

АУДИТОРСКО-КОНСУЛЬТАЦИОННАЯ ФИРМА «ФБК»

Департамент стратегического анализа

АНАЛИТИЧЕСКАЯ ЗАПИСКА

ПРОЕКТ БЮДЖЕТА 2002: ОЦЕНКА «ФБК»



Авторы: д.э.н. И.А. Николаев
А.В. Дементьев
И.Е. Шульга

Тел.: 737-53-53
Факс: 737-53-47
E-mail: NikolaevaN@fbk.ru

Москва, сентябрь 2001 г.

Содержание

1. Соответствие проекта федерального закона «О федеральном бюджете на 2002 год» Бюджетному посланию Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации «О бюджетной политике на 2002 год».....	2
2. Прогноз социально-экономического развития России на 2002 год	3
3. Профицит бюджета	4
4. Обслуживание и погашение государственного долга.....	5
5. Финансовый резерв	5
6. Остатки средств федерального бюджета.....	6
7. Доходы от использования и продажи федерального имущества	6

1. Соответствие проекта федерального закона «О федеральном бюджете на 2002 год» Бюджетному посланию Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации «О бюджетной политике на 2002 год»

Бюджетное послание было подготовлено в соответствии со ст. 170 Бюджетного кодекса Российской Федерации и содержит основные ориентиры бюджетной политики в 2002 году. Важно оценить, насколько эти ориентиры были приняты во внимание при подготовке проекта Бюджета.

1. Бюджетное послание предусматривало необходимость продолжения политики бездефицитности федерального бюджета. Но бездефицитность и планируемый (заметим, не итоговый) профицит – это не совсем одно и то же.
2. В проекте Бюджета на 2002 год идея, изложенная в Бюджетном послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации и предусматривающая необходимость формирования федерального бюджета из двух частей, нашла свое отражение в весьма видоизмененной форме. Президент в Бюджетном послании говорил именно о двух частях в доходной части бюджета. Идея же финансового резерва, который выводится за рамки бюджета, никоим образом не соответствует принципиальному требованию о включении такого института в состав бюджета.
3. Не в полной мере выдержано требование Бюджетного послания о скоординированности бюджетной политики с денежно-кредитной, внешнеэкономической и структурной политикой.

Из года в год происходит существенное (до 8-10%) отклонение бюджетобразующих показателей от показателей, использованных в расчетах к проекту бюджета каждого года. Это объясняется как значительной зависимостью бюджетной системы страны от внешнеэкономической конъюнктуры, так и недостаточной обоснованностью прогноза важнейших макроэкономических показателей. Вместе с тем следует учитывать то обстоятельство, что, к примеру, занижение прогнозных значений инфляции является важнейшим фактором получения дополнительных доходов (в виде инфляционного налога) и гарантированного исполнения бюджета в

течение года. С другой стороны, значительные расхождения прогнозных и фактических значений инфляции способствуют формированию инфляционных ожиданий в экономике. Таким образом, в целях выработки бюджетной политики, скоординированной с денежно-кредитной, внешнеэкономической и структурной (а доля «структурной» или немонетарной инфляции в 2002 году составит по оценкам порядка 30-40%) следует если не пересматривать сами параметры инфляции, то учесть в структуре использования дополнительных доходов строку о субсидировании структурных реформ. Это позволит снизить влияние фактора инфляции издержек в 2002 году и будет способствовать структурным преобразованиям в экономике.

С целью защиты бюджета от негативного воздействия внешнеэкономических факторов бюджет предполагалось сформировать из двух частей. Однако по изложенной в п.2 причине действенность механизма, предложенного в проекте Бюджета, вызывает сомнения. Отсутствие законодательно оформленных ориентиров использования средств финансового резерва не позволяет рассматривать его в качестве механизма обеспечения скоординированности между бюджетной и внешнеэкономической политикой.

2. Прогноз социально-экономического развития России на 2002 год

Проект бюджета основан на так называемом втором варианте Прогноза социально-экономического развития Российской Федерации на 2002 год, при котором цена на нефть принимается на уровне 23,5 долл. за баррель. Этот вариант разработан в предположении сохранения в целом благоприятных внешних и внутренних тенденций развития российской экономики (стр.16 Прогноза). Но «более реальную» и в то же время менее благоприятную комбинацию внешних и внутренних условий содержит первый вариант, который учитывает возможность «более значительного ухудшения конъюнктуры на международных рынках сырьевых, энергетических и продовольственных ресурсов». При этом варианте мировая цена на нефть берется за 18,5 долл. за баррель.

