

f

**К бюджетному посланию
Президента Российской Федерации
в Верховный Совет Российской Федерации**

Бюджет на 1992 год и другие элементы бюджетного послания Президента Российской Федерации Верховному Совету Российской Федерации составлялись с учетом мер, излагаемых в меморандуме Правительства Российской Федерации об экономической политике. Ниже излагаются основные элементы намечаемой программы. Часть из них учтена в бюджетном послании, а часть потребует дополнительного уточнения бюджета.

Экономика в начале 1992 года

В результате широкомасштабной либерализации цен, проведенной 2 января 1992 года, примерно 90% потребительских цен и 80% цен на продукцию производственного назначения (в стоимостном выражении и среднегодовых ценах 1991 года) свободны от прямого административного регулирования. Эта ценовая акция, наряду с повышением оставшихся регулируемых цен в 3-5 раз, привела к росту среднего уровня цен в январе, оцениваемому в 3.5 раза, что в какой-то степени было связано с сокращением избыточной денежной массы у предприятий и населения. Однако есть признаки того, что основной рост цен пришелся на первые недели января, в то время как в феврале уровень инфляции был значительно меньше. В ряде случаев цены упали по сравнению с их пиковым январским уровнем, поскольку производители и торговые организации столкнулись с резким снижением спроса.

Очевидно, что необходимо совместить либерализацию цен с существенным ужесточением финансовой политики, для того чтобы не допустить превращения первоначального большого скачка цен в спираль "цены-зарплата" и гиперинфляцию.

В этих целях в текущем году Центральным банком России ужесточена монетарная политика. В частности, в первом квартале 1992 года резко ограничен рост кредитов ЦБР, предоставляемых коммерческим банкам. ЦБР увеличил ставку по таким кредитам с 2-9% в 1991 году до 20% и освободил процентные ставки, которые могут устанавливать коммерческие банки. Резервные требования также постепенно увеличиваются (до 20% в апреле) и их уровень будет одинаковым для всех коммерческих банков.

Либерализация большинства внутренних цен сопровождалась либерализацией системы внешней торговли и валютного обмена. В настоящее время любая хозяйственная единица имеет право участвовать во внешней торговле. Импорт товарной массы в Российскую Федерацию почти полностью либерализован, тогда как большая часть экспорта в первом квартале 1992 года по-прежнему подвергается квотированию и лицензированию. Это относится прежде всего к экспорту энергоносителей и других видов сырья (55% экспорта), а также вооружений (еще 15% экспорта). Экспорт всех остальных товаров свободен от количественных ограничений. Несмотря на то, что система валютного обмена пока остается достаточно сложной, обменные курсы, по которым экспортеры обязаны продавать иностранную валюту, а импортеры приобретать ее, существенно понижены в реальном выражении по сравнению с коммерческим курсом конца 1991 года в 1.7 рубля за доллар США. Для сдерживания инфляционных процессов необходимо повышение обменного курса, используемого во внешней торговле.

Российская Федерация остается верной обязательствам по обслуживанию внешнего долга, принятым ею по отношению к официальным и коммерческим кредитам в ноябре-декабре 1991 года и январе 1992 года. Однако в настоящее время отсутствует возможность обеспечить полное погашение процентных платежей. В феврале введена система регулярных перечислений средств из Внешторгбанка России во Внешэкономбанк (ВЭБ). Усилен банковский контроль за сделками с иностранной валютой, а начиная с марта 1992 года банковские счета будут проверяться на основе таможенных документов. Это даст возможность увеличить поступление валюты.

Указанные выше меры позволят перейти от экономической системы прошлого к принципам рыночной экономики с регулируемым уровнем инфляции и стабильным экономическим ростом. Однако для успешного проведения преобразований и получения внешних ресурсов потребуются дополнительные меры. Это предполагает осуществление долгосрочных и значительных преобразований в ряде областей, а также реализацию всесторонней и целостной программы стабилизации в рамках реформы на последние три квартала 1992 года.

Программа правительства на 1992 год.

Цели программы

Целями программы являются резкое снижение темпов инфляции к концу 1992 года и максимально возможное противодействие падению производства. Кроме того, предполагается добиться коренного улучшения

внешнеэкономического положения России. Это послужило бы основой для получения внешней помощи и притока прямых иностранных инвестиций, необходимых для перестройки экономики.

