

ЭКОНОМИЧЕСКАЯ РЕФОРМА В РОССИИ На пороге структурных перемен

Российская Федерация

5 августа 1992 г.

ОПЕРАТИВНАЯ ОЦЕНКА

3. Развитию сегодняшнего макроэкономического кризиса экономики России способствовал ряд

i

факторов, имевших место за последние пять лет. Закон о государственных предприятиях, принятый в начале 1988 г., должен был ознаменовать начало перехода к рыночной экономике. Однако неопределенность прав собственности и отсутствие жестких бюджетных рамок привели к резкому повышению заработной платы на предприятиях за счет долгосрочных льготных кредитов и субсидирования из госбюджета. С отменой ограничений на иностранные заимствования государственные предприятия стали брать на себя долговые обязательства, постепенно переросшие в просроченную задолженность, таким образом, впервые нарушив прежде безупречную репутацию бывшего СССР по выплате внешних долгов.

4. Дополнительные проблемы возникли в результате политических трений между общесоюзным и республиканскими правительствами. Вслед за расширением бюджетной самостоятельности республик в 1990 г. республиканские правительства, прежде всего российское, перестали отчислять в центр свои поступления и ввели налоговые льготы для предприятий, переходящих из союзного подчинения в республиканское. В результате общий бюджетный дефицит СССР подскочил к концу 1991 г. до 26 % от ВВП. Бюджетный дефицит только

России составлял 31 % от ВВП — один из самых крупных дефицитов госбюджета, отмеченных за последний период. Покрытие этого дефицита происходило почти исключительно за счет увеличения

1^обытхэчной денежной массы.

5. Последним элементом существующего кризиса стал распад Совета Экономической Взаимопомощи (СЭВ) и нарушение торговых связей между республиками бывшего СССР. Импорт в Россию из источников за пределами СССР (в первую очередь, из стран СЭВ) сократился в 1992 г. 46 %, а по такой важной продукции как хлопок и станки объем импорта уменьшился почти на 50 %. Данные о торговле с другими республиками бывшего СССР не дают полной картины, однако, информация из имеющихся источников указывает на снижение импорта в 1991 г. на — 43%, а экспорта — на 29 %. Разрушение существовавшей прежде системы отношений между предприятиями, в которой не последнюю роль играли партийные организации, также способствовало углублению кризиса. Сокращение объема производства в последнее время, составляющее по оценкам 17 % на 1990—1991 гг. и 15-20 % в 1992 г., главным образом объясняется скорее нарушением торговых связей и взаимных расчетов между предприятиями, чем последними макроэкономическими реформами.

ii

1

— При условии проведения последовательных реформ и наличии доступа: — , международному рынку, Россия сможет восстановить сильный платежный баланс к концу 90-х годов. Хотя экспорт будет движущей силой преобразований, многое будет зависеть от потока прямых иностранных инвестиций, которые могут возрасти до 3-5 млрд. долл. в год

во второй половине десятилетия. По мере укрепления возможностей по погашению долга, России будет легче восстановить прочные связи с международным рынком капиталов в полном объеме.

Государственные закупки осуществляются на волонтаристской основе и во внешней торговле доминируют государственные закупочные организации.

2

По этой причине для уровня покрытия месячного импорта страны, а также потребности компенсировать краткосрочный отток капиталов, достигший за первую половину 1992 года 5 млрд. долл.

Если считать, что Россия несет ответственность по долгам всего бывшего Советского Союза, то потребности в финансировании в 1992 и 1993 годах возрастут соответственно на 7 млрд. долл. Потребности в финансировании должны постепенно понижаться к середине 90-х годов, при условии удовлетворительных успехов в стратегии перестройки.

