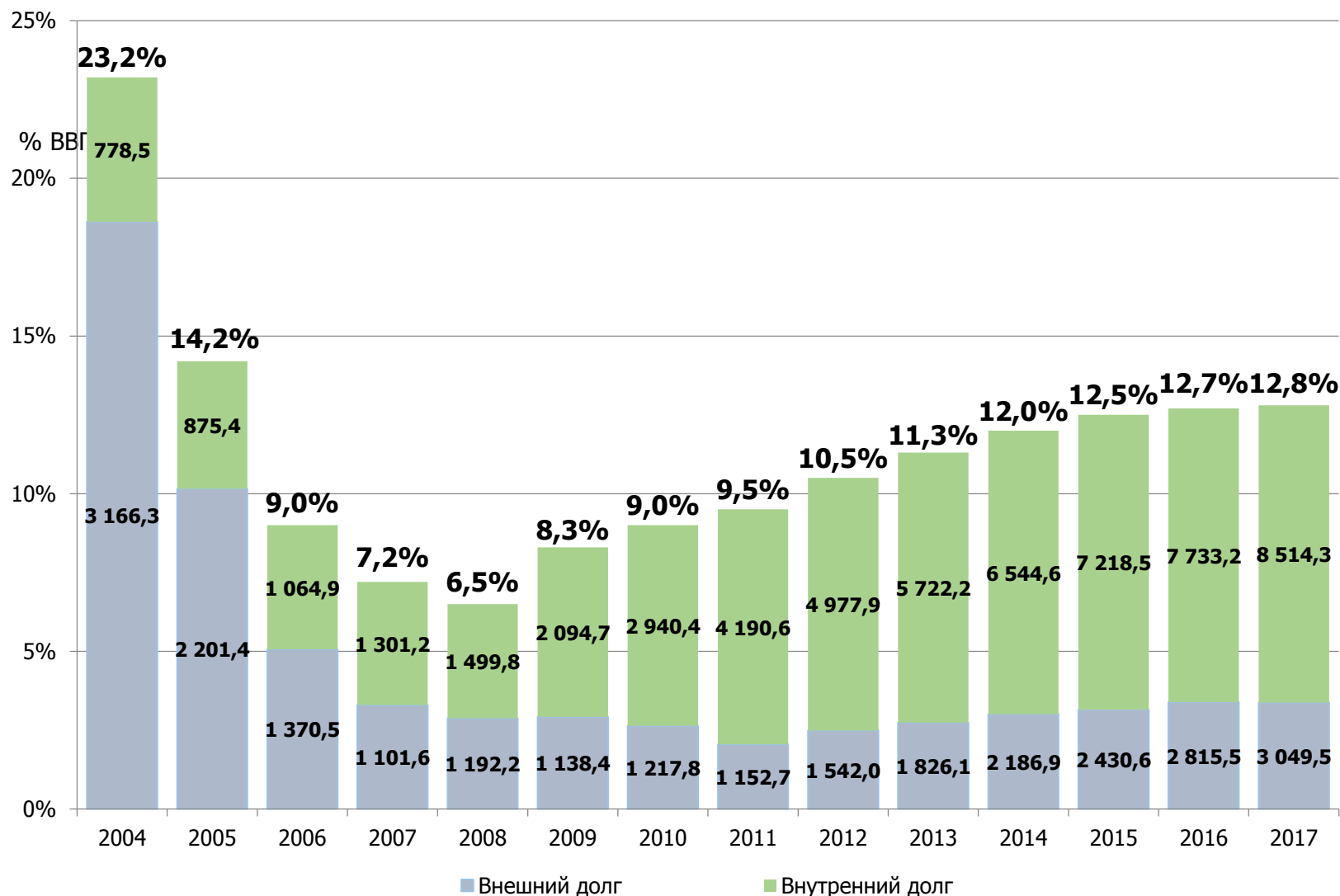
Раздел бюджетной классификации	2014	2015			2016			2017		
		Проект	в % к предыдущем у году	в % к общем у объему	Проект	в % к предыдущем у году	в % к общем у объему	Проект	в % к предыдущем у году	в % к общем у объему
% к ВВП	19,3	20,0			19,6			19,0		
Условно утвержденные расходы					406,8			854,4		-
Расходы без учета условно утвержденных	14 042,0	15 513,1	110,5	100,0	15 865,0	102,3	100,0	16 234,2	102,3	100,0
Общегосударственные вопросы	983,0	1 114,6	113,4	7,2	1 141,0	102,4	7,2	1 257,9	110,2	7,7
Национальная оборона	2 474,6	3 286,8	132,8	21,2	3 113,2	94,7	19,6	3 237,8	104,0	19,9
Национальная безопасность и правоохранительная деятельность	2 073,1	2 149,8	103,7	13,9	2 147,8	99,9	13,5	1 993,3	92,8	12,3
Национальная экономика	2 193,2	2 364,5	107,8	15,2	2 272,1	96,1	14,3	2 346,8	103,3	14,5
Жилищно-коммунальное хозяйство	125,5	129,9	103,5	0,8	95,5	73,5	0,6	51,9	54,4	0,3
Охрана окружающей среды	54,7	54,9	100,4	0,4	55,1	100,4	0,3	54,7	99,3	0,3
Образование	649,8	618,9	95,3	4,0	636,6	102,8	4,0	669,2	105,1	4,1
Культура, кинематография	98,4	98,4	100,0	0,6	100,0	101,7	0,6	89,4	89,4	0,6
Здравоохранение	535,7	421,1	78,6	2,7	425,1	101,0	2,7	414,8	97,6	2,6
Социальная политика	3 488,1	4 001,9	114,7	25,8	4 554,0	113,8	28,7	4 667,3	102,5	28,7
Физическая культура и спорт	78,2	75,2	96,1	0,5	75,0	99,8	0,5	83,6	111,4	0,5
Средства массовой информации	72,9	68,1	93,4	0,4	63,9	93,8	0,4	68,1	106,6	0,4
Обслуживание государственного и муниципального долга	432,4	449,3	103,9	2,9	518,7	115,5	3,3	584,1	112,6	3,6
Межбюджетные трансферты общего характера	782,2	679,6	86,9	4,4	666,8	98,1	4,2	715,2	107,3	4,4
ВСЕГО	14 042,0	15 513,1	110,5	-	16 271,9	104,9	-	17 088,7	105,0	-

