

Glavni rezultati poslednjih 10 godina budžetske reforme u Ruskoj Federaciji

Direktor Odeljenja za budžetsku politiku

ILYA SOKOLOV

MF Rusije

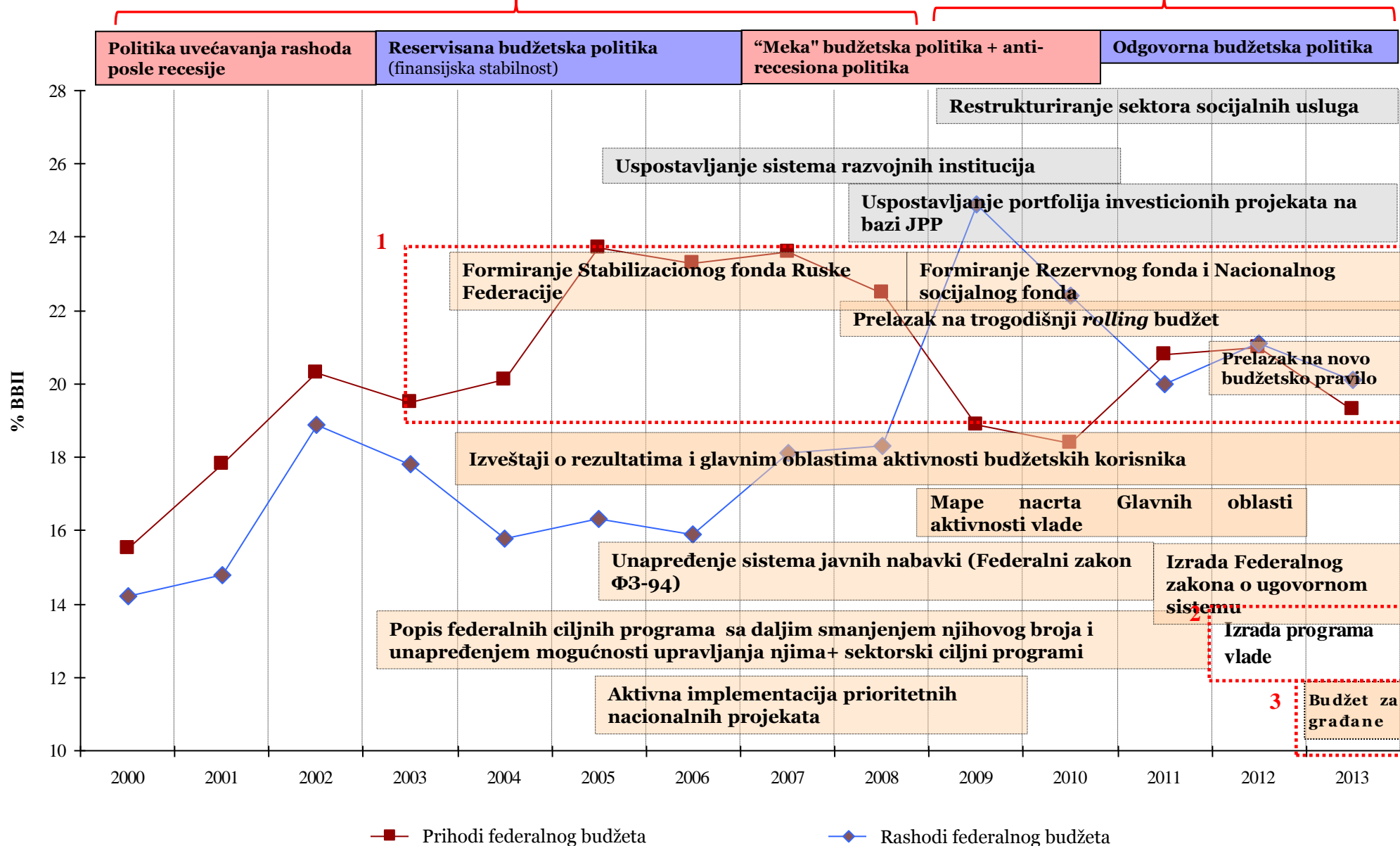




Glavne aktivnosti u budžetskoj reformi 2000-2013.

