

ГАРФ, фонд 10128,
сп. 4, дело 2708

КТ-6 239

МИНИСТЕРСТВО ЭКОНОМИКИ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

2171/4

предварительный прогноз
сводного финансового баланса
по территории Российской Федерации
и структура консолидированного бюджета
на 1999-2001 годы

Москва, 1998
март

240

1. ОБЩИЕ ЗАМЕЧАНИЯ

Прогноз Сводного финансового баланса на 1999-2001 годы разработан в соответствии с Федеральным законом «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации» и Постановлением Правительства РФ «О разработке прогноза социально-экономического развития Российской Федерации на 1999 год и проекта федерального бюджета на 1999 год ...» № 4 от 05.01.98 г.

Срок разработки и представления Сводного Финансового Баланса (СФБ) на указанные годы в Правительство РФ и Минфин РФ 15 мая 1998 года.

Цель предварительного рассмотрения прогноза СФБ на Коллегии Минэкономики России - подготовка замечаний и предложений Министерства по структуре консолидированного и федерального бюджетов на среднесрочную перспективу.

Проект СФБ разработан исходя из основных параметров социально-экономического развития Российской Федерации на 1999-2001 годы по двум вариантам - в условиях действующего налогового законодательства и в условиях введения с 1 января 1999 года Налогового кодекса (см. таблицу № 1).

Для разработки СФБ использовались: предварительный отчет об исполнении федерального и консолидированного бюджетов Федерального Казначейства Минфина России, отчеты Госналогслужбы России, формы государственной статистической отчетности, в том числе отчетный СФБ за 1996 год, Проект доходов бюджетной системы Российской Федерации на 1999-2001 годы и Проект структуры доходов и расходов федерального бюджета на 1999-2001 годы (см. Таблицы № 2, № 3).

II. ДОХОДЫ

Доходная часть СФБ возрастает с 1997 по 1999 год в действующих ценах почти на 200 млрд.руб., а в условиях введения в действие Налогового Кодекса на 230 млрд.руб. К 2001 году абсолютная величина доходов СФБ достигнет 1841,9 млрд.руб. или 49,5% к ВВП.

Существенно изменяется динамика доходов СФБ.

Расчеты, проведенные на основе сценарных условий, показывают, что впервые за последние годы доходы предприятий и организаций (сумма прибыли и амортизации) стабилизируются на уровне 20% к ВВП и достигнут к 2001 году 745 млрд. руб.

Прибыль по сравнению с 1998 годом увеличится в действующих условиях к 1999 году на 15 млрд. руб., к 2001 году - на 50 млрд. руб. В условиях Налогового кодекса несмотря на сокращение налогов, относимых на себестоимость, прибыль будет возрастать медленнее - вследствие более либеральной амортизационной политики. По этой причине амортизационные отчисления в рассматриваемом периоде будут быстро расти, особенно в условиях Налогового кодекса - до 500 млрд. руб. в 2001 г., то есть в 1,5 раза по сравнению с 1997 годом. Доля амортизационных отчислений в ВВП возрастет до 2000 года на 1,1% при сокращении доли прибыли на 0,7%. Таким образом, лишь в 2001 году тенденция снижения доли прибыли изменится на противоположную. Соответственно доля амортизационных отчислений в условиях Налогового кодекса значительно возрастет - на 1,7% к ВВП и достигнет 13,44%.

Доля налоговых доходов бюджетной системы (без налога на прибыль) уменьшится с 19,6-20,1% к ВВП в 1996-1997 гг. до 18,5% в действующих условиях и 19% к ВВП в условиях действия Налогового кодекса к 1999 г. К 2001 году доля налоговых доходов (без налога на прибыль) составит 19,4%. При этом в основном за счет расширения налогооблагаемой базы, сокращения льгот, улучшения собираемости налогов несколько возрастет доля НДС - с 6,4% к ВВП в 1996 году до 6,6% (6,7% в условиях Налогового кодекса) в 1999 г., акцизов соответственно с 2,4% к ВВП до 2,9% к ВВП (2,8% в условиях Налогового кодекса), подоходного налога с физических лиц - с 2,8% до 2,9% в условиях Налогового кодекса и до 3,2% к 2001 г., платежей за пользование природными ресурсами - с 1,3% до 1,4% к ВВП (1,6% в условиях Налогового Кодекса), в том числе отчислений на воспроизводство минерально-сырьевой базы - с 0,44 до 0,58% к ВВП, налогов на внешнеэкономическую деятельность - с 1% до 1,1% к ВВП.