Политика в области цен и инфляция

В настоящее время по-прежнему происходит административное регулирование цен по 12 видам основных продуктов питания, некоторые коммунальные услуги, ограниченный круг энергоносителей и полуфабрикатов. До конца марта 1992 года предстоит снять все оставшиеся ограничения цен на потребительские товары и услуги (за исключением квартирной платы, коммунальных услуг и общественного транспорта). В результате порядка 5% расходов населения (в стоимостном выражении и в среднегодовых ценах 1991 года) будет приходиться на оплату товаров и услуг по регулируемым ценам. В середине апреля предполагается либерализовать цены на энергоносители с введением дополнительных платежей на нефть и газ.

Система социальной защиты

В переходный период предстоит создать эффективную защиту наиболее уязвимых групп населения. Для осуществления этого предусмотрены следующие этапы.

Во-первых, Правительство намерено установить потолок бюджетных расходов на субсидии потребителям, что означает периодичный пересмотр государственно регулируемых цен на продукцию и услуги вслед за дальнейшим увеличением затрат на производство. Сохраняющиеся на отдельные виды товаров и услуги дотации в дальнейшем следует распределять путем выплат непосредственно гражданам, получающим социальные пособия (пенсии и семейные пособия).

Во-вторых, Правительство предусматривает введение системы семейных пособий, предназначенной для групп населения с низкими доходами. Однако учитывая напряженное формирование доходной части бюджета, индексация пересмотренных пособий будет ограничена.

В-третьих, следует пересмотреть порядок исчисления пособий по безработице. Существующая система пособий по безработице, при которой пособие в первые три месяца составляет 100% от уровня средней заработной платы безработного в прошлом и постепенно понижается в течение 12 месяцев до уровня минимальной заработной платы, подлежит корректировке. Предусматривается ввести вместо пособия, размер которого определяется на основе средней заработной платы работника, получаемой в прошлом, альтернативные пособия - обычное пособие и

повышенное пособие. Повышенное пособие будет выплачиваться безработным, увольняемым в связи с закрытием или крупной реорганизацией предприятий. В остальных случаях безработным предусмотрена выплата обычного пособия. Повышенное пособие будет составлять не более 90% средней заработной платы работника, в то время как размеры обычного пособия не превышают 75% величины минимальной заработной платы. По истечении 6 месяцев всем безработным предусмотрена выплата только обычного пособия. Ожидается, что новая система будет введена не позднее 1 июня 1992 года.

Более четкая целевая направленность таких пособий обеспечит значительную экономию бюджетных средств и средств Фонда занятости. Часть этой экономии позволит финансировать активную политику на рынке труда, включая программы переподготовки безработных и проекты стимулирования предпринимательства.

Выплаты пенсий и пособий по социальному страхованию следует ограничить имеющимися собственными средствами Пенсионного фонда и Фонда социального страхования. В 1992 году Правительство не предусматривает финансирование этих фондов, сохранив ставки отчислений в Пенсионный фонд и Фонд социального страхования (37%).

Финансовая политика

Для снижения инфляционных процессов необходимо более последовательное ужесточение финансовой политики, чем в первом квартале 1992 года. Важные меры будут предприняты в области как фискальной политики, так и монетарной политики.

Фискальная политика

Правительство намерено быстро продвигаться к цели достижения сбалансированности бюджета. Учитывая, что в первом квартале 1992 года ожидается большой дефицит бюджета, необходимо принять серьезные дополнительные меры.

Значительные сокращения расходов уже произошли по ряду статей, в частности на оборону. Этот процесс будет продолжаться в течение текущего года, что позволит добиться общего сокращения расходов бюджета. Предстоит дополнительно сократить общий объем дотаций, которые в бюджете на первый квартал предполагается на уровне около 5% ВВП. Изменение ценовой политики является решающим фактором в решении данного вопроса. Прямые субсидии предприятиям в четвертом квартале 1992 года будут снижены на 1.5 процентного пункта ВВП. Дальнейший демонтаж системы централизованного планирования

позволит значительно сократить расходы по управлению экономикой. Соответственно к середине 1992 года сократиться численность государственных служащих центрального аппарата на 5% и дополнительно на 10% к концу 1992 года. Кроме того, предусмотрено не устанавливать жесткую индексацию заработной платы в бюджетных организациях к уровню инфляции. Расходы на заработную плату в бюджетных организациях не претерпят увеличение более чем на 90% от роста заработной платы в материальном секторе.