Budžetski suficit

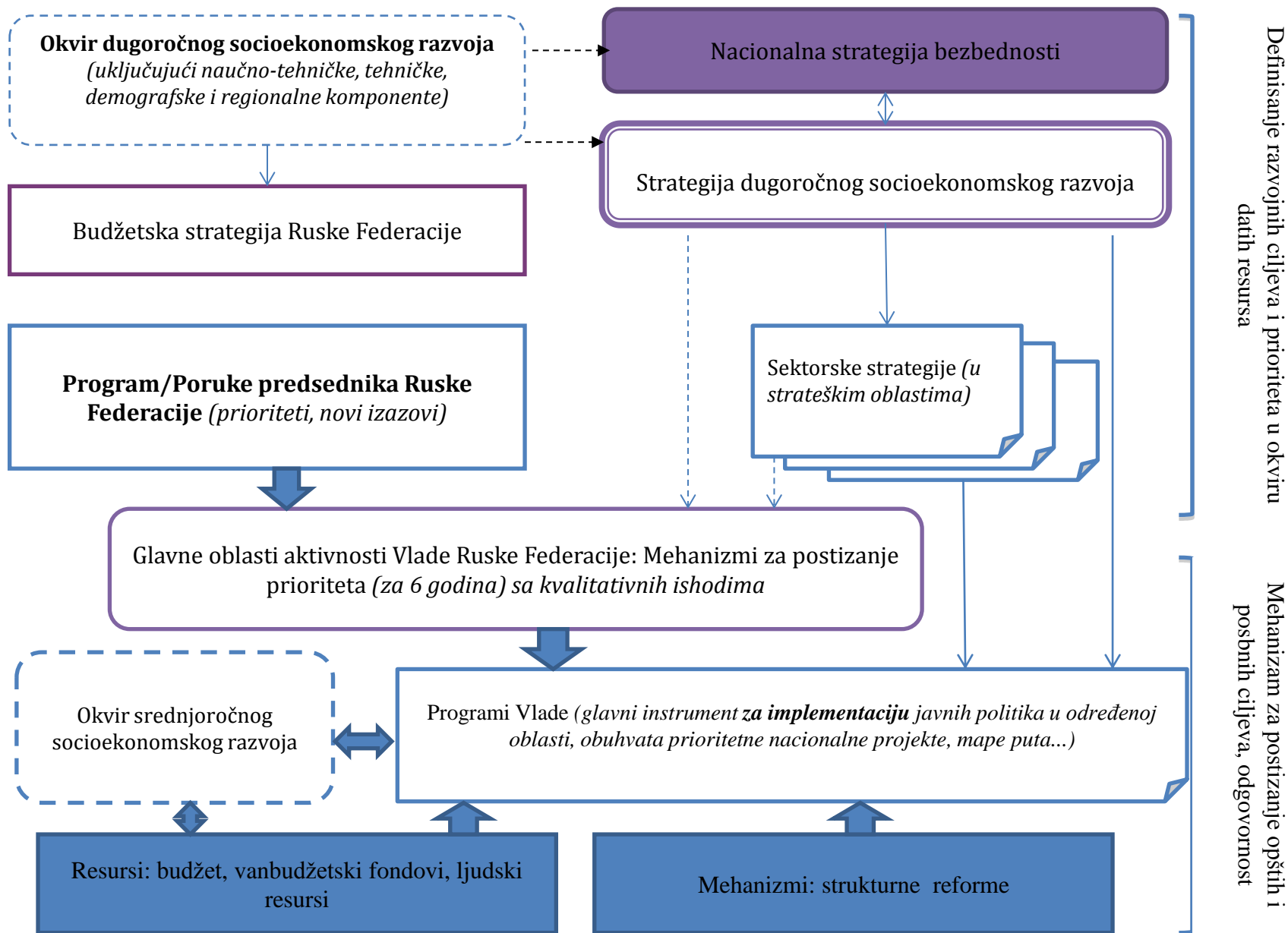
Budžetski deficit





1.

Sistem ključnih strateških upravljačkih dokumenata





1.

Sistem dugoročnog budžetiranja

Instrumenti

**Budžetska strategija Ruske Federacije
(dugoročne budžetske projekcije)**

Vladini (i opštinski) programi

“Budžetska pravila”

**Rezervni fond
Nacionalni socijalni fond**

Investicioni fond

Očekivani rezultati

- Dugoročne projekcije finansijskih mogućnosti budžeta u budžetskom sistemu.
- Procena limita budžetskih rashoda za implementaciju vladinih programa i drugih aktuelnih preuzetih obaveza.
- Veza glavnih opštih i posebnih ciljeva javnih politika sa uslovima i bazom resursa za njihovu implementaciju.
- Ocena budžetskih i makroekonomskih rizika i stvaranje uslova za održavanje uravnoteženosti budžeta u budžetskom sistemu u dugoročnom periodu.
- Obezbeđivanje održivosti federalnog budžeta pri promeni svetskih cena nafte.
- Akumulacija dodatnih (oportunističkih) prihoda od nafte i gasa u državne fondove.
- Povećana transparentnost i predvidljivost fiskalne politike.
- Ograničenje pretezanog rasta rashoda u slučaju povoljnog okruženja u smislu cena i nesprečavanje restrikcija potrošnje u slučaju kratkoročnih negativnih ekonomskih šokova.