3

4.8 Прямые иностранные инвестиции (ПИИ), В ближайшем будущем ПИИ, вероятно, не будут играть существенную роль с общим объеме притока финансовых ресурсов в страну. Из-за недостатка четкости и ясности в правилах и административных нормах, неопределенности будущего политического и экономического положения, Россия на протяжении почти всего 1993 года будет по-прежнему оставаться сомнительным объектом вложения капитала для частных инвесторов. Исключением может быть нефтяная промышленность, куда могло бы быть вложено в 1993 году порядка миллиарда долларов ПИИ, При условии

успешного проведения реформ, ПИИ могут, начать играть более существенную роль а среднесрочной перспективе, достигнув 2-5 млрд. долл. ежегодного притока в середине 90-х годов. Такой приток мог бы удовлетворить потребности не только энергетики, но также растущие потребности сельского хозяйства, перестраивающейся обрабатывающей промышленности, сферы услуг и транспорта. Более подробное рассмотрение вопроса о ПИИ представлено в таблице 4-2.

5

Великобритания предложила предоставить экспортные кредиты на сумму 280 млн. фунтов стерлингов; Италия до 1,2 млрд. долл. Для бывшего Советского Союза, две трети из которых для России; и, Франция готова предоставить средне- и долгосрочную линии на сумму 1,5 млрд. фр. Франков.

4.11 Дары и займы из официальных источников на 1992-1993 годы могут составить 5-8 млрд. долл. Большинство связано с оказанием гуманитарной и продовольственной помощи в рамках двусторонних договоренностей, из которых 2-3 млрд, долл. — дары, преимущественно медикаменты и продовольствие, а также 3-5 млрд. долл. — средне- и долгосрочные займы под продовольственный импорт. Основные источники продовольственной помощи — США, Канадский совет по пшенице и Европейское сообщество.

Недавнее соглашение с МВФ о Кредите первой очереди подведет

6

основу под двусторонние и многосторонние усилия по финансированию краткосрочных кредитных потребностей России, поскольку создаст у кредиторов уверенность в том, что их кредиты будут

использоваться на цели, соответствующие задачам стабилизации, реформы и экономического роста.

Объемы займов Всемирного банка на эти цели могут составить порядка 0,8 млрд. долл. в 1992 году и, видимо, 1,2 млрд. долл. в 1993 году. Ожидается также, что и другие международные финансовые институты, такие как Европейский банк реконструкции и развития (ЕБРР), окажут финансовую помощь. В целом, перечисленные международные финансовые институты располагают возможностями предоставить помощь на сумму 2 млрд. долл. в текущем году, если правительство России достигнет в ближайшее время соглашения, о приемлемой программе реформ и деталях проектов.

4.13 Новые займы из перечисленных выше источников, вероятно, смогут удовлетворить до двух третей финансовых потребностей страны на 1992 год. Таким образом, остальное, видимо, должно быть финансировано за счет отсрочки выплат по обслуживанию долга и реструктурирования его основной части. Потребуется отсрочка выплаты основной части долгов, взятых до согласованной даты, проводящей водораздел между старыми и новыми долгами, а также, вероятно, понадобится капитализация процентов, срок оплаты которых наступил.¹ От кредиторов, возможно, потребуется согласиться на неполную выплату просроченных долгов. Точные потребности по величине отсрочки выплат в погашение долга в 1993 году остаются неясными, хотя реструктурирование той его основной части, которая была взята до даты водораздела, видимо неизбежно.

7

Отсрочка платежей по обслуживанию долга и реструктурирование его основной части, видимо, станет менее значительным источником финансирования во второй половине 90-х годов, особенно, если Россия не

будет должна принимать на себя всю тяжесть погашения внешнего долга бывшего СССР (более подробно об управлении долгом см. ниже). Указанные прогнозы приведены в Таблице 4-1.

8

Задолженность возросла с 61,1 млрд. долл. В конце 1990 года до 70,7 млрд. Долл. в мае.

4.17 Внешний долг, унаследованный Россией от прежнего режима, представляет собой тяжелое бремя для экономики. Беспокорство вызывает не столько доля платежей по обслуживанию долга в РВП страны, сколько их размеры по отношению к экспертным поступлениям в конвертируемой валюте, что отвлекает значительную часть ресурсов, которые необходимы для поддержки реформ; В 1992 году обязательства по обслуживанию долга, включающие выплату просроченной задолженности, оценивались в 34 % по отношению к экспорту. С одной стороны, иностранная валюта необходима для оплаты импорта, без которого успех текущих реформ попадает под угрозу. С другой стороны, без выполнения платежных обязательств по существующему долгу, восстановление кредитоспособности России будет задерживаться, ставя тем самым под угрозу усилия, направленные на долгосрочные преобразования. Снизить этот риск помогут последовательные переговоры с кредиторами по отсрочке погашения долгов на сумму, признанную в целом необходимой для успеха реформ и перестройки экономики.

