



ЦЕНТР МАКРОЭКОНОМИЧЕСКОГО АНАЛИЗА И КРАТКОСРОЧНОГО ПРОГНОЗИРОВАНИЯ

Тел.: 129-17-22, факс: 718-97-71, e-mail: mail@forecast.ru, http://www.forecast.ru

О проекте федерального бюджета на 2003 г.

1. Макроэкономический прогноз на 2003 г. и 2004-2005 гг.

Прогноз на 2003-2005 гг. базируется на весьма смелых предположениях о развитии российской экономики в среднесрочной перспективе. С 2003 г. и по первому (консервативному), и во второму (оптимистичному) вариантам темпы роста экономики будут опережать экономическую динамику развитых стран, причем в 2004-2005 гг. – в 1.4-1.8 раза (см. табл. 1.1).

В основе прогноза высоких темпов экономического роста лежат представления о резком увеличении эффективности. Производительность труда повышается в 2003 г. на 3.3% и 4.1%, соответственно, в первом и втором варианте, с последующим выходом на 4-6% ежегодного прироста. Снижение энергоемкости предполагается на уровне 2-3% в год.

Таблица 1.1. Сопоставление динамики российской и мировой экономики в среднесрочной перспективе

	2002		2003		2004-2005	
	А	Б	А	Б	А	Б
Российская экономика						
консервативный (1) вариант	3.9	1.39	3.5	0.87	4.4	1.00
оптимистичный (2) вариант	3.9	1.39	4.4	1.10	5.7	1.30
Мировая экономика	2.8	1.00	4.0	1.00	4.4 ²	1.00
развитые страны	1.7	0.61	3.0	0.75	3.1 ²	0.70
развивающиеся страны	4.3	1.54	5.5	1.38	6.0 ²	1.36

¹ А – среднегодовые темпы прироста, %; Б – эластичность по динамике мировой экономики, раз

² За период 2004-2007 гг.

Источник: IMF, World Economic Outlook, - April 2002

Концепция экономического роста базируется на опережающем расширении внутреннего конечного спроса – как потребительского, так и инвестиционного. Это расширение достигается за счет последовательного укрепления рубля и повышения эффективности производства. Соотношение внутренних и внешних источников роста увеличивается с 50:50 в 2002 г. до 72:28 (1 вариант) и 67:33 (2 вариант) в 2003 г. и 80-90:10-20 в 2004-2005 гг. (см. табл. 1.2).

Модель роста включает следующие основные компоненты:

1. Динамичный рост инвестиций в основной капитал, опережающий ВВП по темпам прироста в 1.5-1.8 раза.
2. Интенсивный рост оборота розничной торговли, опирающийся на расширение реальных доходов населения и оплаты труда¹.
3. Повышение реального обменного курса в первом варианте ежегодно на 3.6-5.3%, во втором – на 4.5-6.1%.
4. Весьма умеренные темпы роста импорта по сравнению с динамикой внутреннего спроса на товары², несмотря на укрепление рубля.
5. Низкие ежегодные темпы прироста государственных услуг, не превышающие 1.5-1.6% (2003 г. – 1.0%).

Таблица 1.2. Соотношение внутренних и внешних источников экономического роста в 2002-2005 гг. (% к приросту ВВП)

	2002 оценка	2003		2004		2005	
		1 вар.	2 вар.	1 вар.	2 вар.	1 вар.	2 вар.
Прирост ВВП всего	100	100	100	100	100	100	100
в том числе за счет:							
внутреннего спроса	50.1	72.0	66.7	90.6	79.4	85.2	81.7
потребление и накопление	103.0	108.1	99.9	123.4	110.6	123.5	111.1
импорт (-)	-52.9	-36.1	-33.2	-32.8	-31.3	-38.3	-29.4
внешних факторов (экспорт)	49.9	28.0	33.3	9.4	20.6	14.8	18.3

1.1. Доходы и потребление домашних хозяйств

При прогнозе доходов населения, оплаты труда и потребления принят ряд сильных допущений, что требует дополнительной аргументации.

Предполагается, что:

- оборот розничной торговли в течении всего прогнозного периода будет опережать динамику реальных доходов (в обоих вариантах – в 1.1-1.2 раза, см. табл. 1.3);
- динамика реальных располагаемых доходов населения будет по крайней мере не ниже динамики реальной оплаты труда. Если в отчетном (2001) и базовом (2002) годах реальные располагаемые доходы населения отставали от реальной оплаты труда в два-три раза, то в 2003-2005 гг. их эластичность по реальной оплате труда составит 0.9-1.3 раза;
- даже при очень высоком росте производительности труда, заложенном в оба варианта прогноза, реальная заработная плата будет хронически обгонять производительность труда.

¹ С точки зрения формирования конечного спроса опережающее расширение товарооборота «компенсирует» низкие темпы роста экспорта.

² Так, по первому варианту прогноза темпы прироста импорта товаров в 2003 г. и 2004 г. составят, соответственно, 5.2% и 6.1%, что ниже (!) темпов прироста внутреннего конечного спроса на товары – 5.4% и 7.1%.

Набор этих предположений, собственно, и позволяет прогнозировать высокие темпы роста оборота розничной торговли (6.0-7.0% в год в первом варианте, 7.0-8.0% – во втором). Последние, в свою очередь, и обеспечивают высокие общие темпы экономической динамики. Только нельзя при этом забывать, что обоснованность этих темпов определяется достоверностью отмеченных выше гипотез.

**Таблица 1.3. Динамика доходов и потребления домашних хозяйств
(темпы прироста, %)**

	2002 оценка	2003		2004		2005	
		1 вар.	2 вар.	1 вар.	2 вар.	1 вар.	2 вар.
Оборот розничной торговли	8.5	6.0	7.0	6.5	7.4	7.0	8.0
Реальные располагаемые доходы населения	6.8	5.0	6.0	5.8	6.8	6.0	7.0
Эластичность оборота розничной торговли по доходам	1.25	1.20	1.17	1.12	1.09	1.17	1.14
Реальные располагаемые доходы населения	6.8	5.0	6.0	5.8	6.8	6.0	7.0
Фонд оплаты труда в реальном выражении	16.8	4.0	6.7	5.0	6.6	5.7	7.0
Эластичность доходов по оплате труда	0.41	1.26	0.90	1.17	1.02	1.05	1.00
Реальная заработная плата	18.0	3.7	6.4	4.7	6.4	5.8	7.0
Производительность труда	5.0	3.3	4.1	4.0	5.3	4.6	5.9
Эластичность зарплаты по производительности труда	3.59	1.14	1.55	1.17	1.21	1.24	1.18
Численность работников, получающих заработную плату	-1.1	0.2	0.3	0.3	0.2	0.0	0.0

1.2. Инвестиции в основной капитал

Для прогноза инвестиций характерны сверхвысокие ежегодные темпы прироста – 6.3-7.5% в год по первому варианту и 7.5-9.0% по второму. Этот прогноз также основан на ряде допущений, требующих соответствующего обоснования.

Форсированный рост инвестиций может, в принципе, осуществляться за счет двух условий:

- увеличения чистого притока капитала (расширения иностранных инвестиций и/или сокращения вывоза капитала);
- маневра в доходах, направленного на увеличение доли валовой прибыли предприятий в ВВП за счет других субъектов экономики – домохозяйств и расширенного правительства.

Первое условие в прогнозе не задействовано. Из 6-13 млрд. долл. ежегодного прироста инвестиций за счет сокращения вывоза капитала и иностранных инвестиций будет обеспечиваться 1.7-2.7 млрд. долл. (см. табл. 1.4). Другими словами, практически весь прогнозируемый прирост инвестиций в основной капитал обеспечивается за счет расширения внутренних источников. Поскольку

бюджетные расходы на экономику существенно снижаются, весь форсированный рост инвестиций в прогнозе базируется на возможности структурного сдвига в доходах экономики в пользу предприятий – увеличении доли валовой прибыли в ВВП.

