

СЦЕНАРНЫЕ УСЛОВИЯ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ ЭКОНОМИКИ В 2002 ГОДУ И НА ПЕРИОД ДО 2004 ГОДА



ПЕРВЫЙ ЗАМЕСТИТЕЛЬ МИНИСТРА ЭКОНОМИЧЕСКОГО
РАЗВИТИЯ И ТОРГОВЛИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Иван Сергеевич Матеров

Сценарные условия разработаны на основе анализа социально-экономического развития России за предшествующий период, проекта Основных направлений социально-экономической политики Правительства Российской Федерации на долгосрочную перспективу и обобщения прогнозов социально-экономического развития на среднесрочную перспективу.

Применительно к предстоящему этапу развития экономики сценарные условия определяют основные целевые параметры, приоритеты и направления экономической политики, ограничения и факторы экономического и социального развития страны на ближайшие три года.

Базовая составляющая прогноза.

Основные факторы развития в посткризисный период и выводы для последующего периода

Посткризисное развитие происходило под влиянием группы факторов, сформировавшихся в период кризиса или непосредственно после него, и прежде всего связанных с ликвидацией ряда накопившихся в докризисный период диспропорций в экономике. Эти факторы способствовали ускоренному посткризисному восстановлению экономики в первую очередь за счет: – масштабного развития импортозамещения в условиях низкого курса рубля как естественного ценового барьера для конкуренции;

- низких издержек производства (в том числе за счет сдерживания цен и тарифов на продукцию и услуги естественных монополий и оплаты труда – относительно динамики потребительских цен);
- прекращения практики государственных заимствований, приведившей к значительному росту государственного долга и стоимости его обслуживания;
- перераспределения финансовых ресурсов экономики от населения и государства в пользу реального сектора;
- вытеснения неплатежей и увеличения доли денежных расчетов.

К концу 2000 года в целом завершилась фаза непосредственного использования преимуществ посткризисной экономики. При этом потенциальные резервы роста даже за счет этой группы факторов еще не исчерпаны. Еще более глубокие резервы роста лежат в активизации факторов среднесрочного и долгосрочного характера.

Для перехода к действию новой группы факторов потребуются некоторый трансформационный период, характеризующийся более умеренными темпами экономического роста.

На рубеже нового столетия проявилась необходимость более тонкой работы с инструментами экономической политики в целях поддержания текущего экономического роста и осуществления глубоких структурных реформ для обеспечения долгосрочного роста.

Непосредственно из анализа факторов роста 2000 года можно сделать следующие *выводы*, полезные для формирования экономической политики 2001–2002 годов.

1. На экономику России сильное влияние оказывает ситуация на внешних рынках.

В 2000 году вклад внешнеэкономического фактора в общий прирост ВВП составил около 35 процентов. Поскольку прогноз динамики мировых цен на энергоресурсы неоднозначен, то возможны варианты экономической политики в условиях различной динамики мировых цен.

2. Динамика обменного курса, тарифов естественных монополий, реальных доходов населения и профицита бюджета являются ключевыми факторами, влияющими на экономический рост и инфляцию в предстоящей перспективе.

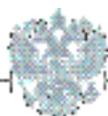
3. Рост реальных доходов и потребления населения может быть устойчивым только в том случае, если он обеспечивается ростом реального сектора экономики. Если потребительский спрос поддерживается денежными выплатами или дешевым импортом, то неминуемая стагнация отечественного производства приведет через определенное время и к падению реальных доходов (первое полугодие 1998 года, конец 2000 – начало 2001 года).

4. Существующие сегодня в России уровни цен и тарифов на продукцию и услуги естественных монополий для промышленности являются относительно низкими по сравнению с мировым и европейским уровнем. Вместе с тем ближайшие годы являются неблагоприятными для значительного повышения цен и тарифов в естественных монополиях.

5. Структура роста в 2000 году с точки зрения среднесрочной перспективы еще не удовлетворительна (неблагоприятна).

Важнейшим долгосрочным фактором экономического роста являются инвестиции в основной капитал. Вместе с тем, несмотря на начавшийся инвестиционный рост, сохраняется несоответствие между изменением структуры производства и отраслевой структурой инвестиций. Если в производстве опережающими темпами росли отрасли инвестиционной и потребительской сферы, отрасли обрабатывающей промышленности и другие отрасли вне ТЭК, такие, как черная и цветная металлургия, химическая и лесная промышленность (темп роста всей этой группы отраслей вне ТЭК составил 112% к уровню 1999 года, при 109% – в целом по промышленности и 103,8% – в топливно-энергетическом комплексе), в структуре инвестиций сохраняется непропорционально высокая доля отраслей топливно-энергетического комплекса и транспорта (около 49% от всего объема инвестиций). Практически отсутствует перелив финансовых ресурсов между секторами при сохранении высокого оттока капитала.

Восстановление возрастающей динамики инвестиций в основной капитал, и особенно в технологичные отрасли, во многом зависит от успешного проведения мер по улучшению инвестиционного климата в России. А это связано с принятием уже разработанных поправок в действующее законодательство, регулирующие процессы в инвестиционной сфере.



б. Суммарные производственные издержки в России по сравнению с другими индустриально развитыми странами остаются несопоставимо высокими. При таком положении, учитывая также рост цен, тарифов и стоимости материальных факторов производства, использование только ценовой конкурентоспособности промышленной продукции недостаточно.

Анализ результатов обследования почти 2000 российских предприятий показал, что в большинстве отраслей суммарная оценка конкурентоспособности соответствует градации «ниже средней» и только в химической и нефтехимической промышленности она поднимается до среднего уровня. При этом оценка конкурентоспособности по всем отраслям на внутреннем рынке существенно выше, чем на внешнем.

Основные ограничения и факторы среднесрочного и долгосрочного характера

Исходя из анализа факторов и проблем экономического развития в посткризисный период, включая 2000 год, и с учетом необходимости достижения целей, сформулированных в Стратегии социально-экономического развития страны на долгосрочный период, в качестве наиболее важных возникают следующие основные требования к экономической политике на среднесрочную перспективу.

