



РОССИЙСКАЯ ФЕДЕРАЦИЯ

ОЦЕНКА ПРОЗРАЧНОСТИ В НАЛОГОВО-БЮДЖЕТНОЙ СФЕРЕ

Май 2014

Настоящая пилотная оценка прозрачности в налогово-бюджетной сфере Российской Федерации была подготовлена группой сотрудников Международного Валютного Фонда на основе пересмотренного Кодекса прозрачности в бюджетно-налоговой сфере, вариант от июля 2013 года, и на информации, имевшейся на момент завершения их визита в Москву 30 октября 2013 года.

В соответствии с политикой опубликования докладов персонала и других документов допускается возможность изъятия информации, способной повлиять на поведение рынка.

Экземпляры данного доклада можно заказать по адресу:

International Monetary Fund • Publication Services
PO Box 92780 • Washington, D.C. 20090
Телефон: (202) 623-7430 • Факс: (202) 623-7201
Эл. почта: publications@imf.org Интернет: <http://www.imf.org>

Международный Валютный Фонд
Вашингтон, округ Колумбия



МЕЖДУНАРОДНЫЙ ВАЛЮТНЫЙ ФОНД

**Департамент по бюджетным вопросам и
Статистический департамент**



РОССИЙСКАЯ ФЕДЕРАЦИЯ

ОЦЕНКА ПРОЗРАЧНОСТИ В НАЛОГОВО-БЮДЖЕТНОЙ СФЕРЕ

**Ричард Хьюз, Том Джозефс, Виера Каролова,
Владимир Кривенков и Йоста Люнгман**

Май 2014 года

СОДЕРЖАНИЕ

ГЛОССАРИЙ И УСЛОВНЫЕ ОБОЗНАЧЕНИЯ	5
ПРЕДИСЛОВИЕ	6
РЕЗЮМЕ ДЛЯ РУКОВОДСТВА	7
I. БЮДЖЕТНАЯ ОТЧЕТНОСТЬ	12
1.0. Введение	12
1.1. Охват бюджетных отчетов	14
1.2. Периодичность и своевременность бюджетной отчетности	25
1.3. Качество бюджетных отчетов	26
1.4. Беспристрастность бюджетных отчетов	29
1.5. Выводы	30
II. БЮДЖЕТНОЕ ПРОГНОЗИРОВАНИЕ И СОСТАВЛЕНИЕ БЮДЖЕТОВ	33
2.0. Введение	33
2.1. Всесторонний характер бюджетной документации	35
2.2. Своевременность представления и утверждения бюджета	40
2.3. Правовые основы составления бюджета	43
2.4. Ориентация политики	43
2.5. Доверие к прогнозам и бюджетам	46
2.6. Выводы	48
III. АНАЛИЗ БЮДЖЕТНЫХ РИСКОВ И УПРАВЛЕНИЕ ИМИ	51
3.0. Введение	51
3.1. Раскрытие и анализ рисков	53
3.2. Управление рисками	57
3.3. Бюджетная координация	66
3.4. Выводы	73
IV. РЕКОМЕНДАЦИИ	76
1. Пояснить институциональные границы и расширить институциональный охват	76
2. Расширить охват баланса активов и обязательств	77
3. Повысить сопоставимость бюджетов, статистики и отчетности	78

4. Улучшение раскрытия информации о налоговых расходах и управления этими расходами _____	79
5. Расширить охват и углубить детализацию годового бюджета _____	79
6. Повысить степень прозрачности и усилить проверку официальных прогнозов _____	80
7. Улучшить раскрытие информации о бюджетных рисках и их анализ _____	81
8. Опубликовать долгосрочные бюджетные прогнозы _____	81
9. Усилить финансовый надзор за контролируруемыми государством предприятиями _____	82

РИСУНКИ

1.1. Охват государственного сектора в бюджетных отчетах, 2012 год _____	17
1.2. Валовые обязательства государственного сектора _____	18
1.3. Охват баланса государственного сектора в бюджетных отчетах, 2012 год _____	20
1.4. Чистая стоимость активов государственного сектора в отдельных странах _____	22
1.5. Налоговые расходы _____	25
1.6. Корректировки запасов – потоков _____	27
2.1. Удерживаемые доходы _____	36
2.2. Скрытые (нерасшифрованные) расходы в федеральном бюджете _____	37
2.3. Средняя погрешность среднесрочных прогнозов реального ВВП, 2000–2012 годы _____	38
2.4. Средняя разница между среднесрочными оценками и фактическими расходами _____	39
2.5. Средний размер дополнительных бюджетов, 2000–2012 годы _____	47
2.6. Увеличение расходов после утверждения бюджета, 2000–2012 годы _____	48
3.1. Показатели макрофискальных рисков в Группе 20-ти, 2002–2012 годы _____	53
3.2. Активы и обязательства сектора государственного управления _____	58
3.3. Доходы от нефти и газа при альтернативных долгосрочных сценариях _____	61
3.4. Государственные гарантии _____	62
3.5. Совокупные обязательства контролируемых государством российских банков _____	63
3.6. Коэффициенты нормативного капитала в странах Группы 20-ти, 2012/2013 год _____	64
3.7. Средние годовые издержки от стихийных бедствий в странах Группы 20-ти _____	66
3.8. Субнациональные обязательства в отдельных странах _____	67
3.9. Долг российских региональных и муниципальных органов государственного управления _____	68
3.10. Обязательства 18 крупнейших государственных нефинансовых акционерных обществ, 2012 год _____	70
3.11. Приобретение участия в капитале и субсидии _____	71
3.12. ЧПС изменений расходах в странах Группы 20-ти, связанных со старением населения _____	73

ТАБЛИЦЫ

0.1. Сводная оценка по Кодексу прозрачности в бюджетно-налоговой сфере _____	10
0.2. Обзор финансов государственного сектора, 2012 год _____	11
1.1. Перечень бюджетных отчетов _____	13

1.2. Институты и финансы государственного сектора, включенные в оценку _____	15
1.3. Баланс активов и обязательств сектора государственного управления, 2012 год _____	19
1.4. Оценочный баланс активов и обязательств государственного сектора, 2012 год _____	21
1.5. Разница между начисленными и кассовыми доходами и расходами _____	23
1.6. Источники корректировок запасов – потоков _____	28
1.7. Сводная оценка бюджетной отчетности _____	32
2.1. Макроэкономическое и бюджетное прогнозирование и бюджетная документация _____	34
2.2. Доля национального бюджета, классифицируемая как секретная _____	37
2.3. Сроки представления и содержание бюджетных смет в отдельных странах _____	41
2.4. Сроки представления бюджетного предложения в законодательный орган, 2013 год _____	42
2.5. Резюме оценки прогнозирования и составления бюджета _____	50
3.1. Отдельные виды отчетности, касающиеся бюджетных рисков _____	52
3.2. Чувствительность доходов, расходов и сальдо, доля ВВП _____	54
3.3. Отдельные конкретные бюджетные риски _____	56
3.4. Отдельные другие активы и обязательства, не указанные в отчетности, 2012 год _____	59
3.5. Сводная оценка анализа бюджетных рисков и управления ими _____	75

ПРИЛОЖЕНИЯ

I. План действий в отношении фискальной прозрачности _____	84
--	----

ГЛОССАРИЙ И УСЛОВНЫЕ ОБОЗНАЧЕНИЯ

ГЛОССАРИЙ

БЦП	Бюджетное центральное правительство
ВБЕ	Внебюджетная единица
ВВП	Валовой внутренний продукт
ДБВ	Департамент по бюджетным вопросам МВФ
ДЭП	Другие экономические потоки
ЕСГФ	Ежегодник статистики государственных финансов
КЗП	Корректировка запасов – потоков
КПНС	Кодекс прозрачности в налогово-бюджетной сфере МВФ
МСУГС	Международные стандарты учета в государственном секторе
НДС	Налог на добавленную стоимость
ОПНС	Оценка прозрачности в налогово-бюджетной сфере
ОУГД	Отчет об управлении государственным долгом
ОЭСР	Организация экономического сотрудничества и развития
ПФР	Пенсионный фонд Российской Федерации
Росстат	Федеральная служба государственной статистики
РСГФ	Руководство по статистике государственных финансов
РФПИ	Российский фонд прямых инвестиций
СГУ	Сектор государственного управления
СГФ	Статистика государственных финансов
СНС	Система национальных счетов
СНС 1993 года	Система национальных счетов 1993 года
ССРД	Специальный стандарт распространения данных
СТА	Статистический департамент МВФ
ФНБ	Фонд национального благосостояния

УСЛОВНЫЕ ОБОЗНАЧЕНИЯ К ТАБЛИЦАМ 1.7, 2.5 и 3.5

Уровни практики согласно Кодексу прозрачности в налогово-бюджетной сфере (вариант от июля 2013 года)

УРОВЕНЬ ПРАКТИКИ	Не выполняется	Базовая практика	Надлежащая практика	Передовая практика
------------------	----------------	------------------	---------------------	--------------------

Уровни важности для управления налогово-бюджетным сектором

УРОВЕНЬ ВАЖНОСТИ	Высокий	Средний	Низкий
------------------	---------	---------	--------

ПРЕДИСЛОВИЕ

По просьбе Министерства финансов Российской Федерации в период с 15 по 30 октября 2013 года Москву посетила миссия Департамента по бюджетным вопросам (ДБВ) и Статистического департамента (СТА) Международного Валютного Фонда (МВФ) для проведения пилотной оценки прозрачности в налогово-бюджетной сфере (ОПНС). Миссию возглавлял Ричард Хьюз и в ее состав вошли Том Джозефс и Йоста Люнгман (все из ДБВ), Виера Каролова (из СТА) и Владимир Кривенков (эксперт ДБВ).

Цель миссии заключалась в оценке бюджетной отчетности, бюджетного прогнозирования и составления бюджетов, а также практики управления бюджетными рисками в России на основе стандартов, изложенных в пересмотренном проекте Кодекса прозрачности в налогово-бюджетной сфере МВФ (КПНС)¹. При проведении оценки миссия встречалась с представителями Министерства финансов, Федерального казначейства, Министерства экономического развития, Министерства энергетики, Федеральной службы государственной статистики (Росстата), Банка России, Счетной палаты Российской Федерации, Комитета по бюджету и налогам Государственной Думы, группы экспертов по вопросам экономики, а также Института Гайдара.

Данная оценка основана на информации, имевшейся на момент ее завершения в октябре 2013 года. Изложенные выводы и рекомендации отражают взгляды и рекомендации миссии МВФ и не обязательно указывают на позицию правительства Российской Федерации. Если не указано иное, данные в тексте, рисунках и таблицах доклада представляют собой оценки, произведенные миссией МВФ, и не являются официальными оценками правительства Российской Федерации.

Миссия хотела бы поблагодарить российские власти и других участников за всестороннее сотрудничество при проведении пилотной оценки, а также за откровенный и открытый обмен мнениями по всем обсуждавшимся вопросам. Миссия выражает особую благодарность заместителю министра Алексею Лаврову, Андрею Блохину, Анне Беленчук и Александру Золотину за их поддержку миссии до, во время и после ее визита в Москву.

¹ Оценка была основана на версии кодекса, опубликованной для проведения общественных консультаций 1 июля 2013 года и размещенной на веб-сайте <http://www.imf.org/external/np/exr/consult/2013/fisctransp/index.htm>

РЕЗЮМЕ ДЛЯ РУКОВОДСТВА

Большинство аспектов налогово-бюджетной отчетности и составления бюджета в России отвечает надлежащей или передовой практике, определенной в проекте Кодекса прозрачности в налогово-бюджетной сфере от июля 2013 года, и раскрытие информации и управление бюджетными рисками были значительно улучшены в последние годы (таблица 0.1). В частности, за последние полтора десятилетия:

- Бюджетный кодекс 1998 года и последующие поправки к нему создали комплексную правовую основу для управления государственными финансами на всех уровнях органов государственного управления;
- правительство приступило к публикации бюджетной отчетности в течение года и на конец года на кассовой основе и годовой финансовой отчетности на основе начислений, а также налогово-бюджетной статистики, консолидирующей федеральные, региональные и муниципальные органы управления в соответствии с международными стандартами;
- детальные и внушающие доверие среднесрочные макроэкономические прогнозы подготавливаются с начала 2000-х годов, и в 2013 году введено новое, основанное на цене нефти бюджетное правило, призванное содействовать проведению устойчивой и антициклической налогово-бюджетной политики;
- охват бюджета федерального правительства постоянно расширяется, и три основных оставшихся внебюджетных фонда своевременно представляются и утверждаются наряду с этим бюджетом;
- улучшилась ориентация политики бюджета благодаря введению в 2008 году всесторонней и детальной среднесрочной основы бюджета, а также принятию новой системы составления бюджета на основе результатов в рамках бюджета на 2014 год;
- введены строгие меры централизованного контроля над основными источниками бюджетных рисков, включая введение годовых лимитов на эмиссию долговых инструментов, кредита и гарантий федеральным правительством, а также на заимствование средств субнациональными органами управления².

В то же время в настоящей оценке отмечается ряд важных направлений, по которым возможно дальнейшее повышение прозрачности в налогово-бюджетной сфере:

- при предоставлении бюджетной отчетностью России относительно полной картины финансов федеральных и субнациональных органов управления, она исключает

² В результате этих последовательных усовершенствований раскрытия бюджетной информации с 2006 по 2012 годы рейтинг, присвоенный России организацией International Budget Partnership, по индексу открытости бюджета повысился с 47 баллов из 100 до 74 баллов, и страна перешла с 28-го места из числа 59 стран на 10-е из 100 стран.

финансовую деятельность различных категорий контролируемых государством предприятий, чистые расходы которых составляют не менее 29 процентов ВВП, а обязательства — не менее 127 процентов ВВП в 2012 году³;

- в государственных балансах активов и пассивов отражено большинство традиционных финансовых и нефинансовых активов и обязательств, но не включены составляющие 200 процентов ВВП государственные активы в виде нефти и газа в недрах земли, и составляющие 287 процентов ВВП обязательства, начисленные до настоящего времени по государственным пенсиям и механизмам партнерства между государственным и частным секторами (ГЧП);
- в финансовых отчетах не учитываются начисленные налоги, собираемость которых маловероятна, или непогашение кредитов, предоставленных органами государственного управления и составляющих 4 процента ВВП, притом что в бюджетах завышены вероятные выплаты по государственным гарантиям, составляющим 2 процента ВВП. Кроме того, отсутствуют регулярные оценки неполученных годовых доходов, составляющих по расчетам 1–2 процента ВВП, в результате недополучения налогов или налоговых расходов;
- при относительно всестороннем федеральном бюджете 14 процентов из него засекречены по соображениям государственной безопасности, и существуют планы внебюджетных расходов и кредитования через фонды национального благосостояния;
- существуют возможности для укрепления доверия, повышения степени прозрачности и более тщательной проверки официальных бюджетных прогнозов;
- представление отчетности о краткосрочных бюджетных рисках и их анализ носят неполный и разрозненный характер, а прогнозы более долгосрочного бюджетного давления, которые должны быть опубликованы в 2014 году, охватят только период до 2030 года.

Устранение этих недостатков в практике налогово-бюджетной прозрачности позволило бы правительству давать более полную информацию о государственных финансах и соответствующих перспективах и рисках. На основе данных за 2012 год данная более полная картина государственных финансов (резюме приводится в таблице 0.1) показывает, что:

- на долю государственного сектора приходится значительная часть экономической активности, обеспечивающей доход не менее чем в 71 процент ВВП, расходы не менее чем в 68 процентов ВВП и расчетный профицит в 3 процента ВВП;

³ Приведенные здесь и в остальной части доклада данные основанные на информации от 26 крупнейших контролируемых государством предприятий по размеру их обязательств.

- государственный сектор имеет высокий баланс активов и обязательств: активы составляют 381 процент ВВП (200 процентов активов в недрах земли, 82 процента в других основных активах и 100 процентов в финансовых активах), а обязательства — 400 процентов ВВП (282 процента в необеспеченных резервами пенсионных обязательствах, 16 процентов в других государственных обязательствах и 102 процента в чистых обязательствах государственных корпораций);
- оценки текущей чистой стоимости активов и прогнозы долгосрочной устойчивости государственного сектора во многом зависят от допущений в отношении будущего экономического роста, добычи нефти и динамики цен, демографических тенденций и других рисков. В долгосрочной перспективе снижение доходов от нефти и газа, и растущие расходы на пенсии и здравоохранение, вероятно, создадут существенное давление на состояние государственных финансов.

В настоящем докладе предлагаются девять рекомендаций, направленных на существенное усовершенствование информационной базы для принятия решений по бюджету и обеспечения того, чтобы страна не отставала от эволюции международных стандартов и методов обеспечения прозрачности. Они должны:

- пояснить границы между сектором государственного управления, государственным и частным секторами, и распространить институциональный охват бюджетной отчетности на государственный сектор в целом;
- расширить охват балансов для включения подземных ресурсов, а также пенсионных обязательств и обязательств партнерства между государственным и частным сектором;
- усилить сопоставимость бюджетов, статистики и отчетности в части отражения безналичных потоков и стоимостной оценки основных фондов;
- увеличить объем раскрытия информации о неполученных доходах из-за налоговых расходов;
- расширить охват и углубить детализацию годового бюджета;
- усилить независимую проверку и повысить прозрачность официальных макроэкономических и бюджетных прогнозов;
- расширить раскрытие информации о бюджетных рисках и усовершенствовать их анализ;
- регулярно публиковать долгосрочные бюджетные прогнозы, не менее чем на тридцать лет;
- усилить финансовый надзор за контролируруемыми государством предприятиями.

Последовательность действий, необходимых для проведения этих реформ в ближайшие пять лет указана в Плане действий по обеспечению прозрачности в налогово-бюджетной сфере, прилагаемому к настоящему докладу.

Таблица 0.1. Сводная оценка по Кодексу прозрачности в бюджетно-налоговой сфере (Вариант от июля 2013 года)

УРОВЕНЬ ВАЖНОСТИ	УРОВЕНЬ ПРАКТИКИ		
	1. Бюджетная отчетность	2. Бюджетное прогнозирование и составление бюджетов	3. Управление бюджетными рисками и их анализ
Высокий	1.1. Структура государственного сектора	1.2. Составление бюджета на валовой основе	1.1. Макроэкономические риски
	1.2. Институциональный охват	1.4. Среднесрочная основа бюджета	1.2. Конкретные бюджетные риски
	1.3. Охват запасов	4.4. Анализ устойчивости госуд. финансов	2.2. Управление активами и обязательствами
	1.4. Охват потоков	5.2. Дополн. бюджеты	2.3. Природные ресурсы
	3.2. Согласованность данных	5.3. Согласование прогнозов	3.2. Государственные корпорации
			3.4. Здравоохранение и соц. страхование
Средний	1.5. Налоговые расходы	1.1. Целостность бюджета	1.3. Сопоставимость бюджетных данных
	3.1. Классификация	2.1. Доклад о стратегии налогово-бюджетной политики	2.1. Резервы на непредвиденные обстоятельства
	3.3. Согласованность с данными за прошлые периоды	4.3. Гражданский бюджет	2.6. Фактические риски в финансовом секторе
	4.1. Беспристрастность статистики	5.1. Независимая оценка	2.7. Основные контракты и контракты на несколько лет
			3.3. Квазифискальная деятельность
Низкий	2.1. Периодичность отчетности в течение года	1.3. Макроэкономические прогнозы	2.4. Производные финансовые инструменты
	2.2. Своевременность годовой финансовой отчетности	2.2. Процесс представления бюджета	2.5. Гарантии
	4.2. Внешний аудит	2.3. Утверждение бюджета	2.8. Экологические риски
	4.3. Распространение статистической информации	3.1. Основное законодательство о бюджете	3.1. Субнациональные органы управления
	4.4. Надежность финансовой отчетности	3.2. Сбор доходов	
		4.1. Задачи налогово-бюджетной политики	
	4.2. Информация о результатах		

УСЛОВНЫЕ ОБОЗНАЧЕНИЯ	УРОВЕНЬ ПРАКТИКИ			
	Не выполняется	Базовая практика	Надлежащая практика	Передовая практика

Таблица 0.2. Россия: обзор финансов государственного сектора, 2012 год
(В процентах ВВП)

	Сектор государственного управления				Государственные корпорации ²				Консо- лидация	Гос.сектор ⁶ (консолид.)
	Центр. ¹	Субнац.	Консо- лидация	Итого ⁶ (консолид.)	Нефинан.	Финан.	Консо- лидация	Итого ⁶ (консолид.)		
Чистое кредитование/ Чистое заимствование	2,7	0,4		3,0	-0,8	0,8		-0,1		3,0
Доходы	30,4	25,0	-10,9	44,4	23,1	5,6	0,0	28,6	-1,7	71,3
Расходы	27,7	24,6	-10,9	41,4	23,9	4,8	0,0	28,7	-1,7	68,4
Чистое финансирование	2,7	0,4		3,0	-0,8	0,7		-0,1		2,9
Приобретение фин. активов	3,6	1,4	-0,7	4,3	0,2	10,9	-0,8	10,3	-1,1	13,5
Приобретение обязательств	1,0	1,0	-0,7	1,2	1,0	10,2	-0,8	10,4	-1,1	10,5
Чистая стоим. фин. активов	16,2	1,9		18,1	-31,2	-4,9		-36,1		-18,0
Финансовые активы	30,5	8,7	-5,0	34,2	17,0	73,8	0,0	90,8	-25,2	99,7
Обязательства ⁵	14,3	6,8	-5,0	16,1	48,1	78,7	0,0	126,9	-25,2	117,7
<i>В т.ч. акционерный капитал</i>					32,4	11,3		43,7	-11,4	32,3
Чистая стоим. активов (искл. пенсии)³	240,8	22,7		263,5	0,0	0,0		0,0		263,5
Нефинан. активы ⁴	224,6	20,8		245,4	31,2	4,9		36,1		281,5
<i>В т.ч. недра</i>	200,0	0,0		200,0						200,0
Альт. чистая стоимость активов (вкл. пенсии)	-41,2	22,7		-18,5						-18,5
Пенсионные обязательства	282,0	0,0		282,0						282,0

1/ Включая Фонды социального обеспечения, консолидированные.

2/ Оценки, основанные на данных по обязательствам 26 крупнейших корпораций.

3/ Чистая стоимость активов означает разницу между активами и обязательствами (включая акционерный капитал). В случае государственных корпораций она равна нулю, если данные о рыночной цене акций отсутствуют.

4/ Центральное правительство: включая активы ГЧП в размере 2% ВВП (оценка).

5/ Центральное правительство: включая государственные пенсионные обязательства в размере 3% ВВП и ГЧП в размере 2% ВВП (оценка).

6/ Итоговые значения являются консолидированными значениями, т.е. потоки/запасы в пределах соответствующих секторов сальдируются.

I. БЮДЖЕТНАЯ ОТЧЕТНОСТЬ

1.0. Введение

1. Бюджетные отчеты должны обеспечивать всесторонний, актуальный, своевременный и достоверный обзор финансового положения и финансовых результатов органов государственного управления. В настоящей главе оценивается качество методов составления бюджетной отчетности в сопоставлении с методами, указанными в проекте Кодекса прозрачности в налогово-бюджетной сфере МВФ от июля 2013 года. При этом учитываются по отдельности следующие параметры раскрытия бюджетной информации:

- i. охват учреждений государственного сектора, охват запасов и потоков;
- ii. периодичность и своевременность представления отчетности;
- iii. качество, доступность и сопоставимость бюджетной отчетности;
- iv. надежность и достоверность представляемых бюджетных данных.

2. Бюджетная отчетность характеризуется высокой степенью единообразия, периодичности и своевременности. Все единицы сектора государственного управления пользуются единой бюджетной классификацией, планом счетов и форматом представления отчетности. Основные представляемые в течение года и за год бюджетные отчеты, указанные в таблице 1.1, охватывают консолидированные счета центральных, региональных и муниципальных органов управления. Месячные, квартальные и годовые отчеты об исполнении бюджета, подготавливаемые Федеральным казначейством, охватывают доходы, расходы, финансирование и долг и классифицируются в соответствии со стандартной национальной бюджетной классификацией. Отчеты об исполнении бюджета и финансовые отчеты на конец года также готовятся Федеральным казначейством, и в них представляются доходы, расходы и финансирование на кассовой основе и на основе начислений и приводится баланс финансовых и (извлеченных из недр) нефинансовых активов и обязательств, также основанных на национальной бюджетной классификации. Наконец, месячная и годовая бюджетная статистика, которая готовится, соответственно, Казначейством и Федеральной службой государственной статистики (Росстатом), отвечает стандартам «Руководства по статистике государственных финансов» МВФ 2001 года, хотя, как указывается ниже, ее охват не является полным.

Таблица 1.1. Россия: перечень бюджетных отчетов

ОТЧЕТ	ОХВАТ			УЧЕТ			ПУБЛИКАЦИЯ	
	Учреждения	Потоки	Запасы	Основа	Категория	Ненал. дох.	Период.	Срок
ОТЧЕТЫ В ТЕЧЕНИЕ ГОДА								
Исполнение бюджета за месяц	СГУ, искл. ВБЕ	Дох., расх., фин.	Долг	Касс.	Нац.	Валов.	М	30 дн.
Исполнение бюджета за квартал	СГУ, искл. ВБЕ	Дох., расх., фин.	Долг	Касс.	Нац.	Валов.	Кв.	35 дн.
Бюджетная статистика	СГУ, искл. ВБЕ	Дох., расх., фин.	Долг центр. прав.	Касс.	РСГФ 2001	Валов.	М	60 дн.
ОТЧЕТЫ НА КОНЕЦ ГОДА								
Исполнение бюджета	СГУ, искл. ВБЕ	Дох., расх., фин.	Долг	Касс.	Нац.	Валов.	Г	5 мес.
Финансовые отчеты	СГУ, искл. ВБЕ	Дох., расх., фин.	Активы, об-ва	Метод начисления	Нац.	Валов.	Г	5 мес.
Бюджетная статистика	СГУ	Дох., расх., фин., ДЭП	Активы, об-ва	Метод начисления	РСГФ 2001	Валов.	Г	10 мес.
	СГУ, искл. ВБЕ	Дох., расх.	Нет	Касс.	СНС 1993 года	Валов.	Г	18 мес.
БЮДЖЕТНЫЕ ПРОГНОЗЫ								
Основные направления бюджетной политики	ВЦП	Дох., расх.	Долг	Касс.	Нац.	Валов.	Г	Июль
	СГУ	Дох., расх.	Нет	Касс.	Нац.	Валов.		
БЮДЖЕТЫ								
Бюджетное предложение	ВЦП	Дох., расх., фин.	Долг	Касс.	Нац.	Валов. (искл. самофин.)	Г	Окт.
	СГУ, искл. ВБЕ	Дох., расх., фин.	Нет	Касс.	Нац.	Валов. (искл. самофин.)	Г	Окт.
	СГУ	Дох., расх., фин.	Долг	Касс.	Нац.	Валов. (искл. самофин.)	Г	Окт.