Продолжится тенденция сокращения доли в ВВП налога на прибыль с 4,6% в 1996 году до 2,7% (2,5% в условиях Налогового кодекса) в 1999 г.

Приведенные данные несколько отличаются от налоговых доходов, представленных Минфином России в проекте «Основных направлений бюджетной и

налоговой политики на 1999 год и на период до 2001 года». Сумма налоговых доходов на 1999 год, приведенная в вышеназванном документе, занижена, по нашему мнению, на 35 млрд.руб. в действующих условиях и на 50 млрд.руб. в условиях Налогового кодекса. В частности, занижены доходы от НДС - на 30 млрд.руб., акцизов - на 6,5 млрд.руб. (в условиях Налогового кодекса), подоходного налога с физических лиц соответственно на 2 и на 5 млрд.руб., налога на имущество - на 1 и на 7 млрд.руб., отчислений на ВМСБ - на 10,5 млрд.руб., налогов на ВЭД - на 4,6 млрд.руб. В то же время завышены доходы от налога на прибыль предприятий в 1999 г. - в действующих условиях на 20,0 млрд.руб.

Тенденция сокращения **неналоговых доходов** федерального бюджета сохранится: с 3,3% к ВВП в 1995 году эти доходы сократятся до 1,0% в 1999 г. и до 0,9% в 2001 г.

В составе **неналоговых доходов** федерального бюджета наибольший удельный вес прогнозируется по доходам от использования государственной собственности (11,6 млрд.руб или 0,51% к ВВП в 1996 году до 14,9 млрд.руб или 0,4% к ВВП в 2001 году).

Доходы **целевых бюджетных фондов** прогнозируются с учетом сокращения их числа и передачи ранее зачисляемых в них средств в федеральный бюджет. В условиях Налогового кодекса в 1999 г. доходы бюджетных целевых фондов уменьшатся с 3,0% до 2,2% к ВВП. К 2001 году они составят 1,3% к ВВП. Начиная с 1999 г. предполагается упразднить целевой бюджетный Фонд развития таможенной системы РФ и целевой федеральный бюджетный Фонд развития пограничной службы РФ. В связи с предполагаемой отменой целевого бюджетного Фонда развития таможенной службы в налоговых доходах от ВЭД кроме импортных таможенных пошлин предусматриваются поступления таможенных сборов и прочих таможенных платежей, зачисляемых в настоящее время в указанный целевой бюджетный фонд. Остальные таможенные платежи (штрафы, пени), являющиеся источниками формирования целевого бюджетного Фонда развития таможенной службы, предусмотрены в прочих **неналоговых доходах** от ВЭД.

Доходы **государственных внебюджетных фондов** возрастут к 1999 году в действующих условиях до 260 млрд.руб., в условиях Налогового кодекса до 253 млрд.руб., а к 2001 году - до 293,4 млрд.руб. При этом в процентах к ВВП эти доходы упадут с 8,7% до 8,3% в действующих условиях и до 8,1% в условиях Налогового

243
4

кодекса. К 2001 году доля доходов государственных внебюджетных фондов в ВВП составит 7,9%.

III. РАСХОДЫ

Прогноз расходной части СФБ на среднесрочную перспективу осуществляется исходя из прогноза соответствующих доходных статей баланса, с учетом необходимости снижения дефицита консолидированного бюджета.

Объем расходной части СФБ возрастает с 1997 г. по 1999 г. в действующих условиях на 765 млрд.руб., в условиях Налогового кодекса - 771 млрд.руб. К 2001 году объем расходной части СФБ составит 1956,6 млрд.руб.