Возможность такого маневра в среднесрочной перспективе требует доказательства. Опережающий рост реальной заработной платы по сравнению с производительностью труда, повышение реального обменного курса рубля и рост цен (тарифов) на товары и услуги естественных монополий и другие факторы будут способствовать не увеличению, а наоборот, снижению нормы валовой прибыли в ВВП.

В действительности, никакого структурного сдвига в доходах, обеспечивающего увеличение инвестиционных возможностей предприятий, и не предусматривается. В прогнозных расчетах доля инвестиционных ресурсов предприятий в ВВП остается стабильной на протяжении всего прогнозного периода, а по второму варианту – даже снижается (см. табл. 1.5).

Проблема «обеспечения» форсированного роста инвестиций, не подкрепленного соответствующим ростом доходов, решается весьма изящно – за счет занижения дефлятора инвестиций. В последние годы цены в сфере инвестиций росли с опережающим темпом по сравнению с дефлятором ВВП (см. табл. 1.6). Иначе и быть не может в условиях ускоренного роста энерготарифов (к которым чувствительны инвестиционные отрасли) при расширении инвестиционного спроса. Однако, с 2003 г. данная тенденция, согласно прогнозу, меняется на противоположную – что и создает требуемый эффект «инвестиционного бума».

Таблица 1.4. Структура прироста инвестиций в основной капитал

	2003		2004		2005	
	млрд. долл.	% к итогу	млрд. долл.	% к итогу	млрд. долл.	% к итогу
Консервативный (1) вариант						
Прирост инвестиций в основной капитал	6.3	100	7.2	100	9.3	100
сокращение вывоза капитала	0.8	12.6	0.7	9.7	1.0	10.7
иностранные инвестиции	1.0	15.8	1.1	15.3	0.7	7.5
другие (внутренние) источники	4.5	71.6	5.4	74.9	7.6	81.8
Оптимистичный (2) вариант						
Прирост инвестиций в основной капитал	7.8	100	10.8	100	13.2	100
сокращение вывоза капитала	1.2	15.3	0.8	7.4	1.0	7.5
иностранные инвестиции	1.5	19.2	1.3	12.0	0.7	5.3
другие (внутренние) источники	5.1	65.5	8.7	80.6	11.5	87.2

Таблица 1.5. Источники инвестиций в основной капитал (% к ВВП)

	2002	2003	2004	2005
Консервативный (2) вариант				
Инвестиции в основной капитал	17.8	18.2	18.4	18.7
Инвестиционные ресурсы предприятий	16.0	16.5	16.5	16.5
прибыль после уплаты налогов	10.1	10.7	10.8	10.8
амортизация	5.9	5.8	5.7	5.6
Иностраные инвестиции	1.4	1.6	1.7	1.7
Оптимистичный (2) вариант				
Инвестиции в основной капитал	17.8	18.0	18.5	19.0
Инвестиционные ресурсы предприятий	16.0	16.5	16.4	16.3
прибыль после уплаты налогов	10.1	10.9	10.9	11.0
амортизация	5.9	5.6	5.5	5.3
Иностраные инвестиции	1.4	1.7	1.8	1.7

Таблица 1.6. Соотношение дефляторов инвестиций и ВВП (%)

	2000	2001	2002	2003		2004		2005	
				1 вар.	2 вар.	1 вар.	2 вар.	1 вар.	2 вар.
Дефлятор инвестиций	148.0	126.3	116.7	111.9	112.1	108.3	110.1	107.1	108.7
Дефлятор ВВП	140.5	117.9	116.6	112.2	114.2	110.4	110.8	108.8	108.9
Эластичность дефлятора инвестиций по дефлятору ВВП, раз	1.19	1.47	1.01	0.97	0.86	0.79	0.94	0.81	0.97

1.3. Внешняя торговля и платежный баланс

Оценка развития внешней торговли – наиболее уязвимая часть всего прогноза с точки зрения реалистичности принятых предпосылок.

Первая – завышенный относительно реальных возможностей объем экспорта (особенно во втором варианте).

Согласно прогнозу, прирост той части экспорта, в которую в нерасшифрованном виде попали нефтепродукты, металлы, химические продукты, машино-техническая продукция и др., составит в 2003 г. 3.8 млрд. долл. (в 1.3 раза больше, чем прирост экспорта нефти и газа), в 2004 г. – 3.3 млрд. долл., в 2005 г. – 3.0 млрд. долл. Анализ экспортных возможностей российской экономики показывает, что эти оценки завышены в два-три раза. Суммарный прирост экспорта данных товаров при благоприятной мировой конъюнктуре может достигнуть ежегодно 1.2-1.5 млрд. долл. (см. табл. 1.7).

Вторая – относительно медленное (по сравнению с внутренним спросом) увеличение импорта. В 2001-2002 гг. эластичность импорта товаров по внутреннему спросу составляла 1.9-2.1 раза. По прогнозу, несмотря на укрепление рубля, эта эластичность снизится в 2003 г. до 0.95-1.40, в 2004-2005 гг. – до 0.85-1.29 (см. табл. 1.8).

Третья – снижение вывоза капитала, с 11.0 млрд. долл. в 2001 г. до 8.3-8.7 млрд. долл. в 2003 г. и 6.5-7.0 млрд. долл. в 2005 г. В обоих вариантах предполагается, что в 2004-2005 гг. объем прямых иностранных инвестиций превысит вывоз капитала.

Отказ от данных допущений дает совершенно иную картину платежного баланса (см. табл. 1.9). Уже в 2003 г. российская экономика может столкнуться с дефицитом платежного баланса, покрываемым за счет сокращения валютных резервов и/или увеличения чистых внешних заимствований. При таком развитии событий высока вероятность снижения реального обменного курса рубля, что в свою очередь приведет к радикальному изменению условий исполнения государственного бюджета.

Таблица 1.7. Динамика экспорта товаров (второй вариант, млрд. долл.)

	2002 оценка	2003		2004		2005	
		МЭРТ ¹	ЦМАКП ¹	МЭРТ ¹	ЦМАКП ¹	МЭРТ ¹	ЦМАКП ¹
Экспорт товаров	103.9	110.6	108.0	117.8	113.2	125.7	119.6
нефть и природный газ	41.4	44.3	44.3	48.2	48.2	53.2	53.2
другие товары	62.5	66.3	63.7	69.6	64.9	72.5	66.4

¹ МЭРТ – прогнозные оценки Минэкономразвития, ЦМАКП – оценки Центра макроэкономического анализа и краткосрочного прогнозирования

**Таблица 1.8. Динамика импорта и внутреннего спроса на товары
(темпы роста к предшествующему году, %)**

	2001	2002	2003		2004		2005	
	отчет	оценка	1 вар.	2 вар.	1 вар.	2 вар.	1 вар.	2 вар.
Импорт товаров	123.7	111.5 ¹	105.2	108.6	106.1	109.5	108.2	111.4
Внутренний спрос на товары	112.8	105.4	105.4	106.2	107.1	108.3	107.6	108.6
Эластичность импорта по внутреннему спросу, раз	1.85	2.14	0.95	1.40	0.85	1.15	1.07	1.29

¹ Оценка ЦМАКП. По прогнозу Минэкономразвития (МЭРТ) оценка роста импорта (в текущих ценах) в 2002 г. составляет 107.8%.

Таблица 1.9. Показатели платежного баланса (млрд. долл.)

