

19.01.93

О ФИНАНСОВО-ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКЕ РОССИИ В 1993 ГОДУ

Экономика России находится в глубоком кризисе, который грозит перерасти в полный развал с непредсказуемыми экономическими, политическими и социальными последствиями. Падение производства и сокращение капиталовложений, расстройство государственных финансов, рост инфляции, сокращение валютных поступлений и подрыв платежеспособности страны сопровождаются резким снижением уровня жизни широких слоев населения.

В этих сложных условиях национальные интересы России требуют выработки жесткой и последовательной политики, направленной на:

- стабилизацию финансовой и денежно-кредитной системы;
- устранение экономических диспропорций и улучшение структуры производства;
- повышение эффективности внешнеэкономических связей и восстановление платежеспособности страны; прекращение субсидирования иностранных государств через цены и кредиты;
- обеспечение социальной защиты населения.

Приоритетным направлением экономической политики сегодня должна стать финансовая стабилизация и укрепление рубля. Главную опасность представляет гиперинфляция, ведущая к экономической катастрофе и обнищанию людей. Обуздание инфляции служит условием решения других важнейших задач экономической политики. Осуществление стабилизационных мер является также решающей предпосылкой привлечения крупных иностранных ресурсов, необходимых для экономического возрождения России.

Основными целевыми ориентирами финансово-экономической политики на 1993 г. следует считать:

- снижение темпов инфляции к концу года до 5% в месяц;
- сокращение дефицита консолидированного госбюджета до 5% ВВП;
- стабилизация курса рубля ко второму полугодю;
- снижение темпов падения и постепенная стабилизация производства;
- повышение нормы сбережения и капиталовложений при одновременном снижении доли государственного потребления;
- повышение удельного веса расходов на социальное обеспечение;
- сдерживание роста безработицы.

Для достижения поставленных целей необходимо в кратчайшие сроки разработать и осуществить комплекс конкретных мероприятий по всем основным направлениям экономической политики.

I. ФИНАНСОВАЯ СТАБИЛИЗАЦИЯ И УКРЕПЛЕНИЕ РУБЛЯ

Политика Правительства в данной области должна быть направлена прежде всего на устранение главных причин инфляции, нейтрализацию ее разрушительного воздействия на экономику и благосостояние людей, снижение темпов роста цен. В этих целях предлагается принять следующие экстренные меры.

1. В двухнедельный срок подготовить и представить Президенту для внесения в Верховный Совет РФ законопроект, предусматривающий:

- поэтапное сокращение дефицита федерального бюджета с фиксацией его предельных величин на каждый квартал (на 1 квартал - 10%, на 1 полугодие до 8%, на 9 месяцев - до 6%, на год до 5% ВВП);
- недопустимость превышения установленных квартальных лимитов;
- принятие решений об увеличении бюджетных расходов лишь при наличии реальных источников финансирования, в меру поступающих доходов;
- ужесточение контроля за исполнением государственного бюджета и величиной государственного долга;
- наделение Правительства полномочиями сокращать (секвестировать) федеральные расходы или вводить чрезвычайные налоги и сборы в случае непредвиденного сокращения доходов на срок до 6 месяцев;
- консолидацию всех общегосударственных внебюджетных фондов в бюджете с сохранением статуса и целевой направленности.

Следует обратить внимание Верховного Совета на необходимость соблюдения установленной законом процедуры рассмотрения бюджета, то есть утверждения сначала доходов, расходов и дефицита и лишь затем постатейно.

2. В целях сокращения дефицита федерального бюджета в месячный срок разработать программу жесткой экономии, включающей в себя меры по:

- определению направлений и объемов всех видов субсидий и дотаций, принятию срочных мер по переводу их в явную форму (предпочтение дотациям потребителям, а не производителям);
- сокращению прямых и скрытых дотаций убыточным предприятиям, ускорению их реорганизации, санации или закрытия; в рамках федеральной программы структурной перестройки экономики определить конкретный перечень предприятий, подлежащих закрытию или санации с указанием размеров сокращения дотаций;
- уточнению федеральной программы структурной перестройки экономики для более четкого определения приоритетов развития экономики и концентрации капитальных вложений на этих направлениях и пусковых объектах с одновременным сокращением числа строек за счет бюджетного финансирования и льготных кредитов;
- уменьшению расходов по возмещению разницы в ценах, в частности, существенно сократить дотации по возмещению разниц в ценах на уголь;
- повышению эффективности государственных инвестиций (тщательный отбор проектов, контроль за их осуществлением);

