



**ЦЕНТР МАКРОЭКОНОМИЧЕСКОГО АНАЛИЗА  
И КРАТКОСРОЧНОГО ПРОГНОЗИРОВАНИЯ**

Тел.: 129-17-22, факс: 718-97-71, e-mail: [mail@forecast.ru](mailto:mail@forecast.ru), <http://www.forecast.ru>

---

**ГОСУДАРСТВЕННЫЕ ФИНАНСЫ  
В 2002 Г.**

**Важнейшими особенностями** бюджетного процесса в 2002 г. стали:

- снижение доходов консолидированного бюджета по сравнению с 2001 г. (без учета единого социального налога, на 0.6% ВВП);
- рост непроцентных расходов по сравнению с 2001 г., связанный с индексацией оплаты труда занятых в бюджетной сфере;
- неритмичность поступления средств федерального бюджета бюджетополучателям;
- рост напряженности бюджетов субъектов Федерации, усиление их зависимости от трансфертов с федерального уровня;
- обеспечение бюджетного профицита, используемого для погашения внешнего долга и формирования финансового резерва.

**Основные характеристики консолидированного бюджета в 2001 и 2002 гг.  
(% к ВВП)<sup>1</sup>**

	2000	2001	2002 (оценка)	прирост к 2001
<b>Доходы всего</b>	<b>28.7</b>	<b>29.7</b>	<b>32.2</b>	<b>+2.42</b>
в т.ч. без ЕСН	28.7	29.7	29.1	-0.59
Налоговые доходы	23.4	25.9	25.6	-0.28
<b>Расходы всего</b>	<b>26.8</b>	<b>26.8</b>	<b>30.6</b>	<b>+3.74</b>
Непроцентные	23.1	24.1	28.4	+4.28
в т.ч. без ЕСН	23.1	24.1	25.4	+1.29
Обслуживание государственного долга	3.8	2.7	2.2	-0.54
<b>Профицит</b>	<b>1.9</b>	<b>2.9</b>	<b>1.6</b>	<b>-1.32</b>

<sup>1</sup> здесь и далее в тексте непроцентные расходы (и, соответственно, профицит) приведены по кассовому исполнению, т.е. с учетом средств, реально поступивших на счета бюджетополучателей. Различие между этим показателем и данными о финансировании расходов (т.е. списании средств со счетов Федерального Казначейства) связано с приростом остатков на счетах территориальных органов Казначейства, министерств и ведомств

**Доходы** консолидированного бюджета в 2002 г. заметно снизились. Их уровень<sup>1</sup> оказался ниже 2001 г. на 0.6% ВВП.

Сокращение доходов произошло в условиях весьма благоприятной внешнеэкономической конъюнктуры. Среднегодовые цены на нефть, по оценке, были выше уровня 2001 г. на 0.5 долл. за баррель. При прочих равных условиях (в т.ч. сохранении налоговых правил 2001 г.), такой рост цен на нефть привел бы к расширению налоговых поступлений в бюджет на 0.4-0.5% ВВП.

Наибольшее снижение пришлось на налог на прибыль предприятий и организаций, поступление которого сократилось по сравнению с 2001 г. на 1.4% ВВП<sup>2</sup>. Связано оно с двумя факторами.

<sup>1</sup> Без учета единого социального налога

<sup>2</sup> Вероятно, именно со снижением налога на прибыль (поступление которого в федеральный бюджет было ниже определенного Законом о бюджете на 0.3% ВВП) связано невыполнение Министерством по налогам и сборам уточненного годового задания по сбору налогов – без учета единого социального налога, их поступление в федеральный бюджет оказалось ниже запланированного на 4.5%.

- резким уменьшением уровня рентабельности товарного производства. В среднем, в промышленности она упала более чем в полтора раза, до 8.0% за январь-ноябрь 2002 г. против 13.3% за соответствующий период 2001 г.
- изменением нормативной базы. С начала года был существенно расширен круг затрат, исключаемых из налоговой базы, что облегчило уход от налогообложения и, соответственно, осложнило администрирование данного налога.

Поступление экспортных пошлин сократилось на 0.8% ВВП. Это связано с резким снижением в первом полугодии ставки пошлины на экспорт нефти. В итоге, с учетом изменения курса евро к доллару, в 2002 г. средняя ставка пошлины на экспорт нефти оказалась ниже уровня предыдущего года почти на четверть.