	2002	2003		2004		2005		
	оценка	1 вар.	2 вар.	1 вар.	2 вар.	1 вар.	2 вар.	
Вариант МЭРТ и ЦБ								
Счет текущих операций	25.3	19.9	24.5	18.3	25.2	15.7	22.9	
торговый баланс	45.9	41.1	47.6	40.5	48.8	40.3	48.8	
сальдо услуг	-14.1	-16.5	-17.7	-17.8	-19.1	-19.4	-20.6	
сальдо инвестиционных доходов и др.	-6.5	-4.7	-5.4	-4.5	-4.5	-5.3	-5.3	
Счет операций с капиталом и финансовыми инструментами	-15.8	-19.9	-17.5	-15.6	-12.9	-15.8	-13.1	
погашение основного долга	-6.8	-10.5	-10.5	-7.8	-7.8	-9.7	-9.7	
другие элементы счета операций с капиталом	-9.0	-9.4	-7.0	-7.8	-5.1	-6.1	-3.4	
Прирост (-) валютных резервов	-9.5	0.0	-7.0	-2.7	-12.3	+0.1	-9.8	
Сбалансированный вариант (ЦМАКП)								
Счет текущих операций	25.3	19.4	21.9	16.8	20.3	14.1	16.5	
торговый баланс	45.9	40.6	45.0	39.0	43.9	38.7	42.4	
сальдо услуг	-14.1	-16.5	-17.7	-17.8	-19.1	-19.4	-20.6	
сальдо инвестиционных доходов и др.	-6.5	-4.7	-5.4	-4.5	-4.5	-5.3	-5.3	
Счет операций с капиталом и финансовыми инструментами	-15.8	-20.9	-18.5	-17.0	-14.5	-17.8	-15.0	
погашение основного долга	-6.8	-10.5	-10.5	-7.8	-7.8	-9.7	-9.7	
другие элементы счета операций с капиталом	-9.0	-10.4	-8.0	-9.2	-6.7	-8.1	-5.3	
Прирост (-) валютных резервов	-9.5	+1.5	-3.4	+0.2	-5.8	+3.7	-1.5	

1.4. Расчет сбалансированных вариантов прогноза

Как уже отмечалось, высокие темпы экономического роста в 2003-2005 гг. достигаются в прогнозе за счет ряда допущений, обоснование которых, к сожалению, не приводится. К их числу, в частности, относятся:

- возможность достижения уже через год темпов роста производительности труда на уровне 4-6% в год;

- опережающий рост заработной платы по сравнению с производительностью труда;
- опережающий рост оборота розничной торговли по сравнению с реальными доходами населения (при быстром увеличении последних);
- замедление роста импорта при сохранении тенденции укрепления рубля.

Недостаточно обоснована динамика инвестиций, прежде всего, в части их дефляторов и финансового обеспечения.

Отказ от использования данных допущений позволяет рассчитать варианты развития экономики до 2005 г., базирующиеся на тех же самых исходных сценарных условиях, что и рассматриваемый прогноз. Как и следовало ожидать, сбалансированные прогнозные оценки темпов экономического роста оказываются существенно ниже, чем в официальном прогнозе. Расчеты динамики производства со стороны конечного спроса приведены в таблицах 1.11 и 1.12.

По первому варианту темпы роста ВВП в 2003 г. составляют 102.8%, в 2004-2005 гг. – 103.0-103.1%. Такая динамика соответствует эмпирическим представлениям о том, что снижением мировых цен на нефть на один доллар за баррель влечет уменьшение темпов роста экономики (ВВП) на 0.4 процентных пункта.

По второму варианту темпы роста экономики остаются примерно на уровне 104% в год. В условиях неизменности мировых цен на нефть и отсутствия масштабных инвестиций из-за рубежа такая динамика в конечном счете определяется возможностями российской экономики увеличения эффективности использования базовых ресурсов – труда и энергоносителей.

Более низкие темпы роста в 2003 г. обуславливают уменьшение номинальных объемов ВВП (см. табл. 1.10). По первому варианту объем ВВП равен 12640 млрд. руб., по второму – 12930 млрд. руб. Снижение прогнозируемых доходов бюджета из-за уменьшения объема ВВП (второй вариант) оценивается в 14-15 млрд. руб.

Таблица 1.10. Оценка ВВП на 2002-2005 гг. по двум вариантам прогноза

	2002 оценка	2003		2004		2005	
		МЭРТ	сбал. вар.	МЭРТ	сбал. вар.	МЭРТ	сбал. вар.
Консервативный вариант (1)							
объем, млрд. руб.	10950	12720	12640	14650	14400	16670	16200
% к предшествующему году	103.9	103.5	102.8	104.3	103.0	104.6	103.1
Оптимистичный вариант (2)							
объем, млрд. руб.	10950	13050	12930	15250	14900	17590	17000
% к предшествующему году	103.9	104.4	103.5	105.5	104.1	105.9	104.6

Таблица 1.11. Расчет динамики валового внутреннего продукта и конечного спроса по первому варианту прогноза (темпы роста, %)

	2002 оценка	2003		2004		2005	
		МЭРТ ¹	сбал. вар. ²	МЭРТ ¹	сбал. вар. ²	МЭРТ ¹	сбал. вар. ²
Валовый внутренний продукт	103.9	103.5	102.8	104.3	103.0	104.6	103.1
Конечный спрос на товары и услуги отечественного производства	103.8	103.5	102.8	104.3	103.0	104.6	103.1
1. Конечный спрос на товары							
Конечный спрос на товары всего	106.4	104.0	103.1	105.3	103.6	106.1	103.9
внутренний спрос	106.1	105.4	104.9	107.1	104.4	107.6	104.7
- оборот розничной торговли	108.5	106.0	104.3	106.5	103.7	107.0	103.6
- инвестиции в основной капитал	104.5	106.3	106.0	107.5	105.4	107.5	105.9
- другие элементы спроса	101.2	102.2	104.9	108.6	105.3	109.9	106.1
внешний спрос (экспорт)	107.1	101.0	99.4	101.2	101.8	102.2	102.0
Импорт товаров	107.8	105.2	105.4	106.1	104.8	108.2	105.1
Конечный спрос на товары отечественного производства	106.1	103.7	102.6	105.2	103.4	105.6	103.7
2. Конечный спрос на услуги							
Конечный спрос на услуги всего	101.6	103.5	104.1	102.0	102.4	102.1	102.3
внутренний спрос	101.0	101.2	101.2	102.1	102.1	102.1	102.1
- платные услуги населению	102.0	102.0	102.0	103.0	103.0	103.0	103.0
- услуги государственных учреждений	100.5	100.8	100.8	101.5	101.5	101.5	101.5
- услуги некоммерческих организаций	100.0	100.5	100.5	101.0	101.0	101.0	101.0
внешний спрос (экспорт)	105.6	126.1	133.0	101.3	105.1	102.3	104.1
Импорт услуг	116.6	105.6	105.6	104.4	104.4	104.8	104.8
Конечный спрос на услуги отечественного производства	97.3	102.8	103.7	101.1	101.7	101.2	101.5
Справочно:							
Эластичность (раз):							
импорта товаров по внутреннему конечному спросу	1.29	0.95	1.20	0.85	1.10	1.07	1.07
заработной платы по производительности труда	3.59	1.14	1.10	1.17	1.05	1.24	1.10
оборота розничной торговли по реальным располагаемым доходам населения	1.25	1.20	1.10	1.12	1.00	1.17	1.00
Производительность труда	105.0	103.3	102.6	104.0	102.7	104.6	103.2

¹ Расчет, соответствующий первому варианту прогноза

² Сбалансированный расчет на основе реалистичных предположений о структурных параметрах (эластичностях) прогноза

Таблица 1.12. Расчет динамики валового внутреннего продукта и конечного спроса по второму варианту прогноза (темпы роста, %)