Правительством предусматриваются дополнительные меры по увеличению доходной части бюджета. Они заключаются в следующем:

а) восстановление налога на добавленную стоимость на все товары, что будет предложено в проекте бюджета, который будет представлен в Верховный Совет в марте 1992 года;

б) замену действующей системы обязательной продажи части валютной выручки по завышенному обменному курсу и существующих экспортных пошлин единым режимом налогообложения экспорта энергоносителей;

в) введение с 1 июля 1992 года единого таможенного тарифа со средним уровнем в 15% от заявленной цены;

г) дополнительное налогообложение в размере в среднем около 50% внутренних цен на нефть и природный газ (без НДС) с момента либерализации этих цен в середине апреля 1992 года;

д) дальнейшее сокращение числа налоговых льгот, которые получают регионы на основе объемов их экспорта;

е) распространение налога на добавленную стоимость и акцизов на импорт к 1 июля 1992 года;

ж) предоставление местным органам власти права устанавливать дополнительные налоги.

Бюджетный контроль будет укрепляться за счет трех основных мер. Во-первых, Правительство будет продолжать придерживаться принципов жесткого секвестирования, то есть расходы будут ограничены в зависимости от поступления доходов. К концу 1992 года в рамках Министерства финансов начнет действовать Казначейство; техническое содействие в этой области окажет МВФ. Во-вторых, не будут создаваться новые внебюджетные фонды, а все существующие необходимо будет консолидировать в бюджет Федерации к концу 1992 года, за исключением Пенсионного фонда и Фонда социального страхования. В-третьих, Правительство совместно с ЦРБ намерено ограничить возможности местных властей финансировать бюджетные дефициты за счет банковских кредитов.

Правительство полагает, что рассмотренные выше меры позволят ликвидировать бюджетный дефицит к четвертому кварталу 1992 года. Кроме того, будут продолжены среднесрочные фискальные и бюджетные реформы, включающие введение более эффективной системы налогов на природные ресурсы и жесткое ограничение всевозможных налоговых льгот и изъятий.

Денежно-кредитная политика

Центральный Банк России подписал Меморандум об экономической политике. Предполагается, что кредитная и монетарная политика станут еще более жесткими по сравнению с подходом, принятым в первом квартале 1992 года. Кредитная политика на следующие три квартала года будет предусматривать рост номинального объема кредитов темпами, соответствующими предполагаемым темпам роста инфляции и приросту чистых валютных резервов. Это должно обеспечить умеренные темпы роста кредитования во второй половине года, что было бы достаточно - в период возможного снижения прибылей - для обеспечения предприятий необходимыми финансовыми средствами для приспособления к новой структуре цен и рыночным стимулам. Ввиду существующей неопределенности представляется невозможным установить количественные показатели монетарной политики государства до конца года.

Решительное проведение жесткой финансовой политики позволит восстановить доверие к рублю как к средству накопления. В этом случае будет увеличиваться накопление и произойдет заметное укрепление номинального обменного курса. Последний станет индикатором состояния денежного рынка и может быть использован для оценки правильности проводимой денежной политики.

В целом политика процентных ставок будет направлена на то, чтобы вслед за скачком цен в начале реализации программы общая структура процентных ставок как по вкладам, так и по займам, оставалась положительной в реальном выражении. Главным элементом такой политики будет приведение ставки рефинансирования ЦБР к реальному положительному уровню. Будет сокращаться субсидирование предприятий при помощи процентных ставок, за исключением тех случаев, когда субсидии предоставляются непосредственно из бюджетных и внебюджетных фондов. Процентные ставки коммерческих банков будут либерализованы, хотя в течение определенного времени необходимо ограничивать разницу между ставками по депозитам и кредитам. В противном случае банки, имеющие большие портфели неисполненных

обязательств, могут попытаться установить эту разницу чрезмерно высокой в целях рекапитализации. Кроме того, с 1 апреля 1992 года Правительство будет выплачивать более реалистичный процент по своему внутреннему долгу, и это кроме всего прочего, позволит Сберегательному банку выплачивать более высокий процент мелким вкладчикам. Через какое-то время процентные ставки станут главным индикатором, регулирующим вложение финансовых ресурсов в экономику.

