

ГАРФ, Ф-10128,
Фн. 1, дело 2704.

136

31.12.98. Проект

ПРОГРАММА
ПРАВИТЕЛЬСТВА РОССИЙСКОЙ
ФЕДЕРАЦИИ НА 1999-2001 ГОДЫ

Введение. Социально-экономическая ситуация в Российской Федерации

Программа социально-экономического развития Российской Федерации на 1999-2001 годы разработана как ответ Правительства на системный кризис экономики и социальной сферы, острая фаза которого пришлась на вторую половину 1998 года.

Выполнение предыдущей программы Правительства «Структурная перестройка и экономический рост в 1996-2000 годах» было прервано разразившемся кризисом. Потребовалось пересмотреть не только параметры социально-экономического развития на период до 2000 года, но и отдельные концептуальные положения проводившейся рыночной реформы. Стало очевидно, что применение преимущественно только макроэкономических инструментов в ходе реформирования экономики без учета процессов в реальном секторе и социальной сфере, может стать катализатором диспропорций и скрытого накопления потенциала кризиса.

В основу новой программы положен принцип сбалансированного подхода к реформам на макро и микро уровнях экономической системы, усиление социальной направленности реформ.

Критерием продвижения на пути рыночных реформ определены: эффективность экономики и ее социальная отдача, т.е. не внешние признаки рынка, а его сущность.

Программа Правительства определяет стратегию преобразований, соответствующую этому критерию, формирует цели и механизмы преобразований и определяет результаты реализации программных мероприятий на конец периода и каждом из годовых этапов ее реализации.

Общая цель реализации программы - преодоление последствий кризиса, формирование условий повышения устойчивости экономики, переход к эффективному росту и на этой основе последовательное повышение уровня жизни населения, решение неотложных социальных проблем.

Определены следующие этапы реализации целей программы:

1999 год - преодоление кризиса, создание условий и механизмов роста;

2000 год - начало экономического роста, стабилизация уровня жизни населения, решение неотложных социальных проблем;

2001 год - устойчивый рост экономики на основе активизации инвестиционных процессов, закрепление социальной ориентации рыночных преобразований, последовательное повышение уровня жизни населения.

Расчетно-экономической базой разработки программных мероприятий является прогноз социально-экономического развития Российской Федерации на

период до 2001 года. Обоснованные прогнозные расчеты на более длительную перспективу могут быть проведены только после формирования устойчивых положительных тенденций в экономике и социальной сфере. Этим определяется срок действия настоящей программы и возможное начало разработки следующей.

В настоящее время в негосударственном сегменте российской экономики производится почти три четверти валового внутреннего продукта (ВВП). Доля продукции, цены и тарифы на которую регулируются на федеральном уровне, составляет в настоящее время не более 16% ВВП. Либерализована внешняя торговля, Россия активно взаимодействует с мировыми финансовыми рынками.

Однако по методам и механизмам регулирования экономической деятельности, стабильности и прозрачности законодательной базы, степени защиты населения, особенно его нетрудоспособной части, защиты отечественных производителей, уровню эффективности руководства предприятиями и некоторым другим параметрам *российская система управления экономикой еще далеко не оптимальна и даже не рациональна. Государство обязано активно вмешаться в процесс реформирования, с тем чтобы упорядочить работу механизма развития социально-экономических отношений.*

Глубина кризиса во многом обусловлена запаздыванием с решением фундаментальных экономических проблем, связанных прежде всего с проведением структурных реформ (предприятий, социальной, налогово-бюджетной и других сфер), накопленными структурными диспропорциями в системе воспроизводства, снижением эффективности и конкурентоспособности российского производства, ослаблением системы государственного управления.

Не осуществив вовремя структурные реформы и не сумев в результате решить бюджетные проблемы, Правительство прибегло к наращиванию государственного долга, привлекая дорогие краткосрочные заимствования и превысив безопасные границы участия на данном рынке зарубежных инвесторов, не озабоченных последствиями резкого изъятия своих капиталов из системы финансирования государственных расходов.

Высокая доходность операций с государственными ценными бумагами отвлекала значительную часть финансовых ресурсов от инвестирования в реальный сектор, способствовала гипертрофированному завышению цен на все виды заимствований, что в совокупности с высокой налоговой нагрузкой истощало финансы предприятий. На протяжении последних лет ни разу не был принят действительно сбалансированный бюджет.