	2002 оценка	2003		2004		2005	
		МЭРТ ¹	сбал. вар. ²	МЭРТ ¹	сбал. вар. ²	МЭРТ ¹	сбал. вар. ²
Валовый внутренний продукт	103.9	104.4	103.5	105.5	104.1	105.9	104.6
Конечный спрос на товары и услуги отечественного производства	103.9	104.4	103.5	105.5	104.1	105.9	104.6
1. Конечный спрос на товары							
Конечный спрос на товары всего	106.4	105.4	1.036	1.067	1.046	1.072	1.051
внутренний спрос	106.1	106.2	1.038	1.083	1.054	1.089	1.059
- оборот розничной торговли	108.5	107.0	1.038	1.074	1.042	1.080	1.041
- инвестиции в основной капитал	104.5	107.5	1.056	1.090	1.068	1.090	1.080
- другие элементы спроса	101.2	101.2	1.008	1.099	1.064	1.116	1.077
внешний спрос (экспорт)	107.1	1.03.7	1.032	1.034	1.030	1.034	1.032
Импорт товаров	107.8	1.08.6	1.053	1.095	1.064	1.114	1.076
Конечный спрос на товары отечественного производства	106.1	1.04.7	1.032	1.061	1.042	1.063	1.045
2. Конечный спрос на услуги							
Конечный спрос на услуги всего	101.6	1.02.7	1.033	1.027	1.031	1.027	1.028
внутренний спрос	101.0	1.01.8	1.018	1.026	1.026	1.026	1.026
- платные услуги населению	102.0	1.03.0	1.030	1.040	1.040	1.040	1.040
- услуги государственных учреждений	100.5	1.01.0	1.010	1.016	1.016	1.015	1.015
- услуги некоммерческих организаций	100.0	1.01.0	1.010	1.015	1.015	1.015	1.015
внешний спрос (экспорт)	105.6	1.12.1	1.182	1.038	1.077	1.035	1.054
Импорт услуг	116.6	0.99.8	0.998	1.008	1.008	0.972	0.972
Конечный спрос на услуги отечественного производства	97.3	1.03.6	1.043	1.033	1.038	1.044	1.047
Справочно:							
Эластичность (раз):							
импорта товаров по внутреннему конечному спросу	1.29	1.40	1.40	1.15	1.20	1.29	1.29
заработной платы по производительности труда	3.59	1.55	1.10	1.21	1.00	1.18	0.95
оборота розничной торговли по реальным располагаемым доходам населения	1.25	1.17	1.10	1.09	1.00	1.14	0.95
Производительность труда	105.0	104.1	103.2	105.3	103.9	105.9	104.6

¹ Расчет, соответствующий второму варианту прогноза

² Сбалансированный расчет на основе реалистичных предположений о структурных параметрах (эластичностях) прогноза

2. Особенности федерального бюджета-2003

2.1. Концепция бюджета-2003

Для формирования бюджета 2003 г. принципиально важную роль играет изменение (по сравнению с 1999-2002 гг.) макроэкономических и институциональных условий, в которых будет происходить формирование доходов и расходов государства.

Изменение макроэкономического контекста исполнения бюджета

В следующем году существенно изменятся условия экономического развития страны. Центр тяжести еще больше сместится в сторону внутренних источников роста – инвестиций и потребления населения.

Если в 2002 г. соотношение внутренних источников роста (потребление и накопление за вычетом импорта) со внешним спросом составляло 50:50, то в 2003 г., согласно первому варианту макроэкономического прогноза Минэкономразвития, это соотношение должно быть 72:28, а согласно второму, положенному в основу бюджетных расчетов, – 67:33 (см. табл. 1.2). Это означает (особенно с учетом ускоренного роста тарифов естественных монополий) что, одновременно, опережающим темпом должны расширяться и доходы домохозяйств, и предприятий.

Такой маневр может быть осуществлен только за счет уменьшения налоговой нагрузки на экономику. Такое снижение становится императивом экономического роста в 2003 г. Отсюда, существенно ужесточается проблема балансирования доходов и расходов государства.

Снижение мировых цен на нефть

Одной из основ высокого уровня налоговых доходов федерального бюджета в 2002 г. были высокие мировые цены на российскую нефть и другие сырьевые товары. В текущем году устойчивым является их уровень в 23-25 долл. за баррель (Urals). Нестабильность на Среднем Востоке пока обеспечивает тенденцию к их росту. Прямые и косвенные (налог на прибыль, платежи за природные ресурсы) налоговые выплаты экспортеров в 2001 г. сформировали 42% налоговых доходов федерального бюджета, а в 2002 г., по оценке, – 40%.

Вероятное снижение мировых цен на нефть (по варианту прогноза, положенного в основу бюджета – до 21.5 долл. за баррель) в сочетании с устойчивой тенденцией к укреплению реального обменного курса рубля сужают возможности формировать бюджет с опорой на доходы экспортеров. Согласно имеющимся оценкам, снижение мировых цен на 1 долл. за баррель нефти ведет к суммарным потерям доходов бюджета в размере 0.8-0.9% ВВП.

Необходимость масштабных выплат по внешнему долгу

На 2003 г. приходится пик выплат по российскому внешнему долгу. В сумме выплаты должны составить 17.5 млрд. долл.³ (погашение внешнего долга:

³ В силу структуры российского внешнего долга, если укрепление обменного курса евро по отношению к доллару продолжится эти платежи могут автоматически возрасти на 0.5-0.7 млрд. долл.

10.8 млрд. долл., процентные платежи: 6.5 млрд. долл.), а привлечение внешних заимствований всего 0.7 млрд. долл.

Несмотря на некоторое смягчение долгового бремени вследствие укрепления рубля в реальном выражении, нагрузка чистых выплат по внешнему долгу возрастет с 3.9% ВВП в 2002 г. до 4.3% ВВП в 2003 г. По отношению к ожидаемым налоговым доходам федерального бюджета нагрузка со стороны таких выплат увеличится с 25% в 2002 г. до 30% в 2003 г.

Завершение налоговой реформы и необходимость налоговой маневра

В 2003 г. будет в основном завершена налоговая реформа – отменены последние из оборотных налогов (главное – налог на пользователей автодорог), а также налог на покупку валюты (см. раздел 2.2). С учетом введения новых налогов, потери консолидированного бюджета от налоговых новаций должны составить 0.77% ВВП. При этом все потери полностью ложатся на субъектов Федерации. Федеральный бюджет оказывается в выигрыше (+0.06% ВВП)⁴, а субъекты Федерации – в проигрыше (-0.83% ВВП).

Это, требует необходимость налогового маневра: перераспределения налоговой базы от федерального бюджета в пользу субъектов Федерации.

Необходимость повышения реальной оплаты труда в бюджетной сфере

За прошедшее десятилетие накоплен значительный «социальный долг» перед работниками бюджетной сферы и военнослужащими. По итогам 2001 г. оплата труда в образовании составляла лишь 51% от средней по народному хозяйству, в организациях культуры – 53%, в здравоохранении – 57%. Наличие этой диспропорции означает необходимость поэтапного повышения оплаты труда в бюджетной сфере и денежного содержания военнослужащих.

Таким образом, сложные условия 2003 г. оставляют мало свободы для маневра при выработке концепции бюджета и, в то же время, означают повышение требований к его проекту. Бюджет-2003, одновременно, должен обеспечить и адаптацию государственных финансов к изменению этих условий, – и реализацию собственно приоритетов государства в области бюджетной политики. Ключевыми ее особенностями, относящимися как к федеральному бюджету (см. табл. 2.1), так и к субъектам Федерации, являются следующие:

- снижение уровня налогообложения производства за счет полной отмены оборотных налогов и снижения налоговой нагрузки на экспорт;
- перераспределение налоговых доходов от федерального бюджета в пользу субъектов Федерации, компенсируемое уменьшением финансовой поддержки регионов и приостановкой ряда федеральных мандатов в субъектах Федерации;
- некоторое снижение непроцентных расходов одновременно с изменением их структуры – повышением оплаты труда бюджетников за счет сокращения поддержки отраслей экономики;

⁴ Благодаря «автоматическому» расширению базы по налогу на прибыль

- использование средств финансового резерва федерального бюджета для осуществления выплат по погашению государственного внешнего долга.