Одновременно Прогноз внешнеэкономических связей на 2002 год строится, ориентируясь на «позитивное развитие мировой общехозяйственной конъюнктуры на мировых рынках сырьевых товаров».

Закономерным образом возникают следующие вопросы: если более реальным является ухудшение конъюнктуры на международных рынках сырьевых товаров, то почему (а получается именно так) бюджет базируется на менее реалистичной комбинации внешних и внутренних условий; что все-таки следует ожидать: ухудшения или улучшения конъюнктуры на мировых рынках сырьевых товаров. Подобного рода внутренняя противоречивость документа не является исключением.

Инвариантность прогноза. При разработке проекта Бюджета на 2002 год скорее по традиции чем по необходимости была предпринята попытка использовать два варианта прогноза социально-экономического развития. В результате по факту был использован только второй вариант, ключевым параметром которого является прогнозируемая мировая цена на нефть – 23,5 долл. за баррель. Закономерной в этом случае является постановка вопроса о целесообразности вообще упоминания о так называемом первом варианте с ценой нефти 18,5 долл. за баррель. Подобная инвариантность только усиливает внутреннюю противоречивость проекта Бюджета и прилагаемых к нему документов, а также свидетельствует о том, что подход с разными вариантами себя изжил.

В условиях относительно прогнозируемого развития событий, внутренних и внешних факторов, которые в планируемом периоде не могут сколько-нибудь значительным образом отличаться друг от друга, проект бюджета должен разрабатываться из одного, наиболее реалистического прогноза.

3. Профицит бюджета

Профицитность, предусмотренная проектом бюджета 2002 года не является его бесспорным достоинством. В соответствии с экономической теорией и практикой *действительным достоинством бюджета должна быть его сбалансированность*, т.е. равенство доходов и расходов, что по определению предполагает отсутствие как дефицита, так и профицита.

Соответствующая логика до недавнего времени использовалась в Бюджетном кодексе Российской Федерации (до принятия Федерального закона от 5 августа 2000 г. N 116-ФЗ "О внесении изменений и дополнений в Бюджетный кодекс Российской Федерации").

Справка:

Статья 88 Бюджетного кодекса в редакции от 31 июля 1998 года устанавливала следующие нормы.

«1. Федеральный бюджет, бюджет субъекта Российской Федерации, местный бюджет должны быть составлены соответственно Правительством Российской Федерации, органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации, органом местного самоуправления и утверждены законодательными (представительными) органами, представительным органом местного самоуправления **без профицита** бюджета.

2. Если в процессе составления или рассмотрения проекта бюджета обнаруживается превышение доходов над расходами бюджета, до утверждения бюджета **следует осуществить сокращение профицита** бюджета в следующей последовательности;

сократить привлечение доходов от продажи государственной или муниципальной собственности (для федерального бюджета - сократить привлечение доходов от реализации государственных запасов и резервов);

предусмотреть направление бюджетных средств на дополнительное погашение долговых обязательств;

увеличить расходы бюджета, в том числе за счет передачи части доходов бюджетам других уровней.

Если меры, предусмотренные абзацами вторым - четвертым настоящего пункта, осуществлять нецелесообразно, следует сократить налоговые доходы бюджета путем внесения изменений и дополнений в налоговое законодательство Российской Федерации».

Федеральным законом от 5 августа 2000 г. N 116-ФЗ "О внесении изменений и дополнений в Бюджетный кодекс Российской Федерации" глава 12 «Профицит бюджета и порядок его использования» настоящего Кодекса была полностью исключена. В результате единственным упоминанием о профиците в Бюджетном кодексе на настоящий момент является его определение как «превышение доходов бюджета над его расходами». Для сравнения глава 13. «Дефицит бюджета и источники его покрытия» включает в себя 8 статей.

Следует заметить, что *бюджетное законодательство Российской Федерации в целом ориентировано на бюджет без профицита*, что затрудняет его применение в условиях планирования превышения доходов над расходами. В частности, бюджетная классификация (соответствующие изменения), представленная вместе с проектом Бюджета на 2002 год, подробно описывает источники финансирования дефицита, в то время как упоминание о профиците вообще отсутствует.

Возникает парадоксальная ситуация: *бюджет принимается с профицитом в условиях, когда отсутствуют законодательные требования к порядку его использования*. Более того, порядок использования профицита фактически не определяется и проектом федерального закона «О федеральном бюджете на 2002 год», в соответствии с которым существенная часть профицита направляется в финансовый резерв, порядок использования которого определяет Правительство Российской Федерации.