Одновременно Банк России последовательно проводил жесткую денежно-кредитную и не менее жесткую курсовую политику, удерживая рубль в пределах соответствующего "коридора", несмотря на видимые противоположные тенденции в изменении параметров платежного баланса страны. В результате разрушена

140

банковская система, практически перестала существовать система финансирования бюджетных дефицитов, для ее восстановления понадобятся годы. За четыре месяца рубль подешевел втрое, годовой темп инфляции в итоге на порядок превысит уровень, складывавшийся до августа, вместо роста производство демонстрирует очередное снижение объемов выпуска продукции.

На общеэкономическую ситуацию оказывают негативное воздействие отставание в разработке нормативно-правовой базы государственного регулирования экономики, неразвитость малого и среднего предпринимательства, недостаточная ориентация приватизации государственной и муниципальной собственности на экономическую и социальную эффективность, слабый контроль за управлением и результатами использования государственной собственности.

Развиваются негативные тенденции в *реальном секторе*.

Сокращение поступления топливных и продовольственных ресурсов создало большие проблемы для функционирования ключевых систем жизнеобеспечения. В текущем году в результате засухи, поразившей посевы в 39 регионах, и гибели зерновых культур на значительных площадях (более четверти посевов), собрано всего 48,5 млн. т зерна (в весе после доработки), или 54,7% к 1997 году. В животноводстве продолжает сокращаться поголовье скота. Положение усугубляется значительным сокращением объема импорта продовольственных товаров.

Если в июне 1998 г. по сравнению с соответствующим периодом прошлого года спад промышленного производства составлял 2,5%, то с августа по октябрь он устойчиво превышал 10%, а в ноябре составил 9,1 процента. На резком ухудшении динамики промышленного производства сказывается, в первую очередь, кризис платежно-расчетной системы и сокращение совокупного спроса. По оценкам, спад реального объема ВВП в 1998 году по сравнению с 1997 годом составит около 5%, промышленной продукции - 5,5%, что создаст крайне трудные стартовые условия для развития экономики в следующем году, обострит положение с занятостью населения.

Особенно остро кризис отразился на работе *промышленных предприятий*. Кроме общих причин, указанных выше, свою роль сыграло удорожание импортного сырья и комплектующих изделий, приведшее к дополнительному росту издержек производства и снижению рентабельности, особенно в машиностроении и пищевой промышленности. В январе-октябре 1998 г. сальдированный финансовый результат (прибыль минус убытки) крупных и средних предприятий и организаций снизился по сравнению с аналогичным периодом 1997 г. на 95,2%, в том числе в промышленности - на 91,4 процента.

Ухудшилась ситуация в *социальной сфере*. Реальные располагаемые денежные доходы населения в январе-ноябре 1998 г. сократились по сравнению с соответствующим периодом прошлого года на 15%, причем в сентябре-ноябре - на 25-27% ежемесячно. Численность населения с денежными доходами ниже величины прожиточного минимума составила в ноябре около 29,5% от общей численности населения, против 21,7% год назад. Одновременно последствия кризиса заметно ощутил начавший формироваться "средний класс", прежде всего в результате потери части сбережений и реальных текущих доходов, а также во многих случаях и работы. Сокращение относительно обеспеченного слоя населения серьезно ухудшает социальную структуру общества. Создается опасность значительного сокращения потребления. Рост товарооборота с сентября 1998 г. сменился его падением. Помимо обнищания значительной части населения это грозит увеличением разрыва в уровне жизни в разрезе регионов и регионализацией потребительского рынка.

В растущей натурализации хозяйственных связей и сокращении налоговых поступлений проявляется дезорганизация системы расчетов и платежей. На этой почве усилились проявления экономического сепаратизма на местах.

Усилился *бюджетный кризис*, прежде всего из-за обострения проблемы источников финансирования неотложных расходов государства, включая обслуживание государственного долга. Бюджетные расходы требуют индексации под воздействием произошедшего инфляционного скачка, в то время как соответствующий инфляционный рост бюджетных доходов в значительной мере задерживается и, более того, усугубляется сокращением налогооблагаемой базы вследствие спада производства, сокращения объемов импорта и развития банковского кризиса.

Вследствие роста неплатежей и падения производства налоговые поступления не могут покрыть даже минимально необходимые расходы государства. При сохранении сложившихся тенденций в IV квартале 1998 года денежные поступления налогов в федеральный бюджет могут составить 6-7% ВВП, при минимальной потребности в 9-10 процентов.

Углубляется *инвестиционный кризис*. В 1998 году инвестиции в основной капитал сократятся по сравнению с 1997 годом примерно на 8 процентов. Предприятия реального сектора экономики в значительной степени испытывают недостаток оборотных средств. Одновременно оказывает свое отрицательное влияние снижение доверия к государству со стороны населения и иностранных инвесторов. Серьезное дестабилизирующее влияние на инвестиционную сферу оказывает процесс долларизации экономики и вывоз капитала.