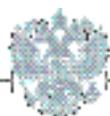
1. Все решения должны разрабатываться и осуществляться взаимосвязанно и сбалансированно с учетом их последствий для всех секторов и сфер экономики. При этом важно достижение мультипликативного, а не взаимопогашающего эффекта от их реализации.
2. Основными приоритетами экономической политики в ближайшие годы должны быть:
 - сохранение и повышение конкурентоспособности российской экономики на внутреннем и мировых рынках;
 - осуществление структурных реформ с целью повышения эффективности реального сектора экономики, сокращения доли дотируемых и убыточных производств, снижения нагрузки на государственный бюджет;
 - создание условий для роста инвестиционной активности и свободного перетока финансовых ресурсов, прежде всего между топливно-энергетическим и другими секторами экономики.
3. При этом должны выполняться также требования:
 - последовательного повышения уровня жизни, сокращения социального неравенства и бедности населения и территорий;
 - поддержки, вовлечения и эффективного использования инновационного, интеллектуального и культурного потенциала страны;
 - завоевания экономических рынков развивающихся стран и расширение экономической торговли и технико-технологической кооперации с промышленно развитыми странами, национальными и международными корпорациями, эффективное использование экономического потенциала стран СНГ.

Этим основным требованиям должны подчиняться принимаемые решения в области бюджетной, налоговой, денежно-кредитной, курсовой, тарифной, таможенной, структурной, инвестиционной, имущественной, инновационной, научно-технической, социальной, внешнеэкономической и других направлениях политики государства.

Основные ограничения

Разработка прогноза и экономической политики на среднесрочную перспективу должна учитывать ряд ограничений экономического и внеэкономического характера.

1. *Необходимость безусловного обслуживания государственного долга России*, в том числе внешнего, в рамках достигнутых договоренностей с кредиторами. При отсутствии договоренности о реструктуризации долга Парижскому клубу нагрузка на бюджет по погашению и обслуживанию внешнего долга в 2001–2004 годах будет колебаться в пределах 4–6% ВВП,



что в сравнении с более благоприятными условиями реструктуризации (с нагрузкой 3–4% ВВП) равносильно понижению темпов роста ВВП на 1–2 процентных пункта.

Необходимость направлять значительные финансовые ресурсы на обслуживание государственного долга в условиях продолжающейся тенденции сокращения доходов за счет налогов от внешнеэкономической деятельности обусловит продолжение тенденции относительного сокращения вклада совокупного государственного спроса в динамику ВВП. Валовые сбережения госсектора также будут находиться на низком уровне.

Это ограничит возможность увеличения доли государственных инвестиций в ВВП.

2. *Проблема значительного физического и морального износа основных производственных фондов* также будет накладывать существенные ограничения на возможные темпы роста экономики.

Существенный спад инвестиционной активности, происходивший в течение 90-х годов, оказал негативное влияние на процесс обновления основных фондов, причем наиболее ощутимо затронул машиностроение, легкую и другие отрасли обрабатывающей промышленности, а также агропромышленный комплекс.

При отсутствии достаточных возможностей для ввода новых фондов организациям приходилось сдерживать выбытие устаревшего, изношенного оборудования.

Достаточно остро обстоят дела в электроэнергетике, газовой и нефтяной промышленности, магистральном транспорте, инженерной инфраструктуре.

К 2000 году выработали паркковый ресурс 17% мощностей электростанций России. Около 25% оборудования электрических подстанций также достигло предельного срока службы.

В последнее десятилетие резко сократились объемы ввода нового и замещающего оборудования электростанций и электросетевых объектов: генерирующих мощностей – в 3 раза, электросетевых объектов – почти в 5 раз.

В среднесрочной перспективе в условиях роста электропотребления столь малые масштабы ежегодного ввода мощностей грозят возникновением дефицита на внутреннем рынке и прямыми ограничениями для дальнейшего устойчивого развития экономики страны.

3. *Внешнеэкономический фактор* продолжит играть стабилизирующую роль в формировании темпов и пропорций экономики в 2001 – 2004 годах.

Некоторое ухудшение внешнеэкономической конъюнктуры, прогнозируемое падение цен на российский экспорт одновременно с повышением импорта в результате роста ВВП и укрепления рубля приведут к тому, что вклад торгового баланса в экономический рост существенно сократится. Вместе с тем рост импорта технологического оборудования, как фактор инновационного развития, способен в перспективе перекрыть слабеющее влияние чистого экспорта.

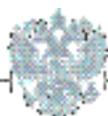
4. Важным исходным компонентом прогноза является развитие *демографической ситуации*.

По прогнозу Госкомстата России, за 2002–2004 годы среднегодовая численность населения уменьшится на 1,5 млн. человек и достигнет в 2004 году 142,2 млн. человек.

Возрастная структура населения России характеризуется продолжающимся увеличением численности трудоспособного населения. Среднегодовая численность населения в трудоспособном возрасте возрастет с 87,9 млн. человек в 2002 году до 89,3 млн. человек в 2004 году, т.е. на 1,4 млн. человек.

Сокращается численность и доля населения в возрасте моложе трудоспособного в результате снижения уровня рождаемости. Число лиц моложе трудоспособного возраста будет снижаться с 26,1 млн. человек в 2002 году до 23,7 млн. человек в 2004 году, т.е. на 2,4 млн. человек.

Прогнозируемые темпы экономического роста в 2002–2004 годах не приведут к адекватному увеличению численности занятых в экономике, поскольку вводимые рабочие места будут частично замещаться работниками, вынужденно занятыми в настоящее время неполное рабочее время. Численность безработных, рассчитанная по методологии МОТ, с учетом опережающего роста численности населения трудоспособного возраста по сравнению с потребностью экономики в рабочей силе прогнозируется с увеличением с 7,6 млн. человек в 2000 году до 8 млн. человек в 2004 году, что составит 10,7 % от экономически активного населения.



Основные факторы развития позитивной динамики

На протяжении минувшего десятилетия ценой спада и болезненных преобразований происходило постепенное приспособление производства к новой структуре спроса и стандартам поведения потребителя, создавалась отвечающая рыночной экономике институциональная среда, формировались адекватные мотивации всех субъектов хозяйственной деятельности.

Конкурентные преимущества различных секторов экономики, которые были получены как результат августовского кризиса 1998 года, не исчерпаны на этапе простого посткризисного восстановления экономики. Созданный на этапе восстановления потенциал роста при реализации ряда необходимых условий будет формировать экономическую конъюнктуру на период до 2004 года и в дальнейшем сформирует траекторию устойчивого развития российской экономики.

Динамика экономического роста все в меньшей степени будет зависеть от конъюнктурных преимуществ секторов экономики, полученных за счет внешнего спроса и эффекта девальвации.

