



**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 2005 г.

Основные выводы

1. В следующем году изменятся соотношение важнейших факторов развития российской экономики:
 - замедление динамики сырьевого экспорта в сочетании со снижением мировых цен на нефть приведет к резкому снижению вклада внешнеэкономического фактора в прирост ВВП. Для обеспечения приемлемых темпов роста вклад его внутренних факторов должен возрасти, как минимум, до 4.5-5 проц. пунктов (2004 г. – 2.3 проц. пунктов).
 - снижение стоимостных объемов экспорта на фоне инерционного повышения импорта и ожидаемого расширения чистого оттока капитала приведет к резкому замедлению роста золотовалютных резервов. Соответственно, уменьшится прирост денежного предложения, связанный с данным каналом эмиссии. В такой ситуации продолжение наращивания Стабилизационного фонда может привести к дефициту ликвидности в экономике.
2. В основе концепции федерального бюджета заложено стимулирование экономического роста за счет снижения налоговой нагрузки и поддержания макроэкономической стабильности. Намеченный рост финансирования государственных инвестиций и федеральных целевых программ пока недостаточен для обеспечения экономического прорыва.
3. Узкие места бюджета:
 - резкое осложнение финансового положения субъектов Федерации в результате перераспределения налоговых доходов, монетизации социальных льгот и завершения передачи в регионы расходов по среднему образованию;
 - слабость механизмов активизации экономического развития.

1. Новые условия формирования и исполнения бюджета

Начиная со следующего года существенно изменятся макроэкономические и институциональные условия исполнения федерального бюджета.

Формирование бюджетной политики на следующий год (как и на среднесрочную перспективу) означает, прежде всего, нахождение ответа на три взаимосвязанных вопроса:

- ⇒ как средствами бюджетной политики стимулировать рост конкурентоспособности российской экономики в условиях исчерпания потенциала экспорто-ориентированного развития;
- ⇒ как совместить формирование финансового резерва на период ухудшения внешнеэкономической конъюнктуры и поддержку расширения денежного предложения в условиях ухудшения торгового баланса и снижения эмиссии, связанной с наращиванием золотовалютных резервов;

1.1. Изменение макроэкономических условий бюджетного процесса

Смена источников экономического роста. В 2005 г. российская экономика, вероятно, вступит в новый этап развития. Он характеризуется существенным, и притом неблагоприятным, изменением условий экономического роста. Фактически, есть основания утверждать, что период экспорто-ориентированного развития, обеспечивающего высокие темпы роста, окажется исчерпан.

1. В следующем году ожидается резкое замедление экспорта топливно-энергетических ресурсов.

Уже сейчас наращивание экспорта углеводородов ограничивается возможностями инфраструктуры, ориентированной на растущие рынки США и стран АТР (прежде всего, Китая). Сегодня, до создания соответствующей системы трубопроводов и портовой инфраструктуры, потенциал расширения экспорта российской нефти на новые рынки связан, в основном, с использованием железнодорожного транспорта. Это значит, что в 2005-2007 гг. ограничения экспорта нефти еще более усилятся.

Ускоренное строительство Балтийской Трубопроводной системы не решает проблему. Во-первых, вводимые мощности пока, в основном, лишь покрывают сокращение объемов танкерного экспорта через Черноморские проливы. Во-вторых, потребление нефти в Европе растет низкими темпами, существенно отставая от динамики спроса со стороны США и КНР. В-третьих, можно ожидать расширения поставок в Европу каспийской и иракской нефти – что ограничит рост рыночной «квоты» для российских компаний.

В итоге, вклад физических объемов экспорта в экономический рост резко снизится – с 3.2 проц. пунктов прироста ВВП в 2004 г. до 1.1 проц. пункта в 2005 г.

2. Одновременно, можно ожидать определенного снижения мировых цен на нефть.

Если в среднем за 2004 г. они оцениваются в 34.2 долл. за баррель (Urals)¹, то в 2005 г., вероятно, снизятся до 28 долл. за баррель, с перспективой дальнейшего снижения в 2006-2007 гг. Более глубокое снижение цен, соответствующее пессимистичному прогнозу Минэкономразвития России (2005 г. – 24 долл. за баррель, 2007 г. – 20 долл. за баррель), с учетом сложившейся конъюнктуры нефтяного рынка, представляется маловероятным.