Существенно увеличатся **расходы предприятий** за счет прибыли, остающейся в их распоряжении после уплаты налога на прибыль, а также за счет амортизации - с 473 млрд.руб. (17,7% к ВВП) до 562 млрд.руб. в действующих условиях и до 583 млрд.руб. в условиях действия Налогового кодекса в 1999 году, что составит соответственно 17,9 и 18,7% к ВВП. К 2001 году расходы предприятий за счет прибыли и амортизации достигнут 680 млрд.руб.

В то же время расходы федерального бюджета в процентах к ВВП будут последовательно сокращаться: с 16% в 1997 г. до 13,8% в 1999 г. и до 12,3% в 2000 г.

Расходы бюджетов субъектов Федерации также сокращаются с 16,4% к ВВП в 1997 г. до 13,8% (в условиях Налогового кодекса - 13,2%) в 1999 г. и до 12,3% в 2001 г.

Основное снижение ассигнований за счет бюджетов всех уровней предусматривается осуществить по расходам на **государственные дотации**. Финансирование угольной промышленности в 1999-2001 годах будет происходить в учетом постепенного снижения бюджетных ассигнований не менее 15% ежегодно с полной ликвидацией дотаций угольной отрасли в перспективе.

Оказание государственной поддержки сельскому хозяйству предусмотрено осуществлять с учетом финансовой базы, созданной в предыдущие годы за счет формирования фондов льготного кредитования сельскохозяйственного производства, лизинга фонда сельскохозяйственной техники, а также федерального и региональных продовольственных фондов, обеспечивающих проведение сезонных работ в сельском хозяйстве, обновление сельскохозяйственного производства новой техникой и формирование продовольственных фондов. В этой связи объем федеральной

поддержки сельского хозяйства снизится по сравнению с 1998 годом и составит в среднесрочной перспективе 0,3% расходов бюджета.

В течение 1999-2001 годов произойдет сокращение государственной поддержки транспорта как в абсолютной величине, так и в удельном весе к объему расходов с 0,11% в 1999 г. до 0,07% в 2001 г.

Объем ассигнований из бюджетов всех уровней, выделяемых на **государственные инвестиции**, существенно не изменится и составит 47-48 млрд. руб. К 2001 году эта государственные инвестиции достигнут 58,6 млрд. руб. В то же время инвестиции за счет средств федерального бюджета резко снижаются до 8-9 млрд. руб. Выделение инвестиционных ресурсов будет происходить после инвентаризации перечня строек и объектов, финансируемых из федерального бюджета. Строительство дорогостоящих административных зданий и объектов местного значения финансироваться из федерального бюджета не предусматривается. Финансирование коммерчески окупаемых (прибыльных) инвестиционных проектов и целевых программ будет осуществляться исключительно через механизм Бюджета развития Российской Федерации, путем консолидации в нем всех мобилизуемых в указанные цели инвестиционно-финансовых ресурсов. Удельный вес расходов на государственные инвестиции составит порядка 1,8-1,9% общего объема расходов федерального бюджета.

Уровень расходов по **обслуживанию государственного долга** определен исходя из необходимости уплаты процентов за произведенные в прошлом государственные заимствования и несмотря на некоторое снижение в предстоящие три года остается весьма значительным. В 1999 г. процентные расходы составят 32,9% расходной части федерального бюджета (4,6% к ВВП), в 2000 г. - 30,2% (3,8% к ВВП), в 2001 - 28,3% (3,5% к ВВП).

Снижение общей суммы процентных расходов федерального бюджета за период с 1999-2001 годы связано в основном с сокращением расходов по обслуживанию государственного внутреннего долга, которые в общем объеме расходов бюджета сокращаются с 21,3% в 1999 году до 17,7% - в 2000 году и 16,0% - в 2001 году. В абсолютных размерах за рассматриваемый период снижение составит 19,5 млрд. руб. Это связано со снижением доходности по государственным ценным бумагам в 1998-1999 годах и рефинансированием бумаг в более длинные выпуски, что позволяет оптимизировать схему их обслуживания.