Примечание. СГУ — сектор государственного управления, БЦП — бюджетное центральное правительство, ВБЕ — внебюджетные единицы (ВБЕ включают бюджетные и автономные единицы, Фонд содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства, «Российскую корпорацию нанотехнологий» и «Российские автомобильные дороги»). Дох. — доход, расх. — расход, фин. — финансирование, ДЭП — другие экономические потоки, об-ва — обязательства.

1.1. Охват бюджетных отчетов

1.1.1. Структура государственного сектора (базовая практика)

3. По состоянию на октябрь 2013 года в государственный сектор входили 81 954 отдельные институциональные единицы различных организационно-правовых форм.

Как показано в таблице 1.2, они включали:

- 12 402 бюджетных учреждения центрального правительства, в том числе министерства, ведомства, бюджетные организации федерального правительства, законодательные и судебные органы, получающие финансирование полностью из федерального бюджета и имеющие счета в Федеральном казначействе;
- 4 389 центральных внебюджетных организаций. Эти автономные и полуавтономные государственные единицы частично финансируются за счет трансфертов из федерального бюджета и частично за счет платежей пользователями их услуг⁴;
- 87 фондов социального обеспечения, включая Федеральный пенсионный фонд, Фонд социального страхования и Фонд обязательного медицинского страхования, а также 84 региональных органа управления. Эти фонды зависят от трансфертов из федерального бюджета, в виде которых они получают 47 процентов своих доходов;
- 23 185 субнациональных органов государственного управления, включая 83 региональных органа управления (46 областей, 21 республику, 9 округов, 2 города федерального значения, 4 автономных округа и 1 автономную область) и 23 102 муниципалитета. Региональные органы управления частично зависят от трансфертов центрального правительства, тогда как муниципалитеты частично финансируются регионами;
- 31 092 государственные компании, которые включают 22 440 унитарных предприятий, 308 государственных корпораций (11 финансовых и 297 нефинансовых) и 8 344 акционерных общества;
- 10 799 других неуказанных структур, подконтрольных государству, включенных в официальный статистический реестр Федеральной службы государственной статистики (Росстата).

4. Правительство ведет, но не публикует полный реестр всех государственных структур. В целях составления экономической статистики в соответствии с Системой национальных счетов 1993 года (СНС 1993 года) Росстат ведет достаточно полный реестр

⁴ Статистические отчеты на основе РСГФ 2001 года включают в эту категорию три нерыночных корпорации: Фонд содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства, «Российскую корпорацию нанотехнологий» и «Российские автомобильные дороги».

органов государственного управления и государственных корпораций. Однако этот статистический реестр в настоящее время пересматривается, поскольку, как обсуждается ниже, единицы в нем не классифицированы по секторам в соответствии с международными стандартами. Казначейство ведет отдельный реестр государственных организаций для целей составления счетов, но он не охватывает все структуры, подконтрольные государству, согласно международным стандартам, и не включает государственные корпорации. Кроме того, перечень отдельных единиц, включаемых в двух реестрах в сектор государственного управления, не согласован⁵.

Таблица 1.2. Россия: институты и финансы государственного сектора, включенные в оценку
(В процентах ВВП, 2012 год)

	Количество единиц	Доход ¹	Расход ¹	Сальдо ²	Чистое влияние трансфертов	Чистое сальдо
		1	2	3 = 1 - 2	4	5 = 3 - 4
I. СЕКТОР ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ (консолидированный)	40,063	44,4	41,4	3,0	-0,8	3,8
Центральное правительство (консолидированное)	16,878	30,4	27,7	2,7	-4,0	6,6
Бюджетное центральное правительство	12,402	22,4	20,2	2,2	-11,5	13,7
Внебюджетные единицы/структуры	4,389	2,5	2,7	-0,3	0,3	-0,6
Фонды социального обеспечения	87	13,5	12,7	0,7	7,3	-6,5
Субнациональные органы управления (консолидированные)	23,185	25,0	24,6	0,4	3,2	-2,8
Региональные органы управления	83	16,3	16,1	0,3	-1,1	1,3
Местные органы управления	23,102	8,6	8,5	0,1	4,2	-4,1
II. ГОСУДАРСТВЕННЫЕ КОРПОРАЦИИ (консолидированные)	41,891	28,6	28,6	-0,1	0,8	-0,9
Унитарные предприятия	22,440					
Государственные корпорации	308					
Акционерные общества	8,344					
Другие контролируемые государством предприятия	10,799					
III. ГОСУДАРСТВЕННЫЙ СЕКТОР (I + II) (консолидированный)	81,954	71,3	68,3	3,0	0,0	3,0

1/ Консолидированные доходы/расходы на уровне подсектора и сектора не включают в себя внутренние потоки в пределах соответствующего подсектора/сектора.
2/ Чистое кредитование/заимствование.
Источник: по количеству единиц — данные Росстата по состоянию на октябрь 2013 года; данные по СГУ в соответствии с РСГФ 2001 года и оценки персонала, основанные на годовых отчетах 26 крупнейших государственных корпораций.
Примечание. Консолидация отражает текущие и капитальные трансферты, субсидии и дивиденды. Налоги, уплачиваемые государственными корпорациями органам государственного управления, не консолидируются.

⁵ Согласно статистическому реестру Росстата, сектор государственного управления состоит из 41 891 единиц. По данным учетного реестра Казначейства, сектор государственного управления состоит из 40 063 единиц.

5. Определение сектора государственного управления и государственного сектора не придерживается международных стандартов и различается в разных бюджетных отчетах. Федеральное казначейство определяет сектор государственного управления на основе правового статуса единицы, а не применения «рыночного теста», который используется в международных статистических стандартах⁶. В результате некоторые из 31 092 единиц, отнесенных Федеральным казначейством к «коммерческим» по юридической форме и, соответственно, исключенные из бюджетных отчетов, вероятно, попадут в сектор органов государственного управления на основе применения рыночного теста. Классификация единиц по секторам в бюджетной статистике сектора государственного управления Росстата включает в себя некоторые из этих единиц, но также без систематического применения рыночного теста к различным классам единиц. Различиями в определении охвата сектора органов государственного управления, вероятно, объясняется разница, составляющая до 1,8 процента ВВП, в чистом кредитовании/ заимствовании сектора государственного управления между национальными счетами Росстата и статистикой государственных финансов Казначейства.

1.1.2. Охват организаций (надлежащая практика)

6. На основе данных по 26 крупнейшим государственным корпорациям страны в 2012 году на консолидированный государственный сектор России приходилось не менее 68 процентов ВВП по расходам. Из них на чистые расходы центрального правительства (т.е. без учета последствий трансфертов другим единицам государственного сектора) приходилось 33 процента (22 процента ВВП), субнациональных государственных органов — 26 процентов (18 процентов ВВП) и государственных корпораций — еще не менее 41 процента (28 процентов ВВП) расходов консолидированного государственного сектора⁷.

7. Наиболее комплексные бюджетные отчеты охватывают консолидированный сектор государственного управления по определению законодательства страны и около 60 процентов расходов государственного сектора. Отчетность по исполнению бюджета и финансовая отчетность Казначейства охватывает большую часть некорпоративных единиц центральных и субнациональных органов управления, но не включает три внебюджетных структуры (Фонд содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства,

⁶ При рыночном тесте рассматривается источник финансирования единицы (сектор государственного управления или сектор корпораций) и экономическое значение взимаемых ею цен. Экономически значимые цены — это цены, оказывающие значительное влияние на количества, которые производители готовы поставлять, а потребители хотят покупать.

⁷ Комплексные финансовые данные о государственных корпорациях России отсутствуют. Данные, приводимые здесь и в остальной части доклада в отношении размера сектора государственных корпораций и консолидированного государственного сектора, основаны на данных по 26 крупнейшим государственным корпорациям страны по размеру обязательств.

«Российскую корпорацию нанотехнологий» и «Российские автомобильные дороги»), чистые расходы которых составляют 2,7 процента ВВП. В годовой бюджетной статистике Росстата на основе РСГФ 2001 года также консолидируются эти три структуры (рис. 1.1).

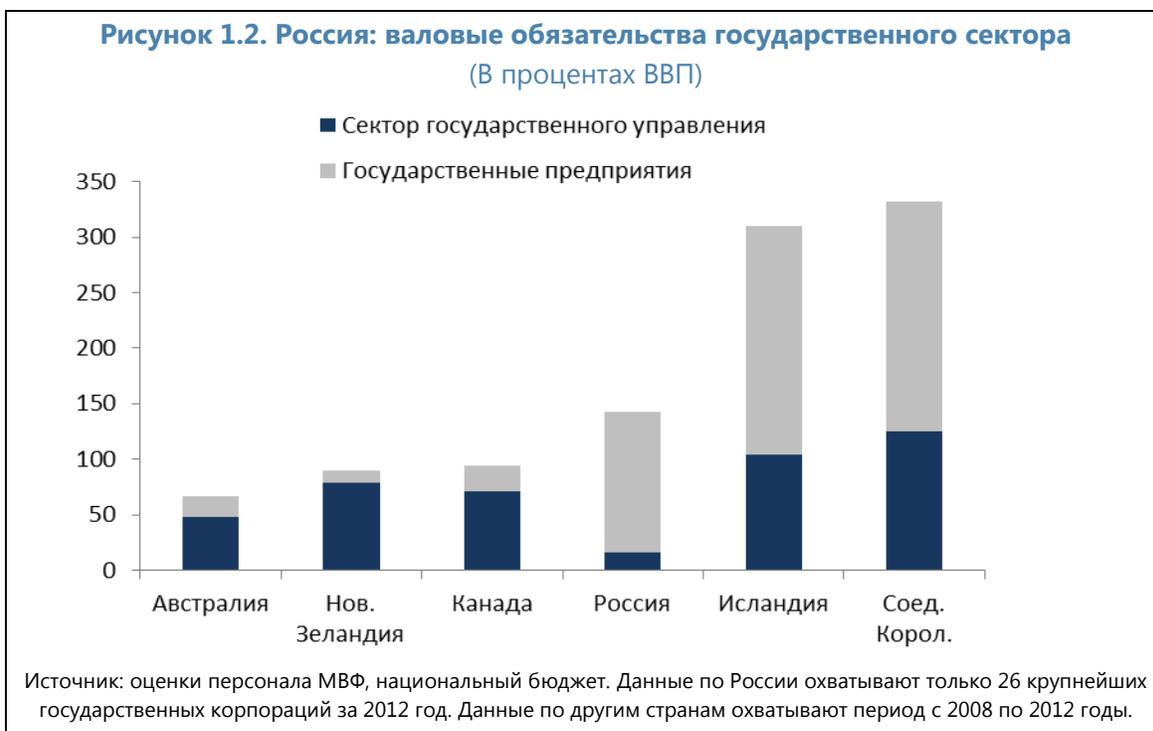
Рисунок 1.1. Россия: охват государственного сектора в бюджетных отчетах, 2012 год
(В процентах расходов)



Источники: ЕСГФ, оценки персонала, годовые отчеты 26 крупнейших государственных корпораций.

8. Однако очень крупный сектор государственных корпораций остается за пределами какого-либо консолидированного бюджетного отчета. Как рассматривалось в предыдущем разделе, ни один из консолидированных бюджетных отчетов России не охватывает многочисленные структуры, отнесенные к коммерческим предприятиям согласно законодательству страны, некоторые из которых, вероятно, относились бы к единицам сектора государственного управления по международным стандартам. В то время как финансовую отчетность отдельных государственных предприятий собирают различные министерства и государственные учреждения, сводная информация о финансовом положении и результатах деятельности государственного сектора в целом отсутствует. Правительство, однако, недавно обязалось публиковать статистику государственных финансов для консолидированного государственного сектора, предварительные оценки будут опубликованы в 2016–2018 годах. Создана проектная группа с участием Министерства финансов, Федерального казначейства, Росстата и Центрального банка, чтобы (i) определить сферу охвата государственного сектора; (ii) создать базу данных, охватывающую все государственные компании (корпорации); (iii) представлять статистику по консолидированному государственному сектору в национальных счетах, финансовых счетах и балансах, и статистике государственных финансов.

9. Расширение институционального охвата бюджетной отчетности помимо сектора органов государственного управления на государственный сектор в более широком понимании приведет к существенному увеличению показателей совокупных расходов и доходов, но значительно не изменит общее сальдо. Например, включение в бюджетные счета за 2012 год 26 крупнейших государственных корпораций приведет к дополнительному увеличению расходов и доходов на 26 процентов ВВП. Поскольку большинство из этих корпораций имеет операционное сальдо, их включение в счета государственного сектора существенно не меняет общий бюджетный профицит в размере 3 процентов ВВП в 2012 году.



10. В дополнение к своим значительным доходам и расходам, государственные корпорации имеют весьма большой объем активов и обязательств по сравнению как с правительством, так и государственными корпорациями в других странах. Как показано на рис. 1.3, в 2012 году обязательства 26 крупнейших государственных корпораций составляли примерно 102 процента ВВП по сравнению с обязательствами сектора государственного управления в размере всего лишь 11 процентов ВВП. По этой причине понимание финансового положения этих структур и их отношений с органами государственной власти принципиально важно для понимания финансового положения и устойчивости государственного сектора России в целом.

1.1.3. Охват запасов (надлежащая практика)

11. Баланс консолидированного сектора государственного управления публикуется на годовой основе. Данная информация по основным фондам и финансовым активам и обязательствам сектора государственного управления публикуется на ежегодной основе в финансовой отчетности Казначейства на конец года и статистике

государственных финансов Росстата. Как показано в таблице 1.3, баланс активов и пассивов за 2012 год содержит детализированную классификацию обязательств сектора государственного управления в размере 11 процентов ВВП, финансовых активов в размере 34 процентов ВВП, нефинансовых активов в размере 43 процентов ВВП и общей стоимости активов в размере 67 процентов ВВП.

Таблица 1.3. Россия: баланс активов и обязательств сектора государственного управления, 2012 год
(В процентах ВВП)

	Центральное правительство				Региональные органы управления	Местные органы управления	Сектор государственного управления (консолидир.)
	Бюджетные	Внебюджетные	Фонды социального обеспечения	Центральное правительство (консолидир.)			
Нефинансовые активы	20,1	2,3	0,1	22,6	12,1	8,7	43,4
Основные фонды	14,5	2,2	0,1	16,8	10,9	6,6	34,3
Товарно-матер. запасы	5,0	0,1	0,0	5,2	0,4	0,2	5,7
Непроизвед. активы	0,6	0,0	0,0	0,6	0,9	1,9	3,4
Финансовые активы	29,7	-0,9	3,6	30,5	6,1	2,5	34,2
Наличная валюта и депозиты	9,8	0,3	4,2	14,3	1,2	0,4	15,9
Ценные бумаги, кроме акций	0,0	0,0	0,2	0,2	0,0	0,0	0,3
Кредиты и займы	4,2	0,0	0,0	4,2	0,2	0,0	3,7
Акции и другие формы участия в капитале	11,6	0,2	0,0	10,0	6,5	3,3	15,7
Другие активы	4,1	-1,5	-0,8	1,7	-1,9	-1,2	-1,4
Обязательства	9,0	2,2	0,0	9,3	4,7	2,1	11,1
Ценные бумаги, кроме акций	8,2	0,0	0,0	8,2	0,6	0,0	8,8
Кредиты и займы	0,2	0,2	0,0	0,4	1,4	0,3	1,4
Акции и другие формы участия в капитале	0,0	1,9	0,0	0,1	2,6	1,6	0,1
Другие обязательства	0,5	0,1	0,0	0,6	0,2	0,1	0,9
ЧИСТАЯ СТОИМ. АКТИВОВ	40,8	-0,8	3,7	43,8	13,5	9,2	66,5

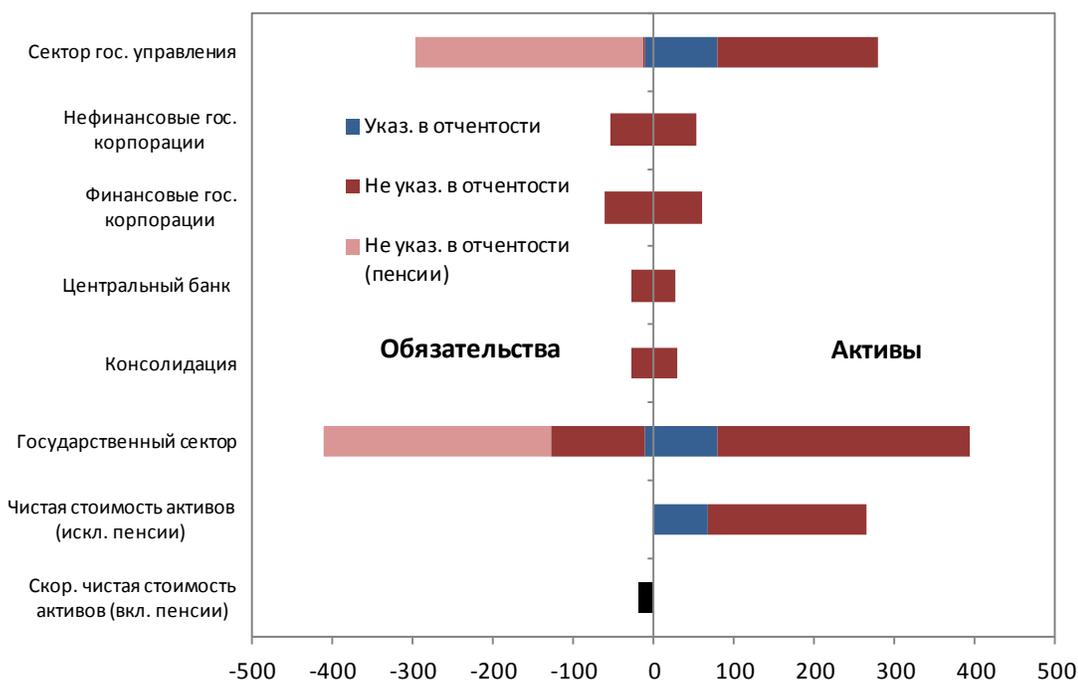
Источник: ЕСГФ, 2012 год.

12. Однако этот баланс не отражает истинную стоимость некоторых активов и обязательств сектора государственного управления и не включает активы и обязательства государственных корпораций. Как показано в таблице 1.4 и на рис. 1.2, в 2012 году авуары активов консолидированного государственного сектора (охватывающего сектор государственного управления и 26 крупнейших корпораций) по оценкам составляли не менее 381 процента ВВП, а его обязательства — примерно 400

процентов ВВП. Расхождения между этими цифрами и цифрами, указанными в финансовой отчетности и статистике, отражают тот факт, что:

- правительство располагает непризнанными ресурсами недр, составляющими примерно 200 процентов ВВП, как дополнительно обсуждается в разделе 3.2.3;
- правительство имеет неуказанные в отчетности обязательства по начисленным до настоящего времени пенсионным правам в размере примерно 285 процентов ВВП, как дополнительно обсуждается в разделе 3.2.2;
- правительство имеет растущие обязательства по договорам о государственно-частном партнерстве (ГЧП), объем которых составляет по оценкам 2 процента ВВП, как дополнительно обсуждается в разделе 3.2.7;
- государственные корпорации имеют обязательства перед частным сектором в размере 97 процентов ВВП и основные фонды и финансовые активы в размере 127 процентов ВВП, как дополнительно обсуждается в разделе 3.3.2;
- наконец, несмотря на то что они не отражаются в вышеприведенных оценках, государственные авуары нефинансовых активов, скорее всего, значительно занижены, поскольку они отражаются в балансе по историческим ценам и не учитывают последующие изменения цен; по оценкам, историческая и рыночная цена этих активов различаются, по меньшей мере, в десять раз; кроме того, акции и другие формы участия в капитале не учитываются по рыночным ценам.

Рисунок 1.3. Охват баланса государственного сектора в бюджетных отчетах, 2012 год
(В процентах ВВП)



Источник: ЕСГФ 2012 года, оценки персонала

Таблица 1.4. Россия: оценочный баланс активов и обязательств гос. сектора, 2012 год

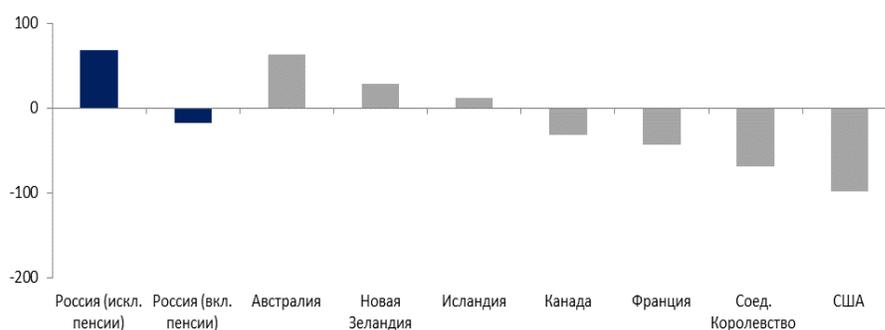
СЕКТОР ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ (консолидированный)			
		В млрд руб.	В процентах ВВП
Указано в отчетности	Нефинансовые активы	27,167	43,4
	Финансовые активы	21,403	34,2
	Обязательства	6,966	11,1
	Чистая стоимость активов	41,605	66,5
Не указано в отчетности	Ресурсы недр	125,198	200,0
	Активы ГЧП	1,252	2,0
	Пенсионные обязательства	1,850	3,0
	Обязательства ГЧП	1,252	2,0
	Чистая стоимость активов (искл. распределительную пенсион. систему)	123,348	197,0
	Не обеспеченные резервами обяз-ва распределительной пенсионной системы	176,529	282,0
	Чистая стоимость активов (вкл. распределительную пенсион. систему)	-53,181	-85,0
Итого (не указано в отчетности)	Нефинансовые активы	153,617	245,4
	Финансовые активы	21,403	34,2
	Обязательства	10,068	16,1
	Чистая стоимость активов (искл. распределительную пенсион. систему)	164,953	263,5
	Не обеспеченные резервами обяз-ва распределительной пенсионной системы	176,529	282,0
	Чистая стоимость активов (вкл. распределительную пенсион. систему)	-11,577	-18,5
ГОСУДАРСТВЕННЫЕ КОРПОРАЦИИ			
Не указано в отчетности	Нефинансовые активы	22,599	36,1
	Финансовые активы	56,820	90,8
	Обязательства	79,418	126,9
	Чистая стоимость активов	0,0	0,0
ГОСУДАРСТВЕННЫЙ СЕКТОР (консолидированный)			
Итого (не указано в отчетности)	Нефинансовые активы	176,216	281,5
	Финансовые активы	62,437	99,7
	Обязательства	73,700	117,7
	Чистая стоимость активов (искл. распределительную пенсион. систему)	164,953	263,5
	Не обеспеченные резервами обяз-ва распределительной пенсионной системы	176,529	282,0
	Чистая стоимость активов (вкл. распределительную пенсион. систему)	-11,577	-18,5

Источник: ЕСГФ 2012 года, оценки персонала

13. Принятие более широкого подхода к балансу государственного сектора ведет к значительному изменению оценочной бюджетной позиции, хотя оценка общей

стоимости активов государственного сектора весьма чувствительна к базовым допущениям. Как показано на рисунке 1.4, консолидация активов государственного сектора в недрах, ГЧП, обеспеченных резервами пенсий и балансов 26 крупнейших государственных корпораций ведет к положительной общей чистой стоимости активов государственного сектора в размере 264 процентов ВВП. Однако более комплексный показатель, который также включает необеспеченные резервами пенсионные обязательства в солидарной системе в размере 282 процентов ВВП, ведет к отрицательной общей чистой стоимости активов государственного сектора в размере 19 процентов ВВП, если эти долгосрочные обязательства признаются как пассивы (таблица 1.4).

Рисунок 1.4. Чистая стоимость активов государственного сектора в отдельных странах
(В процентах ВВП, 2012 год)



Источники: оценки персонала, национальные бюджеты и данные статистических ведомств.
Примечание. На рисунке приведены данные о чистой стоимости активов стран, по которым имеются оценки. Это оценки за 2010-2011 годы, охватывающие нефинансовые и финансовые активы и обязательства, а также пенсионные обязательства. Данные по России отражают оценки за 2012 год. Оценки пенсий отражают неуказанные в отчетах накопившиеся к настоящему времени обязательства по выплате пенсий государственным служащим.

1.1.4. Охват потоков (надлежащая практика)

14. Отчеты об исполнении бюджета составляются на кассовой основе, но в годовой финансовой отчетности предоставляются данные по методу начислений для сектора государственного управления. Согласно Бюджетному кодексу, в правилах бухгалтерского учета страны принимаются во внимание международные стандарты финансовой отчетности единиц сектора государственного управления, такие как РСГФ 2001 года и МСУГС. В отчетах об исполнении бюджета на кассовой основе приводится детальная разбивка доходов, расходов и финансирования. Однако в финансовой отчетности отдельные доходы, расходы и непогашенные суммы активов и обязательств отражаются на основе начислений: например, затраты и связанные с ними суммы к выплате отражаются в момент поставки товаров и услуг, а не в момент произведения правительством платежа денежных средств.

15. Однако не все начисленные потоки полностью или надлежащим образом отражаются в финансовой отчетности. Например, указываемые налоговые доходы основаны на исчисленной сумме и декларациях и не учитывают суммы, оплата которых маловероятна. То же самое справедливо для учета государственных кредитов, составляющих 4 процента ВВП, для которых не предусматривалась возможность их списания в 2012 году. Кроме того, пенсионные обязательства государственного пенсионного плана и соответствующие потоки не включаются в официальные бюджетные отчеты. Наконец, изменения рыночных цен основных фондов и акций и других форм участия в капитале не отражаются как другие экономические потоки, влияющие на чистую стоимость активов.

16. Кроме того, наблюдается некоторая непоследовательность в учете некассовых потоков в разных видах бюджетных отчетов. В частности, государственные бюджеты включают резерв почти на полную сумму ежегодно выдаваемых гарантий (115 млрд рублей или 0,2 процента ВВП в 2012 году), что обычно ведет к завышению прогнозируемых обязательств, поскольку только 5 процентов общей суммы гарантий было востребовано в 2012–2013 годах. Кроме того, в бюджетной статистике фигурирует значительная рента, начисленная федеральным и субнациональным органам управления, для которой не удалось подыскать кассовый эквивалент. Полученные расхождения между начислениями и операциями на кассовой основе заметны, как показано в таблице 1.5, при последовательном превышении начисленными доходами кассовых поступлений на 4–7 процентов ВВП и постоянном превышении сальдо по методу начисления кассового остатка на 0,2–1,4 процента ВВП в период 2009–2012 годов. Разница между начисленными доходами и расходами и доходами и расходами на кассовой основе в значительной степени отражена в другой (неуточненной) дебиторской/кредиторской задолженности в балансе.