1. Osnovni principi budžetske strategije Ruske Federacije

- ❑ Obezbeđenje uravnoteženosti budžeta na svim nivoima
- ❑ Primena “konzervativnog” pristupa u analizi društveno-ekonomskog razvoja Ruske Federacije do 2030. pri izradi dugoročnih projekcija glavnih karakteristika budžeta u budžetskom sistemu.
- ❑ Smanjenje važnosti prihoda od nafte i gasa u strukturi budžetskih primitaka
- ❑ Stabilnost okvira poreskog sistema u kombinaciji sa premeštanjem poreskog opterećenja na potrošnju i obezbeđenje progresivnosti poreza (*održavanje glavnih poreskih dimenzija nerusurnog sektora ekonomije, nepovećavanje poreskog opterećenja na rad i kapital, uvođenje povećanog oporezivanja na luksuznu potrošnju i imovinu visoke katastarske vrednosti, povećanje akciza na alkoholne i duvanske proizvode po stopama koje znatno prevazilaze stopu inflacije*)
- ❑ Održavanje budžetskih pravila i akumulacija kapitala Rezervnog fonda (*kapital jednak 7% BDP-a u Ruskoj Federaciji biće dostignut najranije do 2022. godine, što povećava rizike od nedostatka finansijskih sredstava da se pokriju tekuće preuzete obaveze*)
- ❑ Obezbeđivanje održivosti duga u dugoročnom periodu (*stabilizacija iznosa javnog duga na nivou od najviše 20% BDP-a – do 2030. godine, nivo javnog duga će činiti 18,2% BDP-a, dok rashodi federalnog budžeta na upravljanje javnim dugom Ruske Federacije neće preći 5% ukupnih rashoda*).
- ❑ Izrada metoda upravljanja javnom potrošnjom na bazi programa (*unapređenje metodologije ocene efikasnosti vladinih programa i potrošnje*).
- ❑ Ocena rashoda na punu implementaciju Uredbi Predsednika Ruske Federacije od 7. maja 2012. (*51,7% ukupnih rashoda (2,75 biliona rublji) pada u periodu 2017-2018*)

1. Evolucija "budžetskih pravila" u Ruskoj Federaciji

2004-2007

Prvo izdanje

2008-2012

Drugo izdanje

2013-2014

Treće izdanje

from 2015 - ...

Četvrto izdanje

Poređenje karakteristika

Formiran Stabilizacioni fond od prihoda od nafte i gasa iznad "granične cene".

Posle toga, "strogost" ovih ograničenja postepeno je opadala: u početku, kroz povećanje "granične cene", koja je sa 20 \$ /barel u 2004. porasla na 27 \$ već u 2006. godini.

Sprovedena reforma kako bi se podelio Stabilizacioni fond na Rezervni fond i Nacionalni socijalni fond.

Uspostavljena gornja granica naftno-gasnog deficita (4,7% BDP-a) i ciljni iznos Rezervnog fonda (10% BDP-a).

Pokretanje federalnog budžeta za tri godine uz zadržavanje stavki uslovno odobrenih rashoda za prvu i drugu godinu planskog perioda (2,5% i 5,0%).

Recesija u 2008-09. godini je uslovlila odbacivanje budžetskih pravila.

Održavanje Rezervnog fonda i Nacionalnog socijalnog fonda, širenje mogućnosti za upravljanje resursima Nacionalnog socijalnog fonda.