- рассмотрению вопроса о взаимоотношениях между федеральным и местными бюджетами, имея ввиду уменьшение дифференциации условий для регионов;
- увеличению доходов от приватизации и продажи государственного имущества, предусмотрев их зачисление в бюджетный фонд поддержки предпринимательства и малого бизнеса;
- обсуждению с Верховным Советом предложения об использовании прибыли Центрального банка для покрытия потребностей федерального бюджета;
- анализу эффективности и отмене необоснованных налоговых льгот, прежде всего по экспортно-импортным налогам, НДС и налогу на прибыль, то есть по расширению налоговой базы (предложения по отмене со I квартала);
- введению фиксированных платежей за использование месторождений нефти, газа и других природных ресурсов, обеспечивающих изъятие в бюджет дифференцированной ренты и приближение уровней внутренних и мировых цен на энергоносители с одновременным повышением ставок налогов на прибыль (за исключением части, используемой на инвестиции) и сверхнормативную оплату труда;
- сокращению расходов собственно на оборону при одновременном усилении за этот счет социальной защиты военнослужащих и членов их семей;
- усилению контроля со стороны федеральной налоговой службы за поступлением налоговых сборов;
- упорядочению структуры и сокращению численности аппарата управления;
- сокращению расходов и увеличению доходов от внешнеэкономической деятельности.

3. В течение 1993 г. создать механизм финансирования бюджетного дефицита, предусматривающий прекращение прямого кредитования Правительства Центральным банком и осуществление заимствований посредством выпуска государственных долговых обязательств. Для этого необходимо:

- подтвердить безусловное выполнение государством своих обязательств перед кредиторами и инвесторами независимо от их юридического статуса;
- повысить уровень процентных ставок по уже выпущенным государственным облигациям с учетом темпов инфляции и рыночного уровня процентных ставок или принять меры по конверсии этих облигаций во вновь выпускаемые долговые обязательства (1 квартал);
- приступить к выпуску казначейских векселей и других новых инструментов заимствования, размещаемых на аукционной основе или иных рыночных условиях;
- освободить владельцев государственных бумаг от всех налогов по ним;
- предложить Центральному банку принять меры по поощрению инвестиций коммерческих банков в государственные ценные бумаги. В частности, предоставлять кредиты коммерческим банкам преимущественно под залог государственных бумаг.

4. Усилить антиинфляционную направленность денежно-кредитной политики, имея в виду понизить темпы инфляции к концу года до 5% в месяц. Для достижения этой цели необходимо:

- ужесточить контроль за ростом денежной массы, определяя поквартально ее целевые ориентиры и корректируя, при необходимости, денежно-кредитную политику;

- установить поквартально предельные величины централизованного кредитования экономики и Правительства;
- усилить надзор за кредитными операциями коммерческих банков и соблюдением ими установленных экономических нормативов;
- в 1993 г. перейти к регулированию ликвидности банковской системы с помощью процентных ставок, резервных требований и операций на рынке государственных ценных бумаг;
- в качестве компенсации потерь населения от инфляции и стимулирования сбережений повысить в первоочередном порядке уровень процентных ставок по вкладам в Сберегательном банке примерно в 2 раза;
- отказаться от субсидирования Центральным банком процентных ставок по централизованным кредитам, осуществляя такое субсидирование, в необходимых случаях, за счет государственного бюджета в установленных пределах;
- ввести в 1 квартале 1993 г. унифицированную процентную ставку по всем кредитам Центрального банка, включая кредиты Правительству;
- перейти к установлению ежемесячной официальной ставки Центрального банка, корректируемой с учетом состояния межбанковского рынка и необходимости соблюдения целевых ориентиров денежной массы (уровень января-февраля - 10%);
- провести в 1993г. техническое переоснащение платежно-расчетной системы Центрального банка, реорганизовав РКЦ в автоматические клиринговые палаты, стимулируя создание коммерческих расчетных систем;
- ограничить жесткими рамками финансовую помощь предприятиям со стороны Центрального банка, не допуская их автоматического кредитования в целях урегулирования взаимных расчетов и пополнения оборотных средств;
- в целях стимулирования накопления на расчетных счетах средств предприятий в национальной валюте учитывать при определении налогооблагаемой прибыли средства на валютных счетах по текущим курсам Центрального банка;
- предложить Центральному банку раз в две недели представлять Правительству подробную информацию о своей политике и операциях.