Высокий внешний спрос на сырьевые ресурсы постепенно трансформируется во внутренний спрос по технологическим цепочкам смежных секторов экономики.

Российская экономика стала более монетизированной. Приток валютной выручки экспортеров насытил экономику платежными средствами и за счет оживления платежеспособного спроса обеспечил значительное улучшение финансового положения предприятий. Российская экономика уже перестала быть экономикой неплатежей. Взаимные долги предприятий после кризиса уменьшились втрое, долги по зарплате – в два с половиной раза.

Улучшение финансового состояния предприятий создает ресурсную основу для роста инвестиций в производство. Оздоровление и реструктуризация банковской системы, последовательное создание условий для развития фондового рынка позволяют рассчитывать на увеличение объемов кредитования банками предприятий промышленности и, соответственно, на получение дополнительных ресурсов для инвестирования реального сектора. Накопления, инвестируемые в реконструкцию предприятий, освоение новой продукции, снижение издержек создают предпосылки для завоевания позиций на рынках.

В отличие от пройденного этапа восстановления экономики главный фактор экономического развития – рост инвестиционной активности и другие достаточно диверсифицированные внутренние источники роста.

При реализации благоприятного варианта в экономике будут использованы возможности активизации темпов роста за счет краткосрочных, среднесрочных и долгосрочных факторов. Основным макроэкономическим условием создания благоприятного инвестиционного климата является *сохранение низкого уровня инфляции и постепенное его снижение.*

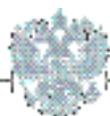
Меры по ограничению инфляции будут способствовать повышению уровня жизни населения.

Расширение реальных доходов в условиях экономической стабилизации и снижения инфляции в возрастающей мере будет направляться не на потребление, а на сбережение, что в совокупности с улучшением финансового состояния предприятий и оздоровлением банковской системы создаст необходимые условия для роста инвестиций в реальный сектор экономики.

Дополнительный спрос населения и рост инвестиций будут способствовать росту всех отраслей экономики.

Приоритетное развитие получают отечественные конкурентоспособные производства за счет сохранения и расширения рынков сбыта продукции отечественного машиностроения, прежде всего на рынках производственного оборудования для экспортно-ориентированных отраслей и энергетики и отраслей конечного потребления. Получат развитие отрасли с низкой капиталоемкостью и быстрой окупаемостью продукции.

В 2000 году динамика роста производства отраслей инвестиционного и оборонного машиностроения почти вдвое опережала экспортно-ориентированные отрасли. В последующем положительная тенденция увеличения вклада отраслей, ориентированных на внутренний спрос, в общий рост промышленности получит свое дальнейшее развитие.



Важным выводом из анализа экономического развития в базисном периоде является также то, что Правительство совместно с Банком России могут использовать в качестве краткосрочных рычагов *методы тонкой настройки регуляторов роста*: сдерживание роста цен и тарифов на продукцию естественных монополий, курсовая политика, политика золотовалютных резервов и другие. Важнейшими *рычагами краткосрочного характера являются согласованные решения в области курсовой, тарифной и бюджетной политики.*

Политика сильного рубля – обеспечивает модернизацию экономики, улучшает условия обслуживания внешнего долга и интеграции в мировую экономику, но снижает конкурентоспособность импортозамещающей продукции и, соответственно, оказывает понижающее влияние на экономический рост.

Политика слабого рубля – создает протекционистские условия для отечественных производителей, обеспечивая ценовую конкурентоспособность российского производства, стимулирует рост в краткосрочном и среднесрочном периоде, но задерживает инновационное обновление и в долгосрочной перспективе закрепляет место России в анклав слабых стран. С учетом основных приоритетов экономической политики на ближайшие годы необходимо обеспечить сбалансированные решения по сдерживанию тенденции укрепления рубля в увязке с ключевыми среднесрочными и долгосрочными факторами и макропараметрами, а также условиями развития реального сектора. Политика сдерживания укрепления рубля чрезвычайно важна в период ускоренного роста реальных доходов или направленного завоевания отдельных секторов внутреннего рынка. В *среднесрочной перспективе* возможности экономической политики расширяются.

Помимо упомянутых рычагов поддержания темпов роста, снижения издержек и улучшения инвестиционного климата, возрастающее влияние окажут:

- завершение налоговой реформы и понижение налоговой нагрузки на экономику;
- завершение институциональных реформ;
- эффективная защита внутреннего рынка.

Перспектива *долгосрочного развития* связана с решением задач среднесрочного и долгосрочного характера:

- формирования социальной инфраструктуры;
- создания эффективной структуры экономики;
- эффективной международной интеграции.

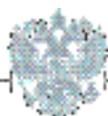
Последовательное решение структурных и институциональных проблем должно обеспечить достижение принятых показателей социально-экономического развития в 2002–2004 годах и в последующие годы.

Основные направления экономической и социальной политики.

Совершенствование бюджетного процесса, повышение эффективности расходования бюджетных средств и управления государственным долгом.

Налоговая политика. Амортизационная политика

В целях обеспечения сбалансированности бюджета в среднесрочной перспективе в условиях значительной долговой нагрузки при ограниченном привлечении внешних ресурсов, необходимости снижения зависимости состояния государственных финансов от внешнеэкономической конъюнктуры необходимо повысить значение прогнозирования государственного бюджета, взаимоувязанного с развитием всех сфер экономики. В этих целях бюджетная политика должна быть построена на основе *единой системы регулирования и оптимизации движения финансовых потоков в экономике.* Данный подход к управлению и регулированию бюджетного процесса обеспечит маневренность бюджетной сферы и придаст гибкость



проводимой бюджетной политике, позволит более четко определять ее приоритеты, прогнозировать стратегию на финансовых рынках и размеры государственных заимствований.

В среднесрочной перспективе будет продолжена работа по унификации таможенного тарифа, сокращению таможенных льгот, гармонизации таможенных процедур, направленных на повышение прозрачности внешнеэкономических операций, обеспечивающих рост доходов государственного бюджета от внешнеэкономической деятельности. В целях совершенствования фискальной и регулирующей функции таможенной системы планируется последовательное снижение средневзвешенной и максимальной импортной пошлины, укрупнение товарных групп, будет усилен таможенный контроль.

Бюджетная политика

Формирование *эффективной системы бюджетных расходов* будет ориентировано на стимулирование экономического роста и обеспечение оптимального использования бюджетных средств.