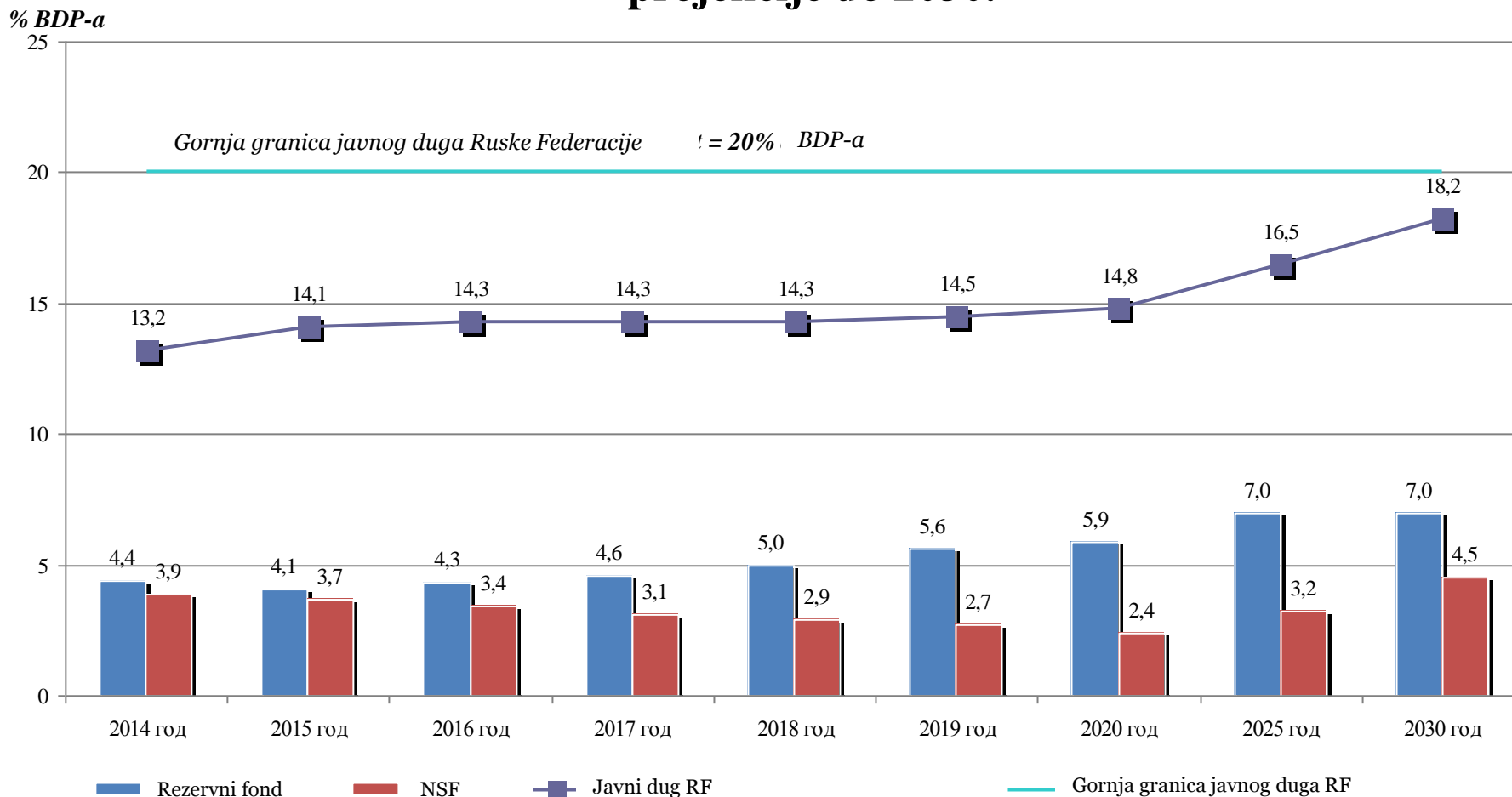
Korišćenje prosečne cene nafte iz više godina (93\$ /barel u 2014) i ograničenje rashoda na nivo osnovnih prihoda plus 1% BDP-a (slajd 3).

???

Verzija Ministarstva za ekonomski razvoj: "liberalizacija" budžetskih pravila, prioritet – "relaksacija" budžetske politike

Verzija MF: "zatezanje" budžetskih pravila, prioritet – održavanje dugoročne ravnoteže budžetskog sistema zemlje