Таблица 1.5. Россия: разница между начисленными и кассовыми доходами и расходами
(В процентах ВВП)

	Сектор государственного управления				Федеральный бюджет				Субнациональные органы управления			
	2009	2010	2011	2012	2009	2010	2011	2012	2009	2010	2011	2012
Доходы	6,5	4,1	7,4	4,9	0,7	1,7	3,7	2,3	6,3	3,0	3,5	3,7
Доходы	0,1	-0,2	-0,6	0,2	0,0	-0,2	-0,3	0,1	0,1	0,1	-0,3	0,1
Социальные отчисления и взносы	0,1	0,0	-0,1	-0,2	0,0	0,2	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Гранты	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,6	0,5	0,2	0,5
Другие доходы	6,3	4,3	8,1	4,9	0,7	1,8	4,0	2,2	5,5	2,4	3,6	3,1
Расходы	6,3	3,0	6,7	3,7	0,8	1,0	2,5	0,6	6,2	2,5	3,7	3,4
Оплата труда работников	1,0	0,0	0,8	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	1,0	0,0	0,8	0,0
Товары и услуги	1,5	1,6	0,9	0,9	0,3	0,6	-0,1	0,0	1,1	0,8	0,9	0,9
Проценты	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Субсидии	3,6	1,8	1,8	2,4	2,3	0,4	0,1	0,5	1,3	1,4	1,7	2,1
Гранты	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,2	0,1	0,1	0,5	0,3	0,2	0,5
Социальные пособия	-0,1	-0,1	0,6	0,0	0,0	0,0	-0,1	0,0	0,1	0,0	0,1	0,0
Другие расходы	0,1	0,1	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,1	0,0	0,0
Чистое приобретение НФА	0,2	-0,4	2,5	0,2	-1,9	-0,2	2,5	0,1	2,2	-0,1	0,1	0,0
Чистое кредитование/заимствование	0,2	1,1	0,7	1,2	-0,1	0,8	1,3	1,6	0,1	0,5	-0,2	0,3
Чистое влияние другой дебиторской/кредиторской задолженности	0,6	1,3	0,0	1,0	0,4	1,0	0,3	1,4	-0,1	0,4	-0,9	-0,4

Источники: данные в соответствии с РСГФ 2001 года, оценки персонала.

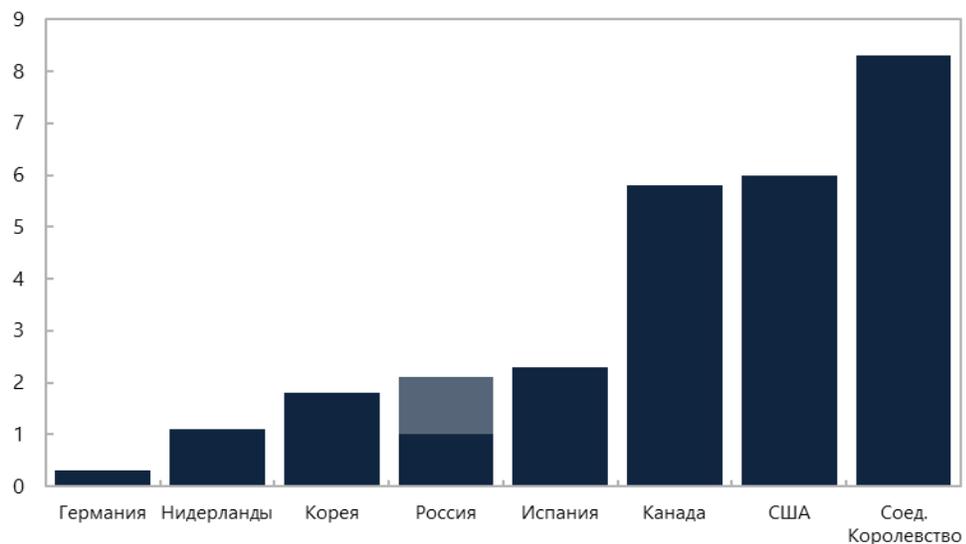
1.1.5. Налоговые расходы (базовая практика)

17. Информация об уменьшении доходов в результате налоговых льгот и налоговых субсидий раскрывается в ограниченном объеме. Делая исключения в налоговой системе для определенных налогоплательщиков, видов деятельности или операций — в форме вычетов, освобождений, отчислений, льгот в виде снижения ставки, отсрочек и кредитов — правительство решает не получить доходы, которые были бы собраны. Неполученные доходы идут на пользу некоторым налогоплательщикам, но не другим, они аналогичны субсидиям в расходной части бюджета. Для полного отражения перераспределения экономических ресурсов через бюджет следует раскрывать степень сокращения доходов из-за налоговых расходов.

18. Несмотря на усилия по оценке размера налоговых расходов, у органов управления нет официальной методики расчета налоговых расходов. Налоговые расходы трудно измерить напрямую. Для оценки потерь доходов для бюджета должен быть установлен контрольный налог — определяемый как структура налоговых ставок, вычеты и режим учета, который сложился бы в отсутствие каких-либо налоговых расходов. Для анализа налоговых расходов также необходимо выбрать одну из трех методологий оценок: на основе неполученных доходов, прироста доходов или эквивалента затрат. Правительство России пока не приняло какой-либо официальный подход.

19. Предварительные неофициальные оценки федеральных налоговых расходов показывают, что в 2010 году они составляли 1–2 процента ВВП. Это означает, что они являются невысокими в сравнении с расходами выборочной группы стран с развитой экономикой, включенных в недавнее обследование ОЭСР, как показано на рисунке 1.5. Однако в эти оценки не входят упущенные налоги с корпораций, занимающихся бизнесом в 24 специальных экономических зонах, в которых установлены щедрые налоговые стимулы. Ввиду принятия в последние годы нескольких инициатив по стимулированию инноваций при помощи налоговых льгот — например, в сфере энергосберегающего оборудования и регионального развития — эта оценка, вероятно, занижена и недопоступление налоговых доходов будет, вероятно, расти. Как указано выше, эти оценки также зависят от определения контрольного налога, в частности от включения НДС на определенные услуги.

Рисунок 1.5. Налоговые расходы
(В процентах ВВП)



Примечание. Оценочные данные за 2008 год, кроме данных по Германии (2006 год), Нидерландам (2006 год), Корею (2006 год) и Канаде (2004 год). Синим и голубым цветом в случае России обозначены две разные оценки размера налоговых расходов.

Источники: Tax Expenditures in OECD Countries (2010); T. Malinina (2010); Estimates of Tax Expenditures and Reliefs: International Experience and Russian Practice.

1.2. Периодичность и своевременность бюджетной отчетности

1.2.1. Периодичность отчетов в течение года (передовая практика)

20. Отчеты о кассовом исполнении бюджета в течение года и бюджетная статистика в течение года составляются с высокой степенью периодичности и своевременности. Отчеты о кассовом исполнении бюджета составляются ежемесячно и публикуются в течение 30 дней после окончания каждого месяца. Квартальные отчеты поступают в 35-дневный срок после окончания квартала. Эти отчеты об исполнении бюджета также преобразуются в формат месячной статистики РСГФ 2001 года на кассовой основе и публикуются в двухмесячный срок.

1.2.2. Своевременность годовой финансовой отчетности (передовая практика)

21. Годовая отчетность, охватывающая бюджет федерального правительства и консолидированные бюджеты Российской Федерации, публикуется в 5-месячный срок после окончания финансового года. В соответствии с Бюджетным кодексом, Россия составляет два комплекта годовой отчетности, охватывающей все единицы сектора государственного управления в национальном определении. Во-первых, публикуется годовой отчет об исполнении бюджета на кассовой основе, в котором указываются

государственные доходы, расходы и финансирование за предыдущий год. Во-вторых, публикуется финансовая отчетность по методу начисления, в которой приводятся отчеты о прибылях и убытках, балансы активов и пассивов и отчеты о потоках кассовых средств за предыдущий год. Оба отчета публикуются в течение пяти месяцев по окончании года.

1.3. Качество бюджетных отчетов

1.3.1. Классификация (надлежащая практика)

22. Бюджетные отчеты предусматривают административную, экономическую и функциональную классификацию. Административная классификация отражает сложившуюся структуру бюджетных единиц. Единый план счетов, применяемый всеми единицами сектора государственного управления в национальном определении для целей составления консолидированных бюджетных отчетов сектора государственного управления в национальном определении, которые в целом придерживаются экономической и функциональной классификации РСГФ 2001 года. Как рассматривается в разделе 2.4.2, в настоящее время подготавливается классификация программ для бюджета на 2014 год, которая будет также включена в ретроспективные бюджетные отчеты.

23. При этом имеются несколько расхождений между национальной классификацией и классификацией РСГФ 2001 года. В частности, согласно национальным бюджетным правилам, операции «над чертой» включают отток в результате приобретения акций и других форм участия в капитале. Такие операции рассматриваются как финансовые («под чертой») в РСГФ 2001 года, исходя из предположения, что правительство приобретает финансовый актив, который принесет достаточную рыночную норму прибыли. Другим примером служит режим холдинговой прибыли от продажи нефинансовых активов, которые относятся к доходам в отчетах об исполнении бюджета, но в РСГФ 2001 года считаются другими экономическими потоками, не влияющими на операционное сальдо. Наконец, внешний долг определяется в Бюджетном кодексе как долг в иностранной валюте, тогда как согласно международным стандартам этот термин должен относиться к авуарам нерезидентов в форме долговых обязательств.

1.3.2. Согласованность данных (базовая практика)

24. В годовой статистике государственных финансов и счетах согласуются операции над чертой и под чертой. Однако, это всего лишь одна из трех проверок внутренней согласованности, предусмотренных в проекте Кодекса прозрачности в бюджетно-налоговой сфере от июля 2013 года. Органы государственного управления не публикуют проверки на согласованность, которые объясняли бы корректировки запасов-потоков в статистике государственных финансов или расхождения в данных по государственному долгу, составленным Казначейством, и авуарам государственных долговых обязательств, составленных Центральным банком. Кроме того, как обсуждалось

в разделе 1.1.4, существуют значительные необъясненные расхождения в данных о чистом кредитовании/заимствовании, составляемых Казначейством и Росстатом.

25. Корректировки запасов – потоков (КЗП) являются значительными и были особенно крупными в последние годы. Как показано на рисунке 1.6 и таблице 1.6, эти различия в изменениях сумм долга и чистого кредитования/заимствования в 2009–2012 годах составили в среднем 1,9 процента ВВП против 1,1 процента ВВП в странах ЕС. КЗП были особенно крупными в 2011 и 2012 годах (5,2 и 4,3 процента ВВП, соответственно), что указывает на то, что, несмотря на положительные показатели (профицит), сектор государственного управления выпускал долговые инструменты. Предполагается, что заимствованные средства были использованы для приобретения финансовых активов — акций и инструментов участия в капитале. Изменения стоимости выраженного в иностранной валюте долга, которые не отражаются в финансовых отчетах, могут также частично влиять на такие необъясненные расхождения в данных о запасах и потоках. Отсутствие информации, объясняющей элементы КЗП, может порождать сомнения в корректности учета некоторых запасов и потоков и, в конечном итоге, надежности основных бюджетных агрегатов.



Таблица 1.6. Россия: источники корректировок запасов – потоков
(В процентах ВВП)

	2009	2010	2011	2012
Чистое заимствование (+) / чистое кредитование (-)	4,6	1,4	-3,4	-3,0
Чистое приобретение финансовых активов	-3,4	0,2	5,1	4,3
Валюта и депозиты	-4,8	-1,5	3,0	1,6
Ценные бумаги, кроме акций	-0,1	0,0	-0,3	0,0
Кредиты и займы	-0,6	-0,1	0,2	0,1
Акции и другие формы участия в капитале	0,6	0,9	2,4	1,6
Другие финансовые активы	1,5	0,9	-0,1	0,9
Корректировки	1,1	0,2	0,0	0,0
Переоценка долга	0,0	0,0	0,0	0,0
Изменения в объеме долга	1,1	0,2	0,0	0,0
Расхождение	-0,1	0,0	0,0	0,0
Изменение долга	2,3	1,9	1,8	1,3
Корректировки запасов и потоков	-2,3	0,4	5,2	4,3

Источник: данные в соответствии с РСГФ 2001 года.

Примечание. Чистое кредитование/заимствование указано с использованием обратных знаков, например профицит указывается с отрицательным знаком как вклад в сокращение долга.

1.3.3. Согласованность с данными за прошлые периоды (базовая практика)

26. Хотя пересмотры данных за прошлые периоды обычно были небольшими, крупный пересмотр бюджетных данных за 2009 год привел к увеличению показателя чистого заимствования на 9,5 процента ВВП. Этот пересмотр был связан с необычным притоком, который не был учтен в финансовых отчетах в соответствии с методологией РСГФ 2001 года. Согласно национальным правилам бухгалтерского учета, до 2009 года авуары государственных акций и инструментов участия в капитале не указывались в числе государственных активов. Решение об их включении в баланс активов и обязательств привело к отражению крупного одноразового поступления в финансовых отчетах за 2009 год. Учет данного притока был пересмотрен статистиками в 2011 году и переклассифицирован как прочий экономический поток, который не считается доходом и, следовательно, потребовал крупного пересмотра в сторону повышения указанного в отчетах заимствования в 2009 году.

27. Статистические данные за предыдущие периоды не подлежат регулярному пересмотру на основе новой информации по государственным финансам. Помимо пересмотра, проведенного в порядке исключения за 2009 год, бюджетные данные за

предыдущие периоды никогда не пересматривались. Поскольку отчеты российской СГФ основаны на окончательных исходных данных, официальные органы утверждают, что нет необходимости в пересмотре данных в результате получения новой информации. Это не соответствует практике многих стран, в которых новая информация о государственных финансах – в частности о конкретных государственных операциях (например, вливании капитала, супердивидендах, заимствованиях или погашении долга), изменениях границ секторов, выявлении несоответствий в учете потоков и запасов в национальных отчетах или ошибках в учете, выявленных аудитором - подлежит регулярному обновлению. Эта обновленная информация включается в статистические отчеты за предыдущие периоды и поясняется в целях обеспечения согласованных и точных временных рядов.

1.4. Беспристрастность бюджетных отчетов

1.4.1. Беспристрастность статистики (надлежащая практика)

28. Комплексная бюджетная статистика, основанная на РСГФ 2001 года, составляется и распространяется Федеральным казначейством. Казначейство является полуавтономным органом при Министерстве финансов, и распоряжением Президента установлено, что бюджетная статистика должна быть основана на данных учета и составляться в соответствии с международными стандартами. Хотя Росстат функционирует при Министерстве экономического развития, Законом о статистике от 2008 года ему была предоставлена профессиональная независимость. Однако Росстат составляет только годовые нефинансовые национальные счета органов государственного управления в соответствии с методологией СНС и с задержкой почти в два года.

1.4.2. Внешний аудит (надлежащая практика)

29. Годовые отчеты об исполнении бюджета и финансовая отчетность подлежат независимой аудиторской проверке Счетной палатой в соответствии с Конституцией. Согласно статье 7 Федерального закона о Счетной палате, кандидатура председателя Счетной палаты выдвигается Президентом, и он/она назначается парламентом на шестилетний срок. Председатель может быть освобожден от должности только за грубое нарушение и по решению, принятому обеими палатами парламента. Выводы аудиторского отчета представляются парламенту наряду с окончательными вариантами самой отчетности до начала сентября. Однако в отчете не делается заключения о том, дает ли финансовая отчетность достоверное и объективное представление о финансовой позиции органов государственного управления.

1.4.3. Распространение статистики (надлежащая практика)

30. Бюджетная статистика соответствует Специальному стандарту распространения данных (ССРД) МВФ. Федеральное казначейство готовит и публикует месячные данные статистики государственных финансов на кассовой основе и годовые данные по методу начисления в соответствии с требованиями ССРД, пользуясь вариантом гибкого представления данных для своевременности месячных данных. Официальные органы в настоящее время работают над подготовкой квартальных данных по операциям сектора государственного управления по методу начисления. Для выполнения стандартов ССРД-плюс, России потребуется публиковать квартальные данные об органах государственного управления в течение 12 месяцев, а о долге — через четыре месяца после окончания отчетного квартала.

1.4.4. Надежность финансовой отчетности (надлежащая практика)

31. Годовая отчетность соответствует национальным стандартам бухгалтерского учета и ее надежность подтверждается Счетной палатой. Россия применяет национальный стандарт учета по методу начисления для всех государственных структур начиная с 2006 года. Аудиторский отчет Счетной палаты обычно включает ряд рекомендаций относительно совершенствования структуры и формы отчетов на основе данного стандарта. Реализуется проект по внедрению стандартов на основе МСУГС, несмотря на то что некоторые стандарты МСУГС еще не изданы. Новый стандарт бухгалтерского учета для органов государственного управления приведет классификацию доходов и расходов в соответствие с общепринятым международным стандартом бухгалтерского учета и улучшит стоимостную оценку и отражение в учете активов, в том числе ресурсов недр и земли. При этом, однако, не предполагается, что новый стандарт потребует отражения начисленных пенсионных обязательств в балансах.

1.5. Выводы

32. Бюджетные отчеты соответствуют надлежащей или передовой практике в большинстве сфер, но в некоторых сферах практику можно было бы усовершенствовать. В таблице 1.7 приводится краткая оценка качества бюджетной отчетности России в сопоставлении со стандартами, установленными в проекте Кодекса прозрачности в налогово-бюджетной сфере от июля 2013 года, а также с относительной важностью каждой сферы. В этой оценке выделяется ряд сфер, в которых представление отчетности можно усовершенствовать. Они включают следующие:

- охват отчетности и бюджетной статистики ограничен единицами сектора государственного управления и не отражает значительной по объему финансовой деятельности контролируемых государством корпораций;
- данные сводного баланса не включают значительные государственные ресурсы недр, пенсионные обязательства и обязательства ГЧП;

- бюджетные отчеты не включают положения о не поддающихся взысканию налогах и ссудах и активах, которые отражаются в учете по первоначальной, а не рыночной стоимости;
- не производится регулярная оценка и не ведется активное управление недопоступлением доходов в результате налоговых расходов.

В главе IV приводится ряд рекомендаций о возможных методах совершенствования бюджетной отчетности в этих сферах путем включения имеющейся бюджетной информации в новый набор более комплексных сводных бюджетных отчетов.

Таблица 1.7. Россия: сводная оценка бюджетной отчетности*

Принцип		Оценка	Степень важности**	Рек.
1.1	Структура государственного сектора	Базовая: правительство ведет реестр всех единиц государственного сектора	Высокая: значительная часть из 41 891 государственных корпораций может относиться к сектору гос. управления	1
1.2	Охват организаций	Надлежащая: в бюджетных отчетах консолидированы все единицы сектора государственного управления	Высокая: гос. корпорации, расходы которых в 2012 году составили до 28% ВВП, не включены в консолидированные бюдж. отчеты	1
1.3	Охват запасов	Надлежащая: бюдж. отчеты охватывают все традиционные финанс. и нефинансовые активы и обяз-ва	Высокая: ресурсы недр в размере 200% ВВП и пенсионные обяз-ва в размере 285 % ВВП не включены в балансы	2,3
1.4	Охват потоков	Надлежащая: бюджетные отчеты охватывают кассовые и начисленные доходы и расходы	Средняя: неотраженные в учете не поддающиеся взысканию требования в размере 0,4% ВВП снижают достоверность сальдо бюджета	3
1.5	Налоговые расходы	Базовая: ежегодно раскрывается информация о неполученных доходах вследствие налоговых льгот и субсидий	Средняя: по расчетам неполученные доходы из-за налоговых расходов составляют 1–2% ВВП за год	4
2.1	Периодичность бюджетных отчетов в течение года	Передовая: отчеты об исполнении бюджетов на кассовой основе публикуются ежемесячно	Низкая: ежемесячные бюджетные отчеты публикуются в течение 30 дней	
2.2	Своевременность годовой финансовой отчетности	Передовая: годовые финансовые отчеты публикуются своевременно	Низкая: годовые отчеты публикуются в течение 5 месяцев после окончания финансового года	
3.1	Классификация	Надлежащая: бюджетные отчеты включают адм., экономическую и функциональную классификацию, соответствующую межд. стандартам	Средняя: непоследовательность классификации некоторых операций ведет к различным уровням бюджетного сальдо	
3.2	Согласованность данных	Базовая: в бюджетных отчетах согласуются кассовые остатки и финансирование	Высокая: необъясненная корректировка запасов – потоков в последние годы составляла 4–5% ВВП	3
3.3	Согласованность с данными за прошлые периоды	Базовая: существенные пересмотры в бюджетной статистике за прошлые периоды указываются	Средняя: стат. данные за прошлые периоды не пересматриваются на регулярной основе для отражения новой информации	
4.1	Беспристрастность статистики	Надлежащая: статистика подготавливается полавтономным государственным ведомством	Средняя: непристрастность статистики опирается на постановление правительства	1
4.2	Внешний аудит	Надлежащая: отчетность органов гос. упр. подлежит проверке независимым высшим ревизионным органом	Низкая: независимость Счетной палаты защищена Конституцией	
4.3	Распространение статистики	Надлежащая: бюджетная статистика соответствует ССРД	Низкая: проводятся реформы, необходимые для соответствия ССРД+	
4.4	Достоверность	Надлежащая: годовая финансовая отчетность соответствует нац. стандартам учета и ее надежность подтверждается	Низкая: к последним отчетам значительных оговорок не имеется	

* См. глоссарий и условные обозначения на стр. 4 в отношении цветовых обозначений.

** Все данные относятся к 2012 году, если не указано иное.

II. БЮДЖЕТНОЕ ПРОГНОЗИРОВАНИЕ И СОСТАВЛЕНИЕ БЮДЖЕТОВ

2.0. Введение

33. В данной главе оценивается качество текущих налогово-бюджетных прогнозов и бюджетной практики в сопоставлении со стандартами, изложенными в проекте Кодекса прозрачности в налогово-бюджетной сфере МВФ от июля 2013 года. Она производится по четырем основным направлениям:

- i. всесторонний характер бюджета и связанных с ним документов;
- ii. своевременность бюджета и его принятия;
- iii. ориентация политики бюджетной документации;
- iv. доверие к бюджетным прогнозам и проектам бюджета.

34. Бюджетный процесс в России всесторонне регулируется Бюджетным кодексом Российской Федерации, который диктует правила и порядок подготовки, утверждения и исполнения федеральных, региональных и муниципальных бюджетов. Эта комплексная правовая основа обеспечивает согласованную классификацию и учет расходов и доходов, и позволяет жестко контролировать государственные финансы из центра. Бюджеты всех уровней органов государственного управления в целом носят комплексный характер, исключая только некоторые внебюджетные социальные фонды, которые собирают отчисления на социальные нужды, но получают и трансферты из бюджета. Бюджет федерального правительства, субнациональных органов управления и внебюджетные фонды консолидируются и представляются в парламент каждый год в октябре.

35. Определяющей характеристикой составления бюджета и прогнозов бюджета в России является их среднесрочная ориентация. Среднесрочный экономический прогноз, составляемый Министерством экономического развития, имеет всесторонний характер, регулярно обновляется и (даже не являясь юридическим документом) обсуждается с независимыми органами прогнозирования. Бюджеты всех уровней органов государственного управления охватывают предстоящий год и двухлетний период планирования. Доходы, расходы, финансирование и долг представляются на все три года с одинаковым уровнем детализации. Парламент каждый год принимает решение в отношении последующих лет периода планирования. Недавно введенное бюджетное правило — увязывающее уровни агрегированных федеральных расходов с доходами, рассчитанными с применением справочной цены на нефть за предыдущие периоды — увязывает сводное бюджетное планирование и формулирование бюджета. В последние годы подготавливаются более долгосрочные прогнозы, охватывающие период по 2030 год, и разрабатывается более тщательный анализ бюджетной устойчивости. Резюме основных документов макрофискального прогнозирования и бюджетной документации представлено в таблице 2.1.

Таблица 2.1. Россия: макроэкономическое и бюджетное прогнозирование и бюджетная документация

Документ	Описание	Сроки
Долгосрочный социально-экономический прогноз РФ на период по 2030 год	350-страничный документ, подготовленный Министерством экономического развития, в котором рассматриваются внешняя и внутренняя долгосрочная динамика, включая разбивку внутренней экономики по секторам.	Март (2013 г.)
Анализ социальных и экономических параметров среднесрочного сценария	35-страничный документ, подготовленный Министерством экономического развития, представляющий три-пять сценариев избранных макроэкономических и социальных показателей на ближайшие три года.	Апрель–май
Бюджетное послание Президента	10-страничный документ с изложением среднесрочных приоритетов президента в предстоящем бюджете.	Июнь
Основные направления налоговой политики на предстоящий год и двухлетний период планирования	50–60-страничный документ с изложением задач и основных направлений налоговой политики.	Июнь
Основные направления бюджетной политики на предстоящий год и двухлетний период планирования	100-страничный документ с изложением среднесрочных макроэкономических допущений, задач налогово-бюджетной политики, прогнозов финансов сектора государственного управления, разбивка бюджетных расходов и источников финансирования.	Июль
Среднесрочный прогноз социальных и экономических параметров	15-страничный документ Министерства экономического развития, содержащий изложение (сент.) и обновление (дек.) среднесрочного прогноза макроэкономических и социальных параметров, лежащих в основе бюджета.	Сентябрь, декабрь
Бюджет на следующий год и двухлетний период планирования	Представление государственного бюджета в парламент. Помимо предлагаемого закона и приложений (примерно 4500 страниц) в представление бюджета входит большой объем сопроводительной документации, в том числе: обновленные основные направления бюджетной политики, обновленный макроэкономический прогноз, оценка исполнения бюджета за текущий год, прогноз сектора государственного управления, задачи и показатели деятельности государственных программ и бюджеты внебюджетных фондов.	Октябрь
Возможный дополнительный бюджет на текущий год	То же содержание, что в первоначальном бюджете	Июнь, сентябрь, декабрь

2.1. Всесторонний характер бюджетной документации

2.1.1. Целостность бюджета (надлежащая практика)

36. Федеральный бюджет охватывает все финансируемые из федеральных источников министерства, ведомства и другие единицы, отнесенные к бюджетным в законодательстве страны. Закон о годовом бюджете включает доходы и расходы всех 91 основных бюджетных единиц (министерств и ведомств) федерального правительства, финансируемых Федеральным казначейством. Бюджеты трех федеральных внебюджетных фондов — Пенсионного фонда, Фонда социального страхования и Федерального фонда обязательного медицинского страхования — представляются вместе с бюджетом (статья 192, пункт 5 Бюджетного кодекса) и утверждаются законодательным органом. В бюджетную документацию также входит сводный прогноз доходов и расходов сектора государственного управления (статья 192, пункт 44 Бюджетного кодекса).