Финансово-экономический кризис существенно снизил рейтинг России как страны, принимающей инвестиции, что уменьшило объемы привлечения

иностранных инвестиций в российскую экономику. За 9 месяцев 1998 года объем привлечения иностранных инвестиций (с учетом пересчета рублевой части в валютную) составил 9,3 млрд. долларов США, в том числе прямых иностранных инвестиций - 2 млрд. долларов. По сравнению с соответствующим периодом 1997 года объемы снизились почти на 14 и 47 процентов соответственно.

Кризис спровоцировал также отток иностранного капитала с российского рынка государственных ценных бумаг. Вследствие этого за 9 месяцев 1998 года объем привлеченных портфельных инвестиций снизился по сравнению с соответствующим уровнем 1997 года почти на две трети.

В условиях длительного спада инвестиций резко ухудшились воспроизводственные характеристики основных фондов. Степень их износа в промышленности достигла 48%, в том числе активной части - превысила 60%, что обусловлено резким снижением темпов обновления и медленным выбытием устаревших фондов. Коэффициенты обновления и выбытия фондов в настоящее время приблизительно сравнялись, тогда как еще в 1992 году темпы обновления превышали темпы выбытия в 3 раза.

Ускорившийся рост цен и обострение экономической ситуации создали *критический разрыв между финансовыми обязательствами государства, прежде всего в социальной сфере, необходимостью поддержки промышленности и банковской системы и пределами инфляционно безопасной эмиссии.* Этот разрыв усугубляется высокими инфляционными ожиданиями. Индекс инфляции по итогам 1998 года составит около 180 процентов.

Основными факторами, которые могут обеспечить сдерживание инфляции в настоящее время, остаются регулирование цен на продукцию естественных монополий, недопущение резких скачков плавающего курса рубля, увеличение товарного покрытия платежеспособного спроса.

Резко снизившийся уровень капитализации и ликвидности российских банков, падение доверия к ним являются одним из главных препятствий нормализации денежного оборота, восстановления системы сбережений и общей стабилизации социально-экономического положения.

Финансово-экономический кризис, отразившийся на реальном секторе экономики, усугубил проблемы *платежного баланса* России, которые продолжают обостряться. Несмотря на сокращение импорта, сальдо текущих операций в 1998 году будет почти в 3,5 раза меньше, чем в 1997 году, в то время как возможности поступлений внешних займов и инвестиций резко сократились.

Интеграция России в мировое хозяйство произошла, в основном, через участие в мировой торговле товарами и привлечение портфельных инвестиций из-

за рубежа. Россия слабо вовлечена в торговлю услугами, международную миграцию капитала в виде прямых инвестиций, а также в межстрановой научно-технический обмен. Экономика России и ее валюта оказались зависимыми от масштабов экспорта узкого круга товаров, прежде всего топливно-сырьевой группы.

Внешнеторговый оборот России в 1998 году, по оценке, составит около 82% к уровню 1997 года, в том числе экспорт - почти 82%, импорт - около 81 процента.

Снижение мировых цен на сырьевые товары (80% российского экспорта) привело к резкому падению доходов от их вывоза. Падение курса рубля по отношению к доллару, а также ухудшение платежного баланса России привели к существенному сокращению объемов импорта.

С учетом произошедших в экономике негативных процессов, усиливается влияние *угроз национальным интересам в области экономики*, среди которых:

- деформированность структуры российской экономики, обусловленная усилением топливно-сырьевой направленности экономики, низкой конкурентоспособностью продукции большинства отечественных предприятий, свертыванием производства в жизненно важных отраслях обрабатывающей промышленности, прежде всего в машиностроении;
- значительный объем накопленного внешнего долга России и связанный с этим большой удельный вес расходов бюджета на его погашение, снижение инвестиционной активности;
- увеличение имущественной дифференциации населения, повышение уровня бедности и рост безработицы;
- возрастание неравномерности социально-экономического развития регионов;
- криминализация общества и хозяйственной деятельности.

Таким образом, в целях снижения остроты нынешней кризисной ситуации, предотвращения дальнейшего спада производства, стабилизации и постепенного повышения потребительского спроса требуются немедленные, четкие и согласованные действия Правительства и Центрального банка России, всех ветвей государственной власти, органов местного самоуправления, поддержанные всем российским обществом. Это предполагает, в свою очередь, высокую ответственность и консолидацию власти и общества, всех политических сил, социальных групп и слоев.