1. Državni fondovi i javni dug Ruske Federacije: projekcije do 2030.



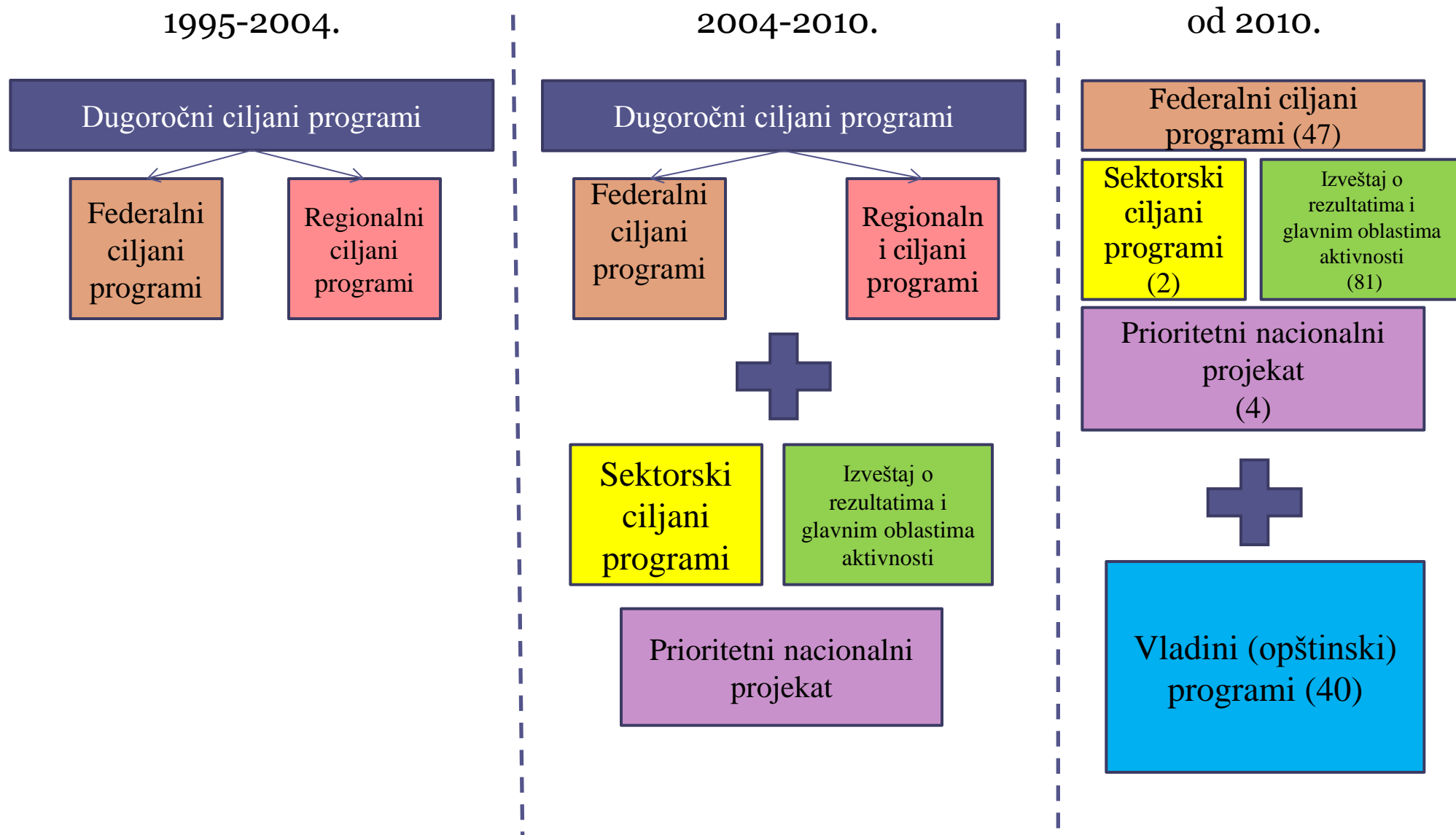
Rezervni fond se formira od dodatnih prihoda federalnog budžeta od nafte i gasa. Njegov regulisani iznos - 7% procenjenog BDP-a za odgovarajuću finansijsku godinu.

Nacionalni socijalni fond – deo sredstava federalnog budžeta koji podleže posebnom računovodstvu i upravljanju kako bi se obezbedilo sufinansiranje dobrovoljnih penzijskih akumulacija građana, kao i uravnoteženost (pokrivanje deficita) budžeta Penzijskog fonda Ruske Federacije. Formira se iz dodatnih prihoda federalnog budžeta od nafte i gasa, pod uslovom da akumulirani iznos sredstava u Rezervnom fondu dostigne regulisani iznos.



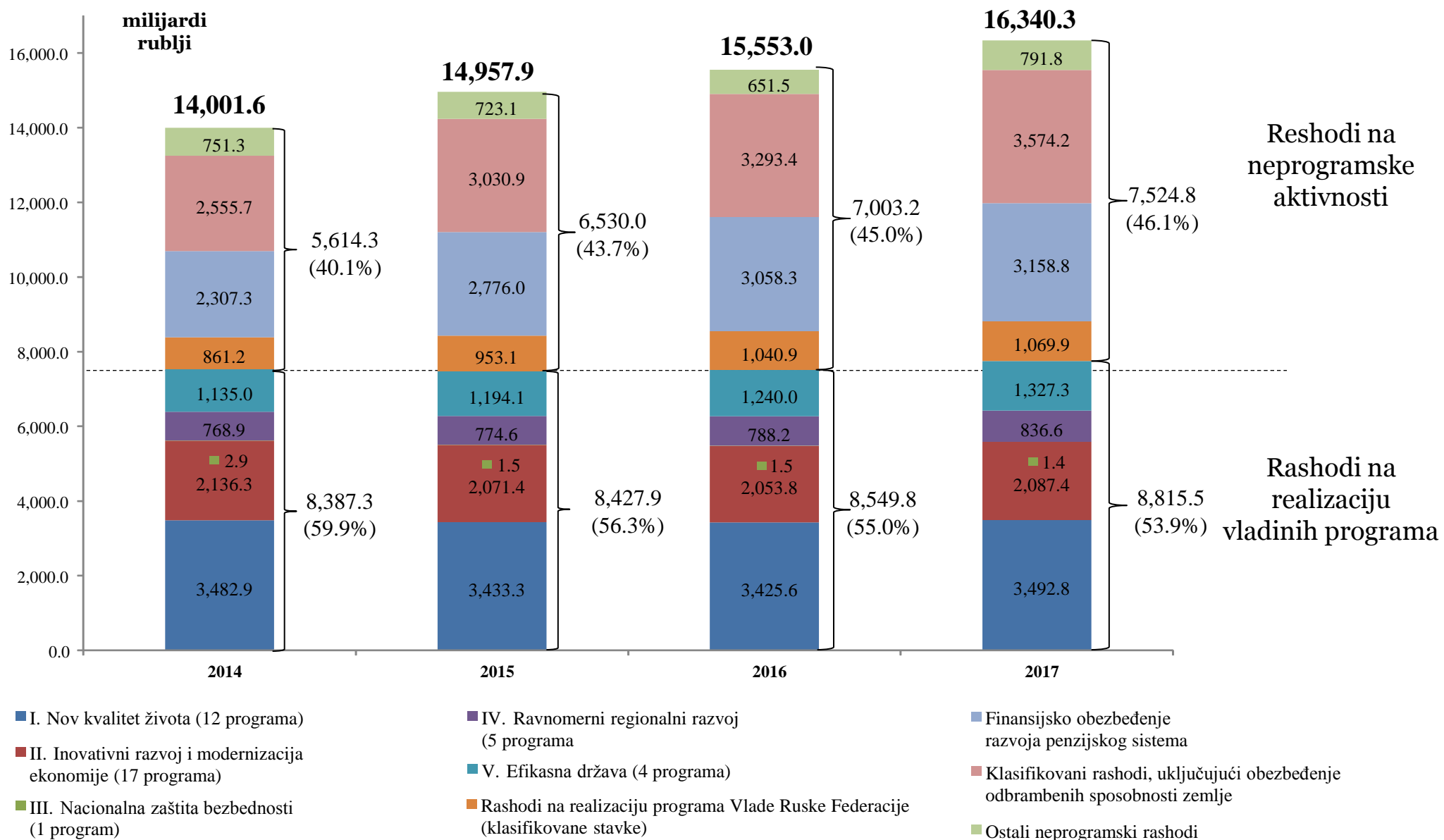
2.