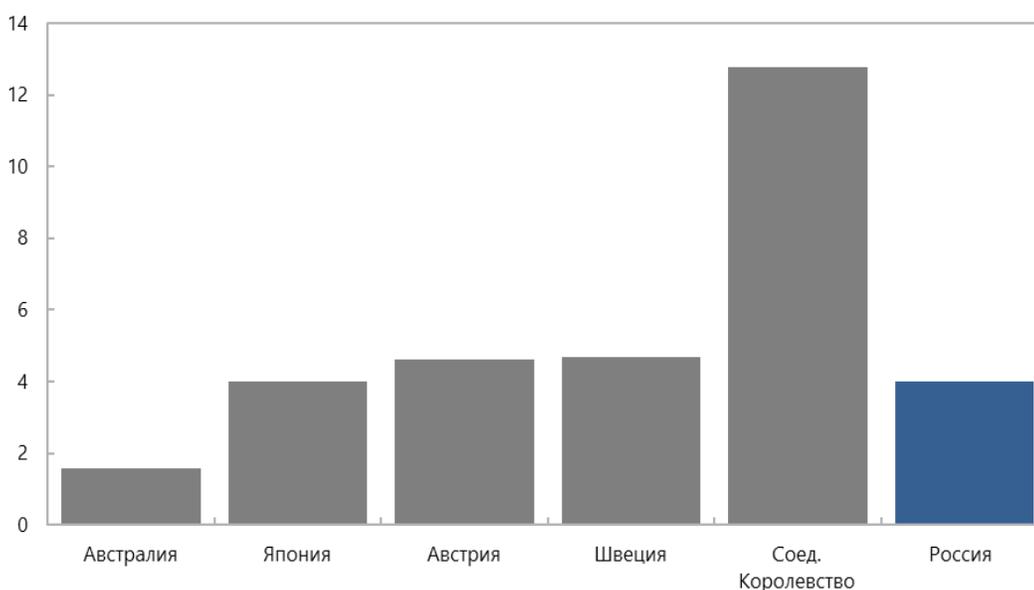
37. Однако несколько государственных структур, которые выполняют государственные функции, не отражаются в бюджетной документации. Из шести государственных корпораций (Агентство по страхованию вкладов, Внешэкономбанк, Фонд содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства, «Российские автомобильные дороги», «Олимпстрой» и «Росатом»), только первые три классифицируются как часть статистики центрального правительства и ни одна из них не включается в годовой бюджет. Несмотря на отнесение этих государственных компаний к некоммерческим предприятиям согласно юридическому определению, в их деятельность входит реализация государственной политики, например, ГЧП по управлению дорожной инфраструктурой («Российские дороги»), наблюдение за строительством государственной инфраструктуры («Олимпстрой»), управление системой гарантии вкладов (Агентство по защите вкладов), поддержка диверсификации экономики (Внешэкономбанк) или определение нормативов в атомной сфере («Росатом»). Кроме того, объявляются планы внебюджетных инвестиций или кредитования двумя фондами национального благосостояния: Фондом национального благосостояния и Фондом инвестиций Российской Федерации. В случае такой деятельности этих организаций, финансируемых за счет налогов, они должны классифицироваться как государственные единицы и отражаться в годовом бюджете наряду с другими государственными инвестициями, финансируемыми из бюджета.

2.1.2. Составление бюджета на валовой основе (базовая практика)

38. Большинство доходов и расходов центрального правительства утверждается в годовом бюджете. Закон о годовом бюджете охватывает подавляющее большинство налоговых, неналоговых и не подлежащих возврату доходов (статья 41 Бюджетного кодекса), собираемых федеральным правительством. Однако, доходы от поставок некоторых законодательно не закрепленных и определяемых спросом товаров и услуг — главным образом в сфере здравоохранения и образования — не включаются в доходы бюджета. Вместо этого допускается сальдирование этих доходов и расходов, так что только

получающиеся чистые расходы финансируются за счет бюджетных ассигнований. Такие расходы, финансируемые из собственных средств, составляют 4,3 процента совокупных расходов центрального правительства в 2012 году, что в целом соответствует уровню других стран (рис. 2.1). Составление бюджета на чистой основе на субнациональном уровне составляет приблизительно такую же долю совокупных расходов на субнациональном уровне (3,7 процента в 2012 году). Удерживаемые доходы федеральных и субнациональных ведомств, финансируемых преимущественно за счет платы, не отражаются в бюджетной документации, хотя фактически собранная плата и валовые расходы (как ассигнования, так и финансируемые за счет платы) указываются в годовой отчетности.

Рисунок 2.1. Удерживаемые доходы
(В процентах совокупных расходов)



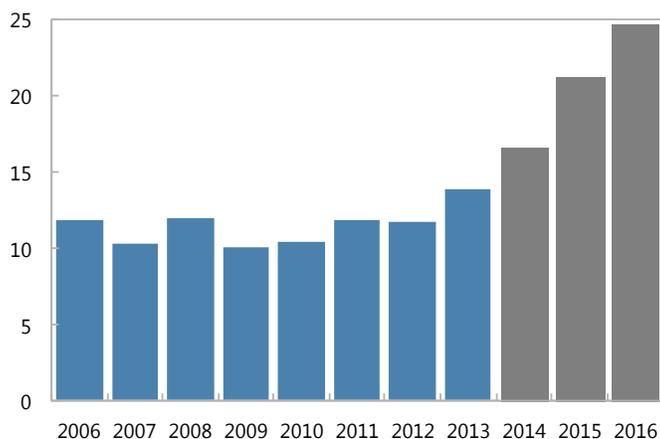
Примечание. Доходы в виде платежей и сборов, уплаченных негосударственными структурами (т.е. не включая платежи между государственными структурами), удерживаемые ведомством, осуществляющим сбор. Отражен 2012 финансовый год, за исключением Австралии (2011 год), Японии (2009 год) и Соединенного Королевства (2011 год).

Источники: данные властей, оценки персонала.

39. В последние годы бюджет стал менее конкретным и прозрачным вследствие роста доли расходов, отнесенных к секретным из соображений государственной безопасности. Эти расходы показаны только на агрегированном уровне и детали, указанные в других частях бюджета, не предоставляются. Доля бюджета, классифицированная как секретная, возросла за последние пять лет и составляла примерно 14 процентов общей суммы расходов в 2013 году. По прогнозам она возрастет, приблизившись к 25 процентам в 2016 году, по мере того, как все больше ведомств и видов деятельности (такие как пограничная охрана) относятся к национальной безопасности и увеличиваются расходы на вооружение (рис. 2.2). В России и без того

относительно велика доля засекреченных бюджетных расходов по сравнению с другими странами Группы 20-ти, многие из которых относят к секретным менее 1 процента совокупных бюджетных расходов (таблица 2.2).

Рисунок 2.2. Россия: скрытые (нерасшифрованные) расходы в федеральном бюджете
(В процентах совокупных расходов)



Источники: федеральные бюджеты за период с 2006 по 2014–2016 годы

Таблица 2.2. Доля национального бюджета, классифицируемая как секретная
(В процентах совокупных расходов в 2012 году)

	Менее 1 процента	1–3 процента	3–8 процентов	Более 8 процентов
Аргентина	X			
Бразилия	X			
Китай				X
Франция	X			
Германия	X			
Индия				X
Индонезия				X
Италия				X
Корея	X			
Россия				X
Саудовская Аравия				X
Южная Африка	X			
Турция				X
Соединенное Королевство	X			
США		X		

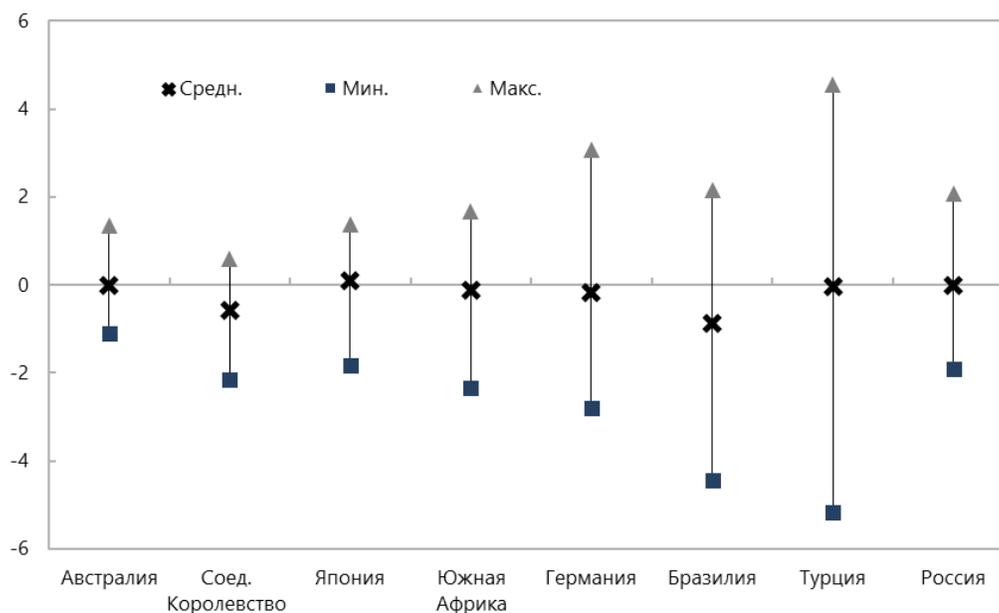
Источник: Open Budget Initiative.

Примечание. Включены только секретные статьи бюджета правительства. Фактические размеры нераскрываемых доходов и расходов могут быть выше при наличии внебюджетных расходов.

2.1.3. Макроэкономические прогнозы (передовая практика)

40. Государственные органы составляют регулярные, детальные и внушающие доверие среднесрочные макроэкономические прогнозы в рамках подготовки и представления годового бюджета (статья 192.4 Бюджетного кодекса). Министерство экономического развития подготавливает два-три среднесрочных макроэкономических прогноза в год. В апрельском прогнозе представляются три-пять макроэкономических сценариев как варианты для целей подготовки бюджета, но в опубликованном документе приводятся только несколько ключевых параметров. Прогноз обновляется в сентябре для проекта бюджета, представляемого в парламент, и вновь в декабре для окончательного бюджета, утверждаемого парламентом. Оба эти обновления публикуются, включая всестороннее и детальное обсуждение лежащих в их основе допущений в отношении инфляции, темпов роста и обменных курсов. Как показано на рис. 2.3, в России хорошие традиции макроэкономического прогнозирования несмотря на относительную волатильность роста объемов производства (см. рис. 3.1). За исключением кризисного 2009 года, прогнозы роста ВВП на предстоящий трехлетний период не смещены и относительно точны по сравнению с другими странами Группы 20-ти, публикующими многолетние прогнозы.

Рисунок 2.3. Средняя погрешность среднесрочных прогнозов реального ВВП, 2000–2012 годы
(В процентах ВВП)



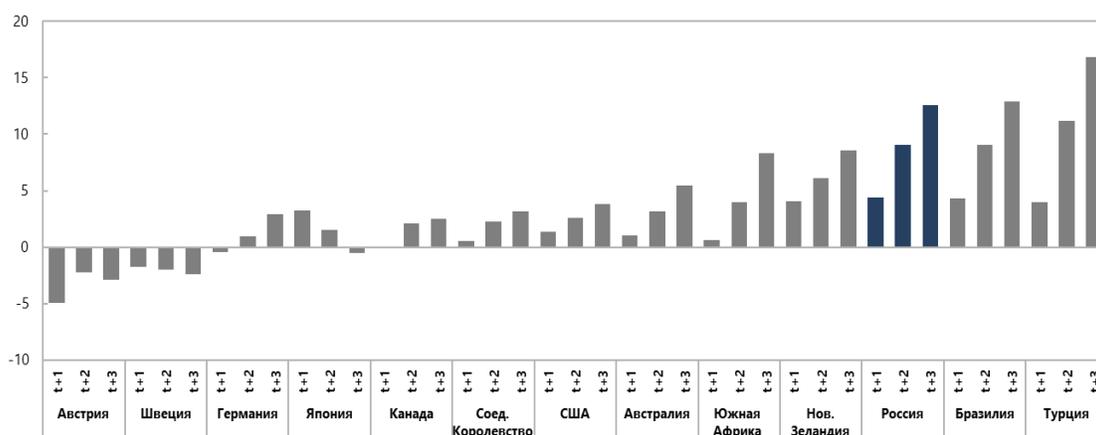
Примечание. Исключая 2009 год в случае всех стран, кроме Японии, для которой исключаются 2008 и 2009 годы. В случае Бразилии данные охватывают 2001–2012 годы. В случае Турции — 2006–2012 годы. В случае России — 2005–2012 годы.
Источники: данные властей, оценки персонала.

2.1.4. Среднесрочные бюджетные параметры (передовая практика)

41. Всесторонние и детальные среднесрочные бюджетные параметры используются в России в соответствии с Бюджетным кодексом с 2008 года. Бюджеты на федеральном, субнациональном и муниципальном уровнях охватывают предстоящий год и последующие два года планирования. Информация о перспективном планировании предоставляется с одинаковым уровнем деталей на все годы основы планирования. Расходы классифицируются по организационным единицам, функциям, экономическим категориям и, когда это указывается, программам. Доходы классифицируются по собирающим их организациям и видам доходов. Цифры за два предыдущих года и текущий год представляются на агрегированном уровне.

42. Крупные пересмотры оценок расходов в последующие годы среднесрочных бюджетных планов ставят под сомнение способность планов «дисциплинировать» расходы. С 2008 года фактические расходы в среднем на 9 процентов превышали их первоначальные оценки на второй и на 12 процентов — на третий год. Данный уровень погрешности прогнозирования превышает уровень других стран со среднесрочными бюджетными параметрами (рис. 2.4). Введение законодательного лимита расходов на ряд лет в 2013 году в рамках нового, основанного на цене нефти бюджетного правила может способствовать укреплению дисциплины расходов на несколько лет.

Рисунок 2.4. Средняя разница между среднесрочными оценками и фактическими расходами
(В процентах совокупных расходов)



Примечание. Охватывает 2000–2012 годы, за исключением Австрии (2009–2012 годы), Японии (2002–2010 годы), Соединенного Королевства (2000–2011 годы), России (2008–2012 годы), Бразилии (2001–2011 годы) и Турции (2006–2012 годы).

Источники: национальная бюджетная документация, оценки персонала.

2.2. Своевременность представления и утверждения бюджета

2.2.1. Доклад о стратегии налогово-бюджетной политики (надлежащая практика)

43. Правительство публикует четыре документа с изложением бюджетной стратегии перед подготовкой следующего бюджета. Президент обычно направляет свое Бюджетное послание (в соответствии со статьей 170 Бюджетного кодекса) в июне, в котором он излагает ключевые вопросы и основные направления налогово-бюджетной политики на предстоящий год и период среднесрочного планирования, правда в качественном измерении. В июле правительство выпускает предварительный вариант Основных направлений бюджетной политики и Основных направлений налоговой политики, которые содержат прогнозы бюджета сектора государственного управления, федерального бюджета, внебюджетных фондов и субнациональных бюджетов наряду с ассигнованиями федерального бюджета для примерно 40 государственных программ на следующий год и на среднесрочную перспективу. В полугодовом отчете о результатах исполнения, который обычно издается в июле, правительство рассматривает экономическое развитие и бюджетные результаты в середине года и перспективы на оставшуюся часть года. В совокупности информация, представленная в этих документах, выгодно отличается от заявлений других стран перед составлением бюджета (таблица 2.3), хотя ее можно сделать более доступной, объединив в один документ.

Таблица 2.3. Сроки представления и содержание бюджетных смет в отдельных странах

Страна	Бюджетная смета	Выпуск (в мес. до начала фин. года)	Решение парламента о предел. суммах для секторов/министерств	Среднеср. расходы	Среднеср. доходы	Охват сектора гос. управления или гос. сектора	Макроэкон. прогноз	Прогноз долга
Австрия	Федеральный закон о финансовой основе	8	Да	X	X	X	X	X
Канада	Экономич. и налогово-бюджетная актуализация	5	Нет	X	X		X	X
Эстония	Стратегия гос. бюдж.	7	Нет	X	X	X	X	X
Финляндия	Обзор экономики	8	Представлено, но не принято	X	X	X	X	X
Франция	Дебаты по ориентации бюджета	6	Представлено, но не принято	X	X	X	X ¹	X ¹
Нидерланды	Весенний меморандум	7	Представлено, но не принято	X	X	X	X	X
Нов. Зеландия	Заявление о бюджетной политике	4,5	Нет	X	X		X	X
Россия	Бюджетное послание Президента	6–9	Нет					
Россия	Основные направления бюджетной политики	5–6	Нет	X	X	X	X	X
Россия	Основные направления налоговой политики	5–6	Нет		X			
Южная Африка	Заявление о среднесрочной бюджетной политике	5	Да	X	X		X	X
Швеция	Весенний законопроект правительства о налогово-бюджетной политике	8	Представлено, но не принято	X	X	X	X	X
Соед. Королевство	Осеннее заявление	5	Представлено, но не принято	X	X	X	X	X

¹ Только для t+1.

Источник: национальные документы.

2.2.2. Представление бюджета (передовая практика)

44. Годовой бюджет представляется в законодательные органы своевременно.

В соответствии с Бюджетным кодексом (статья 192, пункт 1), правительство обязано направить проект бюджета, включая всю сопроводительную документацию, законодательному органу (Думе) не позднее 1 октября, то есть за три месяца до начала бюджетного года. Как показано в таблице 2.4, сроки представления бюджета России выгодно отличаются от других стран Группы 20-ти.

Таблица 2.4. Сроки представления бюджетного предложения в законодательный орган, 2013 год
(Количество месяцев до начала бюджетного года)

	Не менее 4 месяцев	Три месяца	Два месяца	Один месяц	После начала года
Аргентина	X				
Австралия			X		
Бразилия	X				
Канада			X		X
Китай					
Франция		X			
Германия	X				
Индия			X		
Индонезия	X				
Италия		X			
Япония			X		
Корея		X			
Мексика		X			
Россия		X			
Саудовская Аравия					
Южная Африка			X		
Турция		X			
Соед. Королевство				X	
США	X				

¹ Канада представляет предварительный проект своего бюджета за два месяца до начала бюджетного года, а детальный проект бюджета – после начала бюджетного года.

Источник: национальная бюджетная документация.

2.2.3. Утверждение бюджета (передовая практика)

45. Бюджет также принимается значительно раньше начала финансового года, к которому он относится. Согласно статье 196 Бюджетного кодекса, Дума должна принять бюджет в трех чтениях в течение 60 дней после его представления, т.е. до конца ноября. После принятия Думой бюджет направляется в верхнюю палату (Совет федерации) в течение пяти дней. Совет Федерации должен принять его в течение 14 дней (статья 208,

пункт 1) и направить на подпись Президенту в течение пяти дней (статья 208, пункт 2). Если бюджет не принимается до начала финансового года, расходы могут производиться в размере 1/12 суммы расходов бюджета прошлого года (статья 190). В последние четыре года бюджет принимался и публиковался в последние дни ноября или первые дни декабря, т.е. за один месяц до начала финансового года.

2.3. Правовые основы составления бюджета

2.3.1. Основной закон о бюджете (передовая практика)

46. Определены комплексные правовые рамки, которые охватывают все аспекты управления государственными финансами на всех уровнях государственного управления. Бюджетный кодекс Российской Федерации №145-ФЗ от 31 июля 1998 года (с поправками, внесенными до 23 июля 2013 года) регулирует формулирование налогово-бюджетной политики, подготовку и исполнение бюджета, учет и аудит. Проведение налогово-бюджетной политики, включая бюджетные правила для федерального бюджета и субнациональных органов управления, регулируется разделом IV. Подготовка бюджета регулируется в разделе VI, исполнение бюджета в разделе VII, а учет, отчетность и внешний контроль в разделе VIII. Помимо Бюджетного кодекса и Налогового кодекса, отдельное законодательство регулирует государственный учет и отчетность, а также финансовый контроль, включая закон «О Счетной палате» (высшем аудиторском ведомстве).

2.3.2. Правовые основы сбора доходов (надлежащая практика)

47. Правовая основа сбора налогов носит комплексный характер, но могла бы быть более доступной. Налоговый кодекс №146-ФЗ от июля 2008 года (с поправками, внесенными до октября 2013 года) служит комплексной основой налогообложения в Российской Федерации. При этом отсутствует официальный справочник налогоплательщика по налоговой системе помимо справочников, предоставляемых неправительственными организациями или компаниями. Однако каждую весну Министерство финансов готовит Основные направления налоговой политики, в которых отражаются основные изменения в области налоговой политики и налогового администрирования, ожидаемые в предстоящие три года. В соответствии со статьей 100 Налогового кодекса налогоплательщик может возразить против решения налоговых органов в течение 15 дней.

2.4. Ориентация политики

2.4.1. Цели налогово-бюджетной политики (надлежащая практика)

48. В 2013 году введено новое, основанное на цене нефти бюджетное правило, поставившее четкие и измеримые цели и задачи перед бюджетной деятельностью федерального правительства. Согласно этому правилу, расходы федерального бюджета не должны превышать суммы трех компонентов:

- прогнозируемых ненефтегазовых доходов, плюс
- нефтегазовых доходов, рассчитанных с применением базовой цены на нефть, плюс
- чистого финансирования в размере 1 процента ВВП.

Вначале справочная цена на нефть устанавливается на уровне средней цены на нефть за последние пять лет. Ретроспективный временной горизонт расчета справочной цены будет продлеваться на год ежегодно, пока к 2018 году не будет достигнут 10-летний горизонт средних цен.

49. Новое бюджетное правило призвано способствовать стабильности и устойчивости налогово-бюджетной политики, разорвав связь между нестабильными нефтяными доходами и расходами.

При превышении фактическими ценами справочной цены за текущий год, дополнительный доход размещается в нефтяном резервном фонде. При цене на нефть ниже справочной цены, Резервный фонд можно использовать в качестве источника финансирования федерального бюджета. Правительство поставило перед собой цель довести активы Резервного фонда до 7 процентов ВВП. После достижения этой цели (прогнозируемого официальными органами в настоящее время на 2019 год), закон предписывает, чтобы 50 процентов всех превышающих прогнозы доходов направлялось в Фонд национального благосостояния — фонд сбережений для будущих поколений, призванный финансировать будущие расходы на пенсии. Оставшиеся 50 процентов могут использоваться для инвестирования во внутреннюю инфраструктуру или другие иные проекты национальной значимости. Правило также включает механизм на случай неожиданного падения цен на нефть для обеспечения ускоренной корректировки расходов с учетом новой ситуации. Однако чтобы предотвратить неожиданные и прерывистые сокращения расходов, бюджеты министерств не могут быть сокращены ниже верхнего предела, установленного в предыдущем трехлетнем бюджете.

2.4.2. Информация о результатах (передовая практика)

50. После ряда реформ, направленных на усиление ориентации бюджета на результаты, в бюджете на 2014–2016 годы вводится комплексная основа составления бюджета по программам, в соответствии с которой производится переориентация существующей модели бюджета, ориентирующейся на результаты.

Соответственно, утверждены приблизительно 40 программ расходов, охватывающих большую часть федеральных бюджетных расходов. Каждая программа поручена министерству как ведущему ведомству, но другие министерства также могут участвовать в программе. Например, Министерство спорта является учреждением-исполнителем Программы 13 «Развитие физической культуры и спорта» с участием в программе также Министерств здравоохранения, связи, образования, внутренних дел и регионального развития. Каждая программа включает несколько подпрограмм; в случае Программы 13 их четыре: (i) Развитие физической культуры и массового спорта; (ii) Развитие спорта высших достижений; (iii) Подготовка и проведение чемпионата мира по футболу ФИФА 2018 года и

Кубка конфедераций ФИФА 2017 года; и (iv) Управление развитием отрасли физической культуры и спорта.

51. Программы увязаны с конкретными наборами целевых и контрольных показателей, в целом основанных на конечных результатах. Перед каждой программой поставлена цель, которая в случае Программы 13 заключается в том, чтобы: «создать условия, обеспечивающие возможность гражданам систематически заниматься физической культурой и спортом, повышение конкурентоспособности российского спорта на международной арене, а также успешное проведение крупнейших международных спортивных соревнований в Российской Федерации». В каждой программе есть задачи, целевые индикаторы и ожидаемые конечные результаты реализации в среднесрочной перспективе. К примерам индикаторов Программы 13 относятся: (i) доля граждан, систематически занимающихся физической культурой и спортом; (ii) доля российских спортсменов, ставших призерами Олимпийских игр; (iii) доля спортивных объектов, подлежащих использованию после проведения чемпионата мира по футболу ФИФА 2018 года и Кубка конфедераций ФИФА 2017 года.

52. Министерство, отвечающее за программу, обязано представлять ежегодный отчет о достижении целей программы. Отчет направляется Министерству финансов и Министерству экономического развития, которые объединяют отчеты в единый доклад о результатах деятельности правительства. Документация программ представляется вместе с проектом бюджета, но отчеты о результатах деятельности не подлежат официальному утверждению Думой.

2.4.3. Руководство по бюджету для граждан (базовая практика)

53. Правительство приняло обязательство публиковать гражданский бюджет с 2013 года. На федеральном уровне правительство опубликовало в середине 2013 года примерно 230 слайдов с информацией об основных направлениях налогово-бюджетной политики, финансах сектора государственного управления, основные цифры федерального бюджета и подробную информацию о структуре бюджетных расходов. Это позитивный шаг, но его объем и детализация означают, что он не дает доступного и краткого резюме бюджета для граждан. Правительство также рекомендует региональным и муниципальным органам публиковать свои гражданские бюджеты с изложением: (i) общих характеристик доходов и расходов; (ii) деталей структуры доходов и расходов; (iii) межбюджетных отношений; (iv) любой другой информации, представляющей интерес для местных граждан.

2.4.4. Анализ устойчивости государственных финансов (не выполняется)

54. Долгосрочная бюджетная стратегия Российской Федерации подготавливается, но еще не опубликована. Министерство экономического развития составляет долгосрочные прогнозы для экономики, последний такой прогноз был выпущен в декабре 2012 года. Этот документ включает раздел, посвященный разработке основных бюджетных

параметров, но это делается не на основе комплексной оценки ключевых факторов затрат основных программ. Чтобы восполнить этот пробел, Министерство финансов в настоящее время подготавливает доклад о динамике бюджета до 2030 года. В этом документе будет дана более детальная оценка давления на расходы за пределами бюджетного цикла, включая анализ чувствительности государственных финансов к различным макроэкономическим допущениям, которые должны внести ценный вклад в обсуждение структурной политики. При этом срок в пятнадцать лет недостаточен для охвата воздействия демографических изменений и вероятного долгосрочного снижения доходов от нефти или газа на устойчивость бюджета России. Риски для устойчивости государственных финансов России, которые вытекают из этих долгосрочных трендов, более подробно рассматриваются ниже, в разделах 3.2.3 и 3.3.4.