5. Оградить российскую экономику от массового притока денежных средств из бывших союзных республик СССР, оказывающего дестабилизирующее воздействие на денежное обращение. В целях защиты российской национальной валюты:

- официально признать законным платежным средством на территории России наличные рубли, эмитированные Центральным Банком РФ в виде банковских билетов и монет, а также рублевые средства на счетах в российских коммерческих банках и других кредитных учреждениях;
- заключить со странами СНГ соглашения о платежах и об урегулировании взаимных требований и обязательств;
- до заключения двусторонних или многосторонних соглашений о порядке расчетов по взаимной торговле с бывшими союзными республиками прекратить прием платежей с рублевых счетов иностранных коммерческих банков;
- определить механизм взаимного обмена российских рублей и рублевых средств на счетах в иностранных банках;
- в течение 1993г. завершить реорганизацию системы отношений в рамках рублевой

зоны, исходя из целей защиты стабильности российского рубля;

- официально признать факт разделения безналичного денежного обращения бывших республик СССР и предложить всем независимым государствам, отказывающимся использовать на своей территории российские рубли, приступить к их замене также и в наличном денежном обращении;

- сформировать институты и юридические регламенты функционирования рынка национальных валют государств-бывших республик СССР;

- реорганизовать систему платежно-расчетных отношений с государствами СНГ, Азербайджаном, Грузией, странами Балтики на базе расчетов через корреспондентские счета коммерческих банков России, используя механизм корреспондентских счетов центральных (национальных) банков и клиринговые операции в рамках Межгосударственного банка для обслуживания централизованного товарооборота и неторговых платежей;

- приступить к официальной котировке национальных валют (включая национальные рубли) по отношению к рублю-валюте Российской Федерации;

- приступить к накоплению резервов валюты (рублей) стран СНГ как иностранной валюты;

- прекратить предоставление Центральным банком РФ кредитов государствам СНГ без специальных решений Правительственной комиссии по вопросам кредитной политики, предусматривающих обеспечение гарантии погашения кредитов со стороны государств-заемщиков (собственностью и другими активами);

- провести работу по преобразованию технических кредитов в госдолг соответствующих стран с последующей конвертацией в имущество.

II. ПРЕОДОЛЕНИЕ НАРОДНОХОЗЯЙСТВЕННЫХ ДИСПРОПОРЦИЙ И НЕЭФФЕКТИВНОЙ СТРУКТУРЫ ПРОИЗВОДСТВА

Важнейшей задачей является мобилизация финансов и их эффективное использование для структурной перестройки экономики. Для этого необходимо:

1. Поощрять сбережения населения посредством:

- установления процентных ставок по сберегательным вкладам с учетом темпов инфляции и рыночных ставок по банковским кредитам (январь 1993 г.);

- внедрения Сбербанком новых форм сбережений со льготными условиями для вкладчиков с учетом международной банковской практики (февраль - март 1993 г.);

- создания системы государственного страхования вкладов населения (апрель).

3. Не прибегая к индексации оборотных средств, осуществлять мобилизацию денежных ресурсов для кредитования экономики посредством:

- расширения сети банковских учреждений и стимулирования повышения качества их работы (в течение 1993 г.);

- принятия дополнительных мер по развитию межбанковского денежного рынка и рынка капиталов (в течение 1993 г.).

4. Определить приоритеты привлечения государственных инвестиционных кредитов международных организаций, организовать работу по конкретным проектам (потенциально более 1 триллиона рублей в 1993 г.).

5. Стимулировать структурную перестройку экономики путем:

- государственного финансирования инвестиционных программ и проектов, а не платежных проблем;

- создания за счет внутренних и внешних источников финансирования фонда кредитования мелких предпринимателей с целью увеличения производства товаров народного потребления и расширения сферы услуг (июль 1993 г.);

- создания специализированных инвестиционных и региональных институтов развития за счет внешних и внутренних источников для финансирования капиталовложений в рамках программы структурной перестройки экономики (Российский банк реконструкции и развития, Российский фонд структурной перестройки и др.);

- предоставления коммерческим банкам гарантий и рефинансирования по долгосрочным кредитам в приоритетные отрасли экономики (в течение 1993 г.);

- субсидирования за счет государственного бюджета процентных ставок по кредитам, предоставляемым коммерческими банками и специальными финансовыми институтами приоритетным отраслям народного хозяйства в рамках структурной политики (в течение 1993 г.);

- использования импортного тарифа для защиты в разумных пределах отечественных производств, имеющих возможности быть конкурентоспособными на международном рынке, социальную значимость или обеспечивающих обороноспособность страны;

- предоставления кредитов и субсидий за счет средств государственного бюджета преимущественно на развитие сельского хозяйства, производственной и социальной инфраструктуры, экспортного производства (в течение 1993 г.).