9

4.20 Трудности России с осуществлением внешних платежей, вероятно, будут существовать, по крайней мере, до конца 1993 года. Это потребует от нее продолжения усилий по поиску компромиссов с

группами основных кредиторов (Группой стран кредиторов и КСБ) в отношении ее текущих обязательств по осуществлению платежей.

— В соответствии с существующим принципом солидарной и индивидуальной ответственности России в отношении долга бывшего СССР, иностранные кредиторы будут склонны адресовать Российской Федерации вопросы погашения внешней задолженности других республик.

12

Для их удовлетворения понадобятся дальнейшие согласованные, усилия всех сторон, однако, инициатива должна исходить от Российских властей.

4.23 В краткосрочном плане, когда будет происходить наиболее сильное сокращение импорта, самым важным станет поддержка платежного баланса, обеспечиваемая международными финансовыми организациями и агентствами экспортных кредитов. В зависимости от успехов усилий по стабилизации экономики и темпов увеличения экспорта энергоносителей, помощь в форме быстрого предоставления займов, вероятно, все еще будет необходима в середине 90-х годов. Помощь Всемирного банка на поддержку платежного баланса могла бы в среднем составить 0,5-1,0 млрд. долл.,

13

а ближайшие несколько лет, которая бы явилась частью реабилитационного займа и запланированных отраслевых займов, каждый из которых сопровождался бы соглашением по программе реформ. Сочетание здоровой политики и адекватного финансирования могло бы уменьшить краткосрочные проблемы, стоящие на пути структурной реформы.

В 1992 году, вероятно, будет импортировано продовольствия на сумму до 5-6 млрд. долл., большая часть которого финансируется из программ помощи. По оценкам ЮНИСЕФ, для удовлетворения элементарных человеческих нужд и неотложных потребностей по охране здоровья потребуется медикаментов на сумму 160 млн. долл. (в течение следующих 18 месяцев), а также другой помощи на величину 120 млн. долл. в 1993 году.

Например, согласно Постановлению «Об акционерных обществах» для приобретения более 15 процентов акционерного капитала в любом акционерном обществе требуется предварительное согласие Министерства финансов. Соблюдение такого требования может стать основным препятствием на пути приватизации.

11

Решением проблемы для правительства является отстаивание своих прав собственности на ГП через Постановление о массовой корпоратизации; то есть, объявления о том, что все предприятия определенного размера впредь являются акционерными обществами. Массовая корпоратизация заставит прояснить статус собственности на предприятия и установит четкие права владения, тем самым, помогая управлять процессом спонтанной приватизации. Массовая корпоратизация уточнит взаимоотношения между предприятиями, проблемы и определит отраслевые министерства — необходимый первый шаг для ужесточения ограничений бюджета ГП.

В настоящее время официальная ответственность владельца по отношению к ГП несет ГКИ и Имущественный фонд. Однако, передача руководства портфелем ценных бумаг, ГКИ возложило бы на него

гигантскую задачу и могло бы отвлечь его от приватизации. Таким образом, желательно наличие инстанции для управления государственными предприятиями (по типу Общества управления государственным имуществом.)

17

В то время как, вероятно, не возможна закрыть убыточные предприятия немедленно, правительство должно стремиться к закрытию самых худших из них. Пример закрытия некоторых худших убыточных предприятий должен вызвать изменения в поведении руководства других предприятий» Так как убыточные предприятия не: а) финансируются правительством, б) полностью и исключительно финансируются банками и не в) закрываются, то они не платят поставщикам, и задолженности по взаимным обязательствам предприятий растут по экспоненте. Это самый неэффективный путь финансирования убыточных предприятий.

19

—определить организацию (или организации) для руководства ГП, которые остаются в государственном секторе;

20

Вполне возможно, что уровень безработицы может достичь уровня на 10 процентов выше, чем это имело место в Болгарии. Уже в начале 1993 года безработица может достичь уровня 4-5 процентов, что соответствует 3-4 миллионам рабочих.