По состоянию на сентябрь 2014 г.

Министерство финансов РФ

Объем государственного долга Российской Федерации

млрд. рублей



Министерство финансов РФ. Октябрь 2014 г.

«Программная» структура расходов федерального бюджета

(млрд. рублей)

Наименование	2014		Проект					
			2015		2016		2017	
	Роспись на 01.09.2014	% в общем объеме расходов	Проект	% в общем объеме расходов	Проект	% в общем объеме расходов	Проект	% в общем объеме расходов
Расходы федерального бюджета, всего	14 042,0	100,0	15 513,1	100,0	16 271,8	100,0	17 088,7	100,0
Расходы на реализацию государственных программ РФ, всего	8 506,6	60,6	8 757,7	56,5	8 787,8	54,0	8 755,4	51,2
I. Новое качество жизни (12 программ)	3 480,2	24,8	3 563,7	23,0	3 520,4	21,6	3 348,8	19,6
II. Инновационное развитие и модернизация экономики (17 программ), без закрытой части	2 210,9	15,7	2 287,0	14,7	2 228,3	13,7	2 287,0	13,4
III. Обеспечение национальной безопасности (1 программа), без закрытой части	3,1	0,0	1,4	0,0	1,5	0,0	1,4	0,0
IV. Сбалансированное региональное развитие (5 программ)	819,3	5,8	774,6	5,0	785,1	4,8	802,8	4,7
V. Эффективное государство (4 программы), без закрытой части	1 114,8	7,9	1 147,1	7,4	1 194,9	7,3	1 237,5	7,2
Расходы на реализацию государственных программ РФ (закрытая часть)	878,3	6,3	983,9	6,3	1 057,6	6,5	1 077,9	6,3
Расходы на непрограммную деятельность	5 535,4	39,4	6 755,4	43,5	7 077,2	43,5	7 478,8	43,8
Условно-утвержденные расходы	-	-	-	-	406,8	2,5	854,4	5,0

По состоянию на ноябрь 2014 г.

