

ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ СРЕДНЕСРОЧНОЙ ПРОГРАММЫ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ ВОЛОГОДСКОЙ ОБЛАСТИ

(Рабочий проект подготовлен Временным творческим коллективом
по руководством академика Д.С. Львова)

Введение

Первоначальной установкой реформ в России были разгосударствление, "обвальнй уход" государства из экономики. Предполагалось, что они (реформы) после короткого спада пробудят мощные стимулы к росту производства, повышению его эффективности, увеличению оплаты труда, обеспечению социальных гарантий; начнется устойчивое движение к "социальной рыночной экономике".

Позитивные итоги 5-летних рыночных преобразований:

- сложился более или менее насыщенный потребительский рынок;
- предприятия в значительной мере освободились от командного управления;
- закладываются основы смешанной экономики;
- быстро формируется рыночная инфраструктура;
- возник финансовый рынок;
- идет становление экономического федерализма;
- произошла либерализация внешней торговли, экономика стала в большей степени "открытой".

Вместе с тем огромны и негативные последствия пройденного этапа реформ.

Они состоят, в социальной сфере, в:

- беспрецедентном спаде производства, формировании армии зарегистрированных и незарегистрированных безработных, питающей собой криминальные и маргинальные группы населения, образовании заброшенных городов и сел;

- сокращении реальных доходов и потребления населения до уровня 40% от 1991 г.;

- резкой поляризации доходов (децильный коэффициент, по разным оценкам, составляет от 10 до 25 раз);

- монополизации накопления по таким важнейшим статьям, как жилье, автомобили, предметы роскоши - почти целиком, а таким, как мебель, бытовая техника - наполовину, верхней доходной группой (децилем);

- сокращении длительности жизни, увеличении смертности, особенно младенческой, депопуляции (убыли населения), составившей за годы реформ 3,5 млн. человек;

- значительном ухудшении экологических условий жизни вследствие свертывания экологических программ.

Далее, в экономической сфере, в:

- значительном сокращении внутреннего рынка как по товарам народного потребления, так и производственно-технического назначения;

- недоиспользовании производственного потенциала обрабатывающей промышленности и сельского хозяйства;

- необоснованной ценовой и тарифной политике (на продукцию естественных монополий), приведшей к "неконкурентоспособности" целых отраслей гражданского производства;

- свертывании АПК;

- "обескровливании" налогово-бюджетной и всей кредитно-финансовой системы, с появлением феномена бюджетных и коммерческих неплатежей, свертывании почти всей бюджетной сферы (обороны, науки, образования, здравоохранения, социальной инфраструктуры, социальной поддержки и т.д.).

И, наконец, в сфере экономического роста и развития:

- практически в полном ступоре инвестиционного процесса, капитального ремонта, деградации основных фондов, сокращении ресурсного потенциала.

Есть две точки зрения на общую направленность коррекции курса реформ.

Одна обращает внимание на все еще очень значительное государственное присутствие в экономике (государственные активы составляют, по имеющимся оценкам, около 50% всего их объема). Этот государственный монополизм и не дает

"развернуться" рыночным силам. Следовательно, нужно углубить процесс отделения государства от экономики.

Другая точка зрения исходит, напротив, из необходимости усиления государственного регулирования экономики. Обращается внимание на пример естественных монополий, где "уход" государства обусловил экономически неоправданный взлет цен и тарифов, явившийся одним из основных факторов свертывания обрабатывающей промышленности и сельского хозяйства. Подчеркивается, что за государством остается целый ряд системных функций (оборона, внешние отношения, управление, законодательская и правоохранительная система, кредитно-финансовое регулирование, наука, образование, здравоохранение, вся социальная сфера), для исполнения которых оно должно располагать определенными ресурсами, делать заказы тем или иным отраслям и предприятиям и т.д. Поэтому оно не может не "вмешиваться" в экономику.

Истина, как это часто бывает, лежит, на наш взгляд, посередине.

Верно, что полный уход государства из экономики не допустим: продукция монополий нуждается в ценовом регулировании; налогово-бюджетная система составляет неотъемлемый атрибут всех государств. Государственные системные функции остаются, социальная поддержка уязвимых слоев населения - одна из них.

Но верно также, что формирование и расходование бюджетных ресурсов, осуществление регулирующих, лицензионных и других государственных функций сопряжены с такими операциями, когда контроль за ними со стороны налогоплательщиков и общественности в определенной степени утрачивается. И поэтому эти операции становятся малоэффективными, содержащими субъективный элемент или прямо лоббистскими. Это - проблема необходимости и одновременной неэффективности государственного регулирования.

Современные государства выработали ряд мер, сводящих последствия этой противоречивости государственного регулирования к минимуму, позволяющему мириться и с самим фактом его существования, и с его негативными свойствами. К этим мерам относятся:

- минимизация полномочий государства в сфере экономической деятельности, ограничение их преимущественно нормотворческими функциями;

- распространение на расширенное правительство общего хозяйственного законодательства в тех случаях, когда оно выступает как собственник (по отношению к казенным предприятиям, земельным участкам, недвижимости) или контрагент (заключение контрактов на госзакупки, продажа, сдача участков в аренду и т.д.);

- выдача лицензий, квот, налоговых и кредитных льгот, как монопольная деятельность правительства, а также и только что упомянутые коммерческие операции должны осуществляться в соответствии с регламентированными процедурами, обеспечивающими достаточные транспарентность (прозрачность), коллегиальность и конкурентность (закупочные тендеры, гласные процедуры приватизации, коллегиальные решения об отведении участков в аренду, концессию и т.п.);

- образование ряда полуправительственных или неправительственных, парламентских или общественных организаций с правительственным участием для согласования государственных, социальных и разнонаправленных коммерческих интересов с гласными и коллегиальными процедурами формирования взаимоприемлемых решений (комиссии Федерального Собрания, торгово-промышленные палаты, пенсионные и медицинские фонды, энергетические и транспортные комиссии, возможно, инвестиционные комиссии, консультативные советы и др.); вынос важных экономических вопросов на рассмотрение таких организаций расширяет круг заинтересованных корпораций и властных органов, принимающих участие в их обсуждении и принятии согласованных решений, обеспечивает тем самым их большую объективность и беспристрастность.

Ориентируясь на такого рода принципы организации механизмов государственного регулирования, мы в данной работе ставим перед собой задачу: наметить такой курс коррекции реформ, который по возможности был бы свободен от отмеченных выше негативных сторон предшествующего этапа, и в то же время отвечал бы принципам государственного регулирования, адекватного рыночной экономике.

I. Предлагаемый курс коррекции реформ.

Основные положения этого курса могут быть сведены к следующему.

1. Следует отказаться от примиренческого отношения к спаду обрабатывающей промышленности и сельского хозяйства. Оборудование на многих предприятиях в

предреформенные годы довольно интенсивно обновлялось, в том числе и за счет импорта.