Бюджетная политика в области расходов государственного бюджета в среднесрочной перспективе будет формироваться *на основе следующих основополагающих принципов:*

- расходы государственного бюджета должны определяться исходя из реализации приоритетов социально-экономической политики, создания условий для подъема инвестиционной и инновационной активности, формирования других необходимых предпосылок устойчивого развития;
- формирования четкой системы критериев обоснования оценки эффективности бюджетных расходов;
- реализации программно-целевого подхода при соблюдении установленных нормативов финансирования расходов государственного бюджета.

Управление государственным долгом предполагает снижение долгового бремени, сокращение расходов на его погашение и обслуживание, оптимизацию рисков, связанных со структурой государственного долга.

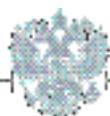
В среднесрочной перспективе будет существенно скорректирована политика в отношении государственных внешних заимствований. Объемы погашения внешнего долга будут значительно превышать размеры *внешних заимствований*, что обусловит сокращение общей суммы внешней задолженности за период 2002–2004 гг. более чем на 10% ВВП.

Будет продолжена политика отказа от использования связанных кредитов от международных финансовых организаций, правительств иностранных государств, банков и фирм для закупок товаров и услуг.

Объем *непроцентных расходов федерального бюджета* в ближайшие годы будет определяться как ходом реализации экономических реформ, так и необходимостью выполнения обязательств по государственному долгу.

Минимально необходимый объем непроцентных расходов федерального бюджета – это 11,5–12% объема ВВП. Поэтому реализация налоговой реформы, в части снижения налогового бремени, в то же время не должна привести к снижению доходной базы бюджета, что может быть обеспечено мерами по повышению собираемости налогов и по выводу доходов из теневого сектора экономики. *Совершенствование бюджетного процесса и упорядочение бюджетных процедур будут осуществляться путем:*

- перевода на казначейскую систему исполнения бюджетов всех уровней;
- обеспечения прозрачности бюджетов и бюджетных процедур, обязательной публикации бюджетной отчетности в соответствии с разделами бюджетной классификации на всех уровнях бюджетной системы;
- совершенствования системы государственных закупок, обеспечивающей реальный конкурентный режим при размещении заказов на производство товаров и услуг для государственных нужд;



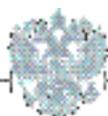
- урегулирования имеющейся бюджетной дебиторской и кредиторской задолженности, максимальной консолидации в бюджетах всех уровней внебюджетных фондов и целевых бюджетных фондов;
- сохранения принципа общего покрытия бюджетных расходов доходами и другие.

Налоговая политика

В соответствии с целями налоговой реформы наряду с обеспечением более высокой собираемости налогов и решением проблем бюджетной системы в среднесрочной и долгосрочной перспективе предусматривается снижение уровня налоговых изъятий по мере снижения обязательств государства в области бюджетных расходов, создание более справедливой налоговой системы по отношению к налогоплательщикам, находящимся в различных экономических условиях, повышение уровня нейтральности налоговой системы по отношению к экономическим решениям фирм и потребителей. При этом система администрирования налогов должна обеспечивать снижение уровня издержек исполнения налогового законодательства как для государства, так и для налогоплательщиков. *В среднесрочной перспективе* налоговая реформа будет реализовываться по следующим направлениям.

1. Совершенствование налогового законодательства с целью его упрощения, придания налоговой системе стабильности и большей прозрачности, снижения общего налогового бремени на законопослушных налогоплательщиков за счет:

- реформирования налогообложения прибыли предприятий и организаций, включающего либерализацию амортизационной политики для целей налогообложения, принятие к вычету всех необходимых и документально подтвержденных деловых расходов, приближение порядка формирования доходов и расходов для целей налогообложения к порядку учета доходов и расходов, установленному правилами бухгалтерского учета, а также снятие ряда существующих ограничений при отнесении на затраты отдельных расходов, связанных с извлечением прибыли и пр.;
- реформирования отдельных видов налогов (введение новых или замена действующих налогов, изменение механизма взимания налогов), сокращения числа налогов и сборов, отмены неэффективных и оказывающих негативное влияние на экономическую деятельность хозяйствующих субъектов налогов (прежде всего «оборотных» налогов), в частности:
 - а) постепенная отмена налога с продаж, налога на покупку иностранной валюты, отчислений на воспроизводство минерально-сырьевой базы, налога на операции с ценными бумагами, на содержание автомобильных дорог, а также ряд мелких региональных и местных целевых сборов;
 - б) переход к взиманию экологического налога вместо сборов за загрязнение окружающей среды;
 - в) переход после завершения формирования земельного кадастра и создания единых объектов собственности к налогу на недвижимость, заменяющему налог на имущество и земельный налог;
 - г) введение налога на дополнительный доход от добычи углеводородов вместо акциза на нефть;
 - д) сужение перечня подакцизных товаров и видов минерального сырья, облагаемых акцизами;
 - е) расширение круга операций, облагаемых государственной пошлиной;
 - ж) введение налоговых платежей, взимаемых в рамках специальных налоговых режимов, включающих налогообложение при выполнении соглашений о разделе продукции, модифицированного порядка уплаты налогов для сельскохозяйственных производителей;
- придания налоговому законодательству большей четкости и «прозрачности», не оставляющей места для неоднозначного толкования налоговых норм, включающей меры по рационализации и упрощению бухгалтерского учета, определению экономически обоснованного состава затрат, относимых на себестоимость продукции;
- пересмотра и отмены налоговых льгот, сокращения перечня оснований для предоставления отсрочек и рассрочек исполнения налоговых обязательств.



2. Совершенствование норм и кодификация правил, регламентирующих деятельность налоговой администрации и налогоплательщиков, устранение противоречий налогового и гражданского законодательства.

3. Установление жесткого оперативного контроля за соблюдением налогового законодательства, пресечение «теневых» экономических операций, повышение ответственности граждан и организаций за уклонение от налогов.

Амортизационная политика

В связи с предполагаемым введением с 1 января 2002 года в действие главы 25 части второй Налогового кодекса в значительной степени будет решена проблема обеспеченности организаций финансовыми и инвестиционными ресурсами с одновременным упрощением процедуры начисления амортизации для целей налогообложения.