Расходы на обслуживание внешнего долга в период с 1999-2001 гг. будут возрастать в номинальном выражении, однако в процентном отношении к ВВП их уровень снижается. Несмотря на замедление темпов прироста государственного внешнего долга основная нагрузка на бюджет придется на 2001 год, в котором расходы по обслуживанию внешнего долга составят 12,5% расходной части или 53,8 млрд. руб. В дальнейшем доля бюджетных ассигнований на обслуживание внешней задолженности в ВВП сократится.

Наряду с обслуживанием государственного долга в приоритетном порядке будут профинансированы следующие три группы расходов.

1) Расходы на обеспечение **оборонеспособности и правопорядка**. Эти расходы не могут быть значительно сокращены или переданы на финансирование бюджетов других уровней. Проведение военной реформы не приведет в среднесрочной перспективе к сокращению оборонного бюджета, поскольку будет происходить реструктуризация расходов в пользу опережающего роста затрат на НИОКР и закупку вооружений и военной техники. Удельный вес расходов на оборону и правоохранительную деятельность составит в общем объеме бюджета не менее 27-29%. При этом предусматривается рост бюджетных ассигнований, направляемых на обеспечение комплекса социальных проблем, связанных, в первую очередь, с принятием федеральной программы обеспечения жильем военнослужащих и членов их семей.

2) Расходы на выполнение в полном объеме обязательств государства в части расчетов по **выплате пенсий** военнослужащими и с Пенсионным фондом. Поскольку объем поступающих в Пенсионный фонд сборов не хватает на обеспечение выплаты пенсий в связи с постоянными повышением их минимального уровня, а также увеличением выплат пенсий военнослужащим в связи с проведением военной реформы государство будет обеспечивать финансирование этих расходов из федерального бюджета. Объем средств бюджета, необходимый на эти цели составит порядка 9% расходной части федерального бюджета.

3) Расходы из **фонда финансовой поддержки регионам**, образуемые как доля от налоговых поступлений в федеральный бюджет. Несмотря на то, что доля средств федерального бюджета, направляемая на оказание финансовой поддержки регионов, будет постепенно сокращаться в связи с совершенствованием системы

межбюджетных отношений, укреплении собственной доходной базы бюджетов регионов, проведением реформы жилищно-коммунального хозяйства, величина финансовой помощи из федерального бюджета составит около 8%.

Кроме того, среди приоритетов бюджетной политики в период 1999-2001 гг. предусмотрены следующие:

- оказание государственной социальной поддержки малообеспеченным и нуждающимся гражданам. Эта поддержка будет осуществляться путем обеспечения гарантированного государством уровня адресной социальной защиты. Расходы на социальную поддержку предусмотрено осуществляться таким образом, чтобы не менее 50% средств доставалось наименее защищенным, имеющим реальные доходы ниже прожиточного минимума. Выделение средств будет осуществляться с учетом системы государственных социальных стандартов в сфере потребления, социального обеспечения, образования и здравоохранения;

- судебная реформа. В целях надлежащего исполнения судебных решений в приоритетном порядке бюджетные средства предусмотрено выделять на формирование, оснащение и деятельность системы судебных приставов. Доля бюджетных ассигнований, направляемых на судебную реформу, сохранится на уровне порядка 1% расходной части бюджета. При этом будет совершенствоваться структура научно-технического комплекса и, в первую очередь, сеть государственных научных центров. Бюджетные ассигнования, направляемые на финансирование приоритетных направлений науки и техники, составят в ближайшие три года 1,9% расходной части бюджета. Приоритетное бюджетное финансирование получат фундаментальные исследования и научное сопровождение федеральных целевых программ;

- реформирование федеральной системы образования. При этом будет обеспечено развитие новых видов образования и типов образовательных учреждений, ликвидированы или перепрофилированы те из них, которые не отвечают актуальным и перспективным потребностям развития государства, образовательным запросам граждан. В 1999 г. и в последующие годы реальные расходы на образование будут обеспечивать гарантированное государством бесплатное общее образование, а также предоставления на конкурсной основе высшего и среднего профессионального образования в пределах государственных образовательных стандартов. Будут сохранены необходимая в условиях рыночных отношений сеть образовательных учреждений и их кадровый потенциал. Доля расходов на образование составит в

общем объеме бюджета порядка 3%, при этом в абсолютном выражении расходы на эти цели увеличатся.