Если создать минимальные условия для проведения маркетинга, дооборудования предприятий, перехода на современную продукцию, обеспечить нетарифную покровительственную политику по отношению к конкурирующему импорту на временной основе, восстановить сбытовую сеть, то многие предприятия этих отраслей могли бы посоревноваться с аналогичной импортной продукцией. Ориентация на первоочередное, некапиталоемкое использование простаивающих мощностей создает условия для стартового прорыва к экономическому росту.

2. Одной из важных предпосылок такого оживления является увеличение спроса на внутреннем рынке. Решение этой задачи должно быть совмещено с политикой доходов населения. Суть этой политики должна состоять в трех положениях:

- общий постепенный подъем доходов населения на первом этапе, прежде всего, по линии борьбы с бедностью, подтягивании нижних децильных групп до уровня прожиточного минимума, а затем и по линии формирования доминирующего по численности "среднего класса", как это характерно для распределения населения по доходам в странах с социальной рыночной экономикой. Предпосылки для реализации такой политики заключаются во все еще низкой доле конечного потребления населения в ВВП, отставании среднедушевых доходов от развитых стран почти на порядок;

- увеличение доли фонда зарплаты в доходах населения, которая в настоящее время является одной из самых низких в мире. В то же время производительность труда в расчете на единицу зарплаты в РФ - одна из самых высоких в мире;

- перераспределение первичных доходов населения в пользу низших доходных групп. В настоящее время дифференциация доходов, измеряемая по соотношению доходов верхней и нижней децильной групп, как уже упоминалось, составляет величину от 10 до 25 раз (в Вологодской области - 8 раз). По социологическим данным, рост децильного коэффициента дифференциации до 8 и выше уже не стимулирует, а тормозит вертикальную мобильность, снижает стимулы квалификационного роста, не говоря уже о том, что он создает высокую социальную напряженность и предпосылки для криминализации широких слоев, особенно молодежи.

Механизмы реализации политики доходов могут состоять в следующем:

- систематическое наращивание уровня минимальной зарплаты;
- создание инфраструктуры рынка труда с целью повышения мобильности рабочей силы;
- активизация деятельности трехсторонних комиссий из представителей работодателей, профсоюзов и администрации на всех уровнях территориальной иерархии и уровне предприятий;
- уточнение параметров прогрессивного налогообложения физических лиц с целью освобождения от него доходов ниже прожиточного минимума и усиления дифференциации в высокодоходных группах;
- усиление налогообложения недвижимости, а также предметов роскоши сконцентрированных преимущественно в высокодоходных группах;
- постепенное, сбалансированное с ростом вторичных доходов, дифференцированное по доходным группам и в территориальном разрезе повышение платности услуг ЖКХ и всей социальной инфраструктуры, ибо бесплатное или льготное обеспечение ими имеет прогрессивную (в пользу высокодоходных слоев) направленность;
- ориентация федеральных и региональных трансфертов на постепенное, не порождающее иждивенчества выравнивание доходов населения по отношению к прожиточному минимуму на соответствующей территории (федеральные или региональные социальные гарантии).

Между прогрессом в реализации политики доходов количественным и качественным ростом производства потребительских благ, а затем и товаров производственно-технического назначения существует положительная обратная связь, в силу чего вся социально-экономическая система обладает свойствами мультипликатора и акселератора, способна к "самораскрутке" при обеспечении спускового импульса достаточной мощности.

3. Важнейшей предпосылкой экономического роста является отказ от политики быстрого наращивания государственного долга с труднопредсказуемыми последствиями, переход к активному воздействию на уровень доходности реального сектора.

Составляющими такого воздействия должны явиться:

- снижение цен и тарифов на продукцию естественных монополий; резкое сокращение или отмена акцизов на эту продукцию для внутренних потребителей; ужесточение таможенного контроля за экспортом; компенсация доходов бюджета за счет налогообложения обрабатывающей промышленности; сокращение бюджетных расходов за счет снижения дотаций ЖКХ и социальной инфраструктуре;

- сокращение ставок налогообложения прибыли, труда, добавленной стоимости до совокупного уровня 30-35%;

- резкое ужесточение на этой основе собираемости налогов, обеспечение всеобщности и полноты их сбора. Оценки показывают, что за счет этих мероприятий в разы могут быть увеличены налогооблагаемая прибыль, доходы консолидированного бюджета, фонды оплаты труда и социальных трансфертов.

В качестве механизмов реализации этих установок необходимо рассматривать и развивать:

- резкую активизацию, подъем на современный методологический уровень работы энергетических и организуемых транспортными комиссиями, обеспечение прозрачности процессов формирования тарифов для разных групп потребителей, устранение перекрестного субсидирования их;

- систематический, всеобщий и надежный аудит как реального, так и банковского и страхового секторов; активизацию рядовых акционеров, представителей госпакетов, тройственных комиссий по вопросам полного отражения доходов в отчетности корпораций, нормализации их финансовых потоков;

- быструю организацию выявления финансово связанных групп предприятий, ФПГ, систем посреднических и дочерних для данного базового предприятия фирм, на которые может быть распространено принципиальное нововведение утверждаемого Налогового кодекса - переход к обложению прибыли на базе консолидированного баланса группы предприятий.

4. Оживление деятельности обрабатывающей промышленности, строительства (в первую очередь, жилищного), машиностроения, химии и других производств для АПК следует рассматривать как основной фактор решения таких комплексных про-

блем, как возрождение сельского хозяйства, его массированное вступление на внутренний рынок, под защитой осторожных и временных протекционистских мер; обеспечение трудозанятости значительных масс населения; рыночная диверсификация производства и развитие малого и среднего бизнеса; существенное повышение доходов консолидированного бюджета; поддержка развития и функционирования социальной сферы; обеспечение экологических программ; пресечение криминализации общества и другие.

5. Вместе с тем, на волне этого подъема, основанного на дешевом использовании и доводке простаивающих мощностей, должны быть заложены основы стратегической модернизации производительных сил, что можно рассматривать как второй этап среднесрочной программы (2001-2005 гг.), а для этого - определены приоритеты структурной политики, обеспечена база инновационной деятельности и создан инвестиционный механизм крупномасштабных капиталовложений в основные и оборотные фонды для ликвидации кризиса неплатежей и перестройки материальной базы производства в соответствии с требованиями современного технологического уклада.

6. Для решения вопроса с использованием простаивающих производственных мощностей необходим соответствующий целевой механизм кредитной или инвестиционной эмиссии.