Сужение поступления экспортной пошлины было компенсировано резким ростом поступления платежей за использование природных ресурсов (на 1.5% ВВП). Это – результат реформы налогообложения добычи минерального сырья, обеспечившей расширение изъятия природной ренты<sup>1</sup>. В целом, перенос акцента в налогообложении сырьевых отраслей с экспортных пошлин на ресурсные платежи – элемент долгосрочной политики, направленной на то, чтобы природная рента извлекалась через механизм налога на добычу полезных ископаемых – а экспортные пошлины обеспечивали изъятие дополнительных доходов, связанных с благоприятной мировой конъюнктурой<sup>2</sup>.

Одновременно, частью реформы ресурсных платежей стала отмена ряд прежних налогов на добычу сырья. В результате снизились поступления в консолидированный бюджет акцизов (-0.3% ВВП, в т.ч. 0.2% ВВП – акциз на нефть) и доходов целевых бюджетных фондов (-0.4% ВВП).

Опережающий рост импорта потребительских и инвестиционных товаров обеспечил расширение поступления в бюджет налогов, связанных с импортом<sup>3</sup> – в сумме на 0.3% ВВП (в основном, за счет НДС на ввозимые товары).

---

<sup>1</sup> Благодаря привязке ставки налога на добычу полезных ископаемых (в части нефти) к уровню нефтяных цен

<sup>2</sup> Такая модель налогообложения (с высокими рентными платежами и относительно низкими экспортными пошлинами) характерна для экономически развитых стран (ЕС), активно разрабатывающих природные ресурсы.

<sup>3</sup> НДС на импортные товары, акциз на импортные товары, импортная пошлина

**Поступление налоговых доходов и доходов целевых бюджетных фондов в консолидированный бюджет в 2001 и 2002 гг. (% к ВВП)**

	2001	2002 (оценка)	прирост
<b>Налоговые доходы и доходы целевых бюджетных фондов</b>	<b>27.3</b>	<b>26.5</b>	<b>-0.68</b>
Налог на прибыль	5.7	4.3	-1.42
Подоходный налог	2.8	3.2	+0.40
НДС	7.1	7.1	+0.02
на товары и услуги внутреннего производства	5.3	5.0	-0.23
на импортируемые товары	1.8	2.0	+0.25
Акцизы	2.7	2.4	-0.30
Налог с продаж	0.5	0.5	-0.04
Налоги на имущество	1.0	1.1	+0.12
Платежи за природные ресурсы	1.5	3.0	+1.47
Импортные пошлины	1.2	1.2	+0.06
Экспортные пошлины	2.5	1.7	-0.80
Другие налоги	1.0	1.2	+0.21
Доходы целевых бюджетных фондов	1.3	0.9	-0.40

**Непроцентные расходы** консолидированного бюджета, несмотря на снижение уровня доходов, в 2002 г. существенно увеличились по сравнению с 2001 г. (на 1.3% ВВП<sup>1</sup> или на 9.6% в реальном выражении).

Основная причина неэластичности расходов к снижению доходов бюджета – индексация оплаты труда занятых в бюджетной сфере и денежного содержания военнослужащих. По данным за январь-август, номинальная оплата труда в сфере рыночных услуг возросла по сравнению с соответствующим периодом 2001 г. на 60%, в т.ч. в сфере здравоохранения – на 75%, образования – на 74%, культуры – на 67%. В силовых структурах денежное довольствие младших офицеров увеличилось в 2002 г. на 60-70%, старших офицеров на 40-50%.

Соответственно, рост приходится в основном на те направления расходов, где велика доля выплат населению – образование (+0.6% ВВП, +25.1% в реальном выражении), здравоохранение (+0.3% ВВП, +19.7%), социальное обеспечение<sup>2</sup> (+0.3% ВВП, +17.2%), культура и искусство (+0.1% ВВП, +29.1%), правоохранительная деятельность (+0.1% ВВП, +10.2%).

Несмотря на некоторое снижение расходов на национальную оборону (-0.1% ВВП и -1.4% в реальном выражении), удалось не только обеспечить индексацию денежного содержания военнослужащих, но и полностью профинансировать государственный оборонный заказ, возросший по сравнению с 2001 г. почти на 40%. Достигнуто это было во многом благодаря снижению текущих затрат, в т.ч. связанных с операцией в Чечне.

Одновременно, существенно снизилось финансирование расходов по поддержке отраслей экономики. Расходы на промышленность, энергетику и строительство сократились на 0.5% ВВП (-15.1% в реальном выражении), сельское хозяйство – на 0.1% ВВП (-12.1%). Уменьшение таких расходов связано, в основном, со свертыванием инвестиций, финансируемых из региональных бюджетов. Это связано с переориентацией бюджетов субъектов Федерации на обеспечение индексации оплаты труда.