Министерство финансов РФ

Модернизация бюджетного процесса с внедрением программно-целевых методов управления

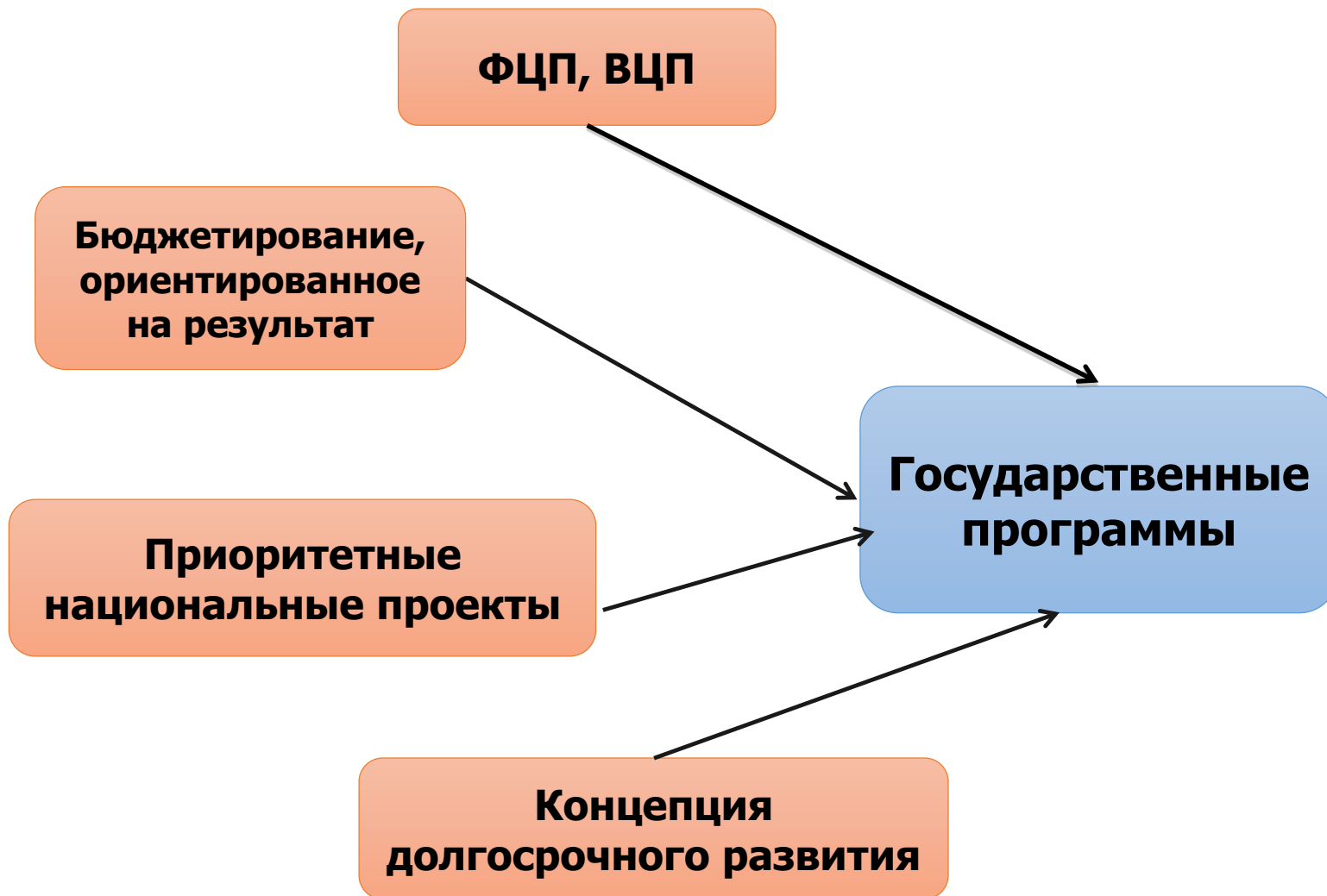
Внедрение программного бюджета

- изменение порядка составления, утверждения и исполнения бюджетов
- корректировку бюджетной классификации и системы бюджетной отчетности
- внедрение новых форм и видов государственного и муниципального финансового контроля



Государственные (муниципальные) программы – ключевой механизм, с помощью которого увязываются стратегическое и бюджетное планирование

Программный бюджет: возникновение



Эффекты внедрения государственных программ

- Работа министерств тесно увязывается с общими приоритетами развития, достижениями стратегических целей
- Повышается качество управления бюджетными средствами
- Осуществляется проведение жесткой бюджетной политики

«Мы должны задать принципиально другие требования к эффективности государственного управления и существенно повысить отдачу от использования каждого государственного рубля»

В.В. Путин. 10 марта 2011 г.