Прежде всего будут пересмотрены принципы формирования норм амортизационных отчислений, которые будут установлены исходя из сроков полезного использования основных фондов с учетом их морального и физического износа. Все амортизируемое имущество будет сгруппировано в 12 групп по срокам полезного использования. При этом нормы амортизационных отчислений увеличатся в среднем по активной части амортизируемого имущества на 30 процентов, а по пассивной части в среднем на 10 процентов по сравнению с действующими в настоящее время.

Предусматривается расширение начисления амортизации ускоренными методами, что будет способствовать удовлетворению потребностей организаций в дополнительных инвестиционных ресурсах. В результате общий объем начисленной амортизации увеличится в среднем на 30–40 процентов.

В Налоговом кодексе будет также реализован принцип капитализации ряда расходов, в частности, начисление амортизации на научные исследования и опытно-конструкторские разработки, связанные с созданием новой или усовершенствованием производимой продукции и которые не могут быть единовременно отнесены на затраты предприятия в соответствующем налоговом периоде. Часть расходов на освоение природных ресурсов также признается капитализируемыми затратами. Предполагается отнесение части затрат на все виды ремонта к капитализируемым затратам.

Ценовая политика, динамика и политика в области регулируемых цен и тарифов

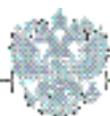
В период до 2004 года одним из важнейших условий экономического роста в намеченных масштабах является постепенное снижение инфляции до уровня менее 10% в год.

Ценовая политика, проводимая Правительством в данный период, будет направлена на создание условий для снижения инфляции, роста производства и повышения конкурентоспособности отечественной продукции, обеспечение равных и предсказуемых условий экономической деятельности в России в масштабе всей экономики и на отдельных отраслевых товарных рынках.

Одним из факторов, способным повлиять на динамику цен и экономического развития уже в ближайшее время является реализация *тарифной политики*.

Параметры и сроки повышения цен на энергоносители и тарифов на железнодорожные перевозки в 2002–2004 годах проектируются исходя из того, чтобы не провоцировать инфляционные ожидания у потребителей, обеспечить достижение целевых параметров инфляции и роста производства, сгладить ценовые диспропорции и стимулировать производство продукции естественных монополий для внутреннего рынка.

Этим условиям удовлетворяют следующие параметры роста цен и тарифов *на энергоносители*: в электроэнергетике – 1,15 раза, оптовых цен на газ – 1,05–1,1 раза по отношению к инфля-



ции в промышленности. Более высокое повышение тарифов в электроэнергетике по сравнению с ценами на газ предусмотрено с учетом худшего финансового положения энергетики. Доходы в энергетике будут постепенно повышаться, в том числе и за счет более низкого роста затрат на газ и другие конкурирующие виды топлива, рост цен на которые будет сдерживать динамика цен на газ. В 2003–2004 гг. тарифы на *перевозки грузов железнодорожным транспортом* будут повышаться в меру инфляции в промышленности. Проектируемые параметры роста тарифов на железнодорожные перевозки обеспечивают рост доходов от перевозок во внутрироссийском сообщении. Для создания условий для проведения экономически обоснованной ценовой политики необходимо исключить неденежные формы расчетов за счет ужесточения условий потребления и ограничения поставок энергоносителей, в том числе обеспечить безусловное исполнение обязательств бюджетов всех уровней в части расчетов бюджетополучателей за топливно-энергетические ресурсы. Для снижения издержек в монополиях в прогнозируемом периоде продолжится совершенствование механизмов регулирования цен на продукцию естественных монополий в условиях проведения:

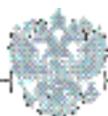
- реструктуризации монополий с целью разграничения естественно-монопольных и потенциально конкурентных видов хозяйственной деятельности при максимальном использовании преимуществ имеющихся интегрированных производственных систем и стимулирования конкуренции;
- обеспечения прозрачности деятельности субъектов естественных монополий, в том числе инвестиционной, с целью недопущения необоснованного увеличения издержек, цен (тарифов) на услуги, реализуемые в режиме естественно-монопольного состояния рынка;
- поэтапного прекращения перекрестного субсидирования различных категорий потребителей;
- совершенствования инвестиционной политики, обеспечивающей в том числе разумную прибыль на инвестированный капитал;
- поэтапной либерализации цен на услуги выделяющихся из монопольных структур коммерческих организаций, включая поставщиков газа и электроэнергии, и совершенствование правовой регламентации их деятельности на рынках сбыта;
- упорядочения предоставления ценовых льгот хозяйствующим субъектам.

В отраслях естественных монополий будет продолжено проведение организационных мероприятий по введению раздельного учета затрат по основным и непрофильным сферам деятельности и переход к конкурентным, рыночным механизмам ценообразования с сохранением государственного регулирования цен и тарифов на продукцию и услуги естественных монополий. Регулирование цен (тарифов) на продукцию (услуги) субъектов естественных монополий будет проводиться на основе методологий, предупреждающих включение в цены (тарифы) неоправданных затрат и чрезмерной прибыли.

Улучшение условий инвестирования и хозяйствования, активизация инвестиционных процессов, расширение источников привлечения инвестиций

Решение главных задач инвестиционной политики государства в среднесрочной и долгосрочной перспективе должно связываться с решением комплекса проблем в рамках следующих направлений совершенствования инвестиционной деятельности в экономике:

1. *Улучшение инвестиционного климата и повышение инвестиционной привлекательности национальной экономики.*
2. *Восстановление инвестиционного потенциала и развитие внутренних инвестиционных возможностей страны.*
3. *Усиление инвестиционной направленности банковской сферы и укрепление кредитно-финансового потенциала инвестиционной деятельности.*



4. Развитие инвестиционных возможностей фондового рынка и институциональных институтов.

5. Привлечение иностранного капитала и инвестиционных ресурсов с мировых рынков.

6. Повышение эффективности инвестиционной деятельности государства и совершенствование механизмов ее финансирования.

Объективными ограничениями инвестиционного развития страны на данном этапе выступают: сохранение дефицита внутренних ресурсов для инвестиционной реконструкции предприятий, высокая долговая нагрузка на экономику, вследствие чего значительная часть сберегаемых в стране ресурсов вынуждена будет изыматься из производства и направляться на обслуживание внешних долгов; «связывание» инвестиционных ресурсов задачами поддержания безопасного функционирования технических систем и защитой экономики от серьезных техногенных, экологических катастроф и массовых аварий, что будет ограничивать возможности перетока капитала в высокотехнологичные сферы производства, определяющие высокое качество экономического роста.