До этого рост кредитования будет в основном сдерживаться при помощи установления единых лимитов по кредитованию ЦБР коммерческих банков. Такой лимит в 15% установлен на первый квартал 1992 года, хотя в случае изменения обстоятельств он может быть пересмотрен. Другие потенциальные источники ликвидности для коммерческих банков будут ограничены введением к концу марта 1992 года соответствующих резервных требований для Сберегательного банка, применяемых к его срочным вкладам. Дополнительные меры принимаются для снижения излишних резервов наличности в банковской системе. Лимиты кредитования, возможно, придется использовать и во второй половине года, пока ЦБР не достигнет необходимого уровня квалификации, а банковская система не станет достаточно зрелой для того, чтобы перейти к монетарной политике, основанной преимущественно на косвенных методах регулирования. Кроме того, при появлении признаков того, что происходит чрезмерная кредитная экспансия, мы надеемся, что ЦБР будет готов ввести дополнительные меры для ограничения кредитования, осуществляемого коммерческими банками. Даже если придется применять лимиты кредитования коммерческих банков в течение некоторого периода, Правительство намерено предотвратить дискриминацию в распределении кредитов между предприятиями и отраслями.

В соответствии с Меморандумом ЦБР ужесточит порядок лицензирования банковской деятельности, чтобы не допустить чрезмерного роста количества банков, улучшит нормативное регулирование и выработает приемлемый баланс между внутренними и внешними ревизиями. Улучшение системы взаимозачетов является необходимым условием для обеспечения финансовой посреднической деятельности и создания межбанковского денежного и валютного рынка. Специальные меры должны быть приняты для обеспечения беспрепятственных межреспубликанских платежей. Техническую помощь для разработки новой системы, которая будет введена в третьем квартале 1992 года, оказывает МВФ.

Внешнеэкономическая политика

Необходимо, как можно скорее, ввести систему единого обменного курса с фиксированным курсом рубля для того, чтобы создать номинальный якорь, которому отводится существенная роль в наших усилиях по стабилизации. Введение и поддержание системы единого обменного курса со временем позволит повысить эффективность внешней торговли и обеспечить интеграцию России в мировую экономику. Успех этой политики будет зависеть от выполнения некоторых условий. Одним из главных условий является достижение макроэкономической стабилизации при помощи осуществления программы мер, рассмотренных в этом меморандуме. Кроме того, чтобы обеспечить устойчивость фиксированного курса, необходимо накопить достаточные валютные резервы, которые в настоящее время истощены. Для этого, а также для общей поддержки экономической программы требуется внешнее финансирование международных организаций, официальных кредиторов, коммерческих банков и внешних поставщиков. Такое финансирование требуется для поддержания необходимого уровня импорта и быстрого пополнения валютных резервов. Для оказания общей поддержки населению, включая систему социальной защиты его наиболее уязвимых слоев, потребуются продовольственная и гуманитарная помощь.

В качестве главного шага на пути к системе единого обменного курса до 20 апреля 1992 года планируется перейти от существующей системы с несколькими обменными курсами к системе двух обменных курсов с единым плавающим обменным курсом, применяемым по всем текущим операциям, включая перевод процентов и дивидендов, и отдельным постоянным обменным курсом по движению капиталов, который будет более высоким по сравнению с плавающим курсом. Его планируется отменить одновременно с введением фиксированного обменного курса, что позволит ввести систему единого обменного курса. Когда будет введена система двух обменных курсов, предприятия будут обязаны продавать по рыночному курсу 30% своих валютных поступлений. Экспортная пошлина, которая будет взиматься либо в рублях, либо в валюте, составит 20% валютных поступлений предприятий. Кроме того, будет обеспечен абсолютно свободный доступ к иностранной валюте импортеров товаров и услуг, а также иностранных инвесторов для перевода дивидендов и прибылей.

Что касается межгосударственных денежных отношений, то мы рассчитываем, что Центральный Банк России будет заключать соглашения с центральными банками других бывших республик о четких правилах платежей и расчетов, включая ведение корреспондентских счетов в

Центральном Банке России и контроль за превышением лимитов технического кредитования по таким счетам. Необходимо, чтобы Центральный банк России стремился к координации денежной политики с другими ЦБ в рамках рублевой зоны, включая установление близких показателей кредитной эмиссии, единых ставок рефинансирования центральных банков и единых резервных требований. Центральному Банку России необходимо договориться с членами рублевой зоны о равномерном распределении денежной эмиссии, а также заключить соглашения о проведении общей политики обменного курса рубля и механизме интеграции валютных рынков бывших республик. В случае введения ими альтернативных валют Центральным банком России будет согласован порядок изъятия рублей, с тем, чтобы были выдержаны намеченные показатели инфляции.