Примеры государственных программ Российской Федерации

- Развитие здравоохранения
- Развитие образования
- Поддержка семьи
- Социальная поддержка граждан
- Обеспечение качественным жильем и услугами ЖКХ населения России
- Развитие пенсионной системы
- Содействие занятости населения
- Культура России
- Охрана окружающей среды
- Экономическое развитие и инновационная экономика
- Обеспечение личной безопасности, общественного порядка и противодействие преступности

Непрограммная часть федерального бюджета

Реализация функций государственной судебной власти

Обеспечение деятельности:

- Прокуратуры РФ
- Уполномоченного по правам человека в РФ
- Счетной палаты РФ
- Центральной избирательной комиссии РФ
- Совета Федерации
- Государственной Думы
- Государственной корреспонденции

Управление делами Президента РФ

Непрограммные расходы федеральных органов исполнительной власти

Финансовое обеспечение развития пенсионной системы

Расходы на обеспечение национальной обороны

Основные трудности функционирования бюджетного сектора

- снижение объемов и качества предоставляемых государственных (муниципальных) услуг
- распределение средств бюджета одного уровня бюджетной системы осуществляется организациями, административно подчиняющимися другому уровню бюджетной системы
- недостаточна ориентация на обеспечение эффективности расходования средств и достижение конечных результатов
- избыточность сети
- финансирование по смете
- отсутствие зависимости между количеством сотрудников, величиной бюджетного финансирования и численностью обслуживаемого населения
- недостаточна нормативная база, регулирующая процесс расходования бюджетных средств, правила хозяйственной деятельности учреждений
- отсутствие стимулов в предоставлении бюджетных услуг

Стратегическое и бюджетное планирование

Стратегическое планирование

деятельность по целеполаганию, прогнозированию, планированию и программированию социально-экономического развития Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований

Бюджетное планирование

комплекс мероприятий на разных стадиях бюджетного процесса для определения объемов, источников формирования и направлений использования бюджетных ресурсов государства с целью обеспечения социально-экономического развития

Структура бюджетной системы Российской Федерации

млрд. рублей

Показатель	2014 Закон № 201-ФЗ	Проект		
		2015	2016	2017
Доходы	100,0	100,0	100,0	100,0
Федеральный бюджет	53,4	52,5	51,7	51,0
Бюджеты государственных внебюджетных фондов РФ	19,1	20,1	20,6	21,0
Консолидированные бюджеты субъектов РФ	27,5	27,4	27,8	28,0
Территориальные фонды ОМС	0,0	0,0	0,0	0,0
Расходы	100,0	100,0	100,0	100,0
Федеральный бюджет	37,1	37,0	36,8	36,6
Бюджеты государственных внебюджетных фондов РФ	26,0	27,6	27,4	27,2
Консолидированные бюджеты субъектов РФ	32,6	30,7	31,1	31,1
Территориальные фонды ОМС	4,3	4,7	4,8	5,1

По состоянию на ноябрь 2014 г.

Министерство финансов РФ

Межбюджетные трансферты регионам

млрд. рублей

Показатель	2014	2015					2016		2017	
	Исполнено	Закон № 384-ФЗ (перв. редакция)		Закон № 384-ФЗ (с учетом изменений)			Закон № 384-ФЗ (перв. редакция)	% к пред. году	Закон № 384-ФЗ (перв. редакция)	% к пред. году
		объем	% к пред. году	объем	% к пред. году	отклонение от Закона № 384-ФЗ				
Дотации	774,7	662,8	85,6	604,1	78,0	-58,7	657,4	99,2	689,6	104,9
Субсидии	409,9	394,0	96,1	344,3	84,0	-49,7	305,4	77,5	359,5	117,7
Количество субсидий, шт.	92*	86*		94*		8	63*		61*	
Субвенции	308,2	330,9	107,4	308,1	100,0	-22,8	321,8	97,2	325,2	101,1
Количество субвенций, шт.	18	21		21		0	19		18	
Иные межбюджетные трансферты	114,2	186,0	162,9	172,1	150,7	-13,9	171,7	92,3	256,5	149,4
Всего	1 607,0	1 573,7	97,9	1 428,6	88,9	-145,1	1 456,3	92,5	1 630,8	112,0

* - исходя из количества направлений расходов по субсидиям и учета направлений расходов по субсидиям на софинансирование капитальных вложений как одной субсидии

По состоянию на ноябрь 2014 г.

Министерство финансов РФ

Формы межбюджетных трансфертов

- дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности
- субсидии бюджетам субъектов Федерации
- субвенции бюджетам субъектов Федерации
- иные межбюджетные трансферты

КЛИМАНОВ

Владимир Викторович

директор Института реформирования
общественных финансов,
заведующий кафедрой РАНХиГС, д.э.н.

vvk@irof.ru