2.5. Доверие к прогнозам и бюджетам

2.5.1. Независимая оценка (базовая практика)

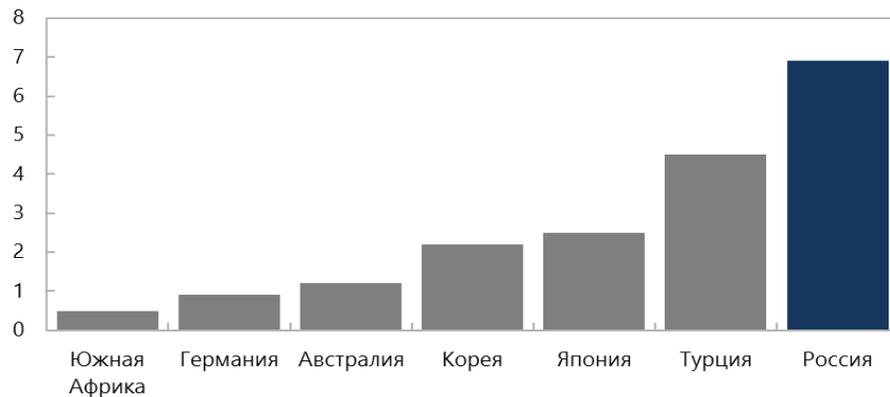
55. При наличии независимой проверки макроэкономических и бюджетных прогнозов в определенной степени, более официальная роль независимых экспертов способствовала бы укреплению доверия и развитию потенциала прогнозирования. Счетной палате поручена оценка проекта бюджета, подготовленного правительством, и она ежегодно выносит свое заключение, включая оценку макроэкономических допущений правительства, в начале октября в качестве вклада в проверку бюджета парламентом. Эта оценка охватывает цену на нефть, ВВП, инфляцию и обменный курс, включая сопоставления с прогнозами коммерческих банков и международных финансовых организаций. Кроме того, Министерство экономического развития привлекает к подготовке макроэкономических прогнозов ряд аналитических центров и научно-исследовательских институтов, таких как группа экспертов по вопросам экономики и Академия наук.

2.5.2. Дополнительный бюджет (надлежащая практика)

56. Изменения в утвержденном законодательством бюджете, которые увеличивают объем расходов или существенно меняют его структуру, требуют принятия внесения изменений в бюджет парламентом. Согласно статьям 212 и 213 Бюджетного кодекса, для внесения изменений в бюджет необходимо их утверждение парламентом и президентом в той же последовательности, что и утверждение годового бюджета. Согласно статье 217, в случае недостаточности ассигнований для выполнения обязательств по социальным пособиям, правительству позволено увеличить бюджет на 5 процентов без представления дополнительного бюджета. Статья 217 также допускает перераспределение между категориями расходов в размере до 10 процентов расходов в ходе исполнения бюджета, предоставляя правительству широкие полномочия на случай непредвиденных событий.

57. Размеры дополнительных бюджетов в прошлом были относительно значительными, хотя в последнее время бюджетные параметры стали более жесткими. Обычно бывает два или три дополнительных бюджета в год, что соответствует практике стран Группы 20-ти. Однако, масштабы увеличения расходов, утвержденного поправками к бюджету в течение года, превосходили увеличение расходов другими странами Группы 20-ти (рис. 2.5). Возможность повышать совокупные расходы без утверждения парламентом и производить расходы сверх утвержденного бюджета использовалась для существенного увеличения расходов сверх первоначально утвержденного бюджета (рис. 2.6). Однако начиная с 2009 года размеры дополнительных бюджетов значительно сократились и увеличение расходов в течение года утверждалось парламентом.

Рисунок 2.5. Средний размер дополнительных бюджетов, 2000–2012 годы
(В процентах утвержденных расходов)



Примечание. Исключая 2009 год. Корея: 2000–2008 годы; Япония: исключая 2008 и 2009 годы, Турция: 2004–2010 годы.

Источники: данные властей, оценки персонала.



2.5.3. Согласование прогнозов (базовая практика)

58. В бюджетной документации предоставляется относительно ограниченный объем информации о причинах зачастую серьезного пересмотра последующих версий прогнозов расходов в среднесрочном бюджете. Правительство уточняет свои прогнозы расходов для нового бюджета и периода планирования каждый год на основе новых обязательств по экономической политике, уточненных макроэкономических и демографических прогнозов и любых изменений в структуре бюджета, произошедших после предыдущего года. При сокращении в последнее время масштабов пересмотра расходов последующих лет, на рис. 2.4 показано, что в среднем расходы на второй год ($t+2$) пересматривались почти на 9 процентов, а расходы на третий год ($t+3$) — на 12 процентов против первоначального бюджета. В пояснительную записку к бюджету входит некоторое освещение воздействия новых мер политики, но без комплексного согласования новых среднесрочных оценок расходов с оценками бюджета предыдущего года, разбивки всех изменений на макроэкономические факторы, объемы и нагрузки, новые дискреционные меры политики и изменения классификации.

2.6. Выводы

59. В целом прогнозирование и составление бюджета соответствуют критериям надлежащей или передовой практики в большинстве сфер, но в нескольких сферах эту практику можно было бы усовершенствовать. В таблице 2.5 приводится краткая

оценка качества бюджетных прогнозов и бюджетной отчетности в сопоставлении со стандартами, установленными в проекте Кодекса прозрачности в налогово-бюджетной сфере от июля 2013 года, а также с относительной важностью каждой сферы. В этой оценке выделяется ряд направлений, по которым можно усовершенствовать прогнозирование и составление бюджета. Они включают следующие:

- всесторонний характер и конкретизация годового бюджета подвергается риску, вытекающему из планируемых внебюджетных расходов и увеличения доли засекреченных расходов;
- отсутствие единого доклада о стратегии налогово-бюджетной политики, который служил бы основой подготовки бюджета; не публикуется какая-либо независимая оценка доверия к макрофискальным прогнозам и не производится детальное согласование зачастую существенных изменений в среднесрочных планах расходов;
- долгосрочные прогнозы по налогово-бюджетной сфере составляются с горизонтом прогнозирования, не превышающим 16 лет, и не рассматривают бюджетные последствия альтернативных демографических сценариев или сценариев добычи нефти.

Глава IV включает ряд рекомендаций по совершенствованию прогнозирования и составления бюджета для предоставления более всесторонней и заслуживающей доверия картины краткосрочных, среднесрочных и долгосрочных бюджетных перспектив.

Таблица 2.5. Россия: резюме оценки прогнозирования и составления бюджета*

Принцип		Оценка	Степень важности**	Рек.
1.1	Целостность	Надлежащая: бюджетная документация имеет всесторонний характер, но не включает некоторые органы центрального правительства.	Средняя: планируется внебюджетное кредитование из ФНБ в размере до 0,7 процентов ВВП.	5
1.2	Составление бюджета на валовой основе	Базовая: доходы и расходы преимущественно на валовой основе, за исключением некоторых удерживаемых доходов в виде платы и сборов. Растущая часть бюджета не конкретизируется.	Высокая: доля засекреченного бюджета возрастет до 25% в 2016 году.	5
1.3	Макроэкон. прогноз	Передовая: правительство издает три комплексных макроэкономических прогноза в год, включая один в составе бюджетной документации.	Низкая: погрешность среднесрочного прогноза ВВП равна 0%.	
1.4	Среднеср. бюджет	Передовая: бюджетная документация включает среднесрочные оценки доходов, расходов и финансирования по экономическим категориям и по министерствам и программам.	Высокая: погрешность прогноза расходов на три года вперед составляла 13% в последние 4 года.	6
2.1	Доклад о стратегии налогово-бюджетной политики	Надлежащая: в основных направлениях налогово-бюджетной политики указаны основные макроэкономические и бюджетные параметры.	Средняя: должен представляться комплексный доклад о стратегии налогово-бюджетной политики для подтверждения соблюдения бюджетного правила.	6
2.2	Представл. бюджета	Передовая: бюджет представляется в законодательные органы за 3 месяца до начала финансового года.	Низкая: для обсуждения бюджета предоставляется 2 месяца.	
2.3	Утверждение бюджета	Передовая: бюджет утверждается примерно за 1 месяц до начала финансового года.	Низкая: бюджет своевременно утверждался в течение последних 10 лет.	
3.1	Бюджетное законодательство	Передовая: комплексная правовая основа налогово-бюджетной политики, составления, исполнения, учета и аудита бюджета.	Низкая: Бюджетный кодекс постоянно обновляется для решения возникающих задач.	
3.2	Правовая основа доходов	Надлежащая: налоговое законодательство полностью охвачено Налоговым кодексом. Решения налогового органа могут оспариваться.	Низкая: налоговое законодательство имеет всесторонний характер и коэффициент его соблюдения высок	
4.1	Цели налогово-бюджетной политики	Надлежащая: среднесрочное бюджетное правило действует, но носит обязательный характер только в отношении планирования и подготовки бюджета.	Средняя: правило введено в 2013 году, относительно не испытано.	
4.2	Информация о результатах	Передовая: новый комплексный бюджет по программам вводится в 2014 году.	Низкая: в бюджет по программам входят все основные элементы.	
4.3	Гражданский бюджет	Базовая: первый гражданский бюджет выпущен в середине октября. Его форма и содержание будут совершенствоваться впоследствии.	Средняя: бюджет включает более 4000 страниц и свыше 40 приложений.	
4.4	Устойчивость бюджета	Не выполняется: несмотря на подготовку в настоящее время бюджетного прогноза на период до 2030 года, этот документ еще не опубликован.	Высокая: повышение расходов на пенсии до 2050 года приближается к 100 процентам ВВП на основе ЧПС.	8
5.1	Независимая оценка	Базовая: при наличии определенной независимой проверки бюджетов и прогнозов, отсутствует официальное независимое фискальное агентство.	Средняя: для нового бюджетного правила необходимы несмещенные прогнозы.	6
5.2	Дополн. бюджет	Надлежащая: имеются четкие процедуры использования дополн. бюджетов, но при этом право имеет широкие полномочия на перерасходование средств и изменение структуры бюджета.	Высокая: дополнительные бюджеты привели к увеличению совокупных расходов более чем на 5 процентов за период с 2008 по 2012 годы.	6
5.3	Согласов. прогнозов	Базовая: дается качественная характеристика различий между последующими версиями прогнозов правительства.	Высокая: в среднем пересмотр совокупных расходов в среднесрочных планах превышает 10 процентов.	6

* См. глоссарий и условные обозначения на стр. 4 в отношении цветовых обозначений.

** Все данные относятся к 2012 году, если не указано иное.

III. АНАЛИЗ БЮДЖЕТНЫХ РИСКОВ И УПРАВЛЕНИЕ ИМИ

3.0. Введение

60. В данной главе оценивается достаточность методов анализа бюджетных рисков и управления ими согласно проекту Кодекса по обеспечению прозрачности в налогово-бюджетной сфере от июля 2013 года по трем областям:

- i. общие положения о раскрытии макроэкономических и конкретных бюджетных рисков и их анализе;
- ii. риски, связанные с конкретными источниками, такими как государственные активы и обязательства, гарантии, другие открытые финансовые позиции, долгосрочные контракты и производные финансовые инструменты;
- iii. координация принятия бюджетных решений между центральным правительством, системой социального страхования, местными органами управления и государственными компаниями.

61. Хотя низкий уровень государственного долга и большие запасы нефти и газа обеспечивают возможности для адаптации к бюджетным шокам, стоящие перед страной бюджетные риски являются значительными и разнообразными. Темпы роста ВВП и государственные доходы характеризуются достаточно высокой изменчивостью, прежде всего из-за значения нефтегазового сектора, что делает трудным составление прогнозов и разработку политики на среднесрочную перспективу. Крупные государственные предприятия России также представляют собой значительный бюджетный риск, особенно компании с большими балансами, работающие в таких волатильных секторах, как финансовый и топливно-энергетический. Государственные финансы России также испытывают долгосрочное фискальное давление в связи со старением населения и вероятным долгосрочным снижением поступлений от углеводородов.

62. Степень раскрытия информации об этих рисках и активное управление ими различаются. Бюджетный кодекс правительства и бюджетные правила обеспечивают надежные процедуры по управлению рисками, связанными с колебаниями доходов от нефти и газа, государственными гарантиями и субнациональными органами управления. При этом отсутствует опубликованная стратегия преодоления конкретных рисков, связанных с контролируемым государством предприятиями и иными условными обязательствами, такими как страхование депозитов, или вероятных долгосрочных рисков, связанных с расходами, например, растущие затраты на пенсии и здравоохранение или затраты по выводу из эксплуатации ядерных установок. В более общем плане, как показано в таблице 3.1, представление данных о бюджетных рисках является относительно ограниченным и разобщенным, отсутствуют консолидированный отчет о важнейших рисках для государственных финансов России и стратегия правительства для управления ими.

Таблица 3.1. Россия: отдельные виды отчетности, касающиеся бюджетных рисков

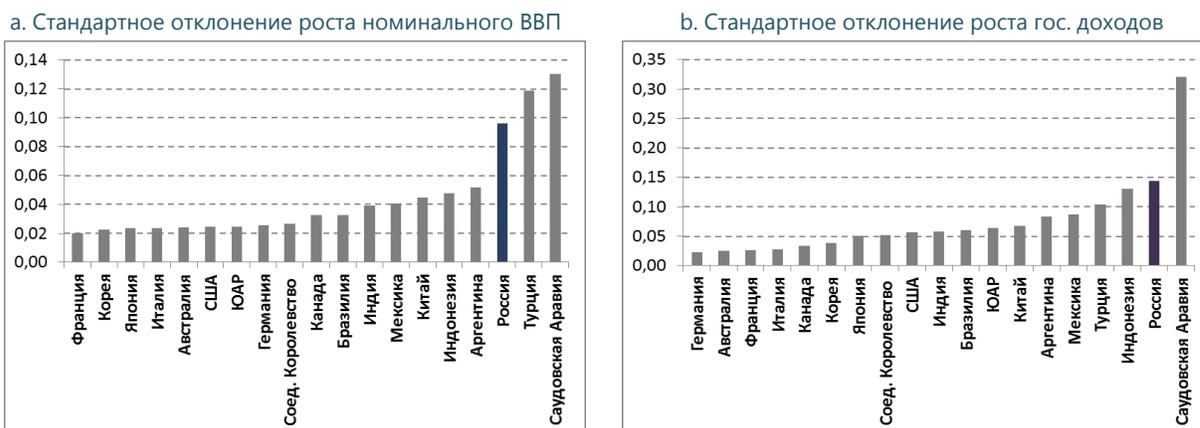
Отчет	Рассматриваемые бюджетные риски	Авторы
Анализ социальных и экономических параметров среднесрочного сценария	Макроэкономические риски, в том числе альтернативные сценарии прогноза	Министерство экономического развития
Отчет об управлении государственным долгом	Управление долгом; государственные гарантии; ограниченная чувствительность бюджетных прогнозов	Министерство финансов
Прогноз долгосрочного социально-экономического развития на период до 2030 года	Долгосрочная динамика социально-экономического развития до 2030 года, в том числе некоторые бюджетные прогнозы до 2020 года	Министерство экономического развития
Отчет о финансовой стабильности	Риски в финансовом секторе	Центральный банк Российской Федерации
Отчет о банковском надзоре	Риски в банковском секторе	Центральный банк Российской Федерации
Годовой отчет	Страхование вкладов	Агентство по страхованию вкладов
Финансовые счета	Активы и обязательства сектора государственного управления	Росстат
Годовые отчеты	Финансы государственных акционерных обществ и некоторых государственных компаний	Различные организации
Долг Российской Федерации	Долг региональных и муниципальных органов управления по регионам	Министерство финансов
Статистика государственных финансов	Доходы и расходы региональных и муниципальных органов управления по регионам	Росстат
Отчеты об исполнении бюджета	Использование резервов на непредвиденные расходы	Федеральное казначейство
Притоки в Резервный фонд и в Фонд национального благосостояния	Доходы от нефти и газа	Федеральное казначейство
Отчет о национальных запасах нефти и газа	Объем запасов нефти и газа	Министерство природных ресурсов и экологии
Статистика государственных финансов	Фонды социального и медицинского страхования, пенсионные фонды	Росстат

3.1. Раскрытие и анализ рисков

3.1.1. Макроэкономические риски (базовая практика)

63. Колебания цен на нефть и газ и объемов экспорта нефти и газа являются важным источником бюджетных рисков. На энергетический сектор приходится примерно одна пятая ВВП, две трети экспорта и около трети доходов сектора государственного управления. С учетом изменчивости мировых цен на энергоносители неудивительно, что рост номинального ВВП России (рис. 3.1a) и рост ее государственных доходов (рис. 3.1b) были одними из самых волатильных в Группе 20-ти за последнее десятилетие. В таблице 3.2 отражена чувствительность бюджетного сальдо России к колебаниям цен на нефть и курса рубля к доллару США. Например, постоянное снижение цены на нефть на 10 долл. США за баррель или повышение курса рубля на 10 процентов, по имеющимся оценкам, приведет к росту дефицита примерно на 1 процент ВВП в 2015 году⁸. Правительство признает эти риски и недавно ввело новую бюджетную основу, разработанную для уменьшения их потенциально проциклического эффекта для налогово-бюджетной политики, который дополнительно рассматривается в главе II.

Рисунок 3.1. Показатели макрофискальных рисков в Группе 20-ти, 2002–2012 годы



Источник: МВФ, база данных «Перспектив развития мировой экономики», октябрь 2013 года.

64. Однако правительство публикует лишь базовый анализ макроэкономических рисков для подкрепления разработки налогово-бюджетной политики. Министерство экономического развития публикует наряду со своим официальным центральным

⁸ Основано на допущении о том, что обменный курс не реагирует на изменения мировых цен на нефть. В таблице 3.2 иллюстрируется оцениваемое воздействие снижения цены на нефть на 10 долл. США за баррель, сопровождаемое снижением курса на 5 процентов. Сокращение доходов частично компенсируется, а дефицит, по оценкам, увеличивается примерно на 0,8 процента ВВП.

прогнозом оптимистический и пессимистический макроэкономические сценарии на основе альтернативных предположений о важнейших переменных, таких как цена на нефть, обменный курс и изменения в мировой экономике. Однако анализ последствий этих альтернативных экономических сценариев для государственных финансов отсутствует. Отчет об управлении государственным долгом Министерства финансов содержит качественный анализ и некоторые наглядные количественные примеры воздействия снижения мировых цен на нефть на государственные доходы, сальдо и долг. Однако он не содержит полного набора количественных параметров альтернативных результатов в бюджетной сфере или бюджетных прогнозов.

Таблица 3.2. Чувствительность доходов, расходов и сальдо, доля ВВП

	2013	2014	2015
Сальдо федерального бюджета			
Прогноз октябрьского выпуска ПРМЭ	-0,7	-0,2	-0,6
Сценарии динамики курса:			
<i>Повышение на 10% в 2014 году</i>		-1,2	-1,5
<i>Снижение на 10% в 2014 году</i>		0,3	-0,5
Сценарии цен на нефть и газ:			
<i>Постоян. сниж. на 10 долл. в 2014 году</i>		-1,3	-1,6
<i>Постоян. повыш. на 10 долл. в 2014 году</i>		1,0	0,3
<i>Постоян. сниж. на 10 долл. и падение курса на 5%</i>		-0,9	-1,4
Федеральные доходы			
Прогноз октябрьского выпуска ПРМЭ	19,1	18,7	18,0
Сценарии динамики курса:			
<i>Повышение на 10% в 2014 году</i>		17,7	17,1
<i>Снижение на 10% в 2014 году</i>		19,7	18,9
Сценарии цен на нефть и газ:			
<i>Постоян. сниж. на 10 долл. в 2014 году</i>		17,6	17,0
<i>Постоян. повыш. на 10 долл. в 2014 году</i>		19,8	19,1
<i>Постоян. сниж. на 10 долл. и падение курса на 5%</i>		18,1	17,4
Федеральные расходы			
Прогноз октябрьского выпуска ПРМЭ	19,7	18,9	18,6
Сценарии динамики курса:			
<i>Повышение на 10% в 2014 году</i>		18,9	18,6
<i>Снижение на 10% в 2014 году</i>		19,5	19,5
Сценарии цен на нефть и газ:			
<i>Постоян. сниж. на 10 долл. в 2014 году</i>		18,9	18,6
<i>Постоян. повыш. на 10 долл. в 2014 году</i>		18,9	18,8
<i>Постоян. сниж. на 10 долл. и падение курса на 5%</i>		18,9	18,8

Источник: расчеты персонала.

3.1.2. Конкретные бюджетные риски (не выполняется)

65. Помимо макроэкономической волатильности, государство подвержено широкому спектру бюджетных рисков, связанными с источниками, которые непросто учесть в макроэкономическом анализе. К числу этих «конкретных» (или «дискретных») бюджетных рисков, некоторые из которых показаны в таблице 3.3, относятся:

- немакроэкономические факторы, которые могут привести к отклонению доходов от прогноза в ту или иную сторону. Примером служит неопределенность относительно использования населением и предприятиями налоговых льгот, которые, как показано в главе I, составляют до 2 процентов ВВП;
- риски, связанные с активами и обязательствами, в том числе с теми, которые в настоящее время не отражаются в балансе. Такие риски включают риски рефинансирования и влияние изменений процентных ставок, обменных курсов и прочих переменных на стоимость принадлежащих государству авуаров активов и обязательств. В России балансы крупных контролируемых государством компаний создают существенный дополнительный пласт рисков в этой области;
- условные обязательства, когда государство может понести в будущем затраты, но их величина и сроки не определены. В некоторых случаях открытая позиция государства может быть количественно определена, например, в России правительство предоставляет государственные гарантии на сумму 1,8 процента ВВП, а также гарантии по механизму страхования вкладов, общий объем застрахованных обязательств которого составлял 15 процентов ВВП;
- долгосрочные или нелимитированные риски, которые труднее оценить количественно. В России они включают в себя затраты по выводу из эксплуатации ядерных установок или затраты на пенсионное обеспечение и здравоохранение стареющего населения.

66. Отчетность по конкретным бюджетным рискам в России в настоящее время является ограниченной и рассредоточенной. Министерство финансов представляет отчеты о явных государственных гарантиях, и эти гарантии включаются в лимиты, установленные в законе о бюджете для долга сектора государственного управления. Однако от министерств и ведомств не требуется указывать в своей отчетности условные обязательства или приводить анализ рисков, связанных с государственными корпорациями, которые они контролируют. Кроме того, не проводится официальный анализ долгосрочных рисков для государственных финансов, создаваемых макроэкономическими и демографическими тенденциями, которые развиваются в более длительный период, чем последующие 15 лет.

Таблица 3.3. Россия: отдельные конкретные бюджетные риски

Конкретный риск	Источник	В млрд руб.	В процентах ВВП
ТЕКУЩИЕ БЮДЖЕТНЫЕ РИСКИ			
Не связанные с депозитами обязательства контролируемых государством финансовых организаций.	Годовая финансовая отчетность; Центральный банк Российской Федерации	18 000	30
Механизм гарантирования вкладов	Годовой отчет Агентства по страхованию вкладов за 2012 год	9 400	15
Государственные гарантии	Отчет об управлении государственным долгом за 2012 год	1 130	1,8
Государственно-частные партнерства	Отчет Инвестиционного фонда России	1 300	2,1
Затраты по выводу из эксплуатации ядерных объектов	Оценка на основе отчетности Соединенного Королевства и Франции	940	1,5
Условные обязательства перед международными организациями	Оценка на основе отчетности Австралии и Новой Зеландии	880	1,4
Стихийные бедствия (общая среднегодовая стоимость ущерба)	Доклад о мировом развитии Всемирного банка, 2014 год.	38	0,06
ДОЛГОСРОЧНЫЕ БЮДЖЕТНЫЕ РИСКИ			
Чистая приведенная стоимость прогнозируемого увеличения затрат на государственные пенсии	Бюджетный вестник МВФ, октябрь 2013 года, оценка до 2050 года	6 100 000	98
Чистая приведенная стоимость прогнозируемого увеличения затрат на здравоохранение	Бюджетный вестник МВФ, октябрь 2013 года, оценка до 2050 года	2 400 000	38

Примечание. Оценки основаны на данных за 2012 год, если не указано иное.

3.1.3. Сопоставимость бюджетной отчетности (базовая практика)

67. Бюджетная отчетность, публикуемая различными национальными учреждениями, не является полностью сопоставимой. Росстат составляет статистику национальных счетов по сектору государственного управления согласно методологии Системы национальных счетов. В принципе, национальные счета и статистическая отчетность, составляемая Федеральным казначейством, применяющим методологию РСГФ 2001 года, должны давать то же самое бюджетное сальдо. Однако, как указывается в

главе I, результаты не соответствуют друг другу, и в последние годы различия достигают 1,8 процента ВВП и вызваны различными методами учета, непоследовательным охватом секторов и другими неустановленными причинами. Достоверность данных также снижается из-за недостатка открытых метаданных с пояснением источников и методов, используемых для составления статистики и согласования различающихся данных.

68. Непоследовательность бюджетной отчетности также вызывается различными подходами к учету начисленных налогов и ссуд. Налоговые доходы учитываются на счетах и в статистике на основе оценочных обязательств, а не начисленных доходов, что уменьшает сопоставимость заложенных в бюджет и фактических объемов собранных налогов. Кроме того, в бюджеты заранее не включается резерв на вероятные невыплаты по целевым кредитам компаниям и населению, которые, по оценкам, составляют 2,3 трлн руб. (4,0 процента ВВП).

3.2. Управление рисками

3.2.1. Резервы в бюджете на непредвиденные обстоятельства (передовая практика)

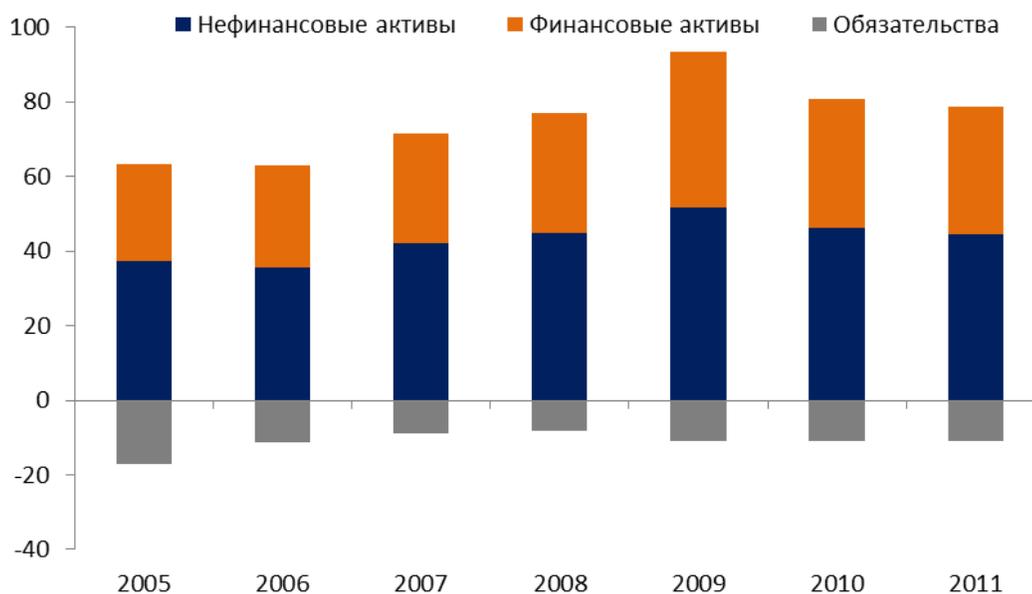
69. Бюджет России содержит резервы на непредвиденные обстоятельства, критерии доступа к ним публикуются, и составляются квартальные отчеты об использовании этих резервов. Общий резервный фонд правительства не может превышать 3 процента общего объема расходов бюджета (статья 81 Бюджетного кодекса). Большая часть этой суммы направляется в чрезвычайный резервный фонд, который используется для финансирования затрат, связанных со стихийными бедствиями, как на федеральном, так и на региональном уровнях. Меньшая сумма выделяется в качестве общего резерва для финансирования различных категорий неплановых государственных расходов. Кроме того, есть резервный фонд Президента, который ограничивается 1 процентом совокупных расходов бюджета (статья 82 Бюджетного кодекса) и который может использоваться для неплановых расходов по инициативе Президента.