6. Принять меры по финансовому оздоровлению предприятий и борьбе с неплатежами:

- Центральному банку совместно с Министерством финансов, Госкомимуществом подготовить конкретные предложения по совершенствованию системы расчетов и урегулированию взаимных обязательств предприятий (к 5 февраля);

- обратиться в международные организации за технической помощью в области систем расчетов и реорганизации предприятий;

- оказать за счет централизованных ресурсов временную помощь ограниченному числу убыточных предприятий для их санации и реорганизации при условии жесткого контроля за целевым использованием кредитов и рядом финансовых показателей предприятий (включая зарплату), ревизии эффективности руководства;

- упорядочить систему выдачи бюджетных ассигнований для льготного кредитования отраслей (в т.ч. ускорить внедрение срочных сделок в растениеводстве, заменить механизм льготного кредитования досрочного завоза продукции на Крайний Север адресной поддержкой малоимущим слоям и предприятий системы

жизнеобеспечения этих регионов);

- ужесточить контроль за финансовой дисциплиной предприятий;
- в случае неплатежеспособности предприятия использовать для покрытия обязательств его валютные средства на счетах в банках;
- отработать в первом полугодии процедуру реорганизации, санации и прекращения деятельности предприятий (на примере 2-3 безнадежных банкротов), включая смену руководства, назначение чрезвычайных управляющих, введение режима жесткой экономии, реализацию ненужных запасов, поиск новых сфер деятельности и др.);
- продолжить работу по конверсии долгов предприятий в ценные бумаги;
- принять срочные меры по развитию вексельного обращения, оформления взаимных обязательств предприятий переводными векселями, которые можно учитывать на рынке;
- ускорить работу по внесению изменений в Закон о предприятиях и предпринимательской деятельности, имея ввиду усиление контроля за государственными предприятиями;
- срочно решить вопрос о возможности залога имущества госпредприятий за долги с последующей его реализацией.

7. Обеспечить рациональное расходование бюджетных средств на цели структурной перестройки экономики, для чего перейти от финансирования отдельных предприятий к финансированию государственных программ и строго ограничивать использование бюджетных средств для закупки машиностроительной продукции по импорту.

Меры по государственному стимулированию капиталовложений и структурной перестройке экономики должны осуществляться в строгом соответствии с установленными лимитами для бюджетного дефицита и объема кредитования.

III. ПОВЫШЕНИЕ ЭФФЕКТИВНОСТИ ВНЕШНЕЭКОНОМИЧЕСКИХ СВЯЗЕЙ И УКРЕПЛЕНИЕ ВАЛЮТНОГО ПОЛОЖЕНИЯ СТРАНЫ

В этой области предлагаются следующие меры:

1. Совершенствование государственного регулирования внешней торговли по таким направлениям как:
 - унификация внешнеторгового режима, прекращение предоставления новых и отмена необоснованных льгот для регионов, отраслей и отдельных предприятий;
 - укрепление таможенной службы, скорейшее введение таможенного контроля на границах с бывшими союзными республиками;
 - постепенная замена квотирования экспорта энергоносителей и сырья конкурсной продажей квот и затем экспортным налогом с целью ослабления стимулов к вывозу и пополнения доходов государственного бюджета;
 - распространение налога на добавленную стоимость и акцизов на импортные товары для создания равных условий для конкуренции на внутреннем рынке и увеличения бюджетных поступлений;

- поэтапное сокращение централизованного экспорта и импорта, создание конкурсного механизма распределения заказов на поставки товаров в счет государственных нужд для целей экспорта;

- создание специализированного учреждения финансирования экспорта и гарантирования экспортных кредитов для стимулирования экспорта технического содействия, отечественного оборудования и других готовых изделий (в том числе создание Экспортно-импортного банка);

- завершение формирования торгового режима с государствами дальнего и ближнего зарубежья;

- ужесточение контроля за экспортом и валютными поступлениями, распространение процедур регистрации экспортеров стратегически важных сырьевых товаров и других форм экспортного и валютного контроля на вывоз товаров в страны ближнего зарубежья;

- разработка Федеральной программы развития инфраструктуры внешнеэкономических связей России.