Необходима реализация мероприятий *по улучшению инвестиционного климата*:

- создание системы гарантирования и страхования частных инвестиций;
- поощрение долгосрочных иностранных инвестиций, связанных с переносом в Россию капитала и современных технологий;
- развитие институтов коллективного инвестирования, в том числе негосударственных пенсионных фондов, страховых компаний и паевых инвестиционных фондов;

структурные преобразования в экономике

- расширение внутренней финансовой базы инвестиционной деятельности, максимальное использование существующих механизмов капитализации сберегаемых ими ресурсов;
- постепенное изменение сложившейся структуры экономики за счет имеющихся преимуществ отраслей, конкурентоспособных на мировом рынке;
- запуск крупных инвестиционных программ (экспортные производства, дороги, жилищное строительство и т.д.), связанных с улучшением качества жизни населения, со смешанным (государственно-частным) финансированием;

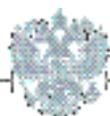
формирование рынка капитала

- углубление институциональных преобразований на рынках капитала с быстрым развитием рыночных институтов, аккумулирующих «длинные» инвестиционно-финансовые ресурсы;
- завершение реструктуризации банковской системы, включая ликвидацию нежизнеспособных банков и санацию проблемных банков, остающихся на рынке;
- формирование модели фондового рынка, которая призвана выполнять роль эффективного механизма привлечения и перераспределения капитала в российской экономике, стимулировать инвестиционную активность, усилить позиции страны на мировом рынке капитала;
- устранение административных и налоговых барьеров в целях стимулирования предложения корпоративных бумаг;

инвестиционно-финансовая деятельность государства

- повышение эффективности инвестиционной деятельности государственного сектора экономики, обеспечение «прозрачности» инвестиционных потоков и программ, их нацеленность на решение приоритетных задач социально-экономической политики государства;
- усиление использования «производных» стимулирования реализации высокоэффективных проектов через механизмы выдачи лицензий и концессий, налогового инвестиционного кредитования.

В соответствии с принципами политики *государственного инвестирования* предусматривается последовательное увеличение объемов государственной поддержки за счет средств федерального бюджета строек и объектов, включенных в Федеральную адресную инвестиционную программу. Ожидается, что лимиты государственных капитальных вложений в рамках Федеральной адресной инвестиционной программы возрастут с 23,8 млрд. руб. в 2001 году до 36 млрд. руб. в 2004 году в ценах соответствующих лет.



Расширение посреднической деятельности *банковской системы* путем активизации кредитования реального сектора – важный фактор роста производства, его модернизации, обновления продукции. Активизация кредитования банками нефинансовых предприятий должна сопровождаться соответствующим повышением уровня управления кредитными рисками. Основными факторами, сдерживающими кредитную активность банков, являются низкий уровень рентабельности и транспарентности значительной части отечественных предприятий, слабость законодательной базы в части обеспечения прав кредиторов, высокий уровень налогообложения производственной и финансовой деятельности. Снижение кредитных рисков, в том числе путем реструктуризации и оздоровления предприятий реального сектора, – задача, выходящая за пределы 2002 года. Прогноз социально-экономического развития на 2002 год учитывает некоторое расширение кредитной деятельности банков (в основном это краткосрочные кредиты под оборотные средства). Устойчивое и динамичное развитие экономики требует формирования на высоком уровне организованных сбережений как источника долгосрочных инвестиций. Эта задача может решаться банковской системой при наличии развитых институциональных форм финансового посредничества и расширения круга предлагаемых финансовых услуг.

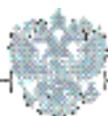
Основные направления промышленной политики. Федеральные целевые программы

Основными задачами государственной промышленной политики в 2002 году и на период до 2004 года являются:

- формирование эффективной организационной инновационно-восприимчивой структуры промышленного производства с целью повышения конкурентоспособности продукции и технического уровня производства, замещения импортной продукции и перевода на этой основе инновационно-активного промышленного производства в стадию стабильного роста, обеспечения выхода инновационной продукции и высоких технологий на внутренний и внешний рынки;
- восстановление и развитие технологических связей по производству технически сложной продукции, имеющей реальные внутренний и внешний рынки реализации;
- исправление накопленных структурных деформаций путем реструктуризации убыточного промышленного сектора, искусственно поддерживаемого системой бюджетных субсидий, невостребуемых налоговых недоимок и неплатежей;
- концентрация мер государственной поддержки на соответствующих приоритетных направлениях.

Федеральные целевые программы, финансируемые из федерального бюджета начиная с 2002 года, будут направлены на решение следующих приоритетных задач:

- развитие социальной инфраструктуры, совершенствование условий воспроизводства экономической деятельности, обеспечение эффективного функционирования производства и рынков (приоритет «Развитие инфраструктуры»);
- сохранение и развитие образовательного и культурного потенциала страны, улучшение состояния здоровья населения (приоритет «Новое поколение»);
- формирование правового пространства, адекватного современным запросам личности, общества и экономики (приоритет «Реформирование правосудия»);
- создание условий для улучшения качества жизни населения, недопущение и предотвращение чрезвычайных ситуаций техногенного и социального характера (приоритет «Безопасность жизнедеятельности и сохранение окружающей среды»);
- инновационное развитие экономики, выход на внутренний и мировой рынки высокотехнологичных товаров и услуг (приоритет «Новая экономика»);
- создание условий для преодоления социально-экономического отставания отдельных территорий, имеющих геополитическую и геостратегическую значимость для страны (приоритет «Региональные паритеты»).



Реформирование естественных монополий и ТЭК

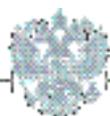
Реструктуризация естественных монополий является основой снижения издержек и самих монополий, и потребителей их услуг, привлечения в указанные отрасли инвестиций для компенсации выбывающих мощностей и увеличения предложения их услуг в период возрастающего спроса на них. Необходимо достижение компромисса экономических интересов между укреплением финансово-хозяйственного положения этих отраслей, необходимым для их надежной работы и удовлетворения платежеспособного спроса на их услуги, и сдерживанием соответствующих компонентов затрат как самих естественных монополий, так и других российских товаропроизводителей. Это будет достигнуто за счет отказа от затратного принципа ценообразования на услуги субъектов естественных монополий, разделения тарифов на естественно-монопольную и конкурентную составляющие. Государственная политика в этой сфере будет направлена на реструктуризацию указанных отраслей с целью четкого разграничения естественно-монопольных и потенциально конкурентных видов хозяйственной деятельности, стимулирование конкуренции во втором случае и усиление государственного контроля в первом. Будут реализовываться мероприятия по достижению полной организационной и финансовой «прозрачности» деятельности предприятий указанных отраслей. Будет обеспечиваться недискриминационный доступ независимых производителей и потребителей к услугам естественных монополий при эффективном антимонопольном регулировании.