70. Критерии доступа к этим двум фондам изложены в нормативных актах, и для использования фондов требуется согласие Министра финансов. В течение года сведения о расходах сообщаются парламенту Министерством финансов ежеквартально и ежегодно подвергаются проверке Счетной палатой. Несмотря на сравнительно существенные резервы на непредвиденные обстоятельства, как показано в главе II, в каждом году из последних десяти лет наблюдается значительное превышение расходов относительно первоначально утвержденного бюджета, при этом окончательные федеральные расходы в последние 12 лет превышали первоначально утвержденные парламентом в среднем более чем на 5 процентов.

3.2.2 Управление активами и обязательствами (базовая практика)

71. Правительство составляет оценки баланса сектора государственного управления, которые включают большинство обычных активов и обязательств. Оно указывает обязательства в объеме примерно 11 процентов ВВП в 2012 году, тогда как финансовые и нефинансовые активы составляли 80 процентов ВВП (рис. 3.2), хотя, как указывается в главе I, стоимость этих активов, скорее всего, существенно занижена. Однако официальный баланс не раскрывает долгосрочные обязательства, связанные с управляемыми государством пенсионными фондами, растущие обязательства в рамках ГЧП, какие-либо активы или обязательства крупного корпоративного сектора России или какие-либо запасы нефти и газа в недрах (таблица 3.4).

Рисунок 3.2. Россия: активы и обязательства сектора государственного управления
(В процентах ВВП)



Источник: Статистика государственных финансов.

Таблица 3.4. Россия: отдельные другие активы и обязательства, не указанные в отчетности, 2012 год

	В млрд руб.	В проц. ВВП
Активы		
Ресурсы недр (запасы нефти и газа)	125,198	200
Государственные корпорации	88,891	142
Государственно-частные партнерства	1,252	2
Договорные обязательства		
Пенсии госслужащим	1,878	3
Государственные корпорации	88,891	142
Государственно-частные партнерства	1,252	2
Прочие обязательства		
Накопленные к 2012 году права на гос. пенсии	176,529	282

Примечание. Оценка обязательств ГЧП основана на ограниченной имеющейся информации по всем проектам, финансируемым Инвестиционным фондом России. Общий объем ГЧП, включая финансируемые субнациональными органами государственного управления, вероятно, выше, чем указано. В оценке пенсионных обязательств использована методология Бюджетного вестника МВФ на основе текущей пенсионной политики. В настоящее время Думой рассматриваются новые пенсионные предложения, в случае принятия которых может измениться размер обязательств. Источники: Отчет об управлении государственным долгом 2012 года; финансовая отчетность; расчеты персонала МВФ.

72. Заимствование на федеральном и субнациональном уровнях санкционировано законом, а Государственная стратегия управления долгом изложена в Отчете об управлении государственным долгом (ОУГД) Министерства финансов. В законе о бюджете устанавливаются лимиты по внутреннему и внешнему долгу, а также для программ внутреннего и внешнего заимствования на следующий год и последующий двухлетний плановый период. ОУГД, который обычно публикуется ежегодно, содержит анализ внутренних и внешних обязательств федерального правительства, а также государственных гарантий и субнационального долга. ОУГД включает некоторый анализ рисков, связанных с обязательствами государства, хотя этот анализ в основном имеет качественный характер. Минфин также публикует месячные и квартальные данные о внутреннем и внешнем долге и гарантиях наряду с информацией о долге региональных и муниципальных органов управления, агрегированную по регионам.

73. Вместе с тем о финансовых активах государства публикуется более ограниченная информация, и не публикуется анализ рисков, связанных с этими активами. Операции по приобретению и выбытию финансовых активов государства регулируются Бюджетным кодексом и утверждаются в рамках ежегодного бюджетного процесса. Однако об объеме финансовых активов и связанных с ними рисках имеется ограниченная информация. Федеральное агентство по управлению государственным

имуществом сейчас в процессе составления онлайн-реестра принадлежащих государству или находящихся под его контролем предприятий, но этот реестр пока не является доступным для общественности. Министерство финансов публикует информацию о величине и авуарах своих фондов благосостояния (Резервного фонда и Фонда национального благосостояния), но и в этом случае не приводит никакого анализа рисков, связанных с инвестиционной стратегией.

3.2.3. Природные ресурсы (базовая практика)

74. Добыча нефти и газа является важным источником доходов для правительства России, и на ее долю приходится около одной трети доходов сектора государственного управления, но она также создает значительные бюджетные риски.

В разделе 3.1 рассматривается, как изменчивость цен на энергоресурсы сказывается на среднесрочных бюджетных прогнозах. Зависимость от таких ограниченных по объему природных ресурсов, как нефть и газ, также приводит к увеличению долгосрочных рисков для устойчивости. По мере истощения запасов нефти и газа России со временем необходимо будет изыскивать альтернативные источники дохода или снижать уровень государственных расходов.

75. В настоящее время правительство публикует мало информации об общей стоимости ресурсов недр и долгосрочных тенденциях поступлений от углеводородов.

Министерство финансов регулярно публикует данные о результатах исполнения бюджета и среднесрочный прогноз налоговых доходов от нефтегазового сектора. Министерство природных ресурсов и экологии в 2013 году впервые выпустило оценки объема извлекаемых запасов и планирует это делать ежегодно. Однако в настоящее время нет официальных оценочных данных о бюджетной стоимости этих запасов. Министерство экономического развития составило прогнозы доходов от нефти и газа при альтернативных сценариях цен, но сейчас они охватывают период лишь до 2020 года.

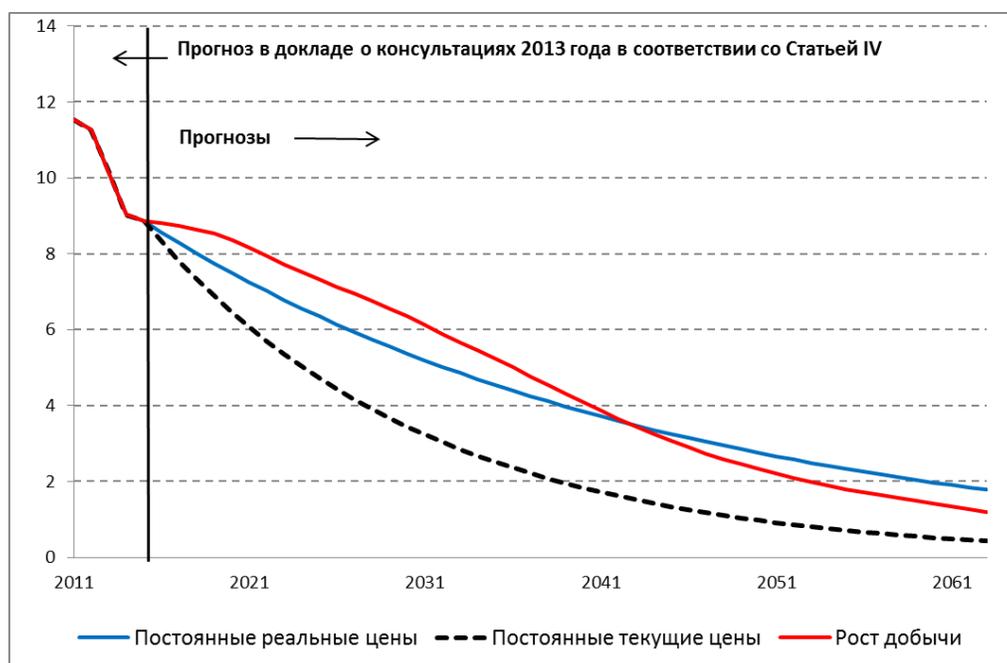
76. В расчетах персонала МВФ чистая приведенная стоимость государственных доходов от нефтегазовых ресурсов недр оценивается примерно в 200 процентов ВВП.

Оценка основана на среднем уровне между оценками, составленными согласно альтернативным показателям объема российских запасов нефти и газа. При использовании опубликованных правительством в июле 2013 года данных о совокупных разведанных, оценочных и предполагаемых запасах нефти и газа России, чистая приведенная стоимость оценивается примерно в 230 процентов ВВП. Если используется лишь та часть запасов, которая является подтвержденной, то чистая приведенная стоимость снижается приблизительно до 170 процентов ВВП.

77. Иллюстративные прогнозы на пятьдесят лет указывают на то, что в рамках ряда сценариев динамики цен и добычи, доходы от этих запасов нефти и газа относительно ВВП, скорее всего, будут снижаться. Как показано на рис. 3.3. за пятьдесят лет прогнозируется сокращение поступлений от нефти и газа с 9 процентов ВВП до

приблизительно 2 процентов ВВП при сценарии «постоянных в реальном выражении цен», согласно которому цены на нефть и газ будут расти в соответствии с общим уровнем российской инфляции, а годовой объем производства остается неизменным за период прогноза. Если предположить, что в период прогноза цены останутся на текущих уровнях, то к 2063 году доходы падают примерно до 0,5 процента ВВП. При сценарии «роста добычи», когда предполагается, что производство в среднесрочной перспективе вырастет в соответствии с прогнозами правительства, поступления в ближайшие 10 лет вырастут, а затем сократятся более резкими темпами. Хотя такие оценки неизбежно сопряжены с большой неопределенностью, такой вид анализа особенно важен с учетом демографических тенденций, которые рассматриваются в разделе 3.3.4 ниже и которые в долгосрочной перспективе, скорее всего, создадут дополнительные потребности в расходах государственного сектора на пенсионное обеспечение и здравоохранение.

Рисунок 3.3. Россия: доходы от нефти и газа при альтернативных долгосрочных сценариях
(В процентах ВВП)



Источник: МВФ, Доклад персонала по консультациям с Российской Федерацией в соответствии со Статьей IV, 2013 год; оценки персонала МВФ.

3.2.4. Производные финансовые инструменты (передовая практика)

78. Правительство не использует производные финансовые инструменты напрямую. Однако правительство контролирует несколько крупных банков и энергетических компаний, которые обычно широко пользуются производными инструментами.

3.2.5. Гарантии (надлежащая практика)

79. Правительство сообщает о годовых потоках и сумме непогашенных гарантий государства в своем Отчете об управлении государственным долгом (ОУГД). В ОУГД за 2012 год прогнозировалось, что сумма непогашенных гарантий будет расти быстрее, чем долг государства, с 472 млрд руб. (1,0 процента ВВП) в 2010 году до 2,7 трлн руб. в 2013 году (3,3 процента ВВП) (рис. 3.4а). В ОУГД также приводится разбивка новых гарантий по секторам. В 2012 году основная часть новых гарантий предоставлялась для иностранных кредитов для экспорта и инвестиций, обязательств оборонной промышленности и внутренних инвестиционных проектов (рис. 3.4б). Однако в ОУГД проводится, главным образом, обсуждение качественных аспектов рисков, связанных с этими гарантиями, и вероятности их предъявления.



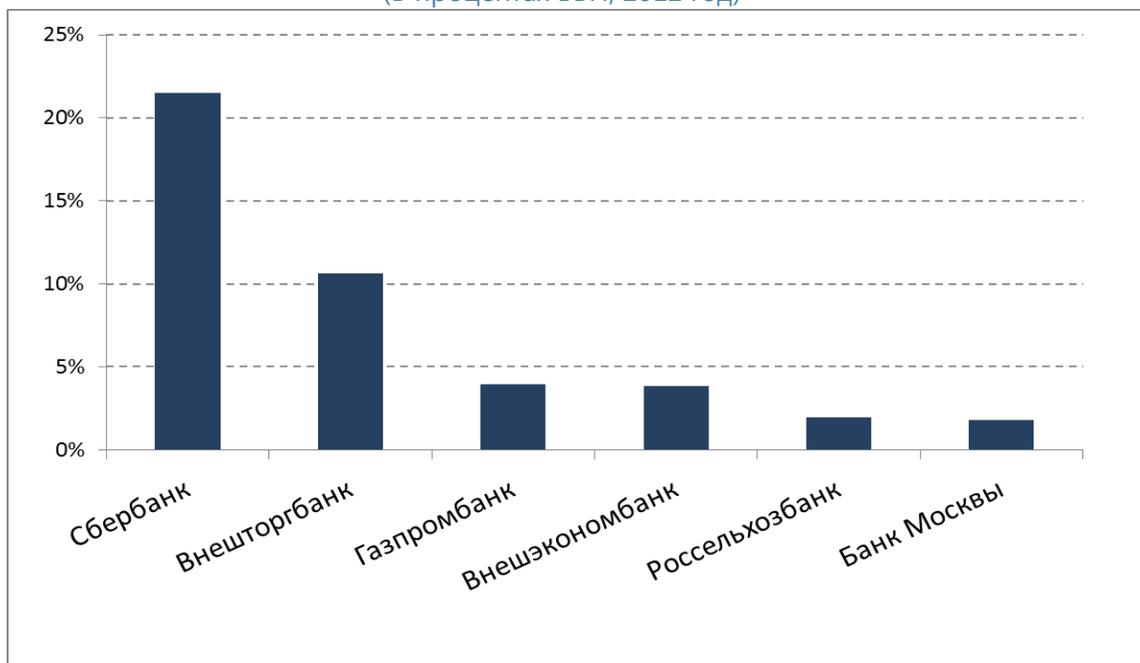
80. Действуют механизмы контроля, ограничивающие максимальную сумму новых гарантий, которые могут предоставляться ежегодно федеральными и субнациональными органами управления. Согласно Бюджетному кодексу (статья 116), только министр финансов может выдавать гарантии от имени Правительства Российской Федерации. Стоимость этих гарантий включается в правительственную оценку государственного долга, общая сумма которого не должна превышать максимальную величину, установленную законом. Однако эти механизмы контроля не полностью ограничивают бюджетные риски для государства, связанные с гарантиями. Есть виды гарантий, которые не подпадают под этот контроль, например, финансовые гарантии, в том числе официальное страхование вкладов (15 процентов ВВП), которое рассматривается в разделе 3.2.5, гарантии минимальных доходов в рамках контрактов ГЧП, как отмечалось в разделе 3.2.6, и гарантии, предоставленные государственными компаниями, которые не являются объектом мониторинга или контроля со стороны федерального правительства.

3.2.6. Фактические риски в финансовом секторе (базовая практика)

81. У государства есть значительные прямые фактические риски в финансовом секторе в силу того, что ему принадлежит контрольный пакет акций нескольких крупнейших банков России. По оценкам Центрального банка РФ, контролируемые государством банки в начале 2013 года обладали 50,4 процента совокупных банковских активов против приблизительно 35 процентов в 2000 году. На контролируемые государством банки приходилось 53,8 процента ссуд нефинансовым корпорациям в России. На рис. 3.5 показаны неконсолидированные обязательства пяти крупнейших контролируемых государством банков (из которых приблизительно одну треть составляют депозиты домохозяйств), которые в сумме составляли примерно 44 процента ВВП. Российские банки также имеют низкие показатели отношения капитала к активам по сравнению с другими странами Группы 20-ти (рис. 3.6), что означает, что эти банки относительно более уязвимы в случае шоков в макроэкономике или финансовом секторе.

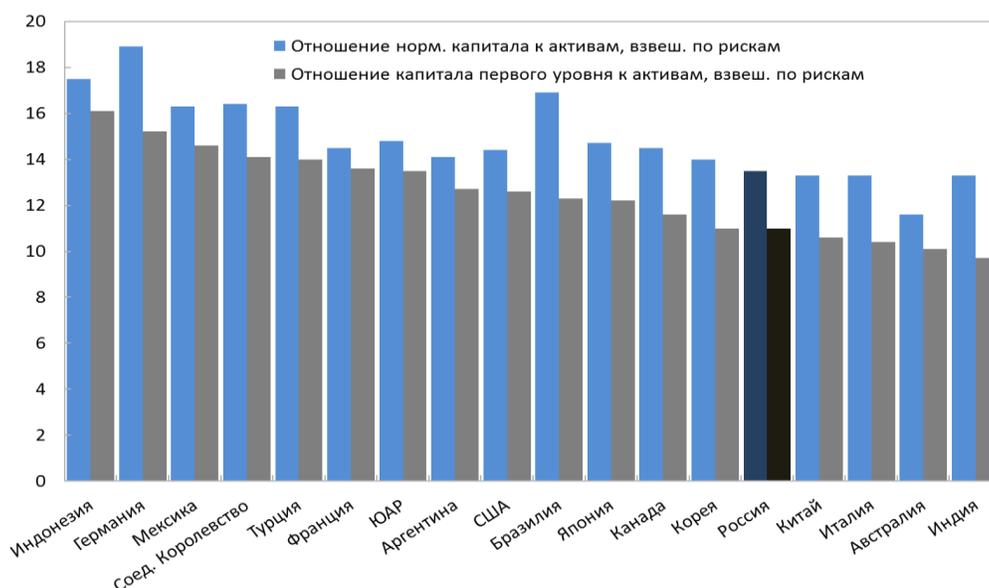
Рисунок 3.5. Совокупные обязательства контролируемых государством российских банков

(В процентах ВВП, 2012 год)



Источник: Источники: годовая финансовая отчетность; расчеты персонала.

Рисунок 3.6. Коэффициенты нормативного капитала в странах Группы 20-ти, 2012/2013 год



Источник: Показатели финансовой устойчивости МВФ, 2012/2013 год.

82. Официальная система страхования вкладов финансируется за счет взносов финансового сектора, но гарантируется государством. Она обеспечивает страхование вкладов в отвечающих установленным требованиям банках в размере до 700 000 рублей. В конце 2012 года Агентство по страхованию вкладов оценивало свою общую страховую ответственность в 9,4 трлн руб. (15 процентов ВВП), что представляет собой условное обязательство для государства. Агентство по страхованию вкладов представляет в своем годовом отчете детализированную финансовую информацию и выделяет любые средства, которые оно получает от федерального бюджета.

83. Фактические риски государства в финансовом секторе не оцениваются на систематической основе. Центральный банк составляет два раза в год отчеты о банковском надзоре и оценки финансовой стабильности, которые содержат комплексную оценку рисков банковской системы и финансового сектора, а также сведения о величине и характеристиках контролируемого государством сектора. Однако оценка рисков в этих отчетах сосредоточена на финансовом секторе в целом и не выделяет риски, которым подвержены находящиеся под контролем государства банки индивидуально или в качестве группы. Центральный банк проводит стресс-тесты банков и в этом году был наделен полномочиями требовать повышения норм достаточности капитала в соответствии с системой «Базель III». Однако правительство не проводит какого-либо регулярного анализа совокупной открытой бюджетной позиции в финансовом секторе, и связанных с ней рисков.

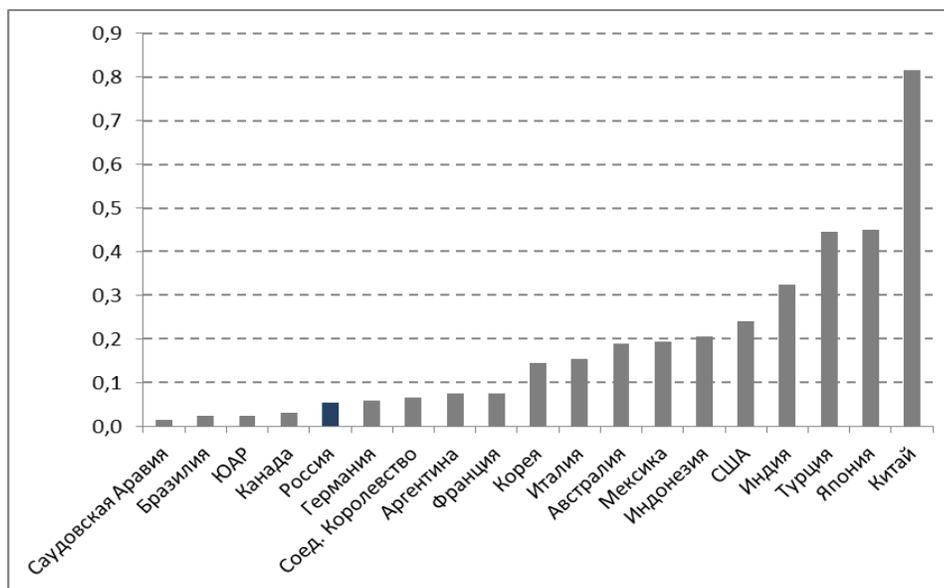
3.2.7. Крупные и многолетние контракты (не выполняется)

84. Правительство не предоставляет всестороннего отчета о своих обязательствах в рамках ГЧП и других крупных и многолетних контрактов. Правительство России активно содействует использованию ГЧП в ряде отраслей, в том числе на транспорте и в жилищно-коммунальном хозяйстве. Хотя в настоящее время многие проекты действуют в рамках региональных законов о ГЧП или основы, обеспечиваемой федеральным законом 2005 года, ожидается, что к концу текущего года Думой будет принят новый закон о ГЧП. Принадлежащий государству Российский фонд инвестиций осуществляет финансирование крупных федеральных проектов ГЧП. К 2012 году он финансировал проекты общей стоимостью 1,3 трлн руб. (2 процента ВВП). Эта общая сумма не включает многие проекты, финансируемые на субнациональном уровне. Предполагается, что количество и сумма проектов в предстоящие годы будут быстро расти, что подчеркивает потребность улучшения отчетности и анализа, касающихся бюджетных рисков государства.

3.2.8. Экологические риски (базовая практика)

85. Как указывалось в разделе 3.2.1, правительство выделяет чрезвычайные резервы в объеме до 3 процентов бюджета на непредвиденные расходы для предоставления финансовой помощи после стихийных бедствий. Сведения об использовании этого фонда сообщаются в течение года, но правительство не обеспечивает перспективного анализа потенциальных масштабов рисков, создаваемых экологическими и стихийными бедствиями. Такой анализ исходит из средних издержек прошлых экологических и стихийных бедствий для государства. Средняя годовая стоимость ущерба от стихийных бедствий в России в период с 1993 г. по 2012 г. составляла 0,06 процента ВВП, что является относительно низкой величиной по сравнению со средним показателем в 0,19 процента ВВП для Группы 20-ти (рис. 3.7). Однако в последние два года Россия подвергалась опустошительным наводнениям на юге и востоке страны. Резервный фонд, выделенный на чрезвычайные ситуации, использовался для оказания помощи в объеме примерно 8 млрд руб. (0,01 процента ВВП) после наводнений на юге России. Правительство недавно объявило, что выделит 12 млрд руб. (0,02 процента ВВП) для борьбы с наводнениями, от которых сейчас страдают на востоке страны.

Рисунок 3.7. Средние годовые издержки от стихийных бедствий в странах Группы 20-ти
(В процентах ВВП, 1993–2012 гг.)



Источник: Всемирный банк, «Доклад о мировом развитии», 2014 год.

3.3. Бюджетная координация

3.3.1. Субнациональные органы управления (передовая практика)

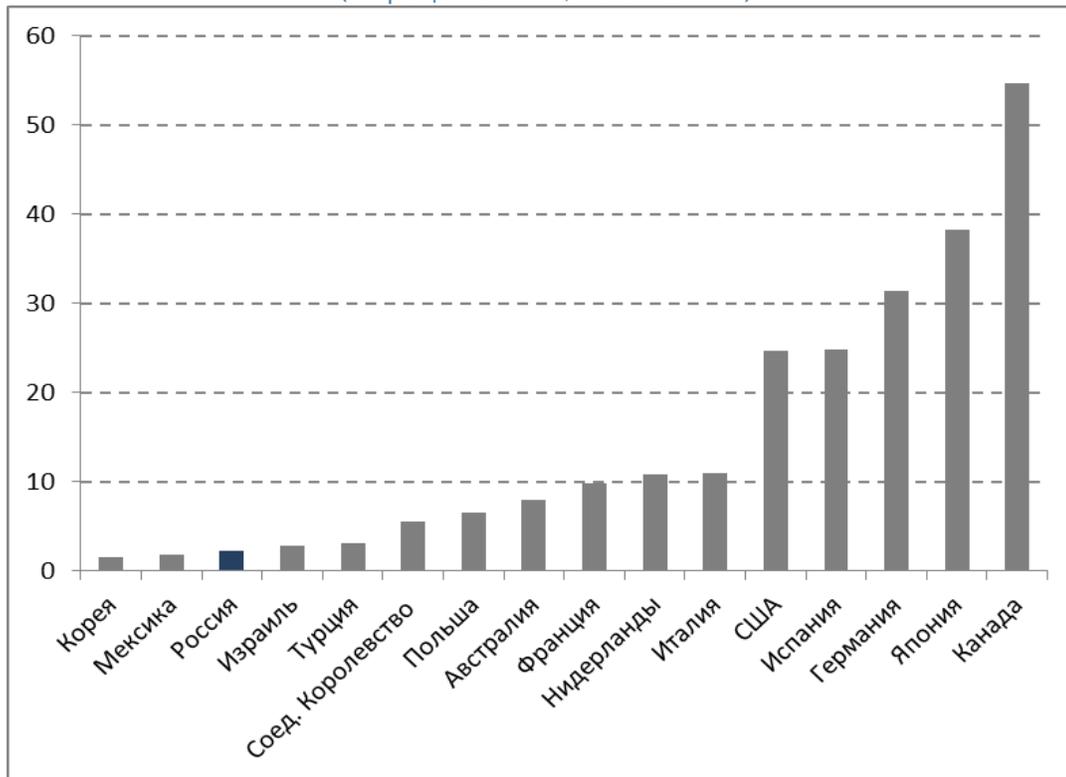
86. На агрегированном уровне заимствования и долг субнациональных органов управления, по-видимому, не сопряжены со значительным бюджетным риском.