Programski instrumenti realizacije javne politike



2.

Programska struktura federalnog budžeta za 2014-2017.





2.

Glavne oblasti unapređenja programskog budžetiranja

Unapređenje metodologije vladinog programiranja

- ✓ Obezbeđenje pune procene instrumenata javne politike (poreski podsticaji, propisi, itd.)
- ✓ Implementacija projektnog upravljanja
- ✓ Uzimanje u obzir rezultata ocene učinka budžetiranja
- ✓ Ocena makroekonomskih i budžetskih rizika

Integracija nacrtu procesa budžetiranja i vladinih programa

- ✓ Istovremeno predstavljanje nacrtu budžeta i izmena i dopuna programa parlamentu, koji odražavaju rezultate potrošnje javnih sredstava
- ✓ Diskusija o programima u okviru odbora Državne Dume i Saveta Federacije
- ✓ Sinhronizacija procedura koje uvode promene u budžet i programe

Dalje unapređenje donošenja odluka o budžetu u okviru vladinih programa

- ✓ Budžetiranje svih rashoda na osnovu jedinstvenog pristupa
- ✓ Izrada dugoročnih budžetskih projekcija
- ✓ Proširenje ovlašćenja federalnih izvršnih tela za realokaciju sredstava u okviru programa
- ✓ Izvršavanje odluka u granicama sredstava alociranih za program

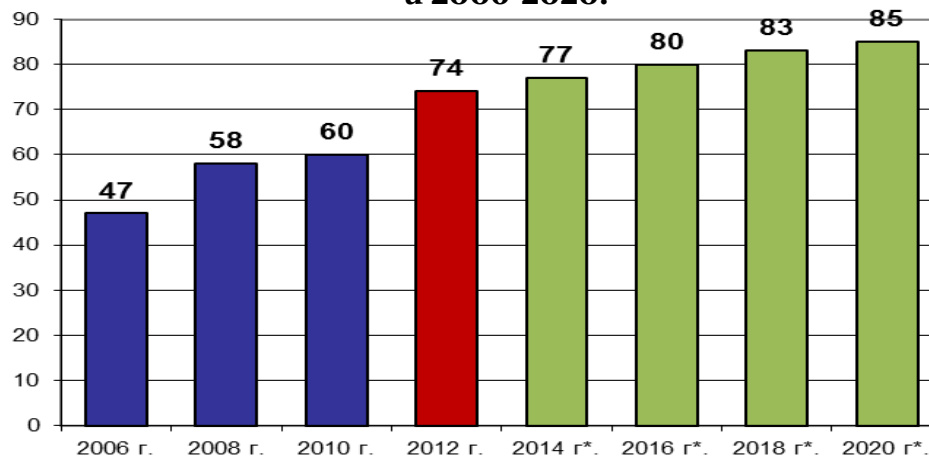


3.