Основные факторы снижения нефтяных цен:

- постепенное сокращение в цене нефти «перестраховочной премии», связанной с кризисом в Персидском Заливе – в настоящее время она оценивается в 6-8 долл. за баррель;
- ожидаемая активизация действий администрации США по стабилизации рынка нефтепродуктов накануне президентских выборов и сразу после начала нового срока полномочий президента;
- ввод в эксплуатацию нефтепровода Баку-Джейхан и соответствующее расширение предложения каспийской нефти;
- расширение поставок иракской нефти.

Таким образом, следующий год становится точкой перелома: либо вклад внутренних факторов роста повысится с 2.3 проц. пунктов ВВП в 2004 г. до, минимум, 4.5-5.0 проц. – либо экономический рост затормозится до 3.5-4% (см. табл. 1). Это означает необходимость соответствующего повышения конкурентоспособности отечественной продукции.

¹ Оценка МЭРиТ – 31.2 долл. за баррель

Таблица 1. Вклад отдельных факторов в формирование прироста ВВП (%)

	2000 г.		2001 г.		2002 г.		2003 г.		2004 г.		2005 г.	
	А ¹	Б ¹	А ¹	Б ¹	А ¹	Б ¹	А ¹	Б ¹	А ¹	Б ¹	А ¹	Б ¹
Прирост ВВП всего	10.0	100	5.0	100	4.3	100	7.3	100	6.2	100	5.7	100
в том числе за счет:												
увеличения цен	4.9	49	1.0	20	-0.7	-16	1.5	21	0.7	11	0.0	0
увеличения физического объема экспорта товаров	2.8	28	1.5	30	3.6	84	3.8	52	3.2	51	1.1	20
внутренних факторов	2.3	23	2.5	50	1.4	33	2.0	27	2.3	38	4.6	80

¹ А – вклад в прирост ВВП, Б – структура прироста ВВП

Учитывая масштабы необходимого повышения конкурентоспособности и долгосрочный характер нового соотношения факторов роста, обеспечение необходимых темпов экономического роста становится возможным лишь при условии проведения целенаправленной государственной политики. Ключевым инструментом такой политики могут быть федеральные целевые программы.

Переход от избытка денежного предложения к дефициту ликвидности.

Как показывают расчеты, после 2005 г. ситуация на денежном рынке качественно изменится (см. табл. 2). В этот период следует ожидать снижения годового прироста валютных резервов (до 8-12 млрд. долл. в 2006 г. и 4-7 млрд. долл. в 2007 г.), что обуславливается следующими факторами:

- расширением импорта, стимулируемым укреплением рубля;
- уменьшением чистого притока зарубежных кредитов и займов в негосударственный сектор, обусловленным ростом процентных ставок зарубежных рынков, а также необходимостью погашения ранее привлеченных займов.

Снижение динамики валютных резервов приведет к уменьшению эмиссии. Объем денежных средств, эмитируемых Банком России при покупке валюты в официальные резервы, станет недостаточен для покрытия растущего спроса экономики на деньги. Потребность в стерилизации эмиссии сменится потребностью в дополнительном, не связанном с ростом валютных резервов, источнике денежного предложения.

В этих условиях продолжение стерилизации денежного предложения за счет наращивания остатков средств в стабилизационном фоне приведет к усилению разрыва между динамикой денежного предложения и спроса на деньги. Следствием этого может стать резкое падение ликвидности банковской системы (ниже уровня середины 1998 г.).

Таблица 2. Спрос на деньги, предложение денег, потребность в стерилизации денежного предложения, млрд. руб.

		2002	2003	2004	2005	2006	2007
		отчет		оценка		прогноз	
1	Прирост спроса на деньги (широкую денежную базу)	304	682	358	559	716	900
2	Прирост предложения денег (широкой денежной базы) за счет изменения чистых иностранных активов органов денежно-кредитного регулирования	451	838	650	652	356	200
3	Потребность в стерилизации ("-" / дополнительном приросте ("+") предложения денег : (1) - (2)	-147	-156	-291	-93	360	700
	<i>Справочно:</i>						
	<i>Нормативы обязательных резервов, %</i>						
	<i>- по счетам физических лиц в рублях</i>	7.0	7.0	3.5	3.5	3.0	2.0
	<i>- по счетам юридических лиц и физических лиц в валюте</i>	10.0	10.0	3.5	3.5	3.0	2.0
	<i>Ликвидность банковской системы (отношение абсолютно ликвидных активов¹ к рублевым счетам клиентов и вкладчиков), %</i>	19.6	24.2	20.4	15.0	13.0	12.0
	<i>Прирост валютных резервов², млрд. долл.</i>	11.4	26.4	22.4	21.8	11.7	6.5

¹ рублевая наличность в кассах банков, остатки на корреспондентских счетах и депозитах банков в Банке России, другие обязательства Банка России в активах банков.