С тем, чтобы не вызывать этим взлета инфляции, представляется естественным обеспечить направление инвестиционного потока на строго инвестиционные цели. Если бы это удалось обеспечить, он покрыл бы около 50-60% упомянутых инвестиционных потребностей. Это означало бы, что оплата материальных ресурсов, затрачиваемых по цепочкам оборудование - машиностроение - металлургия - химия и другие, СМР- строительные материалы - лесопродукция, могла бы полностью производиться из "инвестиционных денег", тогда как оплата добавленной стоимости в инвестиционных (машиностроение, строительство, изыскательские и проектные работы) и смежных отраслях должна была бы осуществляться из собственных или заемных "обычных" средств инвесторов. При этом потребительский рынок не испытал бы никакого притока рублевой массы, а уполномоченные инвестиционные банки могли бы выдавать кредиты на строго инвестиционные цели (специально кодифицированные) под нормальные 10-15 % сверх темпа инфляции, что означало бы для них получение достаточно высокого процента на собственный и независимо привлеченный капитал, которые мо-

гут составлять лишь малую часть от эмиссионных вливаний. Таким образом, по-видимому, мог бы быть разрублен гордиев узел "невыгодности" долгосрочных производственных инвестиционных кредитов.

Инвестиционная эмиссия решила бы две острые проблемы: дефицит денежной массы, обуславливающий в значительной мере кризис неплатежей и создание внутреннего источника инвестиционных ресурсов, соизмеримого с инвестиционными потребностями восстановления, модернизации и расширения производственного потенциала, финансирования инновационной сферы.

II. Региональная политика

Трудности формирования единой экономической политики федерального правительства по отношению к регионам в сложившихся условиях определяются:

- нарастающими тенденциями дезинтеграции экономического пространства страны;
- увеличивающейся дифференциацией регионов по социально-экономическим и политическим условиям, темпам реформирования экономики, уровню доходов и экономической активности;
- неравенством экономических и политических прав регионов (некоторые из них имеют возможность использования недр и природных ресурсов в своих интересах в ущерб общегосударственным, другие страдают от дефицита ресурсов, добываемых в них; некоторые регионы имеют возможность существенно уменьшить свои платежи в федеральный бюджет);
- неразвитостью транспортной инфраструктуры, чрезмерно высокими тарифами на перевозки по железной дороге и автомобильным транспортом.

Эти трудности блокируют формирование реальных федеративных отношений. Большинство субъектов федерации не имеют достаточной доходной базы, что предопределяет их глубокую зависимость от федерального бюджета.

В свою очередь, немногие субъекты федерации, способные самостоятельно финансировать все необходимые расходы, не имеют стимулов к увеличению своих платежей в бюджет.

В сложившихся условиях регионы вынуждены проводить свою собственную финансовую политику не только в ущерб общефедеральным интересам, но и, в конечном счете, в ущерб собственным долгосрочным интересам.

В частности, это толкает регионы на эмиссию своих долговых обязательств, размещаемых не только на российском, но и на внешнем финансовом рынке. Для привлечения иностранных кредитов регионы вынуждены прибегнуть к передаче в залог своих реальных активов. В качестве таковых они будут предлагать природные ресурсы, участки недр, принадлежащие им акции предприятий, городскую недвижимость.

Уже развившийся процесс размещения региональных займов за рубежом указывает на то, что передача иностранным компаниям участков недр в обмен на кредитование региональных бюджетов станет одним из основных средств смягчения кризиса на местах. В условиях недостатка опыта, некомпетентности и высокой коррумпированности нынешнего госаппарата, отсутствия предложения со стороны потенциальных российских инвесторов в связи с общим кризисом ликвидности этот процесс может привести к утрате контроля над наиболее ценной частью ресурсного потенциала страны в ближайшие два-три года.

Проведение федеральным Центром активной региональной политики - важнейшая задача, от решения которой во многом зависят судьбы страны. Необходимые мероприятия можно подразделить на следующие направления:

- стимулирование создания технологических цепочек, ориентированных на наиболее эффективное производство, независимо от региональной политики;
- упорядочение отношений между регионами и федеральным Центром, создание равных экономических условий для развития регионов;
- переход к системе рентных платежей при использовании земельных ресурсов, недр, городской недвижимости;
- обеспечение единства системы социальной защиты для всех граждан России, независимо от места их проживания, в частности, путем введения карточки социальной защиты для всех граждан России, обеспечивающей социальные гарантии граждан по месту их предъявления и регистрации;

- проведение мер по снижению тарифов на дальние перевозки грузов, включая централизованное субсидирование дальних перевозок; государственный контроль за тарифами, систему налоговых стимулов к снижению тарифов и т.д.;

- введение системы контрактов региональных властей с действующими на местах естественными монополиями, предусматривая ограничение возможности произвольных санкций со стороны естественных монополий по отношению к физическим и юридическим лицам (отключение подачи электроэнергии, воды, тепла и т.д. - все подобные действия должны осуществляться в судебном порядке);

- организация прозрачного механизма трансфертов субъектам федерации, получающим дотации из федерального бюджета;

- формирование и реализация федеральной программы развития телекоммуникационной инфраструктуры, обеспечивающей создание единого информационного пространства страны;

- разработка и реализация программы восстановления единой транспортной системы страны, включая систему морского и речного транспорта, в том числе восстановления и развития Северного морского пути;

- создание системы централизованного регулирования эксплуатации водных и лесных ресурсов страны;

- создание рациональной федеральной системы перевозок и использования угольных ресурсов, в первую очередь кузбасского угля;

- создание общефедерального кадастра земель и разработка системы рекомендаций и ограничений по их функциональному использованию.

Одно из наиболее актуальных направлений региональной политики федеральных властей - своевременное обеспечение спроса региональных экономик в денежных ресурсах. Для этого эмиссионная политика Центрального банка должна учитывать фактор сезонности в колебаниях спроса на денежные ресурсы со стороны различных регионов и гибко реагировать в политике денежного предложения при распределении денежной эмиссии в территориальном разрезе.

Сказанное выше определяет в качестве наиболее актуальной задачи разработку правовой основы региональной политики. Необходимо скорейшее законодательное

урегулирование проблемы распределения полномочий федеральных властей и субъектов федерации по вопросам совместного ведения. Прежде всего это касается вопросов использования недр, бюджетных отношений, налоговой политики.

III. Основные механизмы реализации.

Вопрос о механизмах реализации курса реформ является принципиальным. Как сказано выше, к ним предъявляются в условиях реформ жесткие требования. Во-первых, они должны обеспечивать реализацию социально-экономических установок среднесрочной программы социально-экономического развития. Во-вторых, они должны минимизировать монопольное и персонифицированное вмешательство власти в оперативную экономическую деятельность на эксклюзивных началах.

В разделе I дано лишь самое общее представление о предполагаемых к использованию механизмах реализации намеченного курса коррекции реформ, но они упомянуты более или менее системно.

Для получения более детального представления о содержании этих механизмов в данном разделе дается выборочное описание некоторых из них. Выборка преследовала цели иллюстрации принципов разработки таких механизмов для трех ключевых сфер реформ:

1. Реформ в финансировании социальной сферы;
2. Реформ в налогообложении и повышении доходности реального сектора;
3. Реформ в инвестиционном финансовом механизме.