Таблица 2.1. Основные параметры федерального бюджета в 2001-2003 гг. (% к ВВП)

	2001	2002			2003, проект бюджета
		Закон о бюджете	оценка МФ РФ	оценка ЦМАКП	
Доходы всего	17.6	19.4	19.9	20.3	18.5
Налоговые доходы	16.2	15.8	15.5	15.8	14.5
Неналоговые доходы	1.3	1.0	1.2	1.3	1.1
Доходы целевых бюджетных фондов	0.2	0.1	0.1	0.1	0.1
Единый социальный налог	0.0	2.6	3.1	3.1	2.8
Расходы всего	14.6	17.8	19.2	19.5	17.9
Непроцентные расходы	12.1	15.2	16.8	17.1	15.8
без учета ЕСН	12.1	12.6	13.7	14.0	13.0
Обслуживание государственного долга	2.6	2.6	2.4	2.4	2.1
обслуживание внутреннего долга	0.5	0.5	0.4	0.4	0.4
обслуживание внешнего долга	2.0	2.1	2.1	2.1	1.7
Профицит	3.0	1.6	0.7	0.7	0.6

Таблица 2.2. Основные параметры бюджета расширенного правительства в 1999-2005 гг. (% к ВВП)

	1999 г.	2000 г.	2001 г.	2002 г.	2003 г.	2004 г.	2005 г.
Доходы всего	33.7	37.2	39.2	39.6	37.6	34.5	35.7
Расходы всего	33.8	33.0	33.1	35.4	34.1	32.0	30.4
непроцентные расходы	29.9	29.2	30.4	32.8	31.9	30.0	28.6
обслуживание государственного и муниципального долга	3.9	4.2	2.7	2.6	2.2	2.0	1.8
Профицит	-0.1	4.2	6.0	4.2	3.6	2.5	5.2

Анализ проекта бюджета на следующий год показывает, что этот документ имеет ряд принципиально важных «узких мест».

Первое. Недостаточность ресурсов для выплат по погашению внешнего долга. С учетом тенденций формирования финансового резерва в 2003 г., этот недостаток оценивается в 90-100 млрд. руб.

Бюджетом предусмотрены чистые выплаты по погашению внешнего долга в размере 346.2 млрд. руб. и чистое привлечение средств с внутреннего рынка в 97.4 млрд. руб. При этом профицит составляет всего 72.2 млрд. руб. Таким образом, нехватка ресурсов бюджета для полномасштабных выплат по внешнему долгу составляет 176.7 млрд. руб.

Ситуацию предполагается разрешить за счет использования переходящих остатков финансового резерва 2002 г. (197.4 млрд. руб.). Однако возможность формирования в 2002 г. резерва в таких масштабах (за год резерв должен возрасти на 108.6 млрд. руб.) вызывает большие сомнения: бюджетный профицит в

2002 г. оценивается Минфином всего в 77.3 млрд. руб. Таким образом, при сохранении нынешних тенденций, в федеральном бюджете в 2003 г. возникает «дыра» в 90-100 млрд. руб.

Второе. Негативное влияние изменений в налоговой сфере на бюджеты ряда субъектов Федерации.

Благодаря передаче части налогов с федерального уровня «в среднем» для субъектов Федерации ситуация с налогами не ухудшится (ожидается, что суммарный уровень налоговых доходов субъектов Федерации возрастет по сравнению с 2002 г. на 0.1% ВВП).

Однако, налоговые новации оказывают весьма неравнозначное воздействие на отдельные субъекты Федерации. Формируется группа регионов, для которых реализация таких новаций будет означать сжатие налоговых поступлений на 8-15%. К ней относятся Москва, Санкт-Петербург, Ленинградская обл., Краснодарский край и еще 6 субъектов Федерации.

Третье. Невозможность стерилизации избыточной эмиссии за счет средств бюджета в масштабе, необходимом для выхода на уровень инфляции 110-112%.

Одной из основ бюджетной стратегии в 1999-2002 гг. было использование остатков на счетах бюджета для стерилизации эмиссии, образующейся из-за избыточного предложения валюты на рынке и ее покупки Банком России в официальные резервы. Так, в 2000 г. за счет роста остатков средств на счетах Правительства в ЦБ РФ было стерилизовано 6% эмиссии, связанной с покупкой валюты Банком России, в 2001 г. – уже 13% такой эмиссии.

В следующем году необходимость такой политики сохранится, однако для ее проведения уже не будет реальной возможности. Относительно высокие цены на нефть будут означать продолжение нынешней ситуации высокого предложения валюты на рынке. Эмиссия, обусловленная покупкой валюты со стороны Банка России, может составить за год около 300 млрд. руб. Этот фактор способен обеспечить увеличение денежного предложения (широкой денежной базы) на 26-27% за год, что заметно превышает предельно допустимый уровень (с учетом целевых ориентиров по инфляции, рост денежного предложения ограничен 24-25% за год).

Однако стерилизовать эмиссию за счет роста остатков на счетах федерального бюджета в следующем году не удастся. Более того, согласно расчетам бюджета, для осуществления выплат по внешнему долгу, за год остатки средств на счетах финансового резерва должны сократиться на 176.7 млрд. руб.

В целом, приходится констатировать, что бюджет следующего года имеет адаптационный характер, связанный с ожидаемым ухудшением экономической конъюнктуры в условиях необходимости масштабных выплат по государственному долгу. Бюджет, как и в прошлые годы, не сможет стать эффективным инструментом оживления экономического развития страны. Реально балансировка федерального бюджета происходит за счет масштабного сокращения непроцентных расходов (без учета единого социального налога – на 1.1% ВВП).

2.2. Налоговый маневр

Проект бюджета предусматривает снижение налоговой нагрузки на экономику. Доходы расширенного правительства должны снизиться с 39.6% ВВП в 2002 г. (оценка Минфина РФ) до 37.6% ВВП в 2003 г. и 35.7% ВВП в 2005 г. Такое их уменьшение возвращает бюджетную систему к параметрам 1999-2000 гг., когда в бюджет не поступали дополнительные доходы от высоких мировых цен на нефть. Доходы расширенного правительства составляли в 1999 г. и в 2000 г., соответственно, 33.7% ВВП и 37.2% ВВП.

В свою очередь, сжатие налоговых доходов станет фоном для масштабного налогового маневра – перераспределения налоговых доходов между федеральным бюджетом и субъектами Федерации.

Сжатие налоговых доходов (см. табл. 2.3а, 2.3б) связано с действием нескольких факторов. Во-первых, с 2003 г. окончательно отменяются последние из оборотных налогов – налог на пользователей автодорог и налог с владельцев транспортных средств, что, по оценке Минфина РФ, снизит налоговые поступления в бюджеты субъектов Федерации (с учетом заключительных оборотов за 2002 г.) на 1.1% ВВП.

Во-вторых, налоговые доходы станут снижаться вследствие ухудшения внешнеэкономической конъюнктуры, а также укрепления рубля в реальном выражении. Экспортные пошлины сократятся на 0.3% ВВП, акциз на газ (получаемый в основном за счет его реализации на внешнем рынке) – на 0.2% ВВП по сравнению с прогнозируемым уровнем текущего года.

В-третьих, тенденция поступления налоговых доходов сегодня во многом формируется под влиянием снижения рентабельности в секторах товарного производства, которые ориентированы на внутренний рынок⁵. В нынешнем году норма прибыли в производственном секторе устойчиво снижается, причем промышленность в ряд месяцев балансировала на грани убыточности (первый квартал 2002 г.: 5.3%, при том что в первом квартале 2001 г. норма прибыли составила 14.3%).