Развитие АПК

Стратегическим направлением внешнеэкономической политики государства в области АПК будет продолжение принятия протекционистских мер для защиты интересов отечественных производителей сельскохозяйственной продукции и сырья. Будет расширена практика применения сезонных пошлин с целью более гибкого реагирования на изменение конъюнктуры цен, использования механизма тарифных квот. При этом распределение тарифных квот будет осуществляться путем аукционной продажи. Среднесрочная политика исходит из того, что государство не располагает возможностями для существенного увеличения прямой бюджетной поддержки АПК. Расходы на АПК из консолидированного бюджета будут сохраняться в пределах 1,0% от ВВП. При этом государственные средства необходимо направить на решение основополагающих проблем формирования земельного и аграрных рынков, осуществление структурных реформ, обеспечение устойчивого притока инвестиций.

Социальная политика

Основной задачей в области оплаты труда является повышение покупательной способности заработной платы на основе *опережающего ее роста по сравнению с ростом потребительских цен*. Будет обеспечено существенное приближение минимального размера оплаты труда к прожиточному минимуму трудоспособного населения на основе ежегодно устанавливаемого федеральным бюджетом соотношения между ними исходя из экономических возможностей бюджетов всех уровней, показателей инфляции, динамики средней заработной платы. Период 2002–2004 годов с точки зрения наличия *трудовых ресурсов* и предложения *рабочей силы* является наиболее благоприятным для социально-экономического развития страны. По-прежнему главной задачей остается недопущение массовой *безработицы*, особенно в отдельных регионах, где она уже в настоящее время близка к критической отметке. Увеличению официально регистрируемой заработной платы будет способствовать легализация скрытой оплаты труда вследствие относительно низкой налоговой нагрузки на фонд оплаты труда в среднесрочной перспективе, а также намечаемых мер по вовлечению работников в систему пенсионного страхования.



В соответствии с заданными сценарными условиями экономический рост на 2002 год и до 2004 года дает предпосылки повышения реальной заработной платы около 7% в год при удержании инфляции на прогнозируемом уровне (113–108%). При этом фонд заработной платы может увеличиться в 2002 году на 21%, а в 2004 году в 1,7 раза к 2001 году.

Одним из приоритетных направлений социальной политики Правительства Российской Федерации является повышение уровня *пенсионного обеспечения*. Дальнейшее развитие сферы пенсионного обеспечения в 2002 – 2004 годах предполагается осуществлять по трем основным направлениям:

- поэтапное реформирование сложившейся пенсионной системы, осуществляющей выплату *пенсий на распределительной основе*;
- выработка правовых норм и основных методических и организационных мероприятий, направленных на введение механизмов *накопительного финансирования пенсий* и обеспечение их функционирования;
- преобразование системы предоставления *досрочных пенсий* в связи с особыми условиями труда путем перехода к накопительным механизмам финансирования досрочных пенсий за счет дополнительных страховых взносов, обеспечивающих необходимый размер пенсии на период с момента достижения льготного пенсионного возраста до достижения общеустановленного пенсионного возраста.

Социальная поддержка населения будет основываться на принципе *адресной* направленности социальной помощи, сутью которой является сосредоточение государственных ресурсов на удовлетворении потребностей наиболее нуждающегося населения, тех, кто самостоятельно не может преодолеть трудную жизненную ситуацию (инвалиды, престарелые, одинокие, длительно безработные и др.) Необходимые бюджетные ресурсы для оказания адресной социальной помощи будут получены на основе сокращения бюджетных субсидий производителям товаров и услуг, а также льгот и выплат, предоставляемых по категориальному принципу.

Реформа жилищно-коммунального хозяйства

Важнейшим критерием эффективности преобразований и оценки результатов, достигнутых в реформировании жилищно-коммунального хозяйства, является соблюдение в регионах федеральных стандартов перехода на новую систему оплаты жилья и коммунальных услуг.

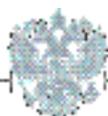
Переход на новую систему оплаты жилья и коммунальных услуг будет осуществляться с использованием мер социальной защиты малообеспеченных категорий граждан путем предоставления им адресных субсидий на оплату жилья и коммунальных услуг в пределах социальной нормы площади жилья и нормативов потребления коммунальных услуг, с учетом совокупного дохода семьи и действующих льгот. К 2003 году предстоит завершить переход на полную оплату населением затрат на все виды жилищно-коммунальных услуг в части покрытия текущих издержек.

Политика в области регионального развития

Сценарные условия функционирования экономики регионов в 2002 году и до 2004 года основаны на сохранении благоприятных тенденций развития отраслей специализации ряда крупных экономических районов России, достигнутых в 2000 году, и предполагают раскрытие потенциальных возможностей развития всех секторов экономики регионов с учетом существующих ограничений – спроса на внутреннем и внешнем рынках и инвестиционных возможностей.

Главными источниками роста станут снижение избыточных издержек, обусловленных низкой загрузкой мощностей и неэффективным использованием рабочей силы, и интенсивное обновление основного капитала.

Первоочередной задачей в период до 2004 года является улучшение условий жизни в наиболее отстающих регионах, что станет возможным при устойчивом росте национальной экономики.



Внешнеэкономическая политика

Условия функционирования внешнеэкономического комплекса в 2002–2004 годах будут определяться действием ряда внутренних и внешних факторов, ключевыми из которых являются *внутриэкономические*.

Расширение совокупного внутреннего спроса приведет к частичной переориентации экспортных поставок сырья и материалов на отечественный рынок. Разрешение проблемы неплатежей и нормализация финансовых расчетов в стране на фоне реального укрепления рубля и снижения в связи с этим эффективности экспортных операций будут способствовать уменьшению чрезмерной зависимости России от вывоза узкой номенклатуры сырьевых товаров.

Рассматриваемый период будет благоприятным для импортеров. Инвестиционный спрос, обусловленный необходимостью радикальной модернизации технологической базы национального хозяйства, будет являться мощным стимулом увеличения закупок высокопроизводительного промышленного оборудования. В то же время массовый потребительский спрос, ориентирующийся на оптимальное сочетание цен и потребительских качеств изделий, будет во всевозрастающей степени удовлетворяться за счет продукции внутреннего производства.