<sup>1</sup> Без учета перечисления Единого социального налога в Пенсионный фонд

<sup>2</sup> Без учета единого социального налога

При этом, рост расходов на промышленность, энергетику и строительство в федеральном бюджете (+0.5% ВВП) еще не означал соответствующего расширения финансирования реального сектора. По этой статье была проведена покупка пакета акций «Внешторгбанка» – (на 42.1 млрд. руб., или 0.3% ВВП).

#### Непроцентные расходы консолидированного бюджета в 2001 и 2002 гг. (% к ВВП)

	2001	2002 (оценка)	прирост	
			% к ВВП	в реальном выражении
<b>Непроцентные расходы всего</b>	<b>24.1</b>	<b>28.4</b>	<b>+4.29</b>	<b>+22.6</b>
в т.ч. без единого социального налога	24.1	25.4	+1.27	+9.6
государственное управление и местное самоуправление	1.2	1.4	+0.14	+15.5
национальная оборона	2.7	2.6	-0.14	-1.4
правоохранительная деятельность и обеспечение безопасности	2.0	2.2	+0.12	+10.2
промышленность, энергетика и строительство	2.6	2.1	-0.48	-15.1
сельское хозяйство	0.7	0.6	-0.12	-12.1
жилищно-коммунальное хозяйство	2.2	2.1	-0.08	+0.1
образование	3.1	3.7	+0.62	+25.1
культура и искусство	0.4	0.5	+0.09	+29.1
средства массовой информации	0.2	0.2	+0.01	+11.1
здравоохранение	2.0	2.3	+0.30	+19.7
социальное обеспечение	2.5	5.8	+3.33	+145.5
в т.ч. перечисление единого социального налога	-	3.0	-	-
прочее	2.5	2.8	+0.31	+17.2
другие	4.5	5.0	+0.51	+15.9

Особенностью бюджетного процесса в 2002 г. стала неритмичность поступления бюджетополучателям средств, уже профинансированных федеральным бюджетом. В течение первых трех кварталов постоянно нарастал разрыв между профинансированными расходами и средствами, доведенными до бюджетополучателей.

Так, в первом квартале на счетах федерального бюджета «зависло» 20% профинансированных непроцентных расходов<sup>1</sup>, что обусловило 92% общего прироста остатков на его счетах за этот период. Во втором и третьем кварталах разрыв между финансированием и кассовым исполнением непроцентных расходов сохранялся (соответственно, 7% и 6% от профинансированных расходов). Такая ситуация во многом была обусловлена усилением бюджетного администрирования: введением с начала года новых, ужесточенных правил выделения средств бюджета ведомствам-бюджетораспорядителям и от них – конечным получателям.

Стопроцентное финансирования непроцентных расходов в 2002 г. было обеспечено лишь за счет их резкого скачка в четвертом квартале. В этот период, из-за расчетов по ранее профинансированным расходам, их кассовое исполнение превысило финансирование на 22%. Соответственно, произошел резкий «сброс» остатков на счетах федерального бюджета (за квартал – на 93.3 млрд. руб.). Это привело к резкому увеличению денежной массы, который может стать значимым фактором инфляции в первом полугодии 2003 г.

**Рост дисбалансов между уровнями бюджетной системы.** Увеличение непроцентных расходов, сосредоточенное, в основном, на субфедеральном уровне, вызвало

дальнейший рост напряженности бюджетов субъектов Федерации. В условиях 2002 г. большинство регионов оказались не способны к полномасштабному финансированию расходов за счет собственных средств. Соответственно, их зависимость от финансовой поддержки из федерального уровня еще более возросла.

Если в 2000 г., коэффициент обеспеченности расходов субъектов Федерации собственными доходами составлял 94%, то в 2002 г., по оценке, он упал до 82%. Соответственно, 20% доходов региональных бюджетов обеспечивалось трансфертами с федерального уровня.

В 2002 г. сохранился дисбаланс между обязательствами регионов по финансированию непроцентных расходов и масштабами собственных финансовых ресурсов. В 2002 г. на долю субъектов Федерации приходилось 56% непроцентных расходов консолидированного бюджета<sup>2</sup> – при том, что они собирали только 42% его доходов<sup>3</sup>. При этом значительная часть расходов региональных бюджетов (в т.ч. связанные с индексацией оплаты труда занятых в бюджетной сфере) определялась решениями федеральных органов власти, при этом слабо обеспеченных расширением финансирования.