Министерство финансов ожидает, что заимствование субнациональных органов в среднесрочной перспективе вырастет, но общий уровень долга относительно небольшой и составляет в 2012 году примерно 2 процента ВВП (рис. 3.8). Министерство финансов сообщает о том, что в 2012 году на межбюджетные кредиты приходилось 37 процентов совокупного субнационального долга. Бюджетная автономия субнациональных органов ограничена, поскольку большинство полномочий по мобилизации доходов сосредоточено на федеральном уровне.

87. Федеральное правительство четко ограничивает заимствования и долг субнациональных органов управления. Долг ограничивается лимитом равным годовым доходам бюджета субнационального органа за вычетом федеральных грантов. Годовое заимствование ограничено 15 процентами доходов за вычетом федеральных грантов для регионов и 10 процентами для муниципальных органов (статья 91 Бюджетного кодекса). Кроме того, расходы на обслуживание долга не должны превышать 15 процентов расходов за вычетом грантов. Более жесткие ограничения устанавливаются для региональных и муниципальных органов, которые в большей мере полагаются на федеральные гранты.

Например, если гранты превысили 60 процентов собственных поступлений региона в течение двух из последних трех лет, то лимит долга снижается до 50 процентов доходов, годовое заимствование ограничивается 10 процентами доходов за вычетом федеральных грантов, и от региона требуется принять меры для мобилизации местных доходов и рационализации расходов. Соблюдение этих лимитов контролируется Министерством финансов, а любые нарушения могут привести к финансовым санкциям (статья 168 Бюджетного кодекса) и введению реформ методов внутреннего управления финансами, которые оцениваются на скользящей основе.

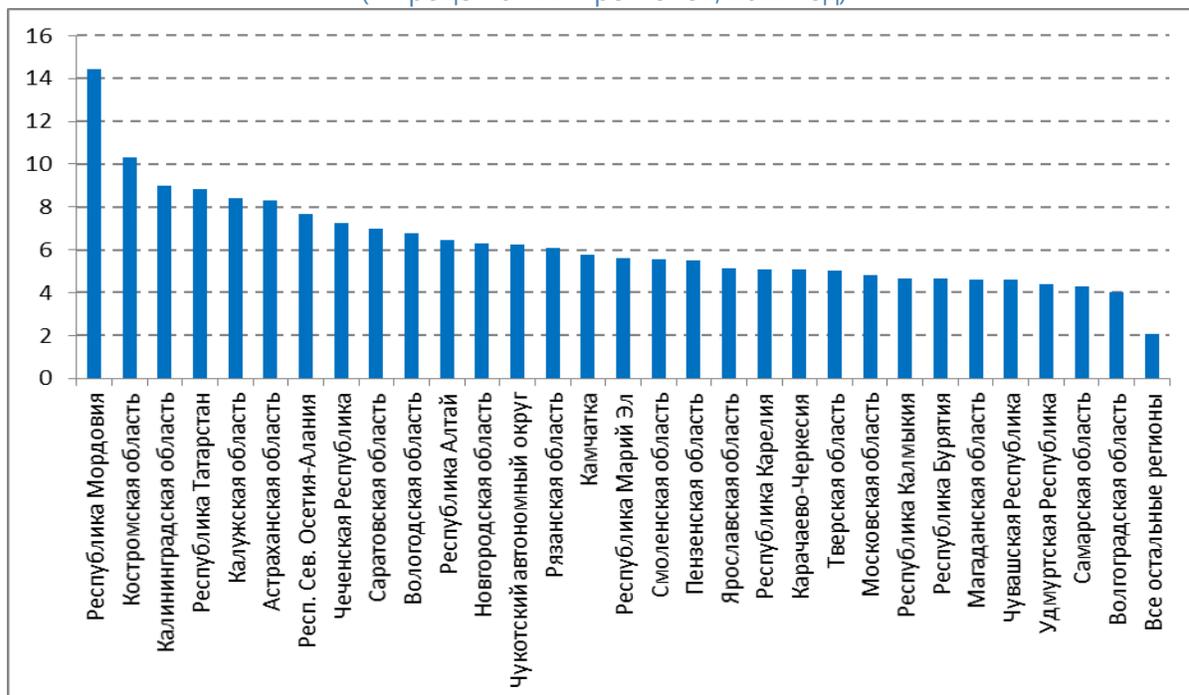
Рисунок 3.8. Субнациональные обязательства в отдельных странах
(В процентах ВВП, 2010-2011 гг.)



Источник: ОЭСР; расчеты персонала.

Рисунок 3.9. Долг российских региональных и муниципальных органов государственного управления

(В процентах ВВП регионов, 2011 год)



Источник: Всемирный банк, «Доклад о мировом развитии», 2014 год.

88. Данные о долге региональных и муниципальных органов публикуются Министерством финансов ежемесячно в агрегированной форме по регионам (рис. 3.9). Федеральное казначейство публикует ежемесячные данные об исполнении бюджета, в том числе о консолидированных поступлениях и расходах субнациональных органов управления. От отдельных региональных и муниципальных органов требуется публиковать финансовую информацию, которая соответствует национальным стандартам, как минимум ежегодно. Но как отмечается в следующем разделе, о государственных компаниях в собственности субнациональных органов и рисках, связанных с этими активами, имеется ограниченная информация.

3.3.2. Государственные корпорации (базовая практика)

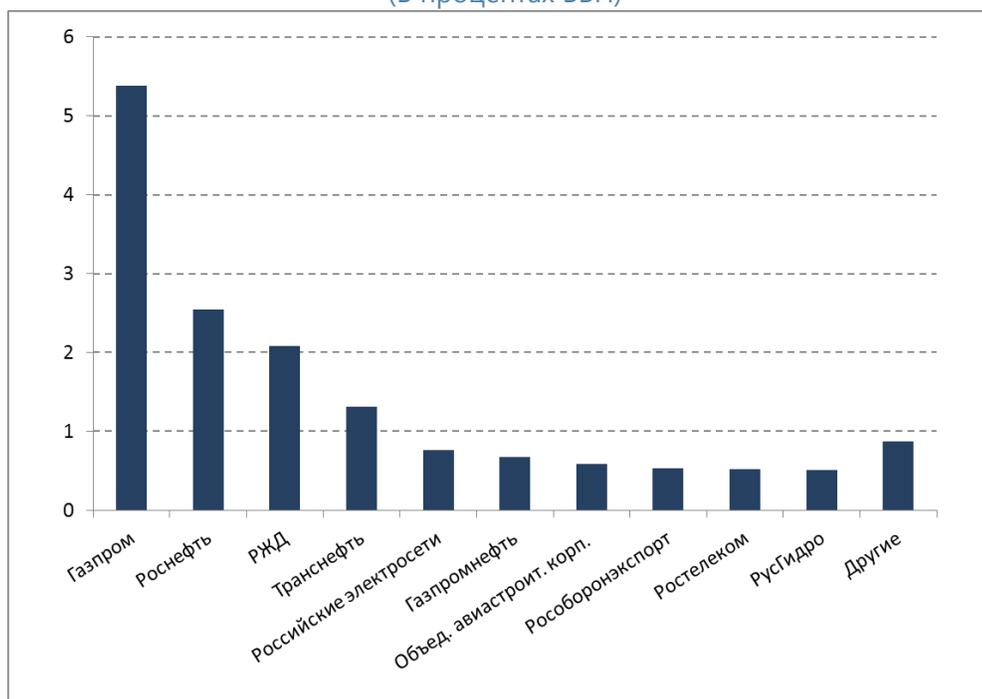
89. В настоящее время правительство предоставляет ограниченную финансовую информацию или анализ рисков, связанных с крупным и сложным сектором государственных компаний. Бюджет включает информацию по прямым трансфертам между правительством и государственными компаниями, а Федеральное агентство по управлению государственным имуществом сейчас находится в процессе составления публичного реестра государственных компаний. Правительство также публикует трехлетнюю стратегию приватизации, которая содержит финансовую информацию о предприятиях, подготавливаемых к продаже или отчуждению. Однако в настоящее время

нет информации или анализа, касающихся общих масштабов и структуры сектора государственных корпораций, финансовых результатов, уровня не прямой государственной поддержки, или рисков, которые эти корпорации создают для государства.

90. В России насчитывается свыше 30 000 государственных корпораций, которые подразделяются на три широкие категории в зависимости от их юридической формы и требований к финансовой отчетности.

- Правительство участвует в более чем 8000 акционерных обществах. От открытых акционерных обществ требуется публиковать финансовую отчетность, проверенную аудиторами, что делает возможной оценку условных обязательств для государства, связанных с этими компаниями. На рис. 3.5 выше показано, что общая сумма неконсолидированных обязательств шести крупнейших контролируемых государством финансовых корпораций в форме акционерных обществ составляет около 45 процентов ВВП. Восемнадцать крупнейших контролируемых государством нефинансовых акционерных предприятий имеют общий объем обязательств примерно в 17 процентов ВВП (рис. 3.10).
- Кроме того, имеется свыше 22 000 унитарных или казенных предприятий, которые представляют собой особые организационно-правовые формы для коммерческих структур, которые полностью принадлежат государству и наделяются государственным имуществом для использования при выполнении своих функций. От них в явной форме не требуется публичного раскрытия финансовой информации. Такие предприятия могут получать субсидии из бюджета, которые в 2012 составили 27,8 млрд руб. или 0,2 процента расходов. Эти предприятия работают на всех уровнях государственного управления, в их число входят крупные федеральные сетевые предприятия, такие как «Почта России» и Телевидение и радио России, а также крупные региональные и муниципальные предприятия транспорта, такие как Московский метрополитен, наряду с более ориентированными на коммерческий результат предприятиями в строительстве и обрабатывающей промышленности. Многие из этих предприятий тесно связаны с отраслевыми министерствами и ведомствами и действуют на сектора государственного управления.
- Приблизительно 300 государственных корпораций было создано согласно конкретным законодательным актам, которые предусматривают передачу этим структурам государственных активов, но без какой-либо ответственности за их финансовые обязательства. Согласно юридическому определению они являются некоммерческими организациями, но их деятельность связана с реализацией государственной политики. Эти государственные корпорации, которые включают Агентство по страхованию вкладов, Внешэкономбанк, Российские автомобильные дороги и «Олимпстрой», не обязаны публиковать свою финансовую отчетность, хотя несколько корпораций начали это делать.

Рисунок 3.10. Обязательства 18 крупнейших государственных нефинансовых акционерных обществ, 2012 год
(В процентах ВВП)



Источник: Оценки персонала, основанные на годовых отчетах 18 крупнейших государственных нефинансовых акционерных обществ.

91. Величина сектора государственных компаний и непрозрачность его финансовых показателей создают значительные бюджетные риски для государства.

Отклонения в доходах и расходах государственных компаний от бюджетных планов могут быть источниками изменчивости результатов в бюджетной сфере. Изменения в стоимости активов и обязательств государственных компаний также создают бюджетные риски с учетом явного и неявного обязательства государства оказывать финансовую поддержку государственным предприятиям, которые испытывают финансовые затруднения. На рис. 3.11 показано, что доля субсидий государственным компаниям и приобретения инструментов участия в капитале государственных и частных корпораций в расходах сектора государственного управления в последние годы растет, особенно из-за последней категории расходов.

Рисунок 3.11. Приобретение участия в капитале и субсидии
(В процентах расходов сектора государственного управления)



Источник: Статистика государственных финансов МВФ.

3.3.3. Квазифискальная деятельность (не выполняется)

92. Правительство не публикует какой-либо информации о квазифискальной деятельности государственных компаний. Квазифискальная деятельность обычно принимает три формы: (i) взимание за товары и услуги цен ниже рыночных; (ii) предоставление некоммерческих услуг, которые в противном случае предоставляло бы государство; и (iii) терпимость к неплатежам потребителей и фирм. Такая деятельность приводит к снижению прибыли государственных компаний и, следовательно, налогов и/или дивидендов, выплачиваемых ими государству, и скрывает подлинные масштабы государственной деятельности в экономике.

93. Поставки Газпромом энергоносителей внутренним потребителям и странам бывшего Советского Союза (БСС) по ценам ниже долгосрочных предельных издержек производства были значительным источником квазифискальной деятельности, хотя величина этой субсидии, по всей вероятности, в последние годы резко упала, поскольку правительство повысило регулируемые цены на нефть, газ и энергоносители. Субсидия странам БСС за период с 1992 по 2008 годы оценивается в 75 млрд долл. США. В 2011 году внутренние субсидии до уплаты налогов для газа и электроэнергии, по оценкам Международного энергетического агентства, составляли, соответственно, 0,99 процента ВВП и 1,09 процента ВВП. С тех пор внутренние цены на газ были увеличены в 2013 году на 15 процентов, что сократило разрыв с предельными издержками. Однако Газпром все еще взимает с внутренних потребителей и нескольких стран БСС более низкую цену, чем цена на экспорт за пределами БСС. Разность между стоимостью проданного внутри страны газа в паритетных ценах экспорта и фактическими

поступлениями от внутренних продаж, согласно оценкам, в 2012 году составляла около 1,7 трлн рублей (2,5 процента ВВП).

94. Некоторую ограниченную информацию о предоставлении государственными корпорациями некоммерческих услуг можно почерпнуть в финансовой отчетности акционерных обществ. К широко распространенным видам деятельности относится строительство и реконструкция общественных спортивных и культурных объектов, а также спонсорство различных массовых мероприятий. Например, ряд государственных корпораций участвовали в содействии строительству объектов для Зимних олимпийских игр 2014 года в Сочи. Кроме того, государственные компании часто вовлечены в строительство инфраструктуры местного значения. Хотя характер этих видов деятельности иногда раскрывается в финансовой отчетности компаний, их издержки редко определяются количественно и раскрываются. Однако на основе ограниченной информации, предоставленной в финансовой отчетности крупнейших государственных акционерных обществ, затраты на такого рода социальную деятельность, по оценкам, в 2012 году составляли не менее 39 млрд руб. (0,1 процента ВВП). С учетом того, что насчитываются тысячи государственных корпораций, фактическая сумма, вероятно, будет значительно выше этой величины.

3.3.4. Здравоохранение и социальное страхование (базовая практика)

95. Правительство предоставляет базовый уровень информации о трех федеральных внебюджетных фондах здравоохранения и социального страхования — Пенсионном фонде, Фонде социального страхования и Федеральном фонде обязательного медицинского страхования. Сведения о текущем финансовом положении фондов и прогнозы на последующие три года представляются ежегодно вместе с бюджетом. Однако более долгосрочные прогнозы или опубликованная стратегия преодоления возможных будущих факторов давления в сторону увеличения расходов отсутствуют.

96. Пенсионный фонд Российской Федерации (ПФР), который управляет распределительным компонентом государственной пенсионной системы, является наиболее значительным из этих фондов, его расходы равны примерно 9 процентам ВВП. Он действует наряду с накопительным компонентом системы, при которой в настоящее время 6-процентные отчисления с фонда заработной платы в обязательном порядке инвестируются в накопительную часть пенсии, которой управляет Внешэкономбанк, если работники не выберут иной вариант и не инвестируют в фонд частного сектора (НПФ). Правительство недавно объявило ряд реформ, которые переведут накопительный компонент на добровольную основу. С 2015 года, если лица не выразят явно желания участвовать в накопительной пенсии, их отчисления с фонда заработной платы вместо этого будут вноситься в распределительную систему ПФР. Правительство также временно направит отчисления в НПФ с 2014 года в ПФР, пока эти фонды не пройдут аудиторскую проверку, что потенциально даст им государственную гарантию. Сократив накопительный компонент государственных пенсий, эти реформы могут увеличить

государственные расходы на пенсии в долгосрочной перспективе. Предоставление государственной гарантии НПФ также увеличит долгосрочные условные обязательства государства.

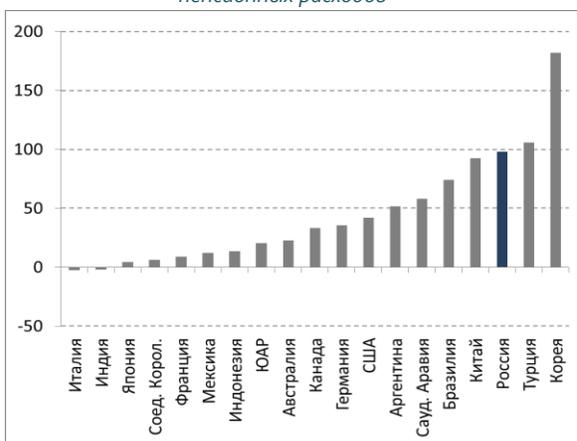
97. Увеличение расходов на пенсии и здравоохранение является значительным долгосрочным риском для устойчивости государственных финансов России. По оценкам МВФ, исходя из текущей политики, чистая приведенная стоимость возросших пенсионных расходов в России в 2050 году составляет 97,6 процента ВВП, что представляет собой одну из самых высоких величин в странах Группы 20-ти (рис. 3.12a). Это отражает издержки ожидаемого повышения расходов на пенсии в процентном отношении к ВВП с их текущего уровня, которое вызвано в основном предполагаемым ростом продолжительности жизни, относительно низким пенсионным возрастом для женщин и мужчин, а также сохраняющейся низкой рождаемостью. Чистая приведенная стоимость увеличения расходов на здравоохранение, по оценкам, составляет 37 процентов ВВП, что ниже средней для стран Группы 20-ти величины, но все же создает значительный риск для государственных финансов (рис. 3.12b).

Рисунок 3.12. ЧПС изменений в расходах в странах Группы 20-ти, связанных со старением населения

(В процентах ВВП, 2013-2050 гг.)

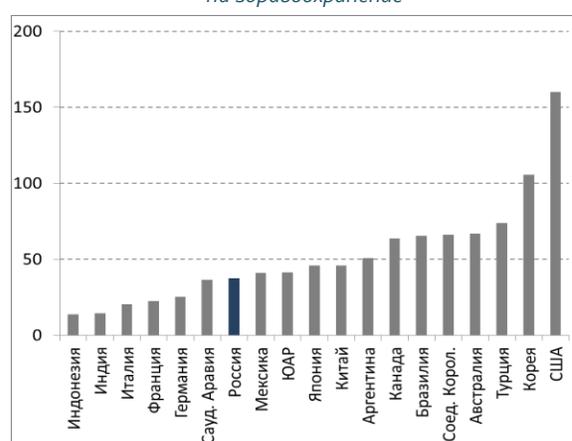
a. Чистая приведенная стоимость изменений

пенсионных расходов



b. Чистая приведенная стоимость изменений расходов

на здравоохранение



Источник: «Бюджетный вестник» МВФ, октябрь 2013 года.

3.4. Выводы

98. Резюмируя вышесказанное, хотя методы анализа бюджетных рисков и управления ими отвечают базовым требованиям, существуют возможности для усовершенствований в ряде важных областей. В таблице 3.5 приводится краткая оценка качества практики анализа бюджетных рисков и управления ими в сопоставлении со стандартами, установленными в проекте Кодекса прозрачности в налогово-бюджетной сфере от июля 2013 года, а также с относительной важностью каждой сферы. В ней

выделяется несколько областей, в которых следует улучшить отчетность о бюджетных рисках и управление ими, в том числе:

- анализ макроэкономических рисков для бюджетных прогнозов правительства, что улучшит понимание рисков и позволит лучше планировать преодоление рисков;
- сопоставимость бюджетных отчетов в области бюджетов, статистики и отчетности;
- раскрытие конкретных бюджетных рисков, связанных с активами и обязательствами, условными обязательствами, долгосрочными контрактами, открытыми позициями в финансовом секторе и рисками от государственных компаний, а также управление этими рисками;
- анализ рисков, создаваемых долгосрочным давлением на расходы и доходы, в том числе демографических тенденций и долгосрочных перспектив доходов от нефти и газа;
- отчетность контролируемых государством предприятий и надзор за ними: в данной сфере в настоящее время предоставляется весьма ограниченная информация, в том числе о масштабах их квазифискальной деятельности и тех рисках, которые эти предприятия могут создавать для государственных финансов.

В главе IV приводится ряд рекомендаций о том, как можно улучшить раскрытие сведений об этих бюджетных рисках и управление ими. Они охватывают общие улучшения охвата, качества и согласованности практики бюджетной отчетности, а также публикацию результатов дополнительного анализа конкретных аспектов и документов, направленных на повышение осведомленности об этих рисках и улучшения управления этими рисками.

Таблица 3.5. Россия: сводная оценка анализа бюджетных рисков и управления ими*

ПРИНЦИП		ОЦЕНКА	ЗНАЧЕНИЕ**	РЕК.
1.1	Макроэкономические риски	Базовая: В бюджетную документацию входит анализ чувствительности бюджетных прогнозов к основным макроэкономическим предположениям.	Высокое: Изменение цены на нефть на 10 долл./барр. ведет к изменению сальдо на 1%.	7
1.2	Конкретные бюджетные риски	Не выполняется: Конкретные бюджетные риски, кроме гарантий, не раскрываются.	Высокое: Конкретные риски в объеме не менее 50% ВВП не сообщаются.	7
1.3	Сопоставимость бюджетных данных	Базовая: По крайней мере, один бюджетный отчет составляется на той же основе, что и бюджет.	Среднее: Последние различия между оценками сальдо составляют до 1,8% ВВП.	3
2.1	Резерв бюджета на непредвиденные обстоятельства	Передовая: Бюджет включает резерв на случай непредвиденных обстоятельств с прозрачными критериями доступа и регулярными отчетами в течение года об использовании.	Среднее: В последние 12 лет конечные расходы превышали исходный план в среднем на 5%.	
2.2	Управление активами и обязательствами	Базовая: Заимствование санкционировано законом, а риски, связанные с авуарами долговых обязательств государства, анализируются и раскрываются. Случаи приобретения или выбытия финансовых активов санкционированы законом.	Высокое: Не отраженные в отчетности обязательства государственного сектора составляют около 130 % ВВП.	2, 7
2.3	Природные ресурсы	Базовая: Публикуется оценка объема запасов природных ресурсов, а также стоимость продаж в предыдущий год и сумма доходов бюджета.	Высокое: Доходы от нефти и газа составляют одну треть всех доходов сектора госуд. управления.	2,7,8
2.4	Производные финансовые инструменты	Передовая: Правительство не использует производные финансовые инструменты.	Низкое: Правительство не использует производные финансовые инструменты.	
2.5	Гарантии	Надлежащая: Сведения о государственных гарантиях, секторах и создаваемых ими валовых позициях публикуются как минимум ежегодно. Максимальная сумма новых гарантий санкционирована законом.	Среднее: Ожидается, что сумма гарантий достигнет 3,3% ВВП к 2015 году.	7
2.6	Фактические риски в финансовом секторе	Базовая: Прямая государственная поддержка финансового сектора, например, страхование вкладов, определяется количественно и раскрывается ежегодно.	Высокое: На контролируемые государством банки приходится более 50% всех активов финансового сектора.	2,7,9
2.7	Крупные и многолетние контракты	Не выполняется: Регулярной отчетности о правах, обязанностях и фактических рисках в рамках крупных и многолетних контрактов не ведется.	Среднее: Общая сумма контрактов ГЧП оценивается в 2% ВВП и, вероятно, вырастет.	7
2.8	Экологические риски	Базовая: В бюджете выделяются и рассматриваются основные бюджетные риски от стихийных бедствий в качественном выражении.	Низкое: Средний годовой ущерб от стихийных бедствий равен 0,06% ВВП.	7
3.1	Субнациональные органы управления	Передовая: Сведения о состоянии бюджетов субнациональных органов управления публикуются ежеквартально; установлено ограничение на их обязательства и заимствование.	Низкое: Долг субнациональных органов относительно невисок и равен 2% ВВП.	
3.2	Государственные корпорации	Базовая: Информация о прямых трансфертах между правительством и государственными компаниями раскрывается ежегодно.	Высокое: Контролируемые государством компании имеют обязательства в объеме не менее 95% ВВП.	1,2,9
3.3	Квазифискальная деятельность	Не выполняется: Квазифискальная деятельность государственных или частных компаний не раскрывается.	Среднее: Сохраняется значительная квазифискальная деятельность.	9
3.4	Здравоохранение и социальное страхование	Базовая: Сведения о текущем финансовом положении фондов здравоохранения и социального страхования и соответствующие прогнозы на последующие три года раскрываются ежегодно.	Высокое: Чистая приведенная стоимость прироста расходов на пенсии и здравоохранение к 2050 году равна 135% ВВП.	8

* См. глоссарий и условные обозначения на стр. 4 в отношении цветowych обозначений.

** Все данные относятся к 2012 году, если не указано иное.

IV. РЕКОМЕНДАЦИИ

99. Вышеприведенные выводы показывают, что реформы в девяти областях существенно улучшили бы информационную базу для принятия бюджетных решений и привели бы практику обеспечения фискальной прозрачности в России в соответствие с меняющимися международными стандартами. Рекомендуется:

1. пояснить границы между сектором государственного управления, государственным сектором и частным сектором, и распространить институциональный охват бюджетной отчетности на государственный сектор в целом;
2. расширить охват балансов для включения ресурсов недр, а также обязательств, связанных с пенсиями и государственно-частным партнерством;
3. усилить сопоставимость бюджетов, статистики и отчетности в части отражения безличных потоков и стоимостной оценки основных фондов;
4. увеличить объем раскрытия информации о неполученных доходах из-за налоговых расходов;
5. расширить охват и углубить детализацию годового бюджета;
6. повысить степень прозрачности и усилить проверку макроэкономических и бюджетных прогнозов;
7. улучшить раскрытие информации о бюджетных рисках и их анализ;
8. регулярно публиковать долгосрочные бюджетные прогнозы, не менее чем на тридцать лет;
9. усилить фискальный надзор за контролируруемыми государством предприятиями.

Обоснования этих рекомендаций и важнейшие шаги, связанные с их выполнением, изложены ниже. Конкретные меры, требуемые для реализации этих реформ в течение следующих пяти лет, были отражены в Плане действий в отношении фискальной прозрачности, разработанном в консультациях с властями России и прилагаемом к настоящему докладу.

1. Пояснить институциональные границы и расширить институциональный охват

100. Проблема. Определение сектора государственного управления, используемое в налогово-бюджетной статистике России, не соответствует международным стандартам. Кроме того, насчитывается свыше 30 000 принадлежащих государству или находящихся под его контролем предприятий (в том числе государственных унитарных предприятий, государственных корпораций и акционерных обществ) с совокупными обязательствами в объеме не менее 85 процентов ВВП, которые не отражаются ни в одном сводном бюджетном отчете.