² в методологии платежного баланса.

Таким образом, механическое накопление поступающих в Стабилизационный фонд средств на счетах в Банке России с 2005-2006 гг. (см. табл. 3) может привести к избыточному стерилизационному эффекту и, тем самым, привести к ухудшению макроэкономической ситуации.

В последующие годы отмеченная коллизия, очевидно, станет еще более жесткой и потребует существенного расширения эмиссии по другим каналам (рефинансирование коммерческих банков, покупка ЦБ РФ государственных ценных бумаг).

Таблица 3. Формирование и использование ресурсов Стабилизационного Фонда в соответствии с бюджетными проектировками, млрд. руб.

	2004		2005		2006		2007	
	Закон о бюджете	А	А	Б	А	Б	А	Б
Формирование:								
переходящий остаток с прошлого года	106	106.0	574.4	640	719.5	916.3	707.2	1144
дополнительные доходы:	83.4	380.5	387.8	519	226.3	467	184.9	485
в том числе:								
вывозная пошлина на нефть	41.9	226.9	236.0	300	н.д.	261	н.д.	267
вывозная пошлина на нефтепродукты	12.6	-	-	-	н.д.	-	н.д.	-
НДПИ (нефть)	28.9	153.5	151.7	219	н.д.	206	н.д.	219
перечисление средств с других счетов бюджета	0.0	87.9	0.0	0	0.0	0	0.0	0
Расходование:	0.0	0.0	242.7	242.7	238.6	239	184.9	185
в том числе:								
погашение внешнего долга	0.0	0.0	168.0	168	40.6	41	74.8	75
покрытие дефицита ПФР	0.0	0.0	74.7	75	197.9	198	110.1	110
Остаток на конец года	189.4	574.4	719.5	916	707.2	1144	707.2	1445
<i>Справочно: цены на нефть (Urals), долл. за барр.</i>	22.0	31.2	28.0	31.0	24.0	30.0	24.0	30.0

А - данные Минфина 2004, 2005 – Проект Федерального бюджета на 2005 г., 2006-2007 гг. – расчет ЦМАКП по данным Проекта перспективного финансового плана и бюджета расширенного правительства на 2005-2007 гг. (июнь 2004); Б – оценка ЦМАКП

1.2. Изменение бюджетных институтов

На следующий год запланированы институциональные изменения, означающие принятие на федеральный бюджет новых обязательств по непроцентным расходам.

Реформа ЕСН, требующая расширения финансовой поддержки Пенсионного фонда из федерального бюджета.

Результатом реформы единого социального налога в 2005 г. станет снижение его эффективной ставки с 30.4% в 2004 г. до 24.2% в 2005 г. Это означает расширение выпадающих доходов социальных фондов (прежде всего, Пенсионного). Соответственно, потребуются существенное расширение трансферта Пенсионному фонду из федерального бюджета.

Реформа системы социальных льгот. Результатом перераспределения ряда социальных льгот (по закону «О ветеранах» и др.) социальных льгот, предоставляемых в субъектах Федерации и их перевода в денежную форму, существенно увеличатся обязательства федерального бюджета перед населением. Общий объем расходов федерального бюджета по компенсации таких льгот оценивается в 173 млрд. руб. (0.9% ВВП).

Начало перехода к бюджетированию, ориентированному на результат. Начиная со следующего года обязательства бюджета разделяются на бюджет действующих обязательств (91% расходов на 2005 г.) и бюджет новых обязательств (9% расходов). При этом, к новым обязательствам относятся не только расходы по вновь начинаемым бюджетным программам, но и индексация затрат по действующим обязательствам.

Учитывая, что согласно утвержденной Концепции реформирования бюджетного процесса, новые обязательства могут приниматься только при условии завершения ранее действовавших расходов или возникновении дополнительных доходов бюджета, 2005 г. становится точкой отсчета для определения параметров бюджетной политики на несколько ближайших лет.

Отсюда, в следующем году актуализируется проблема выбора приоритетов бюджетной политики.