В результате под шапкой профицита (точнее финансового резерва) из под бюджетного контроля выводятся значительные средства. Сформированный таким образом профицит не дает никакого представления о реальном социально-экономическом положении страны: при про-

фиците в 126516,6 млрд. руб. (около 4 млрд. долл.) очередные выплаты, направленные на погашение основной части внешнего долга в 2002 году составляют около 6,8 млрд. долл.. Но и эти цифры еще ни о чем не свидетельствуют, поскольку в доходных статьях не учтены остаток бюджетных средств (около 135 млрд. руб..) и доходы от приватизации (около 35 млрд. руб.).

4. Обслуживание и погашение государственного долга

В представленном проекте в статьи бюджетных расходов включены лишь расходы *по обслуживанию* внешнего государственного долга (процентные расходы).

Погашение основной части государственного долга планируется осуществлять за счет иных источников: части профицита бюджета (68566,6 млн. руб. – около 2,2 млрд. долл.), доходов от приватизации государственного имущества 35 млрд. руб. – около 1,1 млрд. долл., внешних заимствований (около 2,1 млрд. долл.), а также средств финансового резерва: оставшейся части профицита 57950,0 руб. (около 1,65 млрд. долл.), остатка бюджетных средств на 01.01.02 (около 4,5 млрд. долл.), и дополнительных доходов.

Необходимые изменения внесены в бюджетную классификацию.

Вместе тем, в соответствии со статьей 84 Бюджетного кодекса Российской Федерации *расходы на погашение государственного долга Российской Федерации отнесены к расходам, финансируемым исключительно из федерального бюджета.*

Косвенным подтверждением необходимости включения в бюджетные расходы средств, направляемых на погашение внешнего долга, служит также статья 97 Бюджетного Кодекса Российской Федерации, в соответствии с которой «федеральные органы государственной власти используют все полномочия по формированию *доходов федерального бюджета для погашения долговых обязательств Российской Федерации* и обслуживания государственного долга Российской Федерации».

Таким образом, в нарушение действующего Бюджетного кодекса на утверждение Государственной Думой выносятся лишь суммы расходов по обслуживанию государственного долга, а суммы, направляемые на погашение основной части государственного долга, остаются за рамками бюджета. В этой ситуации вызывает сомнение целесообразность осуществления внешних заимствований.

5. Финансовый резерв

1. Образование финансового резерва требует внесения изменений в бюджетный кодекс, предусматривающих определение статуса финансового резерва, источников его формирования и порядка использования.

В отличие от ранее образованных резервных фондов (Фонд Президента, Фонд Правительства), которые были включены в состав бюджетных расходов, финансовый резерв вынесен за рамки бюджета. Таким образом, финансовый резерв, по сути, представляет собой внебюджетный фонд. Однако в статье 144 Бюджетного кодекса представлен закрытый перечень внебюджетных фондов, изменение или дополнение которого должно быть законодательно оформлено.

Выбор источников формирования резервного фонда также противоречит действующему российскому законодательству. В соответствии со статьей 92 Бюджетного кодекса «в случае принятия бюджета на очередной финансовый год без дефицита соответствующим законом (решением) о бюджете может быть предусмотрено привлечение средств из источников финансирования дефицита бюджета для финансирования *расходов бюджета в пределах расходов на погашение долга*».

Отсюда следует, что, во-первых, расходы на погашение долга должны учитываться в составе расходов бюджета, а во-вторых, что дополнительные доходы при отсутствии дефицита должны полностью направляться на погашение государственного долга. Таким образом, *норма, в соответствии с которой дополнительные доходы поступают в финансовый резерв, порядок использования которого определяется к тому же Правительством Российской Федерации, противоречит Бюджетному кодексу.*

2. Идея финансового резерва не соответствует зарубежному опыту организации стабилизационных бюджетных фондов.

В Норвегии, к примеру, *все доходы*, в том числе получаемые от благоприятной конъюнктуры мировых цен на нефть, *консолидируются в бюджете*. Только потом принимаются решения о переводе части средств на счет Государственного Нефтяного Фонда Норвегии.

6. Остатки средств федерального бюджета

Прелагаемые нормы проекта Бюджета фактически выводят остатки средств федерального бюджета из бюджетного контроля представительных органов власти.

Справка:

Пункт 4 статьи 49 Бюджетного кодекса Российской Федерации, исключенный Федеральным законом от 5 августа 2000 г. N 116-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Бюджетный кодекс Российской Федерации», устанавливал, что в доходы федерального бюджета зачисляется остаток средств на конец предыдущего года. Такой подход соответствовал международным нормам бухгалтерского учета.