Развитие *системы регулирования внешнеэкономической деятельности* будет осуществляться под воздействием двух основных обстоятельств: с одной стороны, дальнейшей либерализации внешнеторгового, инвестиционного и валютного законодательства, создающей более благоприятные и предсказуемые условия для развития внешнеэкономической деятельности, а с другой стороны, необходимости погашения и обслуживания внешнего долга, что в среднесрочной перспективе сохранит высокую фискальную нагрузку на ВЭД, прежде всего в таможенно-тарифной области, и окажет сдерживающее влияние на развитие внешнеэкономических связей.

Государственная внешнеэкономическая политика Российской Федерации в части нетарифного регулирования будет направлена на совершенствование государственного регулирования внешнеторговой деятельности (с учетом норм и правил ВТО в части лицензирования экспорта и импорта товаров в Российской Федерации) с целью упорядочения и упрощения порядка лицензирования и процедуры выдачи лицензий, а также создания необходимых правовых условий для реализации российскими предпринимателями прав и возможностей по продвижению российских товаров на мировой рынок.

Исходные гипотезы и основные параметры макроэкономического прогноза

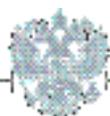
Макроэкономические показатели прогноза, отвечающие сценарным условиям, разрабатывались исходя из относительно благоприятных внешних и внутренних условий развития российской экономики и базировались на действенности намеченных Правительством Российской Федерации мер в социальной и хозяйственной сферах.

Внешние условия развития

1. Варианты прогноза предполагают некоторое снижение среднеконтрактных цен на нефть по сравнению с 2000 годом и их сохранение в диапазоне 17–23 долларов за баррель в 2002–2004 годах.
2. Динамика *выплат по внешнему долгу* сформирована в условиях безусловного выполнения всех обязательств.
3. Прогноз *экспорта* нефти исходит из предположения о сохранении или незначительного повышения спроса на нефть со стороны основных потребителей.

Внутренние условия развития

1. К основным макроэкономическим условиям создания благоприятного инвестиционного климата и повышения благосостояния населения относится снижение инфляции. Ее динамика в определенной степени имеет целевой характер.



В период до 2004 года предполагается последовательное снижение темпов инфляции с 17–19 процентов в текущем году до 8–10 процентов в 2004 году. В последующие годы инфляция продолжит снижение.

2. Важными показателями, характеризующими качество и возможности экономического роста, являются показатели *энергоёмкости и электроёмкости ВВП*. Предусматривается снижение энергоёмкости ВВП в 2004 году до 84% от уровня 1997 года, электроёмкость ВВП составит в 2004 году 93% от уровня 1997 года.

3. С учетом изложенных соображений динамика *тарифов на продукцию и услуги естественных монополий* принята с умеренными темпами роста. По электроэнергии на уровень 1997 года тарифы будут доведены к 2006 году, а в 2004 году составят 0,95 от уровня 1997 года. По газу в 2004 году тарифы составят 0,64–0,74 против уровня 1997 года, т.е. будут доведены до уровня 1997 года не ранее 2008–2010 годов. Тарифы на перевозки экспортно-импортных грузов железнодорожным транспортом предполагается выровнять с уровнем тарифов на перевозки для внутреннего потребления во внутрироссийском сообщении в 2001–2002 годах. В 2004 году тарифы составят 0,72 против уровня 1997 года.

4. Динамика сокращения *расходов расширенного Правительства* должна обеспечить, с одной стороны, снижение нагрузки на экономику со стороны государства, с другой стороны, безусловное выполнение государством своих обязательств, включая обслуживание государственного долга и проведение необходимых структурных реформ.

5. С учетом мер в области внешнеэкономической деятельности и валютной политики в прогнозе предполагается последовательное снижение *вывоза капитала* за рубеж: к 2004 году сокращение в два раза, за последующие 6 лет – еще в 2,5 раза.

Под влиянием совокупности внутренних и внешних факторов, торгово-политических мероприятий по развитию внешней торговли динамика *экспортно-импортных операций* в 2002–2004 годах будет характеризоваться положительными величинами, отражающими объективные процессы расширения и углубления участия России в международном разделении труда.

С учетом внешнеэкономической конъюнктуры (цены на нефть и спрос на энергоресурсы) и конкурентоспособности российской экономики темпы роста экспорта в 2002–2004 годах будут ниже темпов роста ВВП.

Темпы роста *импорта* будут опережать темпы роста ВВП (с учетом укрепления реального курса рубля, роста поставок оборудования и товаров для населения), что скажется на сокращении внешнеторгового сальдо. Объем импорта увеличится с 44,9 млрд. долларов в 2000 году до 57 – 65 млрд. долларов в 2004 году.

Задача модернизации экономики, радикального повышения на этой основе конкурентоспособности и эффективности отечественного производства обуславливает необходимость принципиального расширения *инвестиций в основной капитал* за счет всех источников финансирования: собственных средств предприятий, остающихся основным источником финансирования, иностранных инвестиций и заемных средств.

Расчеты показывают, что в 2001–2004 годах инвестиции будут увеличиваться темпами 5–7% в год и в 2004 году их прирост по отношению к 2000 году составит по первому варианту прогноза 26%, а по второму варианту – 32 процента.

Ожидается увеличение прямых иностранных инвестиций с 4,4 млрд. долл. в 2000 году до 7,5–8 млрд. долл. в 2004 году.

Одновременно будет укрепляться тенденция увеличения *реальных располагаемых доходов населения*. Расчеты, базирующиеся на возможностях экономики, показывают, что они могут возрасти темпами 5 – 7% в год и увеличатся в 2004 году по сравнению с 2000 годом на 23–28 процентов.

С учетом динамики основных компонент конечного спроса темпы роста *валового внутреннего продукта* в 2002 – 2004 годах составят в среднем 4% в год.

В *структуре использования ВВП* повысится доля внутренней экономики в совокупном спросе (с 80% в 2000 г. до 93% в 2004 г.). При этом с опережающим темпом возрастет доля расходов на конечное потребление домашних хозяйств (с 46,9% до 55%) и доля валового накопления (с 17,2% до 21,2%), при уменьшении чистого экспорта (с 19,4% до 7,3%).