- ⇒ либо поддержание бюджетного профицита (путем наращивания остатков на счетах Стабилизационного фонда, ускоренного сокращения внутреннего и внешнего государственного долга) при сохранении непроцентных расходов на нынешнем уровне. С учетом роста расходов на финансирование льгот и поддержку Пенсионного фонда это будет означать резкое сужение ресурсов для финансирования бюджетных (федеральных и ведомственных) целевых программ;
- ⇒ либо обеспечение полномасштабного финансирования бюджетных целевых программ за счет перехода к нулевому бюджетному дефициту (прекращение роста Стабилизационного фонда, активизация политики заимствований).

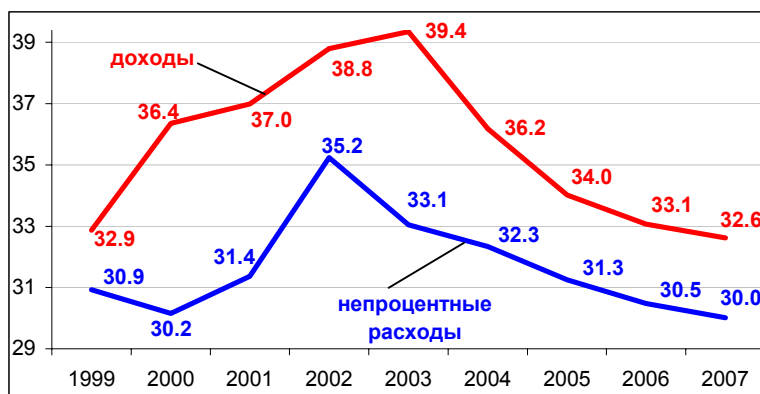
2. Концепция федерального бюджета на 2005 г.

В целом, официальный проект бюджета на следующий год может быть охарактеризован, как инерционный. Он нацелен, скорее, на поддержание благоприятных институциональных (снижение налоговой нагрузки, повышение определенности обязательств государства в связи с переходом к среднесрочному бюджетному планированию и др.) и макроэкономических (стабильность) факторов.

В то же время, как и в прошлые годы, объем ресурсов, выделяемых на реализацию бюджетных программ, недостаточен для повышения конкурентоспособности российской экономики – в масштабах, необходимых для активизации экономического роста в условиях ухудшающейся внешней конъюнктуры.

2.1. Основные характеристики бюджета

График 1. Объем доходов и непроцентных расходов бюджета расширенного правительства (% к ВВП)



Уменьшаются масштабы перераспределения ресурсов через бюджет расширенного правительства. Доходы бюджета снижаются с 36.2% ВВП до 34.0% ВВП, непроцентные расходы – с 32.3% ВВП до 31.3% ВВП (см. график 1). Главные факторы снижения доходов – последствия реформы ЕСН и снижение доходов от экспорта.

Доходы федерального бюджета также уменьшатся – с 20.4% ВВП в 2004 г. до 17.8% ВВП в 2005 г.

Несмотря на снижение доходов, **сохраняется значительный профицит бюджета**. По бюджету расширенного правительства он ожидается в размере 1.2% ВВП (2004 г. – 1.8% ВВП). Практически целиком профицит образуется на федеральном уровне (2005 г. – 1.5% ВВП²);

Запланирован **низкий объем чистых внутренних заимствований** федерального бюджета.

В бюджет заложены чистые заимствования на рынке ценных бумаг в объеме 125 млрд. руб. – против 184 млрд. руб., согласно финансовому плану на 2003-2005 гг. Это означает отказ от принципа рефинансирования долга – замещения внешней задолженности внутренней при сохранении его общего объема.

Намечены масштабные выплаты, сокращающее внешний долг России: в общей сложности, превышение выплат по основному долгу над привлечением новых займов должно составить 311 млрд. руб. (344 млрд. руб. – чистое погашение внешнего долга минус 34 млрд. чистых внешних заимствований).

² В счете в методологии бюджета расширенного правительства цифра существенно меньше – 1.0% ВВП, что связано с различной методологией оценки межбюджетных трансфертов

Намечено использование части средств Стабилизационного фонда федерального бюджета. Учитывая, что уже в текущем году объем Стабилизационного Фонда, вероятно, превысит 500 млрд., в следующем году возникает возможность использования части его прироста на финансирование расходов и замещение заимствований.

Из 388 млрд. руб. прироста средств Стабилизационного Фонда в следующем году должно быть использовано 243 млрд. руб.: 75 млрд. руб. – дополнительный трансферт Пенсионному Фонду на компенсацию дефицита, связанного со снижением Единого социального налога; 168 млрд. руб. – погашение внешнего долга (фактически – замещение государственных заимствований).