⁵ Воздействие этого фактора на доходы бюджета дополнительно усиливается налоговыми новациями 2002 г., позволяющим налогоплательщикам завышать уровень затрат и, тем самым, снижать налогооблагаемую базу

**Таблица 2.3а. Налоговые доходы федерального бюджета в 2001-2003 гг.
(% к ВВП)**

	2001	2002			2003 проект бюджета
		Закон о бюджете	оценка МФ РФ	оценка ЦМАКП	
Налоги всего	16.2	15.8	15.5	15.8	14.5
Налог на прибыль	2.4	1.9	1.7	1.7	1.4
НДС:	7.1	7.1	7.0	7.2	7.2
на товары (услуги) внутреннего про- изводства	5.3	5.3	5.1	5.1	5.3
на импорт	1.8	1.8	2.0	2.1	2.0
Акцизы	2.2	2.1	2.0	2.1	1.8
на экспорт нефти	0.1	0.0	0.0	0.0	-
на газ	1.3	1.2	1.2	1.2	1.0
другие	0.8	0.8	0.7	0.8	0.7
Платежи за природные ресурсы	0.5	1.7	1.8	1.8	1.4
Ввозные пошлины	1.2	1.1	1.2	1.2	1.2
Вывозные пошлины	2.5	1.9	1.8	1.7	1.4
Другие	0.2	0.1	0.1	0.1	0.2

**Таблица 2.3б. Налоговые доходы бюджетов субъектов Федерации в 2001-
2003 гг. (% к ВВП)**

	2001	2002		2003 расчеты к бюджету
		расчеты к бюджету	оценка ЦМАКП	
Налоги всего	9.8	9.6	10.1	10.2
Налог на прибыль	3.3	4.0	3.0	3.7
Подоходный налог с физических лиц	2.8	2.6	3.1	3.1
Акцизы	0.4	0.4	0.5	0.4
Налог с продаж	0.5	0.6	0.5	0.8
Платежи за природные ресурсы	1.0	0.9	1.0	0.9
Другие	1.8	1.1	2.0	1.2

Отмена налога на пользователей автодорог, как отмечено выше, приводит к масштабным потерям доходов субъектами Федерации и не может быть в полной мере компенсировано за счет роста собираемости тех налогов, которые поступают в бюджеты регионов в настоящее время. Отсюда, в следующем году запланирована передача субъектам Федерации ряда налогов с федерального уровня (см. табл. 2.4). К числу таких мер, в частности, относятся:

- передача 1.5 проц. пунктов ставки налога на прибыль из федерального бюджета субъектам Федерации (+0.3% ВВП);
- зачисление в бюджеты субъектов Федерации 40% акцизов на нефтепродукты (+0.2% ВВП),
- централизация в регионах земельного налога (+0.1% ВВП).

Суммарно изменения налоговых правил принесут субъектам Федерации 0.2% ВВП. Изменение макроэкономических условий сократит этот показатель до 0.1%

ВВП. Далее, рост собственных доходов регионов, в свою очередь, будет перекрыт снижением трансфертов с федерального уровня и других видов неналоговых доходов. В целом, доходы субъектов Федерации могут сократиться по сравнению с 2002 г. на 0.6% ВВП.

Таблица 2.4. Влияние налоговых новаций на поступление налоговых доходов в бюджетную систему РФ в 2003 г. (по данным Минфина РФ, в макроэкономических условиях 2002 г., % ВВП)

	консолидированный бюджет	федеральный бюджет	бюджеты субъектов Федерации
Налоговые доходы всего	0.2	-0.3	0.2
Налог на прибыль	0.2	-0.2	0.4
изменение налоговой базы	0.2	0.1	0.1
передача части налога из федерального бюджета субъектам Федерации	-	-0.3	0.3
НДС	0.1	0.1	-
Акцизы	0.4	0.1	0.3
изменение ставок	0.3	0.2	0.1
изменение порядка взимания	0.1	0.1	0.0
изменение нормативов распределения между бюджетами	-	-0.2	0.2
Земельный налог, арендная плата за землю	0.4	-0.1	0.5
изменение ставок	0.4	0.1	0.4
изменение нормативов распределения между бюджетами	-	-0.1	0.1
Экспортные пошлины	-0.1	-0.1	-
Другие налоги	-1.0	0.0	-1.0
единый налог на совокупный доход	-0.1	0.0	-0.1
отмена налога с владельцев транспортных средств	-0.1	-	-0.1
отмена налога на пользователей автодорог ¹	-1.0	-	-1.0
введение транспортного налога	0.2	-	0.2

¹ с учетом поступления заключительных оборотов по налогу (+30.5 млрд. руб. или 0.2% ВВП)

2.3. Изменения в области межбюджетных отношений

Отмеченное перераспределение налоговых доходов с федерального на региональный уровень – одно из наиболее важных и обоснованных направлений, предусмотренных проектом бюджета. В результате, доля собственных (т.е. без учета трансфертов с федерального уровня) доходов субъектов Федерации впервые с 1998 г. должна достичь 50% доходов консолидированного бюджета.

Нынешняя модель взаимодействия между бюджетами, основанная на концентрации налоговых ресурсов на федеральном уровне, а непроцентных расходов – на региональном, во многом подошла к своему исчерпанию. Уровень обеспеченности расходов региональных бюджетов собственными доходами снизился с 94% в 2000 г. до 82% в 2001 г. и, по оценке, 78% в 2002 г. (см. табл. 2.5).

В то же время, намеченное в бюджете перераспределение налогов не соответствует масштабу проблем, стоящих перед регионами. Несмотря на него, в 2003 г. коэффициент обеспеченности расходов субъектов Федерации составит лишь 85%.

При этом, налоговые новации далеко не равнозначны для регионов страны, для ряда из них ситуация резко ухудшится и сокращение собственных доходов может составить до 8-15% (особенно негативную реакцию ряда регионов вызывает централизация в федеральном бюджете акцизов на табачные изделия).

Необходимость укрепления собственной доходной базы регионов связана еще и с тем, что обеспечение требуемого уровня финансовой поддержки субъектов Федерации становится все более тяжелой обузой для федерального бюджета. Доля соответствующих трансфертов в непроцентных расходах возросла за последние годы почти вдвое, в 2002 г. она оценивается в 23% против 12% в 1999 г.

Одновременно, на региональном уровне сосредоточено около 60% непроцентных расходов консолидированного бюджета (прежде всего, социального характера). При этом расходы бюджетов ряда субъектов Федерации уже сейчас на 50-60% состоят из оплаты труда бюджетников.

Значительная часть таких расходов регионов связана с действиями федеральных органов власти. Важную роль среди них играют решения об индексации труда занятых в бюджетной сфере, которые реализуются во всех регионах страны. При этом данные решения, как правило, слабо подкрепляются финансовыми ресурсами. Так, в 2002 г. большинство регионов оказались не готовы к такому (вынужденному) росту своих обязательств, обусловленному индексацией оплаты труда бюджетников.

Эта ситуация, не устраивает ни федеральный центр, ни субъекты Федерации. В связи с этим, в 2003 г. намечается приостановка ряда нефинансируемых федеральных мандатов. Одновременно, ожидается резкое сокращение федеральных трансфертов регионам (на 0.5% ВВП по сравнению с вероятными итогами 2002 г.).

Следует подчеркнуть, что нагрузка на бюджеты субъектов Федерации в 2003 г. будет возрастать. Запланировано дальнейшее повышение оплаты труда занятых в бюджетной сфере.

Индексация вновь не будет в полной мере компенсирована притоком федеральных трансфертов субъектам Федерации – в бюджет заложены ресурсы лишь для индексации оплаты труда занятых в федеральных бюджетных учреждениях. На подкрепление индексации оплаты труда в регионах в бюджет-2003 заложено всего 8 млрд. руб., в то время как в 2002 г. на эти цели выделено 46 млрд. руб.