Структурные реформы

В рамках перехода к более открытой и ориентированной на рынок экономике Правительство предполагает провести целый ряд структурных и системных реформ. Они предполагают осуществление изменений политического и институционального характера в целом ряде областей, включая либерализацию цен, реформу предприятий и развитие частного сектора, содействие развитию конкуренции в сочетании с антимонопольными мерами, развитие финансовой сферы, внешней торговли и инвестиций, а также создание системы социальной защиты. Осуществление перечисленных программ необходимо для усиления макроэкономического управления. Правительство намерено завершить составление плана реформ во всех отмеченных областях в ближайшее время, не позднее июня 1992 года, имея в виду их быстрое осуществление.

Как отмечалось выше, на масштабах роста цен в январе решающим образом сказались отсутствие конкуренции в экономике как в сфере производства, так и торговли. В связи с этим Правительство намерено уделять особое внимание развитию рыночной конкуренции. Это предполагает комплекс мер, а именно: ликвидацию препятствий для создания новых предприятий (таких как противоречия и непоследовательность в законодательстве, отсутствие развитых рынков недвижимости); создание системы регулирования, не основанной на ограничении и лицензировании производства и торговли; быстрое выявление и установление контроля за злоупотреблениями монопольным положением. За исключением естественных монополий, предварительное регулирование цен, назначаемых предприятиями-монополистами на отдельных рынках, Правительство намерено прекратить с 1 июля 1992

года. Действующий в настоящее время предел в 25% торговой наценки для государственных торговых предприятий, который не применяется ни к частному сектору, ни к коммерциализированным государственным магазинам, будет временно сохранен, чтобы предотвратить монополистические злоупотребления и создать стимул для коммерциализации.

В числе неотложных задач Правительство видит проведение приватизации государственных предприятий. Первоочередной приватизации должны быть подвергнуты (в том числе и через аукционную продажу) мелкие и конкурентноспособные предприятия и магазины. Приватизация крупных промышленных предприятий, безусловно, будет проходить медленнее чем мелких предприятий и организаций сферы торговли и обслуживания. Коммерциализация всех предприятий с числом занятых свыше 200 человек будет проведена как можно быстрее, это обеспечит их ускоренную интеграцию в рынок. Правительство намерено подготовить подробный проект программы массовой приватизации, которая может быть осуществлена к началу 1993 года.

Эта программа основывается на следующих принципах:

- а) будут широко распространяться бесплатные приватизационные купоны с целью создания широкой поддержки программы приватизации;
- б) работникам приватизируемых предприятий будет предоставляться доля в собственности предприятия, но не контрольный пакет;
- в) будут резко сокращены ограничения на приватизацию отдельных предприятий и отраслей;
- г) будут в основном ликвидированы ограничения на участие в процессе приватизации иностранных инвесторов;
- д) приватизируемая собственность будет включать участок земли, на котором она находится;
- е) законсервированные объекты и объекты незавершенного строительства будут облагаться специальным налогом с тем, чтобы создать стимулы к их завершению или продаже.

Для сокращения масштабов прямого государственного вмешательства в экономику были отменены обязательные госзаказы. Сохраняющиеся льготы предприятиям, поставляющим продукцию государству, будут значительно сокращены в течении 1992 года. Все прочие элементы централизованного распределения государством материальных ресурсов будут устранены к концу 1992 гоа.

С целью стимулирования сельскохозяйственного производства и распространения процесса приватизации на экономическую деятельность в сельской местности, 29 декабря 1991 года были приняты Указы Президента Российской Федерации по вопросам земельной реформы в

сельском хозяйстве и перестройке колхозов и совхозов. Правительство предпримет все зависящие от него организационные меры с тем, чтобы эти Указы были полностью выполнены в течении ближайших двух лет. Приватизацию и демонополизацию системы распределения ресурсов для сельского хозяйства и перерабатывающей промышленности планируется завершить к концу 1992 года. Будут также предприняты серьезные усилия по демонополизации и приватизации как сферы переработки, так и оптовой торговли продовольствие.

Первый заместитель Председателя
Правительства Российской Федерации

Е.Т.ГАЙДАР