Необходимо отметить, что реально (с учетом возможного дефицита ликвидности в экономике) потенциал использования ресурсов Стабилизационного фонда, который к концу 2005 г., согласно проекту бюджета, должен быть доведен до 720 млрд. руб., существенно выше.

Намечен масштабный **обмен полномочиями и источниками ресурсов между уровнями бюджетной системы.** С регионального на федеральный уровень передается ряд полномочий по социальным расходам (по социальным льготам по закону «О ветеранах» и др.). С федерального на региональный – расходы по финансированию ряда учреждений среднего образования, сельского хозяйства и др.

Усиление финансирования силовых структур. Финансирование расходов на национальную оборону и правоохранительную деятельность резко увеличивается по сравнению с текущим годом³. Так, оборонные расходы увеличиваются в реальном выражении на 18.4%, расходы на охрану правопорядка – на 16.6%. При этом, впервые за последние годы, в 2005 г. планируется провести масштабные закупки новых вооружений и военной техники.

Это резко контрастирует со стагнацией или даже сокращением реальных объемов других видов расходов федерального бюджета (см. табл. 4).

³ Учитывая, что бюджет готовился и вносился в Государственную Думу до бесланской трагедии, можно ожидать, что финансирование этих статей будет еще более увеличено. Уже в текущем году планируется направить на финансирование Вооруженных сил и МВД часть дополнительных доходов бюджета.

Таблица 4. Основные статьи расходов федерального бюджета

	2004		2005		
	млрд. руб.	% к ВВП	млрд. руб.	% к ВВП	% в реальном выражении
Расходы всего	2659.4	16.5	3047.9	16.3	+6.1
Общегосударственные вопросы (включая обслуживание государственного долга)	458.7	2.8	488.6	2.6	-1.4
Национальная оборона	413.7	2.6	529.1	2.8	+18.4
Национальная безопасность и правоохранительная деятельность	316.3	2.0	398.4	2.1	+16.6
Национальная экономика	213.5	1.3	233.9	1.3	+1.4
Образование	156.4	1.0	154.5	0.8	-8.6
Здравоохранение и спорт	75.5	0.5	82.5	0.4	+1.2
Социальная политика	161.7	1.0	172.0	0.9	-1.5

2.2. Реформа непроцентных расходов

Суммарный объем непроцентных расходов федерального бюджета (без учета ЕСН) в 2005 г., формально, запланирован на более высоком уровне, чем в текущем году. Он должен составить 13.5% ВВП (2004 г. – 12.3% ВВП). Однако, этот прирост связан в основном с результатами бюджетной реформы и реформы социальных льгот. В сопоставимых же условиях непроцентные расходы по доле в ВВП оказываются несколько ниже уровня 2004 г.:

- расходы, связанные с монетизацией социальных льгот – 0.9% ВВП (173 млрд. руб., в том числе социальный пакет – 66 млрд. руб.);
- финансирование дефицита Пенсионного фонда, связанного с реформой ЕСН – 0.4% ВВП (75 млрд. руб.);
- передача с регионального на федеральный уровень полномочий по финансированию воспроизводства минерально-сырьевой базы, ремонту и реконструкции гидротехнических сооружений, водоохраных мероприятий, воспроизводства лесов – 0.1% ВВП (17 млрд. руб.)
- передача с федерального уровня на региональный расходов по дошкольному и среднему образованию — -0.1% (-25 млрд. руб.)
- передача с федерального уровня на региональный ряда расходов по финансированию сельского хозяйства.

Таким образом, в методологии 2004 г. (без учета перераспределения расходных полномочий и монетизации социальных льгот) непроцентные расходы 2005 г. (без ЕСН), окажутся даже чуть ниже текущего года. Основные направления их экономии – межбюджетные трансферты (в части поддержки субъектов Федерации) и расходы на национальную экономику.

2.3. Узкие места проекта бюджета

1. Повышение напряженности бюджетов субъектов Федерации.

Начиная со следующего года положение субъектов Федерации, вероятно, существенно усложнится. Это – результат снижения их доходов из-за сжатия объемов поддержки с федерального уровня, централизации налоговых доходов и роста объема исполняемых мандатов по расходам.

Прежде всего, в результате налоговой реформы и обмена налоговыми полномочиями субъекты Федерации вновь понесут финансовые потери в размере 0.3% ВВП (54 млрд. руб.). Эти потери связаны, в основном, с перераспределением налоговых полномочий между уровнями бюджетной системы – по налогу на прибыль – на федеральный уровень забирается 1.5 проц. пункта налоговой ставки – и платежам за природные ресурсы⁴ (см. табл. 5).