III.1. Механизм реформ в финансировании социальной сферы

1. Финансовые аспекты кризиса социальной сферы.

В первой половине 90-х годов социальная политика в Российской Федерации, как и во многих других странах с переходной экономикой, была ориентирована преимущественно на наращивание удельного веса социальных расходов в совокупных расходах государства. В то же время, усилия, направленные на повышение эффективности социальных программ, отступали на второй план. За 1992-1994 гг. суммарные

социальные расходы консолидированного бюджета и внебюджетных фондов увеличились более чем на 5% ВВП. Если учесть, что совокупные государственные расходы в процентах к ВВП оставались в течение 1992-1994 гг. приблизительно на одном уровне, то становится понятным, почему доля расходов на социальные нужды в общем объеме государственных расходов в течение этих трех лет возросла на треть - с 27,5% до 36,4%. Значительный рост социальных расходов в процентах к ВВП происходил преимущественно за счет ресурсов внебюджетных фондов и территориальных бюджетов. Этот рост затронул практически все основные категории социальных расходов, включая культуру, образование, здравоохранение, пенсионное обеспечение, социальное страхование, выплату социальных пособий и политику в области занятости. Возрастающие расходы на социальные цели в процентах к ВВП сопровождалось заметным ростом численности работников отраслей социальной сферы как в абсолютном выражении, так и в процентах от общего числа занятых. В результате к 1995 г. общая численность работников социальной сферы увеличилась на 20% по сравнению с уровнем 1985 г.

Попытка финансовой стабилизации, предпринятая федеральным правительством в 1995г., в полной мере обнажила несостоятельность стратегии, при которой недостаток реформ в сфере социального обеспечения компенсировался наращиванием государственных расходов на эти цели. Впервые за годы реформ сокращение государственных расходов затронуло и расходы на социальные нужды. В 1995 г. одни только расходы на здравоохранение и образование в консолидированном бюджете сократились на 1,5% ВВП, а общее сокращение государственных социальных расходов составило 2,7% ВВП. Вместе с тем, в процентах к суммарным расходам расширенного правительства рост социальных расходов не только не приостановился, но, напротив, ускорился. Удельный вес расходов на социальные цели (без субсидий жилищно-коммунальному хозяйству и общественному транспорту) в расходах консолидированного бюджета и внебюджетных фондов в 1995 г. вплотную приблизился к 40% против 27,5% в 1992 г. и 36,4% в 1994 г. В 1996 г., в условиях предвыборных кампаний в центре и на местах, рост государственных социальных расходов в процентах к ВВП возобновился. В частности, бюджетные расходы на здравоохранение возросли на 0,3% ВВП, а на социальную политику - на 0,4% ВВП. Этот рост происходил в условиях снижения бюджетных доходов в процентах к ВВП. В результате дефицит консолидированного

бюджета по международному определению возрос в 1996 г. более чем в 2 раза по сравнению с уровнем 1995 г. и достиг критической величины 7,5% ВВП. Темпы роста средней заработной платы и пенсий в 1996 г. намного опередили уровень инфляции. Рост средней заработной платы в реальном выражении с декабря 1995 г. по декабрь 1996 г. составил 11,4%. В январе 1996 г. минимальная пенсия с компенсацией составляла 46,5% прожиточного минимума пенсионера, а в декабре 1996 г. она поднялась до 82,2% прожиточного минимума пенсионера. Средняя пенсия с компенсацией увеличилась за тот же период с 99,1% до 120% прожиточного минимума пенсионера. В условиях снижения ВВП в 1996 г. на 6% повышение социальных расходов процентах к ВВП привело к дальнейшему обострению проблемы бюджетного дефицита, но не смогло предотвратить снижения реальной заработной платы и нарастания задолженности по ней в отраслях социальной сферы. С декабря 1995 г. по декабрь 1996 г. средняя заработная плата в здравоохранении сократилась в реальном выражении на 5%, а в образовании - на 10,8%. При этом накопленная задолженность государства по заработной плате возросла примерно со 110% месячного фонда заработной платы этих отраслей в январе 1996 г. до 220% в декабре. Рост доходов Пенсионного фонда тоже существенно отставал от темпов роста пенсионных выплат, вызванных опережающей индексацией пенсии по отношению к инфляции. Это не могло не привести к нарастанию задержек с выплатой пенсий и резкому росту задолженности Пенсионного фонда во второй половине 1996 г. Резкое обострение финансовых трудностей в социальной сфере к концу 1996 г. подтверждает бесперспективность попыток решить социальные проблемы путем дальнейшего наращивания финансирования, без проведения глубоких структурных преобразований, направленных на изыскание внутренних резервов и повышение эффективности использования социальных ассигнований.

2. Неэффективность функционирования социальной сферы.

Основные проявления неэффективности расходования ресурсов в отраслях социальной сферы. В России примеры неэффективности в расходовании средств существуют практически в каждой отрасли социальной сферы и связаны прежде всего с недостатком реформ и преобладанием безадресных форм социальных выплат. Низкая эффективность социальных выплат проявляется прежде всего в высоком удельном весе субсидий производителям (в 1994 г. доля субсидий жилищно-коммунальному хозяйству и общественному транспорту в общих социальных выплатах составила порядка

25%). К этому следует добавить и значительную часть расходов из Фонда занятости, которые на местах направлялись не на выплаты безработным, а на субсидии предприятиям с целью предотвращения высвобождения избыточной рабочей силы. Согласно оценкам Международной организации труда, эффективность программ социальной помощи в России, рассчитанная как удельный вес средств, поступающих семьям, живущим за чертой бедности, в суммарных социальных трансфертах составляет всего 19%. Аналогичный показатель в большинстве развитых стран и в некоторых странах Восточной Европы колеблется в пределах 30-50%. По оценкам Министерства труда и социальной защиты населения, около 100 млн. чел. или почти 70% всего населения России в настоящее время пользуется различными льготами и дополнительными социальными гарантиями.

В системе социального страхования основным элементом неэффективного расходования средств служит датирование расходов предприятий на санаторно-курортное обслуживание работников или, как его принято называть на западе, - "принудительный туризм". В 1995 г. расходы на эти цели составили около 35% расходов Фонда социального страхования (отчисления предприятий в Фонд социального страхования в 1995г. составляли 5,4% фонда заработной платы). По своей экономической природе эти расходы являются скрытой формой субсидирования неконкурентоспособной сети пансионатов, санаториев и домов отдыха, доставшихся России в наследство от советской эпохи. В плане социальной поддержки роль этих субсидий более чем сомнительна. В среднем каждый работник может воспользоваться льготной путевкой не чаще, чем один раз в 20 лет. При этом беднейшие категории работников, как правило, не в состоянии оплатить путевки даже в случае предоставления скидок. Поэтому основная часть этих ресурсов используется высокооплачиваемой частью персонала предприятий.