⁶ Речь идет о соответствующих положениях Закона РФ «Об образовании» и Основ законодательства РФ о культуре.

⁷ Как показывают тенденции первого полугодия, в текущем году уровень трансфертов субъектам Федерации может оказаться чрезвычайно высоким – 3.2% ВВП (2001 г.: 2.5% ВВП). Годовая оценка Минфина – 2.3% ВВП представляется заниженной. Она базируется на возможности резкого снижения таких трансфертов во втором полугодии (до 1.5% ВВП), что в свою очередь, во многом опирается на масштабный возврат субъектами Федерации ссуд из федерального бюджета (пряжка 40 млрд. руб.). Однако, возможность такого возврата – под вопросом. Как показывает анализ, даже при условии сохранения финансовой поддержки на уровне первого полугодия (3.2% ВВП) и, соответственно, невозврате данных ссуд, бюджеты субъектов Федерации во втором полугодии могут столкнуться с дефицитом (в размере 0.8% ВВП).

Дополнительно осложнит положение регионов в следующем году необходимость возврата кредита федеральному бюджету в размере 20 млрд. руб., взятого в текущем году на осуществление индексации оплаты труда занятых в бюджетной сфере.

Таблица 2.5. Показатели сбалансированности бюджетов субъектов Федерации (%)

	1999	2000	2001	2002, оценка ЦМАКП	2003, проект бюджета
Коэффициент обеспеченности ¹	90.3	93.6	82.1	78.0	84.7
Доля непроцентных расходов субъектов Федерации в консолидированном бюджете ²	59.6	60.2	60.4	58.0	51.6
Доля собственных доходов субъектов Федерации в консолидированном бюджете ³	48.9	46.0	40.7	42.4	50.5
Бюджетный профицит (+) / дефицит (-), % ВВП	0.0	0.5	-0.1	-0.2	0.4
Доля трансфертов регионам в непроцентных расходах федерального бюджета ⁴	12.4	13.1	21.1	22.5	20.3
Доля поступлений из федерального бюджета в доходах субъектов Федерации	9.6	9.4	17.4	20.9	17.4

¹ соотношение собственных доходов бюджетов субъектов Федерации (без учета трансфертов из федерального бюджета) и их расходов

² без учета межбюджетных трансфертов

³ без учета межбюджетных трансфертов и единого социального налога

⁴ без учета единого социального налога

2.4. Управление непроцентными расходами

Одна из ключевых идей проекта бюджета – предложение о снижении доли непроцентных расходов, как на уровне расширенного правительства (с 32.8% в 2002 г. до 31.9% в 2003 г. и 28.6% ВВП в 2005 г.), так в федеральном бюджете.

Так, в качестве одного из среднесрочных приоритетов политики государства в области расходов зафиксировано «недопущение опережающего роста государственных расходов над темпами роста экономики и ограничение уровня непроцентных расходов федерального бюджета». Это означает, что на государственный спрос, как активный инструмент стимулирования экономического роста в ближайшие годы рассчитывать не приходится. В среднесрочной перспективе непроцентные расходы федерального бюджета (без учета единого социального налога) должны сократиться с 14.0% ВВП в 2002 г. до 12.1% ВВП в 2005 г.

⁸ Согласно расчетам Минэкономики, темпы роста конечного потребления государственных учреждений в 2003 г. (101%) существенно отстают от общей экономической динамики 104.4%, т.е. государственный спрос, скорее, не ускоряет, а сдерживает рост.

Что касается бюджета-2003, то общий уровень непроцентных расходов в следующем году останется почти тем же, что и в текущем (без учета перечисления ЕСН в Пенсионный Фонд, – снизится в реальном выражении на 2.2%). Однако структура таких расходов должна существенно измениться. В бюджете следующего года четко выделяются приоритетные направления расходов (в основном, связанные с выплатами населению) и те сферы, где финансирование существенно сократится (см. табл. 2.6).

Согласно материалам бюджета, «в числе приоритетов непроцентных расходов на 2003 год: судебная реформа, оборона и безопасность государства, наука и образование».

Высоко приоритетным стало финансирование силовых структур – расходов на правоохранительную деятельность (возрастут на 13.9% в реальном выражении), а также на оборону (рост на 1.6%). Это связано, прежде всего, с повышением денежного содержания военнослужащих, а также с ростом оборонного заказа¹⁰. В то же время, расходы на оборону по прежнему остаются существенно ниже официально-го норматива (2.6% ВВП против 3.5% ВВП). Примерно на этом же уровне они, согласно намерениям Минфина, останутся и в 2004-2005 гг. (2004 г. – 2.5% ВВП, 2005 г. – 2.8% ВВП).

Другим приоритетом федерального бюджета стало финансирование социальных расходов (что обусловлено, главным образом, индексацией оплаты труда). Федеральные расходы на здравоохранение увеличиваются в реальном выражении на 9.4%, на образование – на 6.2%.

Расходы на науку, хотя и возрастают в реальном выражении на 17.6%, однако, как и все последние годы, остаются низкими, несопоставимыми с масштабом проблем, стоящих перед ней – всего 0.3% ВВП.

По традиции, наименее финансируемыми оказываются расходы, связанные с поддержкой и развитием российской экономики. Расходы на финансирование промышленности, энергетики и строительства сокращаются против ожидаемого уровня 2002 г. в реальном выражении на 46.4%, сельского хозяйства – на 10.4%. Государственные инвестиции, правда, возрастают на 4.6%, но остаются при этом на весьма низком уровне – 0.5% ВВП.

Весомый вклад в экономию непроцентных расходов в 2003 г., как отмечалось выше, вносит снижение финансовой поддержки субъектов Федерации (в реальном выражении на 13.0%, или на 0.5% ВВП по сравнению с ожидаемым

⁹ По имеющимся оценкам, на стадии работы над бюджетом в Думе приоритеты повышения заложенных в проект бюджета расходов, вероятно, окажутся следующими: 1) трансферты регионам; 2) поддержка сельского хозяйства; 3) финансирование дорожного строительства; 4) поддержка промышленности; 5) расходы на оборону.

¹⁰ О том, что соотношение факторов роста расходов именно такое, свидетельствует разная динамика финансирования оборонных и правоохранительных расходов: нормативы повышения денежного довольствия в армии и правоохранительных органах одинаково, но в МВД существенно (за счет более низких затрат на оборонному заказу и боевой подготовке) выше «зарплатоемкость».

¹¹ Правда, сам этот уровень, согласно последним оценкам, окажется существенно выше предыдущих лет. Так, расходы на промышленность, энергетику и строительство в 2002 г. должны составить 0.9% ВВП против 0.5% ВВП в 2001 г.

итогом 2002 г.). Это сокращение, правда, во многом связано с завышенностью таких расходов в 2002 г.

Таблица 2.6. Динамика непроцентных расходов федерального бюджета в 2001-2003 гг. (% к ВВП)

	2001	2002			2003	
		Закон о бюджете	оценка МФ РФ	оценка ЦМАКП	проект бюджета	% в реальном выражении
Непроцентные расходы всего	12.1	15.2	16.8	17.1	15.8	97.3
без учета единого социального налога	12.1	12.6	13.7	14.0	13.0	97.8
Национальная оборона	2.7	2.6	2.7	2.7	2.6	101.6
Правоохранительная деятельность	1.6	1.6	1.7	1.7	1.9	113.9
Фундаментальные исследования	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3	117.6
Промышленность, энергетика и строительство	0.5	0.6	0.9	0.9	0.5	53.6
Сельское хозяйство и рыболовство	0.3	0.2	0.3	0.3	0.2	89.6
Образование	0.6	0.7	0.7	0.7	0.7	106.2
Здравоохранение	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3	109.4
Финансовая поддержка других уровней власти	2.5	2.4	2.3	3.2	5.5	-
- бюджетов субъектов Федерации	2.5	2.4	2.3	3.2	2.6	87.0
- ЕСН, перечисляемый в Пенсионный Фонд (2003 г.)	-	-	-	-	2.8	-

2.5. Бюджетный профицит и его использование

Здесь – один из главных «узлов напряженности» бюджета-2003, делающих проблематичным его успешное исполнение. Сейчас отсутствует необходимое согласование между необходимыми масштабами погашения государственного долга и ресурсами для этого, образуемых за счет бюджетного профицита и финансового резерва, переходящего с 2002 г. В результате образуется масштабная нехватка финансовых ресурсов, составляющая 90-100 млрд. руб.