Таблица 5. Воздействие снижения налоговой нагрузки на федеральный бюджет и бюджеты субъектов Федерации

	консолидированный бюджет	федеральный бюджет	бюджеты субъектов Федерации
Налоги всего	-1.1	-0.8	-0.3
Налог на прибыль	0.0	0.3	-0.3
изменение нормативов распределения	0.0	0.2	-0.2
Акцизы	0.1	0.0	0.1
индексация ставок	0.1	0.0	0.1
НДС	-0.2	-0.2	0.0
изменение механизмов сбора налога	-0.2	-0.2	0.0
Платежи за природные ресурсы	0.3	0.6	-0.3
индексация ставок	0.3	0.3	0.0
изменение нормативов распределения	0.0	0.3	-0.3
Другие налоги	0.2	0.1	0.2
изменение налоговых правил	0.1	0.1	0.1
изменение налоговой базы	0.1	0.0	0.1
Единый социальный налог	-1.5	-1.5	0.0
изменение ставок	-1.5	-1.5	0.0

Межбюджетные трансферты⁵ запланированы на уровне 5.0% ВВП против 5.1% ВВП в 2004 г. Без учета средств ЕСН, перераспределяемых через федеральный бюджет в Пенсионный фонд, и новых обязательств (монетизация льгот, финансирование дефицита Пенсионного фонда, связанного с реформой ЕСН) их объем оказываются ниже уровня 2004 г. на 0.5% ВВП (2.0% ВВП против 2.5% ВВП).

⁴ Передача на федеральный уровень 1.5 проц. пунктов налога на прибыль, доведение федеральной доли НДС на нефть до 95%, централизация водного налога и др.

⁵ Включающие, согласно принятой методологии, как поддержку субъектов Федерации, так и трансферт во внебюджетные фонды (включая ЕСН, направляемый в Пенсионный фонд и др.)

Предполагается переход к новому порядку предоставления субъектам Федерации финансовой поддержки, при котором масштабная финансовая поддержка будет предоставляться только наиболее низкообеспеченным регионам.

Одновременно запланировано усиление централизации бюджетных доходов – В результате, уровень доходов субфедеральных бюджетов снизится на 0.2-0.3% ВВП.

Централизация налоговых доходов обосновывается в бюджете перераспределением расходных мандатов – федеральный бюджет забирает из регионов финансирование части социальных льгот, а передает – расходы по начальному и среднему образованию.

При этом, с учетом того, что большая часть социальных льгот в регионах на практике финансировалась слабо⁶, бюджеты регионов окажутся в результате перераспределения в чистом проигрыше. Кроме того, нагрузку на расходы субъектов Федерации повысит монетизация ряда видов льгот, предоставляемых на региональном уровне (в том числе таким массовым категориям получателей, как инвалиды).

В целом, профиль проигравшего в результате реформы 2005 г. региона выглядит следующим образом:

- средняя бюджетная обеспеченность (снижение трансфертов с федерального уровня);
- развитая промышленность и торговля (потери из-за передачи 1.5 проц. пунктов налога на прибыль);
- значительный уровень бюджетной поддержки сельского хозяйства;
- значительная плотность населения (потери, связанные с монетизацией социальных льгот и передачей расходов по начальному и среднему образованию).

Представляется, что этому профилю в наибольшей степени соответствуют «старопромышленные» регионы Центрального, Поволжского и Уральского Федеральных округов.

Компенсировать потери региональных бюджетов, по замыслу бюджета, должен рост поступления налога на доходы физических лиц – на 0.4% ВВП по сравнению с ожидаемым уровнем 2004 г. (3.8% ВВП против 3.4%). Эта оценка

⁶ Соответствующие льготы на практике либо не предоставлялись (как, например, льготы по приобретению лекарств в большинстве субъектов Федерации), либо, в значительной степени, обеспечивались за счет «неформальных договоренностей» между администрациями регионов и предприятиями, предоставляющими соответствующие льготы (льготы по проезду в пассажирском транспорте). Общий объем всех льгот, предоставляемых в субъектах Федерации (кроме льгот по жилищно-коммунальным услугам), оценивается в настоящее время в 40-45 млрд. руб. – причем большая часть из них останется на региональном уровне.

базируется на ожиданиях налогового эффекта от вывода из тени доходов населения в результате снижения ставки по ЕСН. Однако, представляется, что такие ожидания завышены. В наличие изолированной системы уклонения от налогообложения, сохраняющейся слабости налогового администрирования и при отсутствии действенной системы контроля за доходами населения ожидать повышения собираемости подоходного налога довольно сложно.