Калорийное содержание любой подобным образом определенной корзины составит менее половины того, что было названо «чертой бедности». «Черта бедности» была рассчитана с учетом диеты, которая болезненно богата продуктами животного происхождения,

обеспечивающими 50 процентов потребления. Это оставит свыше 90 процентов населения ниже «черты бедности». Однако, сторонники этой концепции построили расчеты таким образом, как это указано выше. Такие расчеты, однако, предполагают уровень потребления, не отвечающий необходимым требованиям по питательным характеристикам и допускают слишком низкий уровень расходов на непродовольственные товары. Учитывая высокую политическую значимость данных вопросов и их влияние на благосостояние миллионов людей, было бы полезным сформировать группу экспертов с целью определения минимальных стандартов потребления и необходимых требований, относящихся к питательным характеристикам продуктов питания.

5

Единственной возможностью снижения соблазна политического или бюрократического' вмешательства является наличие ежемесячных расчетов стоимости ОДП корзины! потребления, производимых Госкомстатом. Указанные расчеты обеспечат реальную оценку денежных пособий, необходимых для обеспечения минимального уровня! потребления. Для разработки и опробации системы потребуется, очевидно, 18 месяцев или более длительный период, поэтому работа должна быть начата как можно скорее! Базовые стандарты потребностей должны основываться на нуждах семьи, в отличие от других программ денежных пособий, предназначенных для частных лиц.

Имеются три краткосрочных

проблемы, которые будут играть важную роль в случае появления высокой безработицы: система административно несостоятельна; она недостаточно обеспечена финансами и неравномерно развита в разных регионах.

6

Пособия по безработице для тех, кто имеет на них право, могут быть установлены на 35 процентов выше ОДП в течение первых шести месяцев (однако, как и все другие программы помощи, они не должны быть индексированы формально). В течение следующих шести месяцев эти пособия должны будут спуститься до уровня ОДП. Те, кто ищет работу, но не вкладывали в Фонд занятости, получают ОДП только как социальную гарантию. Условие продолжительного получения социальной гарантии должно зависеть от учебы на курсах переподготовки кадров или в программах общественных работ.

9.17 В ближайшее время будет непрактично финансировать компенсацию по безработице из резервированного налога на фонд заработной платы, доходы от которого обязательно снизятся, в то время как расходы нужно будет увеличить.

Сейчас нет другой альтернативы как финансировать компенсацию по безработице из общих доходов. Это означает бюджетные переводы в Фонд, безработицы.

9.18 Распределение средств Фонда. Другая ближайшая проблема заключается

в распределении фондов. Только 10 процентов вложений идут центральному правительству; остаток разделен поровну между областными и районными властями. Это означает, что территории с наибольшей безработицей будут иметь меньше всего ресурсов, чтобы бороться с ней, потому что это будут те районы, где заработная плата упадет больше всего. Важно, чтобы правительство признавало свои основные бюджетные обязанности там, финансирование из местных источников окажется недостаточным.

Исходные пенсии следует установить на 10-15 процентов выше ОДП и затем изменять их примерно в линейном соотношении с реальной зарплатой в бюджетном секторе. По крайней мере во время переходного периода не нужно опираться на индексацию пенсий. Частота пересмотра индекса, выбор его базы (изменение в цене или изменение в зарплатке) и решение о том, должны ли пенсии быть полностью или частично связаны с выбранным индексом, — все это должно решаться гибко, с учетом преобладающей ситуации.

Должна быть принята одна из следующих мер, приведенных в порядке очередности по степени меньших политических разногласий, которые они вызовут: введение контроля за выходом на пенсию, т. е. пенсия выплачивается только, если лицо выходит на пенсию; ввод контроля за изменением работы, т. е. пенсия выплачивается только, если лицо уходит со старой работы (помощь структурным изменениям); или выплата только минимальной пеней до тех пор, пока человек не выйдет на пенсию. Ни одна из этих мер не отнимает права на раннее получение пенсии, но они снижают стимул использовать это право. Все три меры снижают расходы, и все три ведут к административной экономии.

9

Примерные расчеты показали, что излишние штаты составляли от 20 до 25 процентов трудовой силы.

13