В системе пенсионного обеспечения примером социальной неэффективности является практика досрочного выхода на пенсию для работников ряда отраслей. Досрочный выход на пенсию лишь примерно в половине случаев оправдан ранней потерей трудоспособности, а в большинстве случаев является скрытой формой увеличения будущих доходов работников соответствующих отраслей с целью компенсации заниженного уровня их заработной платы. При этом предприятия не заинтересованы в сокращении числа мест с вредными и тяжелыми условиями труда, поскольку их наличие не предполагает дополнительных пенсионных отчислений работодателей. Столь же мало

оправданной в социальном плане является и практика сохранения выплаты в полном размере пенсии работающим пенсионерам, которая в таких масштабах не допускалась даже в советский период. В сфере социальных пособий главной проблемой остается безадресность выплат.

Основным компонентом этих выплат являются пособия и компенсационные выплаты на детей, которые в течение 1992-1994 гг. увеличились в процентах к ВВП примерно в 30 раз и достигли в 1994 г. почти 0,7% ВВП или свыше 60% расходов территориальных бюджетов на социальное обеспечение. Несмотря на значительный совокупный размер этих выплат, в расчете на одного ребенка они остаются незначительными и не решают возложенных на них задач, поскольку выплачиваются любым семьям с детьми, безотносительно к уровню их доходов. В случае концентрации этих пособий на семьях с низким уровнем доходов существенное повышение социальной защищенности детей из бедных семей могло бы быть достигнуто даже при снижении суммарных расходов на эти цели.

В здравоохранении сохраняются значительные структурные резервы повышения эффективности. Структура предложения медицинских услуг не соответствует реальным потребностям в получении медицинской помощи. Прямое бюджетное финансирование используется главным образом для поддержания избыточного коечного фонда и персонала госпиталей. На содержание госпиталей в 1995 г. было направлено 2/3 всех государственных расходов в сфере здравоохранения. Многие виды медицинской помощи, которые гораздо дешевле и эффективнее могли бы оказываться на уровне первичного звена (поликлиник), в России оказываются преимущественно в госпиталях и обходятся намного дороже. В последние годы в России отмечается рост численности работников здравоохранения, а объемы подготовки специалистов в медицинских вузах, как минимум, не сокращаются. В результате Россия занимает одно из первых мест в мире по количеству медицинского персонала (на 10 000 населения), количеству коек (на 10 000 населения). Эти цифры составляют соответственно 44,1 врачей и 126 коек в России в 1995 г. и 25,2 врачей и 83 коек в странах с развитой рыночной экономикой в 1992 г. Учитывая, что уровень расходов на здравоохранение в России в процентах к ВВП почти в два раза уступает показателям развитых стран, столь неоправданно раздутая численность медицинского персонала и коечного фонда ведет к недофинансированию большинства существующих организаций здравоохранения, неоправданно зани-

женному уровню оплаты медицинского персонала и избытку предложения медицинских услуг по сравнению с платежеспособным спросом на них, а также резкому падению технической оснащенности, фармацевтической обеспеченности качества медицинского обслуживания. Нарастание подобных диспропорций в последние годы свидетельствует о том, что существующая бюджетная система финансирования организаций здравоохранения не только не позволяет решить наиболее острые проблемы в сфере охраны здоровья, но и способствует усугублению этих проблем. Преодоление их предполагает проведение глубоких реформ, направленных на усиление конкуренции организаций, предоставляющих медицинские услуги и создание экономических условий, для переориентации организаций здравоохранения на удовлетворение платежеспособного спроса в рамках системы обязательного медицинского страхования.

Структурные проблемы характерны и для сферы образования. Прежде всего это касается системы высшего и среднего специального образования, где существующая система бюджетного финансирования закрепляет структуру предложения образовательных услуг, не отвечающую структуре предложения, складывающуюся на рынке труда. В частности, для системы высшего образования характерны избыточные масштабы подготовки по инженерно-техническим и медицинским специальностям. При этом, несмотря на очевидные финансовые трудности, продолжается рост численности работников образования, составивший примерно 5% за первую половину 90-х годов.

О масштабах накопленных резервов в здравоохранении и образовании свидетельствует и тот факт, что одно лишь сокращение численности персонала до уровня 1985 г., когда качественный уровень услуг, предоставляемых в этой сфере был существенно выше, чем сейчас, позволило бы полностью ликвидировать задолженность по заработной плате, образовавшуюся в этих отраслях на конец 1996 г.

3. Принципы реформирования отраслей социальной сферы.

При оценке долгосрочных перспектив реформирования социальной сферы необходимо учитывать чрезвычайную неоднородность существующих социальных обязательств российского государства. Каждая из отраслей социальной сферы обладает ярко выраженной спецификой.

Вместе с тем, можно сформулировать ряд общих принципов, на которых должны строиться структурные преобразования в социальной сфере. Это:

1) Отказ от субсидий производителям товаров и услуг как формы социальной защиты населения. Такие субсидии, как правило, носят прогрессивный характер, то есть основная их часть направляется в бюджеты обеспеченных семей, чья доля в потреблении субсидируемых товаров и услуг обычно превышает долю семей с низкими доходами.

2) Переориентация программ социальной помощи на адресные выплаты малообеспеченным категориям населения с обязательной проверкой их нуждаемости.

3) Признание семьи в качестве основного объекта социальной помощи, что предполагает предоставление любых видов социальной помощи с учетом совокупного материального положения семьи, а не только отдельных ее членов.

4) Перевод системы социальной защиты семей, не относящихся к категории бедных, на страховую основу с сохранением принципов обязательности и солидарности.

5) Развитие управляемой конкуренции между организациями, предоставляющими социальные услуги населению, путем отказа от прямого бюджетного финансирования их деятельности, устранения дискриминации по признаку формы собственности и расширения прав потребителей услуг в принятии финансовых решений на основе подушевого финансирования и развития страховых принципов.

Реализация перечисленных принципов позволяет добиться одновременного усиления социальной поддержки малоимущим, повышения эффективности социальной защиты и качества социальных услуг, предоставляемых семьям, не относящимся к числу бедных, а также приведения социальных расходов в соответствие с реальными финансовыми возможностями российского государства. Ниже представлены основные подходы к реформированию конкретных отраслей социальной сферы.

4. Реформирование отдельных отраслей социальной сферы.

Жилищно-коммунальное хозяйство. Необходимо поэтапный отказ от субсидирования жилищно-коммунального хозяйства, который должен сопровождаться соответствующим расширением адресных компенсационных выплат малообеспеченным семьям. Система выплаты компенсационных пособий может опираться на соответствующую инфраструктуру, которая была сформирована и опробована в подавляющем большинстве регионов России на первоначальном этапе сокращения жилищных суб-

сидий. Сокращение субсидий должно сопровождаться разгосударствлением предприятий жилищно-коммунального хозяйства и переходом на тендерные механизмы заключения контрактов по обслуживанию жилья, позволяющие добиться существенного снижения расценок на обслуживание жилого фонда. Право на проведение тендеров, заключение контрактов и их финансирование должно на добровольной основе передаваться жилищным кооперативам и кондоминиумам везде, где они существуют или будут сформированы жильцами в будущем.