2. Недостаточные стимулы для экономического роста.

Несмотря на ряд позитивных новаций – начавшемуся переходу к среднесрочному бюджетному планированию, ориентированному на результат, расширению государственных инвестиций, рост финансирования ФЦП –потенциала намеченных мер совершенно недостаточно для обеспечения экономического прорыва. В целом, бюджет-2005, в части обеспечения условий развития, может быть охарактеризован, как «подготовительный» – отрабатываются подходы к формированию, начиная с 2006 г., финансирования расходов по поддержке экономического развития, высвобождаются, в том числе за счет передачи на субфедеральный уровень, соответствующие финансовые ресурсы.

Однако, в самом 2005 г., согласно проекту бюджета, основным средством стимулирования экономического роста остается налоговая реформа и поддержание макроэкономической стабильности. Действительно, реформа ЕСН, обеспечивающая расширение инвестиционных ресурсов компаний, обеспечивает существенный стимулирующий и, что более важно, структурный эффект. Она выгодна, в первую очередь, компаниям трудоемких конечных отраслей – машиностроения, легкой и пищевой промышленности. Однако, потенциал данных мер явно недостаточен для обеспечения высоких темпов экономического роста в условиях 2005-2007 гг.

Стимулировать рост могла бы реализация бюджетных программ, обеспечивающих расшивку узких мест экономического развития. Однако, несмотря на ряд позитивных изменений, их совокупность пока недостаточна для кардинального изменения ситуации.

Объем государственных капитальных вложений заметно увеличился – с 0.4% ВВП в 2004 г. до 1.0% ВВП (см. табл. 6). При этом, несмотря на сохраняющуюся ориентацию на инвестирование в объекты социальной инфраструктуры, впервые за последние годы, намечены заметные вложения в производственные комплексы – 0.5% ВВП (2004 г. – 0.1% ВВП).

Таблица 6. Государственные капитальные вложения в 2004 и 2005 гг.

	2004 (Закон)		2005	
	млрд. руб.	% к ВВП	млрд. руб.	% к ВВП
Государственные капитальные вложения	67.6	0.4	183.9	1.0
Федеральная адресная инвестиционная программа	64.1	0.4	178.1	1.0
социальный комплекс	41.0	0.3	48.4	0.3
производственные комплексы	10.6	0.1	85.4	0.5
спецкомплекс	12.4	0.1	44.3	0.2
ФЦП "Восстановление экономики и социальной сферы Чеченской республики"	3.5	0.0	5.8	0.0

Одновременно, ожидается некоторое расширение финансирования пересмотренных федеральных целевых программ (см. табл. 7). Оно должно составить 1.3% ВВП против 1.1% ВВП в 2004 г. – в основном, за счет инвестиционной компоненты (0.7% ВВП против 0.3% ВВП). Позитивным сдвигом является также уменьшение доли традиционно слабо администрируемых «прочих» расходов с 67% финансирования ФЦП до 39%.

В то же время, сохраняется традиционная для проблема – ресурсы, выделяемые на ФЦП, «размазаны» по большому числу направлений расходования (всего 54 программы, 84 подпрограммы).

Таблица 7. Финансирование федеральных целевых программ в 2004 и 2005 гг.

	2004 (Закон)			2005		
	млрд. руб.	% к итогу	% к ВВП	млрд. руб.	% к итогу	% к ВВП
ФЦП всего	174.3	100	1.1	251.9	100	1.3
Капитальные вложения	38.7	22	0.3	128.3	51	0.7
НИОКР	19.5	11	0.1	24.1	10	0.1
Прочие	116.1	67	0.8	99.5	39	0.5

3. Альтернативные подходы к бюджету на 2005 г.

В основу альтернативных подходов к формированию бюджета на следующий год может быть положено обеспечение необходимого объема расходов на финансирование бюджетных целевых программ.

Речь идет о разворачивании системы государственных программ (проектов), обеспечивающих при помощи привлечения ресурсов частного бизнеса расшивку ряда «узких мест», препятствующих динамичному экономическому росту, развитие технологий, необходимых для повышения конкурентоспособности российского бизнеса на внутреннем и мировом рынках и т.д. Возможные сферы реализации таких проектов - создание транспортной инфраструктуры, включая экспортную; развитие новых технологий, реально востребованных бизнесом и обеспечивающих улучшение позиций российских производителей на внутреннем и мировом рынках; повышение энергоэффективности. Цена вопроса - порядка 0.8-0.9% ВВП дополнительных непроцентных расходов бюджета.