101. Рекомендация 1. Пояснить границу между сектором государственного управления, государственным сектором и частным сектором и расширить институциональный охват бюджетной отчетности путем:

- а. принятия международных критериев классификации институциональных единиц как части сектора государственного управления, сектора государственных компаний или частного сектора.** Это позволит установить четкое разграничение между сектором государственного управления, государственным сектором и частным сектором экономики и обеспечит примат экономической сущности над юридической формой при распределении институциональных единиц между различными секторами;
- б. консолидации в статистике тех институциональных единиц, которые считаются Росстатом в основном нерыночными, в рамках сектора государственного управления.** Это обеспечит всесторонний обзор всех финансируемых за счет налогов видов деятельности органов государственного управления и гарантирует международную сопоставимость налогово-бюджетных данных России;
- в. формирования налогово-бюджетной статистики по агрегированному сектору государственных компаний и консолидированного государственного сектора.** Это обеспечит регулярный и всесторонний обзор масштабов и степени руководимой государством финансовой деятельности в экономике.

2. Расширить охват баланса активов и обязательств

102. Проблема. Баланс сектора государственного управления России в настоящее время включает большинство обычных финансовых активов в объеме 21,4 трлн руб. (34,2 процента ВВП), обязательства в объеме 7,0 трлн руб. (11,1 процента ВВП), а также нефинансовые активы в объеме 27,2 трлн руб. (43,4 процента ВВП) за 2012 год. Однако долгосрочные обязательства в объеме приблизительно 280 процентов ВВП, связанные с обязательствами по государственным пенсиям, не включаются в баланс активов и обязательств сектора государственного управления. На стороне активов официальные балансы не включают самую важную категорию активов государства, будущие доходы от запасов нефти и газа, оцениваемые в 200 процентов ВВП.

103. Рекомендация 2. Расширить охват балансов путем:

- а. оценки и признания обязательств, связанных с управляемыми государством накопительными пенсионными программами.** Это обеспечит более четкую картину воздействия реформ пенсионной системы на общую чистую стоимость активов государства;
- б. оценки и раскрытия забалансовых обязательств по государственным пенсиям в связи с распределительной системой.** Это повысит осведомленность о растущих обязательствах, связанных с будущими выплатами по не обеспеченному резервами социальному страхованию;

- c. **оценки и признания обязательств государства в рамках механизмов государственно–частного партнерства.** Это поможет обеспечить, чтобы соглашения ГЧП заключались из-за того, что они приносят большую отдачу от вложенных средств по сравнению с традиционными закупками, а не из-за преимуществ в области учета;
- d. **оценки и признания ресурсов недр, в том числе будущих доходов государства от запасов нефти и газа, допускающих коммерческую эксплуатацию.** Это позволит улучшить оценку общей чистой стоимости активов государственного сектора России.

3. Повысить сопоставимость бюджетов, статистики и отчетности

104. Проблема. Бюджет, статистика и финансовая отчетность не обеспечивают согласованной картины основных бюджетных агрегатов. Начисленные налоговые поступления учитываются на основе оценочных обязательств и не отражают суммы, которые вряд ли будут собраны. Соответственно, начисленные налоговые поступления не отражают будущего притока кассовых средств, и, таким образом, оценки доходов оказываются завышенными. Кроме того, правительство заранее не включает резерв на вероятные невыплаты по целевым кредитам компаниям и населению, которые, по оценкам, составляют 2,3 трлн руб. (4,0 процента ВВП). В результате этого оценки государственных расходов оказываются заниженными, поскольку они не включают невозместимые средства, первоначально выданные в качестве кредитов. В отличие от этого, в государственных бюджетах предусматривается резерв почти на полную сумму выдаваемых ежегодно гарантий (115 млрд руб. или 0,2 процента ВВП), что зачастую превышает прогнозируемые обязательства, поскольку лишь 5 процентов от общей суммы гарантий предъявлялось к оплате в течение последних 2 лет. Наконец, основные фонды отражаются в отчетности по балансовой стоимости, но в статистике национальных счетов по методологии СНС 2003 года указываются на основе приблизительной оценки рыночной цены, что ведет, по меньшей мере, к десятикратной разнице в оценках.

105. Рекомендация 3. Повысить сопоставимость бюджетов, статистики и отчетности путем:

- a. **включения в бюджеты и отчетность резервов для налогов, которые вряд ли удастся собрать, и отражения их в статистике.** Это обеспечит сопоставимость заложенных в бюджет и фактических сумм собранных налогов;
- b. **включения в бюджеты и балансы резервов для непогашенных кредитов.** Это должно уменьшить стимулы использовать целевые кредиты как способ передачи средств негосударственным структурам;
- c. **создания бюджетного резерва лишь для гарантий, которые могут быть предъявлены с вероятностью более 50 процентов, и взимания рыночного сбора за гарантию.** Это обеспечит наличие в бюджетах надлежащих резервов для более рискованных гарантий, уменьшит скрытую субсидию бенефициарам, и создаст поток поступлений для оплаты гарантий, которые будут, в конечном итоге, предъявлены;

- d. **перехода к более широкому применению рыночной стоимости нефинансовых активов в отчетности.** Это обеспечит отражение в отчетности подлинной стоимости основных фондов государства и позволит выделить те активы, которые обладают наибольшей возмещаемой стоимостью.

4. Улучшение раскрытия информации о налоговых расходах и управления этими расходами

106. Проблема. Правительство теряет значительные суммы доходов из-за различных налоговых вычетов, скидок, кредитов и льгот. В зависимости от применяемой методологии, оценки общих потерь доходов в связи с налоговыми расходами находятся в диапазоне от 1,2 до 2,1 процента ВВП.

107. Рекомендация 4. Улучшение представления отчетности о налоговых расходах и управление этими расходами путем:

- a. **оценки потерь доходов в связи с налоговыми расходами.** Это поможет наглядно представить общие издержки этой скрытой субсидии компаниям и населению;
- b. **представления в бюджетной документации потерь доходов из-за налоговых расходов наряду со связанными с этими расходами.** Это будет служить иллюстрацией полных масштабов государственной поддержки для достижения данной цели политики и способствовать дискуссии о наиболее эффективном средстве оказания такой поддержки;
- c. **усиление проверки налоговых расходов и укрепление управления этими расходами.** Эта мера может включать периодический пересмотр налоговых расходов вместе с соответствующей программой расходов в целях постепенного снижения налоговых расходов со значительными избыточными издержками или преобразования их по мере возможности в более прозрачные и более целенаправленные программы расходов.

5. Расширить охват и углубить детализацию годового бюджета

108. Проблема. Хотя годовой бюджет обеспечивает относительно полную картину доходов и расходов государства, растущая часть заложенных в бюджет расходов засекречена и поэтому представляется на весьма агрегированном уровне. Кроме того, растут требования о внебюджетных расходах через такие механизмы, как Фонд национального благосостояния (ФНБ) и Российский фонд прямых инвестиций (РФПИ).

109. Рекомендация 5. Повысить степень прозрачности годового бюджета путем:

- a. **пересмотра части бюджета, которая засекречена, с тем чтобы гарантировать, что она включает только те расходы, которые связаны с национальной безопасностью.** Это обеспечит прозрачность и международную сопоставимость показателей расходов России;

- b. представления данных о любых инвестициях в инфраструктуру из ФНБ и РФПИ вместе с бюджетом.** Это обеспечит то, что все инвестиции, оплачиваемые из государственных средств, представляются на рассмотрение законодательным органам и утверждаются ими.

6. Повысить степень прозрачности и усилить проверку официальных прогнозов

110. Проблема. Хотя официальные макроэкономические прогнозы России являются относительно точными и несмещенными, бюджетные прогнозы в последние пять лет имели тенденцию к занижению будущих расходов на 13 процентов за трехлетний горизонт прогнозирования. Введение основанного на цене нефти бюджетного правила увеличит стимул к совершенствованию пользующихся доверием прогнозов доходов и расходов бюджета. Хотя правительство широко консультируется с внешними экспертами относительно своих официальных макроэкономических прогнозов, их рекомендации не публикуются и правительство не обязано на них реагировать. Кроме того, хотя правительство публикует ряд официальных макроэкономических и бюджетных документов планирования поздней весной и ранним летом, отсутствует единый комплексный документ о стратегии, который представляется в парламент и устанавливает макроэкономические и бюджетные основы для подготовки следующего бюджета.

111. Рекомендация 6. Повысить степень прозрачности и усилить проверку макроэкономических и бюджетных прогнозов путем:

- a. публикации поздней весной/ранним летом всестороннего доклада о стратегии налогово-бюджетной политики с изложением последних изменений в макроэкономической и налогово-бюджетной сфере, официальных макроэкономических и бюджетных прогнозов на среднесрочную перспективу и основы для подготовки следующего бюджета.** Это обеспечит центральный элемент для проверки макроэкономических и бюджетных прогнозов и мер политики правительства, прежде чем они будут применены при подготовке годового бюджета;
- b. публикации в этом документе и годовом бюджете всесторонней сверки изменений в бюджетном прогнозе правительства с отдельным указанием последствий изменений, касающихся (i) макроэкономических переменных; (ii) параметров в отдельных секторах; (iii) мер политики; (iv) изменений в классификации; (v) других факторов.** Это обеспечит усиление прозрачности в отношении бюджетных и экономических последствий дискреционных политических решений и улучшит понимание причин ошибок в бюджетных прогнозах;
- c. придания официального статуса независимой оценке официальных макроэкономических и бюджетных прогнозов благодаря запрашиванию публикуемых заключений независимых экспертов, на которые правительство должно ответить при представлении годового бюджета.** Это поможет сохранить доверие к макроэкономическим и бюджетным прогнозам и будет способствовать

повышению качества дискуссии по макроэкономическим и бюджетным вопросам накануне представления годового бюджета.

7. Улучшить раскрытие информации о бюджетных рисках и их анализ

112. Проблема. Бюджетные перспективы весьма чувствительны к альтернативным макроэкономическим допущениям. Например, снижение цены на нефть на 10 долл. США за баррель приведет к росту государственного дефицита приблизительно на 1 процент ВВП. Хотя правительство публикует три альтернативных макроэкономических прогноза в рамках формирования годового бюджета, бюджетные последствия этих сценариев не сообщаются. У государства имеются также крупные условные обязательства и другие бюджетные риски, в том числе государственные гарантии, которые по прогнозам увеличатся до 2,7 трлн руб. (3,3 процента ВВП), не связанные с депозитами обязательства контролируемых государством финансовых организаций в 18 трлн руб. (30 процентов ВВП), фактические риски по программе страхования депозитов в 9,4 трлн руб. (15 процентов ВВП) и долгосрочные затраты по выводу из эксплуатации ядерных установок, оцениваемые в 940 млрд руб. (1,5 процента ВВП). При том что некоторые из этих рисков рассматриваются в различных официальных публикациях, комплексного сводного отчета о конкретных бюджетных рисках, стоящих перед правительством, и его стратегии для управления ими не существует.

113. Рекомендация 7. Улучшить анализ бюджетных рисков и их раскрытие путем:

- а. включения в бюджетную документацию (i) анализа чувствительности бюджетного прогноза правительства к различным макроэкономическим допущениям, (ii) альтернативных макрофискальных сценариев, и, в конечном итоге, (iii) вероятностного анализа диапазона возможных результатов прогнозирования.** Это поможет продемонстрировать устойчивость бюджетных параметров по отношению к ряду правдоподобных макроэкономических шоков и подчеркивает важность планирования на случай непредвиденных обстоятельств в рамках разработки и проведения налогово-бюджетной политики;
- б. публикации комплексного отчета о бюджетных рисках, где указываются крупнейшие условные обязательства правительства, оценки их величины и вероятности, а также стратегия правительства для управления ими.** Такие меры повысят осведомленность о масштабах и источниках дискретных рисков для государственных финансов и усилят стимулы для сдерживания риска, создания резервов и управления рисками.

8. Опубликовать долгосрочные бюджетные прогнозы

114. Проблема. Правительство опубликовало долгосрочные экономические прогнозы, охватывающие период 2014–2030 годов, и планирует опубликовать в 2014 году

долгосрочную бюджетную стратегию, охватывающую такой же период. Однако 16-летний горизонт является слишком коротким, чтобы продемонстрировать справедливость с точки зрения распределения между поколениями или долгосрочную устойчивость параметров налогово-бюджетной политики правительства. Кроме того, долгосрочная бюджетная стратегия не будет включать альтернативные сценарии демографической ситуации и развития политики, которые позволят исследовать долговременные факторы напряженности в бюджетной сфере, например, ожидаемые дополнительные расходы на пенсии в объеме 100 процентов ВВП и дополнительные расходы на здравоохранение в размере 37 процентов ВВП (по чистой приведенной стоимости) за период до 2050 года.

115. Рекомендация 8. Опубликовать долгосрочные бюджетные прогнозы на следующие 30–50 лет, используя различные предположения относительно макроэкономики, рынка нефти и демографической ситуации. Это продемонстрирует долгосрочную устойчивость текущей экономической политики правительства и ее справедливость по отношению к разным поколениям. В результате применения ряда допущений относительно роста объема производства, объемов добычи нефти и цен на нефть, рождаемости, занятости, выхода на пенсию и коэффициентов смертности прогнозы также наглядно покажут чувствительность бюджетного прогноза правительства к альтернативным сценариям будущего и позволят выделить меры политики, которые могут существенно повысить долгосрочную устойчивость.

9. Усилить финансовый надзор за контролируруемыми государством предприятиями

116. Проблема. В России насчитывается свыше 30 000 государственных компаний с валовыми обязательствами не менее 53 трлн руб. (85 процентов ВВП). Все эти компании готовят финансовую отчетность, но менее чем 2000 из них обязаны ее публиковать. Агрегированная отчетность о финансовом положении и результатах деятельности сектора отсутствует. Хотя квазифискальные субсидии в связи с продажей энергоносителей по ценам ниже рыночных Газпромом и Роснефтью в последние годы существенно уменьшились, наиболее крупные государственные компании России по-прежнему осуществляют квазифискальную деятельность, которая не всегда представлена в их отчетности прозрачным образом.

117. Рекомендация 9. Упростить финансовый надзор за контролируруемыми государством предприятиями с помощью:

- a. требования о том, чтобы все государственные компании публиковали финансовую отчетность и обеспечивали ее проверку аудиторами.** Это повысит степень прозрачности, улучшит подотчетность и управление на этих предприятиях;
- b. требования о том, чтобы все государственные компании представляли финансовую отчетность в формате, который упростит консолидацию государственного сектора.** Это позволит прояснить их финансовые отношения с

государством и готовить всю совокупность счетов органов государственного управления и налогово-бюджетную статистику государственного сектора;

- с. требования о том, чтобы государственные компании в своей финансовой отчетности раскрывали и определяли количественно затраты на предоставление товаров или услуг по ценам ниже рыночных, оказание общественных услуг или иную квазифискальную деятельность.** Это приведет к лучшему пониманию полных масштабов и издержек фискальной деятельности в экономике;
- d. публикации годового отчета о бюджетных результатах, перспективах и рисках сектора государственных компаний.** Это усилит надзор за сектором и обеспечит информацию для разработки и реализации соответствующей стратегии.

Приложение I. Россия: план действий в отношении фискальной прозрачности

Мера	2014	2015	2016	2017	2018	2019
1. Пояснить институциональные границы и расширить институциональный охват						
а. Принять международные критерии классификации единиц как относящихся к сектору государственного управления и государственному сектору	Принять критерии РСГФ 2013 г. для отнесения единиц к сектору государственного управления	Принять критерии РСГФ 2013 г. для отнесения единиц к сектору государственных корпораций				
б. Консолидировать в статистике сектора государственного управления единицы, которые считаются Росстатом в основном нерыночными		Применить рыночный критерий ко всем федеральным компаниям для выявления дополнительных структур сектора государственного управления	Применить критерий контроля для выявления всех государственных компаний	Консолидировать в отчетности и статистике сектора государственного управления все дополнительные федеральные нерыночные структуры	Применить рыночный критерий ко всем субнациональным корпорациям для выявления дополнительных структур сектора государственного управления	Консолидировать в отчетности и статистике сектора государственного управления все дополнительные субнациональные нерыночные структуры
с. Готовить налогово-бюджетную статистику по сектору государственных корпораций и консолидированному госсектору			Публиковать сводную статистику по сектору государственных корпораций	Публиковать статистику по консолидированному федеральному правительству и его 100 крупнейшим корпорациям	Публиковать статистику по консолидированному федеральному правительству и всем его корпорациям	Публиковать статистику по консолидированному госсектору, включая федеральные и субнациональные государственные корпорации

Мера	2014	2015	2016	2017	2018	2019
2. Расширить охват баланса активов и обязательств						
а. Оценка и признание начисленных обязательств, связанных с управляемыми государством накопительными пенсионными программами		Оценка активов и начисленных обязательств в связи с накопительными пенсиями	Раскрыть активы и обязательства в связи с накопительными пенсиями в примечаниях к балансу	Признать активы и обязательства в связи с накопительными пенсиями в балансах		
б. Оценка и раскрытие государственных обязательств в связи с распределительными государственными пенсиями		Оценка обязательств в связи с распределительными государственными пенсиями	Раскрыть обязательства в связи с распределительными государственными пенсиями в примечаниях к балансу	Признать обязательства в связи с распределительными государственными пенсиями в балансе		
в. Оценка и признание обязательств государства в рамках ГЧП		Опубликовать агрегированную стоимость контрактов ГЧП	Опубликовать агрегированную стоимость и потоки платежей государства по контрактам ГЧП	Оценить и опубликовать агрегированную ЧПС платежей и других обязательств государства по контрактам ГЧП	Признать обязательства государства в рамках ГЧП в балансе центрального правительства	Признать обязательства государства в рамках ГЧП в балансе сектора государственного управления
д. Оценка и признание ресурсов недр		Опубликовать обзор объемов запасов нефти и газа	Опубликовать оценку стоимости запасов нефти и газа	Признать стоимость ресурсов нефти и газа в балансе	Опубликовать обзор других ресурсов недр	Признать стоимость других ресурсов недр в балансе

Мера	2014	2015	2016	2017	2018	2019
3. Повысить сопоставимость бюджетов, статистики и отчетности						
а. Включить в бюджеты и отчетность резервы для налогов, которые вряд ли удастся собрать		Оценить суммы налогов, которые вряд ли удастся собрать	Раскрыть суммы налогов, которые вряд ли удастся собрать, в примечаниях к балансу	Включить в отчетность резервы для налогов, которые вряд ли удастся собрать		
б. Включить в бюджеты и отчетность резервы на неуплату ссуд		Оценить суммы ссуд, которые вряд ли будут взысканы	Раскрыть суммы ссуд, которые вряд ли будут взысканы, в примечаниях к балансу	Включить в отчетность резервы на ссуды, которые вряд ли будут взысканы		
с. Создать резерв для гарантий, которые, вероятно, будут предъявлены, и взимать рыночный сбор за гарантии		Взимать рыночный сбор за гарантии государства	Оценить вероятность предъявления для различных классов гарантий	Раскрыть в бюджетах и отчетности суммы гарантий, которые, вероятно, будут предъявлены	Создать в бюджетах резерв для гарантий, которые, вероятно, будут предъявлены	
д. Перейти к более широкому применению рыночной стоимости нефинансовых активов	Обновить категории активов, для которых требуется рыночная стоимость	Использовать в статистике рыночную стоимость для расширенного круга активов	Использовать в отчетности центрального правительства рыночную стоимость для расширенного круга активов	Использовать в отчетности региональных органов рыночную стоимость для расширенного круга активов	Использовать в отчетности муниципальных органов рыночную стоимость для расширенного круга активов	

Мера	2014	2015	2016	2017	2018	2019	
4. Улучшение раскрытия информации о налоговых расходах и управления этими расходами							
Улучшить представление отчетности о налоговых расходах и управление этими расходами	Оценить потери доходов в связи с налоговыми расходами	Опубликовать отчет о потерях доходов в связи с налоговыми расходами по видам налогов и льгот	Представить в бюджетной документации потери доходов из-за налоговых расходов наряду со связанными с ними расходами	Пересмотреть налоговые расходы вместе с соответствующими расходами для выявления областей со значительными избыточными издержками	Постепенно снижать налоговые расходы со значительными избыточными издержками или их преобразование в программы расходов		
5. Расширить охват и углубить детализацию годового бюджета.							
а. Пересмотреть часть бюджета, которая засекречена	Создать группу экспертов из правительства, Думы и Счетной палаты для пересмотра секретных категорий расходов	Пересмотреть статьи расходов бюджета, отнесенные к секретным	Рассекретить расходы, не связанные с безопасностью	Периодически пересматривать секретные категории расходов			
б. Представлять данные о любых инвестициях в инфраструктуру из ФНБ и РФПИ вместе с бюджетом	Представлять данные о прямых инвестициях в инфраструктуру из ФНБ и РФПИ вместе с бюджетом	Пояснить порядок утверждения в ФНБ и РФПИ прямых инвестиций в инфраструктуру	Направлять будущие инвестиции ФНБ и РФПИ через бюджет				

Мера	2014	2015	2016	2017	2018	2019
6. Повысить степень прозрачности и усилить проверку официальных прогнозов						
а. Публиковать каждой весной всестороннюю стратегию налогово-бюджетной политики в качестве основы для подготовки бюджета	Опубликовать налогово-бюджетную стратегию, объединяющую макроэкономические прогнозы, бюджетные прогнозы и приоритеты Президента	Ввести в парламенте весеннюю бюджетную ориентацию на основе налогового бюджетной стратегии для подготовки бюджета на 2016 год	Использовать стратегию налогово-бюджетной политики для установления общего лимита расходов для подготовки бюджета на 2017 год	Использовать стратегию налогово-бюджетной политики для установления общего лимита и лимитов программ для подготовки бюджета на 2018 год		
б. Предоставление более полной сверки изменений основных сводных бюджетных показателей в последующих бюджетных прогнозах	Опубликовать сверку изменений в прогнозе с разделным указанием (i) макроэкономических и (ii) других факторов	Опубликовать сверку изменений в прогнозе с разделным указанием (i) макроэкономических факторов, (ii) мер политики, (iii) других изменений	Опубликовать сверку изменений в прогнозе с разделным указанием (i) макроэкономических факторов, (ii) мер политики (iii) изменений классификации, (iv) других изменений	Опубликовать сверку изменений в прогнозе с разделным указанием (i) макроэкономических факторов, (ii) мер политики (iii) изменений классификации, (iv) других изменений	Опубликовать сверку изменений в прогнозе с разделным указанием (i) макроэкономических факторов, (ii) мер политики (iii) изменений классификации, (iv) параметров в отдельных секторах, (v) др. изменений	
с. Запрашивать публикуемые заключения независимых экспертов по официальным макроэкономическим и бюджетным прогнозам	Определить независимую группу экспертов для проверки макроэкономических и бюджетных прогнозов	Опубликовать оценку группой экспертов официального макроэкономического прогноза	Опубликовать оценку группой экспертов официальных макроэкономических и бюджетных прогнозов	Расширить полномочия группы экспертов для оценки соблюдения правительством бюджетного правила	Расширить полномочия группы экспертов для проверки отчета о бюджетных рисках и долгосрочных прогнозов	

Мера	2014	2015	2016	2017	2018	2019
7. Улучшить раскрытие информации о бюджетных рисках и их анализ						
а. Улучшить анализ и раскрытие информации о макроэкономических рисках	Опубликовать анализ чувствительности бюджетных прогнозов к различным макроэкономическим допущениям	Опубликовать альтернативные бюджетные сценарии на основе альтернативных макроэкономических сценариев	Опубликовать вероятностный анализ диапазона результатов бюджетного прогнозирования на основе ошибок прошлых прогнозов			
б. Опубликовать комплексный отчет о бюджетных рисках	Подготовить качественный отчет о бюджетных рисках для внутренних органов управления	Подготовить количественный отчет о бюджетных рисках с указанием сумм позиций, подверженных рискам, которые поддаются количественной оценке	Опубликовать отчет о бюджетных рисках с указанием сумм позиций, подверженных рискам, которые поддаются количественной оценке	Опубликовать отчет о бюджетных рисках с указанием сумм позиций и вероятностью рисков, которые поддаются количественной оценке	Опубликовать отчет о бюджетных рисках с указанием сумм позиций, вероятностью рисков, поддающихся количественной оценке, и стратегию управления такими рисками	
8. Опубликовать долгосрочные бюджетные прогнозы						
Опубликовать долгосрочные бюджетные прогнозы на следующие 30–50 лет, используя различные исходные предположения.	Опубликовать бюджетные прогнозы до 2030 г. на основе различных предположений относительно макроэкономики и рынка нефти	Опубликовать бюджетные прогнозы на 30–50 лет на основе различных предположений относительно макроэкономики и рынка нефти	Опубликовать бюджетные прогнозы на 30–50 лет на основе различных предположений относительно макроэкономики, рынка нефти, демографии и мер политики			

Мера	2014	2015	2016	2017	2018	2019
9. Усилить финансовый надзор за контролируемыми государством предприятиями						
а. Потребовать, чтобы все государственные корпорации публиковали финансовую отчетность, проверенную аудиторами		Потребовать, чтобы все государственные корпорации с обязательствами выше пороговой величины публиковали финансовую отчетность	Потребовать, чтобы все государственные корпорации с обязательствами выше пороговой величины публиковали финансовую отчетность	Потребовать, чтобы все государственные корпорации публиковали финансовую отчетность, подвергать аудиту фирмы с обязательствами выше пороговой величины	Потребовать, чтобы все государственные корпорации публиковали финансовую отчетность и обеспечивали ее проверку аудиторами	
б. Потребовать, чтобы все государственные корпорации представляли финансовую отчетность в формате, который упростит консолидацию госсектора			Потребовать, чтобы 100 крупнейших государственных корпораций указали все операции и взаимное участие в капитале с государством	Потребовать, чтобы 100 крупнейших государственных корпораций указали все операции и взаимное участие в капитале с государством и другими государственными компаниями	Потребовать, чтобы все государственные корпорации указали все операции и взаимное участие в капитале с государством	Потребовать, чтобы все государственные корпорации указали все операции и взаимное участие в капитале с государством и другими государственными компаниями

Мера	2014	2015	2016	2017	2018	2019
с. Потребовать, чтобы государственные корпорации в финансовой отчетности раскрывали и определяли количественно квазифискальную деятельность		Потребовать, чтобы АО в финансовой отчетности определяли количественно все общественные услуги	Потребовать, чтобы АО в финансовой отчетности определяли количественно все общественные услуги и предоставление товаров или услуг по ценам ниже рыночных	Потребовать, чтобы все государственные корпорации в финансовой отчетности раскрывали любую квазифискальную деятельность	Потребовать, чтобы все государственные корпорации в финансовой отчетности раскрывали и определяли количественно любую квазифискальную деятельность	
d. Опубликовать годовой отчет по сектору государственных корпораций	Опубликовать обзор числа и видов деятельности государственных корпораций по экономическим секторам	Опубликовать обзор агрегированной финансовой позиции сектора государственных корпораций	Опубликовать обзор агрегированной финансовой позиции и перспектив сектора государственных корпораций	Опубликовать обзор агрегированной финансовой позиции, перспектив и рисков сектора государственных корпораций	Опубликовать обзор консолидированной финансовой позиции, перспектив и рисков сектора государственных корпораций	