#### Показатели сбалансированности бюджетов субъектов Федерации в 1999-2002 гг. (%)

	1999	2000	2001	2002, оценка
Коэффициент обеспеченности <sup>1</sup>	90.3	93.6	82.1	81.6
Доля непроцентных расходов субъектов Федерации в консолидированном бюджете <sup>2</sup>	59.6	60.2	60.4	56.0
Доля собственных доходов субъектов Федерации в консолидированном бюджете <sup>3</sup>	48.9	46.0	40.7	42.4
Профицит (+) / дефицит (-) бюджетов субъектов Федерации, % ВВП	0.0	0.5	-0.1	0.2
Доля трансфертов регионам в непроцентных расходах федерального бюджета <sup>4</sup>	12.4	13.1	21.1	21.4
Доля поступлений из федерального бюджета в доходах субъектов Федерации	9.6	9.4	17.4	19.8

<sup>1</sup> Соотношение собственных доходов бюджетов субъектов Федерации (без учета трансфертов из федерального бюджета) и их расходов

<sup>2</sup> Без учета межбюджетных трансфертов

<sup>3</sup> Без учета межбюджетных трансфертов и единого социального налога

<sup>4</sup> Без учета единого социального налога

Необходимо подчеркнуть, что масштабное перераспределение ресурсов между федеральным центром и регионами сегодня не подкреплено соответствующими правовыми и политическими механизмами, обеспечивающими ответственность центра за функционирование учреждений социальной сферы, финансируемых преимущественно субъектами Федерации.

**Бюджетный профицит.** В 2002 г., несмотря на снижение бюджетных доходов и рост непроцентных расходов, консолидированный бюджет был исполнен с профицитом. Он оценивается в 1.8% ВВП против 2.9% ВВП в 2001 г. Профицит федерального бюджета составил 1.6% ВВП против 3.0% ВВП в 2001 г.

<sup>1</sup> Без учета средств единого социального налога

<sup>2</sup> Без учета единого социального налога

<sup>3</sup> Без учета межбюджетных трансфертов и единого социального налога

### Профицит консолидированного бюджета в 2001 и 2002 гг. (% к ВВП)

	2001	2002 (оценка)
<b>Профицит консолидированного бюджета</b>	<b>2.9</b>	<b>1.8</b>
Профицит федерального бюджета	3.0	1.6
внутренние источники финансирования	-0.2	0.5
внешние источники финансирования	-2.5	-1.1
прирост остатков на счетах	-0.4	-1.0
Профицит бюджетов субъектов Федерации	-0.1	0.2

Основными направлениями использования бюджетного профицита стали погашение внешнего долга и формирование финансового резерва на 2003 г.

Чистое погашение внешнего долга составило в 2002 г. 207 млрд. руб., или 6.6 млрд. долл. (2001 г. – 7.8 млрд. долл.). Общая нагрузка со стороны выплат по внешнему долгу (включая процентные платежи) составила в 2002 г. 12.5 млрд. долл. (2.2% ВВП) против 14.1 млрд. долл. (3.6% ВВП) в 2001 г. Такое ее снижение по доле в ВВП во многом связано с продолжавшимся укреплением реального обменного курса рубля.

### Выплаты по внешнему долгу из федерального бюджета в 2001 и 2002 гг. (млрд. долл.)

	2001	2002 (предварительный итог)	прирост
<b>Общие выплаты</b>	<b>14.1</b>	<b>12.5</b>	<b>-1.6</b>
% к ВВП	4.6	3.6	-1.0
Погашение основного долга	7.8	6.6	-1.2
привлечение кредитов	0.7	0.6	-0.1
погашение	8.5	7.2	-1.3
Процентные выплаты	6.3	5.9	-0.4

Рост остатков на счетах бюджета преследовал в 2002 г. две цели – 1) стерилизацию избыточной денежной эмиссии, связанной с высоким сальдо торгового баланса и 2) формирование финансового резерва на 2003 г. В целом за год расширение остатков оценивается в 79.0 млрд. руб. Соответственно, на конец 2002 г. остатки на счетах федерального бюджета оцениваются в 282.5 млрд. руб. (в т.ч. остатки на начало года – 203.5 млрд. руб.).

Финансовый резерв на конец 2002 г. составил, по данным Минфина РФ, 209 млрд. руб. (в т.ч. остатки на начало года, согласно расчетам к проекту бюджета на 2003 г. – 88.8 млрд. руб.). Таким образом, прирост средств финансового резерва составил в 2002 г. 120 млрд. руб., что существенно выше общего расширения остатков на счетах бюджета. Разница (41 млрд. руб.), вероятно, обеспечена за счет списания «задним числом» в резерв части средств, не использованных еще в 2001 г. Кроме того, в финансовый резерв направлены 7.2 млрд. руб., не перечисленных бюджетополучателям по итогам 2002 г.