Первый подход связан, в основном, с расширением государственных заимствований. Таким образом, условием активизации политики стимулирования конкурентоспособности становится переход к нулевому бюджетному профициту.

Важнейшие особенности бюджета, обеспечивающего финансирование целевых программ:

- потенциал дополнительного расширения заимствований на внутреннем рынке ценных бумаг, по сравнению с проектом Минфина, оценивается в следующем году в 60 млрд. руб. (0.3% ВВП). Этот объем остается относительно безопасным с точки зрения воздействия на ставки заимствования на денежных рынках;
- возможности заимствований на внешнем рынке можно оценить в 1.3 млрд. долл. (0.2% ВВП) – в основном за счет рынка еврозаимствований;
- за счет других источников (ускорение приватизации, операции по госзапасам и др.) может быть получено еще 25-30 млрд. руб.

Кроме того, целесообразно отказаться от снижения экспортных пошлин на неэнергетические товары на 20% в год в части экспорта черных и цветных металлов, на мировых рынках которых наблюдается чрезвычайно благоприятная конъюнктура.

Механизмом привлечения российского бизнеса к участию в таких проектах и программах могла бы стать система частно-государственных программ и проектов, управляемых на паритетной основе. Механизм диалога власти и бизнеса по поводу формирования пакета таких программ может быть «завязан» на вновь сформированный Совет по конкурентоспособности.

Второй подход – инвестиционное использование ресурсов Стабилизационного фонда, накапливаемых сверх 500 млрд. руб., на финансирование государственных инвестиций.

Как показывают расчеты, учитывающие оценки МЭРиТ потенциальной емкости государственных инвестиционных проектов, на инвестиции может быть направлено: в 2005 г. – около 80 млрд. руб. (30% избытка ресурсов Стабилизационного фонда), в 2006 г. – 160 млрд. руб. (70%), в 2007 г. – 240 млрд. руб. (80%).

При эффективном использовании этих средств могут быть достигнуты следующие макроэкономические результаты (см. табл. 8):

- дополнительный прирост ВВП – на 0.2 проц. пунктов в 2005 г., на 0.5 проц. пунктов в 2006 г. и на 0.7 проц. пунктов в 2007 г.;
- увеличение производства промышленной продукции – на 0.1 проц. пунктов в 2005 г., на 0.6 проц. пунктов в 2006 г. и на 0.9 проц. пунктов в 2007 г.;
- повышение инвестиций в основной капитал – на 1.9-2.6 проц. пунктов ежегодно в 2005-2007 гг.

Таким образом, можно будет обеспечить сохранение траектории экономического роста на уровне 6.6-7.0% в год.

Таблица 8. Макроэкономический эффект от инвестиционного использования ресурсов Стабилизационного фонда (индексы физического объема, %)¹

	2004	2005		2006		2007	
	А	А	Б	А	Б	А	Б
ВВП	<u>106.9</u> 106.9	<u>106.9</u> 106.7	0.2	<u>106.6</u> 106.1	0.5	<u>107.0</u> 106.3	0.7
Продукция промышленности	<u>107.1</u> 107.1	<u>106.6</u> 106.5	0.1	<u>105.8</u> 105.2	0.6	<u>106.2</u> 105.3	0.9
Инвестиции в основной капитал	<u>111.6</u> 111.6	<u>112.7</u> 110.1	2.6	<u>111.5</u> 109.5	2.0	<u>111.7</u> 109.8	1.9
Оборот розничной торговли	<u>110.5</u> 110.5	<u>108.1</u> 107.9	0.2	<u>108.3</u> 108.0	0.3	<u>108.8</u> 108.4	0.4

¹ А – темпы роста физического объема, по сценариям: числитель – сценарий инвестирования ресурсов Стабилизационного фонда, знаменатель – базовый (инерционный) сценарий.

Б – разница между показателями двух сценариев.

Ключевым ограничением для расширения государственных инвестиций является недостаток организационных механизмов и необходимой нормативной правовой базы. В настоящее время такими механизмами являются ФЦП и ФАИП (Федеральная адресная инвестиционная программа). Однако, возможности для расширения государственных инвестиций, при использовании данных механизмов, как показал опыт бюджетного планирования на 2005 г., весьма ограничены.

В связи с этим, необходима разработка новых организационно-правовых механизмов государственных инвестиций.