В сфере *социальных пособий* и льгот главной проблемой остается перевод в адресные формы пособий и компенсационных выплат на детей как наиболее значительной расходной статьи. Здесь возможны различные подходы, в том числе совмещающие проверку нуждаемости (для семей с одним или двумя детьми) с категориальными пособиями (для семей с 3 и более детьми, подавляющее большинство которых по статистике находится ниже черты бедности). Кроме того, необходим пересмотр и отмена большого числа всевозможных льгот и выплат, которые предоставляются безотносительно к реальной степени нуждаемости получателей и их семей.

Реформа системы пенсионного обеспечения. По своим финансовым масштабам и долгосрочным экономическим последствиям реформа системы пенсионного обеспечения представляет наиболее значительный и сложный компонент реформы системы социального страхования.

Пенсионная система, существующая в России, организована по распределительному принципу. В этой системе пенсии нынешнему поколению пенсионеров выплачиваются за счет пенсионных взносов нынешнего поколения работающих. Уровень налоговой нагрузки в рамках распределительной пенсионной системы непосредственно зависит от соотношения между числом работников (плательщиков пенсионных взносов) и числом пенсионеров. В настоящее время соотношение между численностью пенсионеров и численностью экономически активного населения в России составляет примерно 1 к 2, а ставка взносов в Пенсионный фонд составляет 29% от фонда заработной платы.

Долгосрочные демографические тенденции в России свидетельствуют о том, что в перспективе существующая распределительная система пенсионного обеспечения окажется финансово несостоятельной. Сохранение распределительной пенсионной системы если и не обрекает Россию на долгосрочную стагнацию, то по крайней мере

не позволяет достигнуть высоких темпов экономического роста, добиться существенного снижения налогового бремени и повышения нормы сбережений в экономике.

Наиболее рациональный вариант пенсионной реформы - перевод ее на накопительные принципы - предполагает формирование трехуровневой системы пенсионного обеспечения: I уровень - "социальные" пенсии, которые выплачиваются из бюджета тем пенсионерам, которые не смогли сформировать пенсионные сбережения, достаточные для полного финансирования своей пенсии; II уровень - обязательная система пенсионного страхования, организованная по накопительному принципу; в ней обязательные пенсионные взносы работающего населения накапливаются на личных пенсионных счетах в негосударственных пенсионных фондах, имеющих специальные лицензии на ведение операций в рамках II уровня; III уровень - добровольные пенсионные сбережения населения в негосударственных пенсионных фондах.

В условиях быстрого старения населения организация II уровня пенсионной системы на накопительных принципах обладает следующими преимуществами: финансовая нечувствительность к количеству пенсионеров (поскольку пенсии большинства из них финансируются за счет собственных пенсионных сбережений, а не за счет налогов); сравнительно низкие ставки обязательных пенсионных взносов - порядка 10% против 29% в существующей системе (поскольку пенсии финансируются не только за счет самих взносов, но и за счет доходов от их инвестирования); увеличение нормы сбережения в стране, создающее предпосылки для высоких устойчивых темпов экономического роста.

В среднесрочной перспективе накопительная пенсионная система обеспечивает существенное снижение размеров пенсионных взносов. Наши расчеты показывают, что даже ставка в 10% может быть достаточной для поддержания среднего размера пенсий на уровне 40% средней заработной платы. Однако в переходный период расходы на пенсионные нужды возрастают в связи с невозможностью использования для текущих пенсионных выплат части обязательных пенсионных взносов, направляемых в формируемую накопительную систему.

Реформа Фонда социального страхования. По своим размерам Фонд социального страхования является вторым после Пенсионного фонда внебюджетным фондом. Его доходы формируются преимущественно за счет начислений на фонд заработной платы, которые в настоящее время составляют 5,4%. Расходы Фонда социального

страхования в 1995 г. составили 1% ВВП. Учитывая отмеченные особенности обязательств Фонда социального страхования, его реформа должна предусматривать следующий комплекс мер: отказ от субсидирования санаторно-курортных мероприятий (в случае необходимости предоставление льготных путевок на лечение должно предоставляться беднейшим категориям населения через местные органы социального обеспечения и финансироваться из бюджета); перевод страховых случаев, связанных с инвалидностью, в систему обязательного пенсионного страхования; перевод остальных страховых обязательств, связанных с временной нетрудоспособностью, в систему обязательного медицинского страхования; снижение размеров пособий по временной нетрудоспособности и установление ограничений на максимальные ежемесячные размеры выплат.

В основу *политики в области труда, заработной платы и занятости* следует положить меры, направленные на повышение гибкости рынка труда и мобильности рабочей силы. Подобные меры позволяют добиться высокого уровня сбалансированности на рынке труда и, тем самым, обеспечивать минимальный уровень безработицы. Одним из приоритетных направлений в этой области является реформирование трудового законодательства, направленное на повышение мобильности рабочей силы и сокращение латентных процессов на рынке труда. Прежде всего, необходимо поэтапное введение контрактной системы найма, при которой заключение контракта между каждым работником и работодателем становится обязательным независимо от того, является данное место работы для работника основным или нет. Максимальные сроки действия трудовых контрактов должны быть законодательно ограничены.

В области *здравоохранения* наибольший эффект могут дать меры, направленные на усиление конкуренции учреждений здравоохранения и организаций медицинского страхования в рамках системы обязательного медицинского страхования. Они предполагают:

Сужение сферы прямого бюджетного финансирования учреждений здравоохранения в пользу финансирования из страховых источников. Одним из путей решения данной задачи могла бы стать передача фондам обязательного медицинского страхования функций страхования по временной нетрудоспособности, осуществляемых в настоящее время Фондом социального страхования, с одновременным закреплением за ними взносов по ставке 4-5%, которые в настоящее время поступают в Фонд социаль-

ного страхования. Предоставление пациентам возможности реального выбора между организациями обязательного медицинского страхования.

Разработку механизмов (систем) оплаты медицинских услуг, способствующих достижению социальных целей и повышению эффективности использования имеющихся ресурсов. Предпочтение везде, где это возможно, следует отдавать подшевному финансированию, а не оплате за услуги.

Введение детализированного до нескольких сотен позиций перечня медицинских услуг, предоставляемых в рамках обязательного медицинского страхования. Перечень этих услуг должен соответствовать существующим финансовым возможностям системы обязательного медицинского страхования и исключать дорогостоящие и второстепенные виды медицинского обслуживания.

Внедрение эффективной системы регулирования и надзора за деятельностью организаций обязательного медицинского страхования, включая разработку системы контрактов между гражданами, страховыми компаниями и медицинскими учреждениями.