Позитивным является то обстоятельство, что в сфере формирования финансового резерва удалось создать определенный запас прочности. В резерв в 2002 г. не поступили средства от продажи государственных пакетов акций «Славнефти» и «Лукойла» (в сумме – 77.9 млрд. руб., которые должны быть перечислены на счета бюджета в первом квартале 2003 г.).

**Основные характеристики Федерального бюджета в 2001-2002 гг. (в % к ВВП)**

	2001 г.	2002 г.					
	всего	Закон о бюджете	всего	первый квартал	второй квартал	третий квартал	четвертый квартал
<b>% к ВВП</b>							
<b>ДОХОДЫ</b>	<b>17.6</b>	<b>19.4</b>	<b>20.0</b>	<b>20.7</b>	<b>20.2</b>	<b>19.2</b>	<b>20.3</b>
Налоговые доходы	16.2	15.8	15.4	15.4	15.9	14.8	15.7
налог на прибыль	2.4	1.9	1.6	1.5	1.9	1.3	1.5
НДС	7.1	7.1	7.1	6.8	7.1	6.9	7.4
акцизы	2.2	2.1	2.0	2.4	2.2	1.6	1.8
платежи за природные ресурсы	0.5	1.7	1.9	1.4	1.9	2.1	2.0
импортные пошлины	1.2	1.1	1.2	1.2	1.2	1.1	1.2
экспортные пошлины	2.5	1.9	1.7	1.9	1.4	1.6	1.7
другие налоги	0.3	0.1	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2
Неналоговые доходы	1.3	3.5	4.4	5.1	4.3	4.2	4.3
Доходы ЦБФ	0.2	0.1	0.2	0.2	0.0	0.2	0.2
<b>Единый социальный налог</b>	<b>0.0</b>	<b>2.6</b>	<b>3.1</b>	<b>4.0</b>	<b>3.1</b>	<b>2.7</b>	<b>2.8</b>
<b>РАСХОДЫ</b>	<b>14.6</b>	<b>17.8</b>	<b>18.6</b>	<b>16.0</b>	<b>18.1</b>	<b>16.4</b>	<b>23.2</b>
Непроцентные	12.1	15.2	16.6	12.6	16.7	13.9	22.1
государственное управление и местное самоуправление	0.5	0.5	0.5	0.3	0.4	0.4	0.9
национальная оборона	2.7	2.6	2.6	1.9	3.0	2.3	3.1
правоохранительная деятельность и обеспечение безопасности	1.6	1.6	1.7	1.0	1.6	1.5	2.6
промышленность, энергетика и строительство	0.5	0.6	1.0	0.2	0.5	0.5	2.4
сельское хозяйство	0.3	0.2	0.3	0.1	0.2	0.3	0.5
социально-культурные мероприятия в т.ч. перечисление единого социального налога	0.0	2.6	3.0	2.7	2.8	2.4	4.1
прочее	2.3	2.6	2.6	2.0	2.6	2.3	3.4
финансовая помощь бюджетам других уровней	2.5	2.4	2.9	3.0	3.3	2.4	3.0
другие	1.7	2.1	2.0	1.4	2.4	1.8	2.2
Обслуживание государственного долга	2.6	2.6	2.0	3.4	1.4	2.5	1.1
обслуживание внутреннего долга	0.5	0.5	0.3	0.4	0.3	0.3	0.4
обслуживание внешнего долга	2.0	2.1	1.7	3.1	1.1	2.2	0.7
<b>ПРОФИЦИТ (+) / ДЕФИЦИТ (-)</b>	<b>3.0</b>	<b>1.6</b>	<b>1.4</b>	<b>4.7</b>	<b>2.1</b>	<b>2.7</b>	<b>-2.9</b>
<b>ИСПОЛЬЗОВАНИЕ (ФИНАНСИРОВАНИЕ)</b>	<b>-3.0</b>	<b>-1.6</b>	<b>-1.4</b>	<b>-4.7</b>	<b>-2.1</b>	<b>-2.7</b>	<b>2.9</b>
Внутренние источники	-0.2	0.5	1.2	0.0	0.8	1.8	1.7
Внешние источники	-2.5	-1.1	-1.9	-2.1	-1.6	-2.1	-1.8
Прирост остатков на счетах бюджета	-0.4	-1.0	-0.7	-2.7	-1.4	-2.4	3.0