Otvorenost i transparentnost u upravljanju javnim finansijama: *Dinamika Indeksa otvorenosti budžeta*

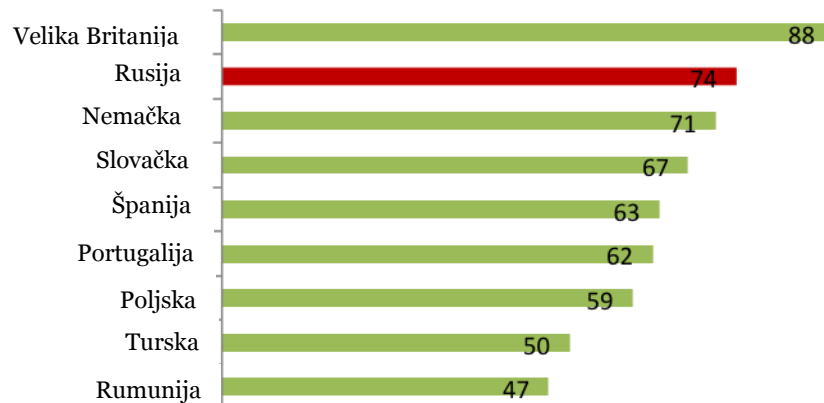
- ✓ Rusija je popravila svoj indikator sa 60/100 poena u 2010. na 74/100 u 2012. i zauzela 10. mesto među 100 zemalja učesnica sa prosečnim indeksom od 43/100 (što je International Budget Partnership pomenuo više puta u Pregledima otvorenosti budžeta).
- ✓ Kao rezultat toga, u skladu sa metodologijom istraživanja, u 2012. Rusija se kvalifikovala u grupu zemalja koje predstavljaju "značajnu količinu informacija o budžetskom procesu javnosti".

Dinamika Indeksa otvorenosti budžeta u Rusiji
u 2006-2020.



*ciljne vrednosti u skladu sa dobrom praksom u upravljanju javnim finansijama

Poređenje zemalja prema Indeksu otvorenosti budžeta za 2012.





3.

Glavne mere za povećanje otvorenosti i transparentnosti

- Javna rasprava o nacrtima Programa Vlade i izveštajima o realizaciji;
- Izrada sistema mera preduzetih na osnovu rezultata praćenja, godišnjih stručnih analiza i ocena Programa Vlade, evaluacije rezultata postupaka javnih rasprava o Programima Vlade;
- Stvaranje mehanizma javne kontrole nad izradom i realizacijom Programa Vlade Ruske Federacije;
- Organizacija aktivnosti vezanih za učešće građana u budžetskom procesu u okviru sistema obelodanjivanja informacija o pripremljenim nacrtima regulatornih akata u oblasti upravljanja javnim finansijama, rezultatima njihovih javnih diskusija;
- Sveobuhvatan rad Jedinog portala budžetskog sistema Ruske Federacije;
- Redovno objavljivanje "Budžeta za građane" (Otvoreni budžet).



3.

Projekat Budžet za građane: Rezultati implementacije u 2013.

MF Rusije je, zajedno sa zainteresovanim federalnim izvršnim telima i predstavnicima stručne javnosti, izradilo i objavilo prvi Budžet za građane prema nacrtu federalnog zakona o federalnom budžetu za 2014. i planskom periodu 2015-2016. u oktobru 2013. godine.

Na dan 16. decembra 2013. godine, MF Rusije je objavilo ažuriranu verziju Budžeta za građane prema Federalnom zakonu o federalnom budžetu za 2014. i planskom periodu 2015-2016. sa 2. decembrom 2013. br. 349-ФЗ .



budjet.gov.ru

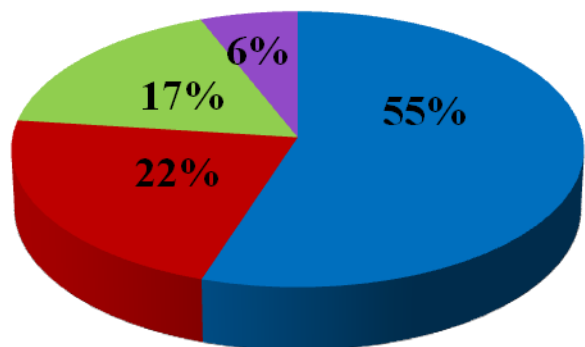
Takođe, razvoj Projekta Budžet za građane u 2014. biće baziran na korišćenju mogućnosti Jedinstvenog portala budžetskog sistema Ruske Federacije kao glavnog instrumenta za obezbeđenje transparentnosti i otvorenosti budžeta u budžetskom sistemu Ruske Federacije, budžetskog procesa i finansijske situacije javnih pravnih lica za društvo, kao i zvaničnog izvora informacija.

Takođe se planira da se Budžet za građane dopuni interaktivnim glosarom da bi se standardizovala primenjena terminologija, uključile najvažnije informacije u strukturu dokumenta koji je namenjen raznim kategorijama stanovništva.