1У. ДЕФИЦИТ

Превышение расходной части СФБ над его доходной частью в 1999 г. сократится на 21,5 млрд. руб. и составит 144,3 млрд. руб., из них 113,3 млрд. руб. - дефицит федерального бюджета (в 1998 г. - 140,8 млрд. руб.). В 2001 году абсолютная величина дефицита СФБ упадет до 114,7 млрд.руб., из которых 77,7 млрд.руб составит дефицит федерального бюджета.

Величина дефицита федерального бюджета на среднесрочную перспективу установлена в соответствии с Программой сокращения дефицита федерального бюджета на 1998-2000 годы, утвержденной постановлением Правительства РФ от 13 августа 1997 года № 1003, нацеленной на ограничение негативного влияния на экономический рост бремени обслуживания государственного долга.

В проекте среднесрочного бюджета предусматривается, начиная с 1999 г. и до конца прогнозируемого периода, превышение доходов федерального бюджета над расходами за исключением выплаты процентов по государственному долгу. В предстоящем периоде темпы роста государственного долга должны быть ограничены темпами роста ВВП. Это позволит снизить процентные ставки, обеспечить доступность кредитных ресурсов и, таким образом, создать предпосылки для производственного инвестирования и экономического роста.

Внутренние источники финансирования дефицита бюджета в рассматриваемый период будут сокращаться и составят с 1999 г. 105,7 млрд. руб., в 2000 г. - 78,0 млрд. руб., 2001 г. - 73,5 млрд. руб. В составе внутренних источников финансирования дефицита учтены расходы по погашению ранее принятых государством обязательств. Пик указанных платежей приходится на 1999 г., в котором будут погашены облигации III транша государственного внутреннего валютного займа в сумме 8,3 млрд. руб., задолженность по компенсации сбережений граждан в сумме 5,0 млрд. руб., государственные долговые товарные обязательства - 1,5 млрд. руб.

Внешние источники финансирования дефицита федерального бюджета в среднесрочной перспективе предусмотрено сокращать при этом их привлечение будет использовано в основном на погашение внешнего долга РФ. В составе внешних

248
9

источников финансирования дефицита бюджета прогнозируется привлечь средства МВФ, МБРР, от размещения евробондов на сумму - в 1999 г. 8,1 млрд.долл., в 2000 г. - 6,0 млрд.долл. в 2001 г. - 4,0 млрд.долл. Общий объем чистых внешних источников финансирования дефицита федерального бюджета на 1999 год оцениваются в 1,3 млрд.долл США (8,19 млрд.руб), в 2000 г. - в 0,2 млрд.долл. США (1,28 млрд.руб.), в 2001 году - 0,65 млрд.долл США или 4,23 млрд.руб.

Увеличение источников финансирования дефицита бюджета по сравнению с учтенными в среднесрочном прогнозе показателями приведет к повышению процентных расходов бюджета и не может быть приемлемым.

Таким образом, дефицит федерального бюджета снизится за предстоящие 3 года со 113,3 млрд.руб или 3,6% ВВП в 1999 г. до 77,7 млрд.руб. или 2,1% ВВП в 2001 г.

Дефицит бюджетов субъектов федерации прогнозируется в 1999 году на уровне 31 млрд.руб или 1,1% к ВВП в 1999 г. Тем не менее вопрос о потенциальной угрозе роста долговых обязательств субъектов Федерации за счет неконтролируемого роста дефицита их бюджетов стоит весьма остро.