Разработку системы сбора и распространения информации о работе медицинских организаций, качестве и ценах на медицинское обслуживание, о необходимом оборудовании и лекарственных препаратах, стоимости и эффективности отдельных видов вмешательства и о лицензировании медицинских учреждений и врачей. Это необходимо в целях создания условий для эффективного выбора гражданами страховых организаций и медицинских учреждений, предоставляющих услуги на рынке здравоохранения.

Введение системы национальных страховых счетов, гарантирующих гражданам оплату страховых услуг по всей территории страны, а не только в регионе постоянного проживания, как сейчас.

Проведение приватизации и разгосударствления учреждений здравоохранения в тех случаях, когда существуют предпосылки для развития конкуренции между ними.

Одновременно должны быть приняты меры для устранения дискриминации негосударственных учреждений здравоохранения и врачей частной практики в плане их участия в системе обязательного медицинского страхования.

5. Долгосрочные финансовые последствия реформ в социальной сфере.

Основными финансовыми результатами предложенной программы социальных реформ станет существенное снижение налогового бремени на экономику при одновременном увеличении совокупных социальных расходов в процентах к ВВП.

Основные изменения, которые могут произойти к 2000 г. в социальных расходах в случае последовательной реализации реформ, заключаются в следующем: сокращение народнохозяйственных субсидий при одновременном увеличении инвестиций в объекты инфраструктуры; увеличение расходов на выплату адресных социальных пособий в целях смягчения последствий отмены субсидий для беднейших слоев населения; передача основных функций и доходной базы Фонда социального страхования в систему обязательного медицинского страхования; переход к полному финансированию медицинского обслуживания работающего населения за счет фондов обязательного медицинского страхования.

Результатом последовательного проведения этих реформ может стать уменьшение расходов консолидированного бюджета и расширенного правительства примерно на 6% ВВП, при одновременном увеличении расходов на социальные цели приблизительно на 1,5% ВВП при существенном повышении их эффективности и сокращении налогового бремени на экономику. Помимо снижения налогов, поступающих в бюджет, предложенные реформы позволят уже к 2000 г. сократить на 2% суммарную ставку взносов в социальные внебюджетные фонды - с 39,5% до 37,5%.

Вологодская область могла бы взять на себя инициативу в проведении одной из первых реформы социальной сферы.

III.2. Реформы в налогообложении и повышении доходности реального сектора.

Основная направленность реформ в механизме налогообложения и собираемости налогов - снижение налоговых ставок, обеспечение прозрачности финансовой деятельности предприятий на базе повсеместного распространения надежного аудита, активизации частных и корпорированных акционеров, тройственных комиссий; обеспечение неотвратимости и полноты сбора налогов за счет подъема статуса, технического и финансового оснащения налоговой службы.

О масштабах эффекта, который могут дать эти меры, говорят следующие расчеты, проведенные применительно к Вологодской области. Объем налогооблагаемой прибыли составляет не более 17% от ее общей величины. Будучи легализованной, "подводная часть айсберга" превысила бы общий дефицит доходов населения (сумму необходимую для обеспечения бедных на уровне прожиточного минимума), доходы средних децильных групп населения (УІ-УІІ децили), которые могли бы быть удвоенны, и нормальный уровень прибылей (10% от объема реализации), вместе взятые. Поступления налогов от физических лиц могли бы при этом в 1,5 раза увеличить доходы консолидированного бюджета региона. Это, в свою очередь, могло бы резко изменить ситуацию в социальной сфере, в области гарантирования инвестиций и т.д.

Важный вклад в юридическое обоснование обсуждаемого механизма легализации доходов предприятий вносит последняя версия Налогового кодекса, требующая организовать обложение групп взаимосвязанных предприятий (в частности, ФИГ) по консолидированному балансу.

На основе этих и близких соображений механизм реформирования налогообложения юридических лиц мог бы включить в себя следующие предложения.

Во-первых, подготовить предложения о создании в области нескольких вертикально-интегрированных финансово-промышленных структур (ФИГ) с включением в их состав материнских и дочерних предприятий и банковско-страховых организаций. Все расчеты между предприятиями и организациями, входящими в состав той или иной группы, осуществлять по методу внутривозвратного оборота. Взаимоотношения с бюджетом такого рода предприятия будут строить на основе расчета прибыли по консолидированному бюджету.

Во-вторых, осуществить на этих предприятиях эксперимент по переходу к новой системе исчисления прибыли как разницы между суммарными доходами и расходами за весь налогооблагаемый период. При этом при исчислении налогооблагаемой базы учитывать в составе издержек затраты по страхованию от коммерческих рисков, возврату процентов по ссудам, на рекламу и т.д.

Здесь же необходимо предусмотреть и включение нового порядка исчисления амортизации и списания затрат по инвестированию производства на счет будущих периодов.

В-третьих, общий размер налога на прибыль ограничить 35%.

В-четвертых, подготовить предложения о переходе в системе местных налогов на обложение недвижимости юридических и физических лиц. Этот налог должен заменить налог на имущество, земельный налог - иначе говоря, все то, что находится на конкретном участке земли, занимаемом предприятием или предпринимателем, а также любым другим физическим лицом сверх установленной Законодательным Собранием области социальной нормы. Ставка такого налога могла бы быть установлена в пределах 1,5-2,5 процента. В случае принятия этого предложения мы могли бы взять на себя проработку методологии, методики и институциональных форм проведения квазирыночной оценки имущества.

Одной из базовых форм такой оценки для физических лиц могла бы стать налоговая декларация, в которой оценка имущества должна по возможности соответствовать его рыночной цене. Для этого необходимо создание в области института независимых оценщиков имущества. Заключение оценщиков должно стать неременным атрибутом налоговой декларации.

В качестве неременного элемента обратной экономической связи при использовании данного налога могла бы выступать такая юридическая норма, как право администрации области, в случае обнаружения факта сознательного занижения цены имущества, выкупа его по этой заниженной цене.

В-пятых, подготовить предложения по изменению системы подоходного налога, имея в виду перераспределение тяжести обложения личных доходов с малоимущих групп населения на группы с высокими и сверхвысокими доходами. В стратегическом плане было бы целесообразным обсудить возможность отказа от подоходного налога для лиц с доходами ниже прожиточного минимума и перехода от обложения текущих доходов на обложение совокупного дохода физических лиц с учетом рыночной оценки их имущества. Это позволило бы, с одной стороны, осуществить увеличение доходов низкооплачиваемым группам населения (минимум в 1,5- 2 раза), а с другой - резко увеличить поступление доходов в региональный и местный бюджеты. Подобная мера позволила бы решить и многие социальные проблемы, сдерживающие сегодня развитие области.