В соответствии с проектом Бюджета остатки средств федерального бюджета на 01.01.02, которые по оценкам Счетной палаты могут составлять около 135 млрд. руб., переходят в финансовый резерв и, тем самым выводятся из бюджетного контроля.

Одновременно с исключением п.4 статьи 49 Бюджетного кодекса Федеральным законом от 5 августа 2000 г. N 116-ФЗ "О внесении изменений и дополнений в Бюджетный кодекс Российской Федерации" была исключена статья 41 Бюджетного кодекса Российской Федерации, устанавливающая, что «в доходы бюджета текущего года зачисляется остаток средств на конец предыдущего года».

7. Доходы от использования и продажи федерального имущества

Прогноз, проект Бюджета и прилагаемые к нему документы и материалы в особенной степени противоречат друг другу по вопросу поступления в федеральный бюджет доходов от использования и продажи федерального имущества. Прогноз содержит данные, в соответствии с которым общая сумма поступлений доходов должна составить в 2002 году 37,0 млрд. руб. (стр.41). Согласно же Плану развития государственного и муниципального секторов экономики на 2002 год общая сумма поступлений в федеральный бюджет должна составлять 82,8 млрд. руб. Неудивительно, что и в том и в другом документе разнятся данные по поступлению доходов от аренды федерального имущества (4,0 млрд. руб. и 2,9 млрд. руб.), от продажи федерального имущества (до 35 млрд. руб. и 18,0 млрд. руб.), от арендной платы за землю (3,3 млрд. руб. и 4,4 млрд. руб.), от дивидендов по акциям, принадлежащим государству (3,5 млрд. руб. и 4,9 млрд. руб. соответственно).

Сам проект Бюджета содержит еще один вариант данных по поступлениям в федеральный бюджет доходов от использования федерального имущества. Но проект Бюджета еще более запутывает вопрос, который возникает после прочтения Прогноза и Плана развития государственного и муниципального секторов экономики на 2002 год: доходы от продажи федерального имущества, т.е. от приватизации, учитываются в составе доходов федерального бюджета или не учитываются. Существующее расхождение в цифрах объясняется разными вариантами ответа на этот вопрос: согласно проекту Бюджета общая сумма доходов от имущества, находящегося в государственной собственности, или от деятельности государственных организа-

ций, должна составить 47,8 млрд. руб. (страница 4 Приложения к проекту Федерального закона «О Федеральном бюджете на 2002 год»), а по Плану развития государственного и муниципального секторов экономики на 2002 год, как уже отмечалось выше – 82,8 млрд. руб.. Соответственно, первая цифра не учитывает доходы от приватизации федерального имущества в составе доходов федерального бюджета, вторая – учитывает.

Совершенно недопустимыми представляются противоречия по данному вопросу в самом проекте Бюджета: статья 103 содержит норму, согласно которой денежные средства, полученные от приватизации федеральной собственности, в полном объеме поступают в федеральный бюджет. Получается: в полном объеме поступают, но в составе доходов не учитываются.

Следует отметить также противоречия проекта Бюджета и проекта Программы приватизации государственных и муниципальных предприятий на 2002 год. Проект Программы в качестве приоритета государственной политики в области приватизации федерального имущества в 2002 году называет «своевременное, полное и по возможности равномерное поступление в федеральный бюджет всех запланированных доходов от приватизации» (стр.1). Выше уже отмечалось, что проект Бюджета не учитывает в своей доходной части поступлений от приватизации.

В представленной Программе приватизации государственных и муниципальных предприятий на 2002 год порядок распределения денежных средств, полученных в результате приватизации, отсутствует, что является нарушением действующего российского законодательства.

Таким образом, аналитическая оценка бюджета, Прогноза социально-экономического развития Российской Федерации на 2002 год, Плана развития государственного и муниципального секторов экономики на 2002 год, Программы приватизации государственных и муниципальных предприятий на 2002 год по вопросу поступлений в федеральный бюджет доходов от использования и продажи федерального имущества свидетельствует о недостаточной корреляции проекта Бюджета и прилагаемых к нему документов.

* * *

Представленный проект федерального закона «О федеральном бюджете на 2002 год» требует существенной доработки, направленной на:

- **приведение документа в соответствие с Бюджетным посланием Президента Российской Федерации;**
- **более полную увязку с Прогнозом социально-экономического развития Российской Федерации на 2002 год;**
- **законодательное оформление предлагаемых новшеств, прежде всего финансового резерва;**
- **устранение внутренних противоречий и противоречий с положениями и нормами, содержащимися в документах и материалах, представляемых одновременно с проектом Бюджета.**