3. Analiza iskustva izrade i objavljivanja Budžeta za građane u konstitutivnim entitetima Ruske Federacije

Podaci o pripremljenim Budžetima za građane u konstitutivnim entitetima Ruske Federacije u 2013.



- Izrađen Budžet za građane (46 konstitutivnih entiteta Ruske Federacije)
- Budžet za građane trenutno u fazi izrade (14 konstitutivnih entiteta Ruske Federacije)
- Rad na izradi Budžeta za građane je u planu (18 konstitutivnih entiteta Ruske Federacije)
- Informacije nisu dostavljene (5 konstitutivnih entiteta Ruske Federacije)

- ✓ Sve u svemu, 78 konstitutivnih entiteta Ruske Federacije dostavilo je informacije o aktivnostima u vezi sa izradom Budžeta za građane Ministarstvu finansija Rusije.
- ✓ Veći broj konstitutivnih entiteta Ruske Federacije ima višegodišnje iskustvo u predstavljanju informacija građanima u lako razumljivom formatu, npr. u Krasnodarskoj teritoriji od 2005, u Krasnojarskoj teritoriji od 2008, u Altajskoj teritoriji od 2010. godine.
- ✓ Budžeti za građane su predstavljeni u vidu PPT prezentacija i brošura, kao i u obliku informacionih resursa (portala) ili njihovih posebnih delova.
- ✓ Budžeti za građane se izrađuju i objavljuju na opštinskom nivou (brošure sa Budžetom za građane su izrađene u 14 opština Rjazanske oblasti, materijali za nacрте lokalnih budžeta izrađeni su u Krasnodarskoj teritoriji i Autonomnom okrugu Nenec).



3.

Moguće oblasti saradnje između MF Rusije i regionalnih finansijskih tela i stručne javnosti na unapređenju Budžeta za građane

Organizacija razmene najbolje prakse u izradi Budžeta za građane na regionalnom i lokalnom nivou

Unapređenje prakse izrade metodologija za indeks otvorenosti budžeta (rejting) konstitutivnih entiteta Ruske Federacije i opština i njihovo praćenje

Stvaranje sistema podsticaja za implementaciju Budžeta za građane na lokalnom nivou (uvođenje indikatora o raspoloživosti i kvalitetu Budžeta za građane u metodologije ocene učinka rashoda budžeta i kvaliteta finansijskog upravljanja na regionalnom nivou)

Razvoj prakse da se koriste indiksotri budžetskih prihoda i rashoda po jedinici i po glavi stanovnika u poređenju sa sličnim indikatorima u drugim konstitutivnim entitetima Ruske Federacije (opštinama)



3. Glavne oblasti aktivnosti na Projektu Budžet za građane u 2014.

1.	Primena modularnog pristupa formatu Budžeta za građane, uključujući dalji razvoj preporuka za regionalni i lokani nivo.
2.	Implementacija aktivnosti u cilju postizanja maksimalne ocene po kriterijumu Budžeta za građane u okviru Indeksa otvorenosti budžeta.
3.	Izrada Smernica za godišnju pripremu, raspravu i objavljivanje nacрта federalnog budžeta i izveštaja o izvršenju federalnog budžeta kao Budžeta za građane.
4.	Unapređenje vizualizacije i proširenja funkcionalnosti informacionog resursa za Budžet za građane (interaktivni glosar, kalkulator budžeta, simulator budžeta, budžetski kalendar, itd.)
5.	Zajednički rad sa stručnim organizacijama i organizacijama u zajednici na identifikaciji ciljnih grupa, uz definisanje zahteva za informacijama za konkretne grupe
6.	Postavljanje svih Budžeta za građane (federalnog, regionalnog, lokalnog) na Jedinstveni portal budžetskog sistema (www.budget.gov.ru).
7.	Implementacija Projekta MMF-a za procenu fiskalne transparentnosti u Ruskoj Federaciji.
8.	Implementacija Projekta Svetske banke za unapređenje finansijske pismenosti stanovništva i razvoj finansijskog obrazovanja u Ruskoj Federaciji.



Glavni opšti i posebni ciljevi Programa za unapređenje efikasnosti upravljanja javnim finansijama do 2018. godine

1. Dugoročna održivost i uravnoteženost federalnog budžeta.
2. Razgraničenje opredeljenih rashoda i izvora prihoda, radi obezbeđenja održivosti i uravnoteženosti regionalnih i lokalnih budžeta.
3. Puna primena metoda programskog upravljanja u budžetskom procesu.
4. Primena mera za podizanje efikasnosti javne potrošnje.
5. Prilagođavanje strukture upravljanja finansijskim resursima u javnim pravnim licima.
6. Unapređeni kvalitet finansijskog upravljanja u sektoru opšte vlade.
7. Povećana otvorenost i transparentnost u upravljanju javnim finansijama.