Размер чистого погашения внешнего долга (346.2 млрд. руб. или 10.3 млрд. долл.) при ограниченных возможностях привлечения внутренних ресурсов (в сумме, включая поступление средств от приватизации, 97.4 млрд. руб.) предъявляет высокие требования к бюджетному профициту и, главное, объему средств финансового резерва 2002 г. (см. табл. 2.7).

Бюджетное планирование на 2003 г. изначально (согласно варианту проекта федерального бюджета, обнародованному 13.06.2002) исходило из возможности получения по итогам 2002 г. профицита в 1.7% ВВП (177.7 млрд. руб.), что обеспечивало по итогам года (с учетом средств, переходящих с 2001 г.) финансовый ресурс в объеме 179.6 млрд. руб. Одновременно, согласно первоначальному замыслу, профицит в 2003 г. должен был составить 99.1 млрд. руб. Это с лихвой перекрывало необходимые долговые выплаты 2003 г. и даже позволяло

сохранить 42.3 млрд. руб. в качестве резерва для следующего пика погашения государственного долга в 2005 г.

Однако ситуация изменилась. Итоги исполнения бюджета в первом полугодии показывают, что профицит, ожидавшийся по итогам 2002 г., был существенно превышен. Его новая оценка (по данным Минфина – 77.3 млрд. руб., согласно расчетам ЦМАКП, 81.5 млрд. руб.) вряд ли позволит сформировать финансовый резерв превышающий 80-95 млрд. руб.

Однако в проекте федерального бюджета, представленном в Государственную Думу, финансовый резерв 2002 г. не скорректирован с учетом снизившейся оценки бюджетного профицита. Он составляет 197.4 млрд. руб., т.е. (с учетом переходящих остатков 2001 г. в размере 88.8 млрд. руб.) должен увеличиться в на треть больше годового профицита, что малореалистично.

Кроме того, согласно проекта бюджета, представленном в Государственную Думу, профицит в 2003 г. должен составить 72.2 млрд. руб. (т.е. на 27 млрд. руб. меньше первоначально планировавшегося). Отсюда, в бюджете образуется «брешь» в размере порядка 90-100 млрд. руб. (0.7% ВВП), не покрываемая финансовыми ресурсами государства.

Значительный объем остатков на счетах федерального бюджета по состоянию на 1.07.2002 г. (302.6 млрд. руб.) не меняет общей оценки ситуации. Эти остатки, очевидно, лишь в малой части удастся направить в финансовый резерв на 2003 г. Это обусловлено двумя обстоятельствами.

Во-первых, 203.5 млрд. руб. из них – переходящие остатки прошлого года. По большей части (за исключением средств финансового резерва), это, по всей видимости, остатки средств на счетах министерств и ведомств, не перечисленные ими бюджетополучателям.

Во-вторых, рост остатков за январь-июнь 2002 г. (на 97.3 млрд. руб.) был связан с бюджетным профицитом первого полугодия (162.8 млрд. руб.). Однако, во втором полугодии ожидается бюджетный дефицит (по оценке Минфина РФ – 85.5 млрд. руб., по оценке ЦМАКП – 88.2 млрд. руб.). Отсюда, большая часть таких остатков, вероятно – внутригодовой резерв на покрытие кассового разрыва в 2002 г. К концу года он будет исчерпан.

¹² Конечно, возможный вариант – списание этих остатков, как неизрасходованных в срок (к чему все, видимо, и идет). В этом случае проблемы с финансовым резервом будут решены, но за счет бюджетополучателей

¹³ Вернее, в 2003 г., с учетом заключительных оборотов по расходам. Но в любом случае использовать его на долговые выплаты едва ли удастся.

Таблица 2.7. Бюджетный профицит, использование средств финансового резерва в 2003 г. (млрд. руб.)

	исходный вариант бюджета ¹		проект Закона о бюджете		
	2002	2003	2002, оценка	2003 бюджет оценка	
Профицит	177.7	99.1	81.5 ²	72.2	72
Источники финансирования	-87.0	-236.4	-87.0	-248.9	-249
внешние	-203.5	-311.6	-203.5	-346.2	-346
внутренние	116.5	75.2	116.5	97.4	97
Превышение выплат над профицитом	90.7	-137.3	-5.5	-176.7	-177
Финансовый резерв на начало года	88.8	179.6	88.8	197.4	83
Финансовый результат года	179.6	42.3	83.3	20.7	-93
% к ВВП	1.7	0.1	0.8	0.2	-0.7

¹ первоначальный вариант проекта федерального бюджета, обнародованный в соответствии с решением Правительства РФ «Об основных параметрах прогноза социально-экономического развития Российской Федерации на 2003 год и на период до 2005 года и об основных характеристиках проекта федерального бюджета на 2003 год и на период до 2005 года» 13 июня 2003 г.

² оценка ЦМАКП; по данным Минфина РФ – 77.3 млрд. руб.

Из этой ситуации в принципе возможны три выхода (если не считать списания неизрасходованных остатков прошлого года со счетов бюджетополучателей). Они отражают реальные альтернативы бюджетной политики в конце 2002 г. и в 2003 г.

Первый. Обеспечение высокого (150-170 млрд. руб.) бюджетного профицита в 2002 г. за счет снижения непроцентных расходов во втором полугодии. Наиболее вероятное направление такого сокращения – расходы на поддержку промышленности (которые за июль-декабрь, согласно оценке Минфина, должны составить 85 млрд. руб., что на 36 млрд. руб. превышает задания бюджета) и средства ЕСН, традиционно далеко не в полной мере перечисляемые из федерального бюджета в Пенсионный Фонд (так, в первом полугодии недоперечислено 22.3% собранного в бюджет ЕСН).

Второй. Обеспечение роста налоговых поступлений в 2003 г., что вполне реально, если мировые цены на нефть и газ сохранятся на нынешнем высоком уровне (дополнительный потенциал налоговых поступлений в этом случае может составить не менее 100 млрд. руб.).

Третий. Секвестр непроцентных расходов в 2003 г. Учитывая, что следующий год – предвыборный, следует признать, что потенциал этого источника достаточно невелик и связан в основном с исполнением инвестиционной программы и финансированием государственного оборонного заказа, составляя в сумме около 30-40 млрд. руб.

В 2003 г., очевидно, не удастся выйти из того порочного круга, который складывался все последние год. Для преодоления нехватки ресурсов бюджета, превращения его в инструмент экономического оживления и облагораживания структуры экономики, необходимо снизить избыточную социальную нагрузку. На это, в зна-

чительной мере, направлены предлагаемые социальные реформы (в области образования, здравоохранения, жилищно-коммунальной сферы и др.).

Однако, для их успешного запуска необходимо существенно увеличить уровень благосостояния населения, что, в свою очередь, требует расширения государственных расходов. Так, уровень оплаты труда в бюджетной сфере и силовых структурах должен обеспечить достаточный (по крайней мере, не ниже нынешнего) уровень потребления социальных и жилищно-коммунальных услуг. Однако, возможность такого повышения упирается в необходимость сокращения налоговой базы государства, как на федеральном, так и на региональном уровне, как условие активизации экономического роста.