В-шестых, считали бы целесообразным осуществить крупный маневр финансовых ресурсов между отраслями естественных монополий и обрабатывающей промышленностью. Суть этого маневра состоит в том, чтобы снизить акцизы на электроэнергию, газ, потребляемый на предприятиях Вологодской области, на 10-15%. За счет этого предприятия обрабатывающего сектора получили бы косвенную дотацию под пополнение своих оборотных средств. Это позволило бы увеличить выпуск продукции, пользующейся спросом на внутреннем рынке, на 12-18%, увеличить тем самым налогооблагаемую базу и дополнительные поступления в бюджет области. Можно ожидать, что в результате осуществления такой акции дополнительный прирост доходов превысит потери от снижения акцизов минимум на 12-15%.

В-седьмых, предлагается провести в г. Череповце крупномасштабный эксперимент по использованию новой системы экологических налогов. Дело в том, что в ближайшей перспективе уже не нефть и газ или плодородные земли и лесные угодья станут главным природным богатством. Ассимиляционный потенциал природной среды - ее способность "сопротивляться" воздействию человека, самовосстанавливаться после его неизбежного вмешательства в природные процессы - становится поистине главным условием дальнейшего существования рода человеческого.

В этой связи было бы целесообразным на примере г. Череповца, где уровень загрязнения окружающей среды перешагнул все допустимые границы, показать эффективность использования нового экономического инструмента охраны окружающей среды - платежей за загрязнение. Дело в том, что действующие платежи, в основном штрафного типа, никак не соответствуют тому рентному доходу, который может обеспечить все еще колоссальный ассимиляционный потенциал экосистемы.

Необходимо сберечь это национальное достояние, стать примером для других регионов и стран в переходе от слов к делу в обеспечении экологической безопасности. Для этого предлагается введение экологического налога на использование ассимиляционного потенциала окружающей среды. Этот налог не потребует общего повышения налогового бремени на народное хозяйство области, но приведет к его перераспределению в интересах экологически безопасных и природосберегающих видов деятельности.

Вологодская область могла бы стать пионером и в создании системы обязательного экологического страхования, при котором экономическую ответственность за

аварийное загрязнение окружающей среды разделят предприятия, загрязнители и страховые компании.

III.3. Реформы в инвестиционном финансовом механизме

Как уже упоминалось, важнейшей составляющей инвестиционных ресурсов могут явиться средства, доставляемые инвестиционной эмиссией. Для использования этого механизма должна быть обоснована возможность направления эмиссионных средств на строго инвестиционные цели.

Рассмотрим основные контуры этого механизма, его возможности и эффективности.

В соответствии с предположительно сформированными Федеральной и региональными инвестиционными программами, прошедшими необходимые процедуры экспертизы, оценки и отбора, их инвестиционными потребностями определяются эмиссионные средства, предназначенные для их финансирования. На федеральном и региональном уровнях выделяются или учреждаются банки, эксклюзивно уполномоченные вести кредитование инвестиционной деятельности, и прежде всего - финансирование инвестиционных программ.

Эмиссионные средства поступают на счета этих банков из ЦБ и его филиалов в регионах, которые формируют для контроля за эффективностью их расходов Инвестиционные отделы, включающие в себя Инвестиционные комиссии соответствующих уровней. Уполномоченные Инвестиционные банки подотчетны этим отделам ЦБ и его филиалов как их дочерние организации. В свою очередь Инвестиционные отделы подотчетны Федеральному и региональным Законодательным собраниям как органам, ответственным за эмиссию.

Инвестиционная эмиссия имеет государственную основу и потому требует строгого контроля на всех уровнях, подобно контролю за бюджетными расходами. Но она имеет то преимущество, что реализуется в конечном счете через банки, заинтересованные в возврате ссуд и процентах по ним. Инвестиционная эмиссия осуществляется в течение ограниченного периода времени, после которого восстановленные в значительной степени на современной технической базе производство и кредитно-

финансовая система должны перейти к нормальному режиму финансирования инвестиций.

Предприятия, получающие кредиты для реализации инвестиционных проектов из эмиссионных ресурсов, должны иметь специальные счета в Инвестиционных банках на эти цели. Расходование этих средств должно осуществляться строго на оборудование, СМР и оборотные средства, связанные с реализацией инвестиционных проектов. Машиностроительные, строительные и другие предприятия, оплачиваемые из этих счетов, могут расходовать полученные средства только на оплату материальных ресурсов, связанных с выполнением заказа по эмиссионно-кредитной линии и т.д.

В этих целях цена на инвестиционные ресурсы - оборудование, СМР и прочие - должна представляться в виде суммы двух составляющих: полных материальных (включая амортизацию и оборудование) и полных трудовых затрат. Первые должны оплачиваться по линии эмиссионных счетов инвесторов, вторые - по "обычным" счетам. То же должно иметь место по цепям снабжения инвестиционных предприятий материалами и комплектующими.

Возможные остатки средств на эмиссионных счетах инвесторов и предприятий в ходе и по завершении процесса инвестиционной эмиссии должны перечисляться в Федеральный или региональные бюджеты, в зависимости от адреса Инвестиционного банка, на который они первоначально поступили (т.е. от предназначенности их для финансирования федеральной или региональных инвестиционных программ).

Вологодская область могла бы взять на себя инициативу в экспериментальной апробации, при поддержке федеральных властей, ЦБ и его регионального филиала, системы финансирования региональной инвестиционной программы с использованием механизма инвестиционной эмиссии.

ПРАВИТЕЛЬСТВО РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**ПОСТАНОВЛЕНИЕ**

от 3 июля 1997 г. № 820

г. Москва

**О Федеральной целевой программе социально-экономического развития
Удмуртской Республики на 1997-2000 годы**

В целях эффективного комплексного социально-экономического развития Удмуртской Республики на основе структурной перестройки ее хозяйства, рационального использования экономического, научного и кадрового потенциала и в соответствии с Договором о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Удмуртской Республики от 17 октября 1995 г. Правительство Российской Федерации **п о с т а н о в л я е т :**

1. Утвердить представленную Федеральную целевую программу социально-экономического развития Удмуртской Республики на 1997- 2000 годы (далее именуется - Программа), разработанную Правительством Удмуртской Республики и согласованную с Министерством экономики Российской Федерации, Министерством финансов Российской Федерации и другими заинтересованными федеральными органами исполнительной власти.

2. Утвердить:

государственным заказчиком - координатором Программы Министерство экономики Российской Федерации;

государственными заказчиками по направлениям:

развития промышленности - Министерство Российской Федерации по атомной энергии и Государственный комитет Российской Федерации по связи и информатизации;

развития топливно-энергетического комплекса - Министерство топлива и энергетики Российской Федерации;

создания объектов уничтожения химического оружия - Министерство обороны Российской Федерации;

развития промышленности строительных материалов - Государственный комитет Российской Федерации по жилищной и строительной политике;

развития и использования минерально-сырьевой базы и водного хозяйства - Министерство природных ресурсов Российской Федерации ;