2. Стимулирование процесса формирования национального валютного рынка как средства эффективного распределения валютных ресурсов посредством:

- существенного расширения круга участников официального валютного рынка путем предоставления лицензий на проведение операций с иностранной валютой частным обменным конторам;

- развития межбанковского валютного рынка, в том числе срочного;

- обеспечения доступа к валютному рынку нерезидентов с целью увеличения предложения иностранной валюты;

- снятия ограничений на рублевые счета для нерезидентов;

- стимулирования конкуренции между участниками валютного рынка с целью устранения его фрагментации и формирования единого уровня валютного курса на всей территории страны;

- устранения барьеров между наличным и безналичным рынками иностранной валюты.

3. Обеспечение более полной мобилизации валютных ресурсов внутри страны посредством:

- сохранения государственной монополии на операции с драгоценными металлами и камнями;

- устранения ограничений на открытие частным лицам банковских вкладов в иностранной валюте и использование средств на валютных счетах для платежей, переводов и вывоза за границу;

- предоставления государственных гарантий частным вкладчикам, защищающих их от конфискации, блокирования и принудительного обмена валютных средств на рубли;

- повышения процентных ставок по валютным вкладам, как минимум, до уровня соответствующих ставок международного денежного рынка;

- ограниченного допуска иностранных банков на внутренний рынок (высокая стоимость лицензии, высокий минимальный капитал, требование реинвестирования в

России мобилизованных валютных ресурсов и др.);

- расширения возможностей для инвестирования валютных средств внутри страны путем предложения новых видов счетов, ценных бумаг и других финансовых инструментов.

4. Усиление валютного контроля посредством:

- объявления амнистии для предприятий и организаций, в случае репатриации ими в трехмесячный срок незаконно оставленной за границей экспортной выручки или незаконно переведенной из России за границу иностранной валюты, при одновременном ужесточении санкций против злостных нарушителей вплоть до полной конфискации валютных средств и сурового уголовного наказания руководителей;

- постепенного смягчения ограничений по текущим валютным операциям для резидентов (физических и юридических лиц России) при одновременном усилении контроля за движением капиталов с целью предотвращения незаконного вывоза капиталов за границу;

- расширения сотрудничества с правоохранительными органами и органами валютного контроля иностранных государств с целью идентификации незаконно вывезенного из России капитала и судебного преследования нарушителей;

- обеспечения материальными и финансовыми ресурсами, техникой и кадрами Инспекции валютного и экспортного контроля, придав ей в оперативное подчинение соответствующих подразделов ряда ведомств;

- освещения в средствах массовой информации результатов проведенных в этой области мероприятий.

5. На основе реально складывающихся на внутреннем валютном рынке пропорций обмена применять единый курс рубля к иностранным валютам по всем международным операциям в качестве единого критерия эффективности внешнеэкономической деятельности. Для эффективного использования валютного курса как инструмента регулирования внешнеэкономической деятельности необходимо:

- переходить от скрытого к явному (в случае необходимости) дотированию потребителей импортных товаров, последовательно сокращая такие дотации;

- жестко проводить линию на стабилизацию и укрепление валютного курса рубля с помощью мер экономической политики, регулярных обоснованных интервенций Центрального банка на внутреннем валютном рынке;

- активно использовать для стабилизации рубля внешние заимствования, приступить к переговорам с МВФ о досрочном предоставлении запланированных на эти цели средств в размере 6 млрд. долл.;

- принять меры по борьбе с "долларизацией" экономики, в частности обеспечить безусловный прием российской национальной валюты в качестве единственного законного платежного средства во всех предприятиях розничной торговли, ресторанах, гостиницах и других заведениях с пересчетом, при необходимости, цен иностранных товаров и услуг в рубли по единому валютному курсу;

- распространение на валютные счета резидентов режима, применяемого к рублевым в части финансовых обязательств предприятий и учреждений (использование валютных средств для погашения их задолженности перед бюджетом и поставщиками).

6. Заключение соглашений с Парижским клубом и представителями банковских кредиторов об урегулировании внешней задолженности России, предусматривающих снижение суммы ежегодных платежей по обслуживанию долга до приемлемых для нас размеров.

Ускорить работу по урегулированию внутреннего валютного долга.

7. Резкое сокращение прямой и скрытой помощи иностранным государствам по следующим направлениям:

- прекращение предоставления любых новых кредитов развивающимся странам, не выполняющим своих долговых обязательств перед Россией или не способных своевременно погашать внешние займы;
- установление жесткого контроля со стороны Правительственной комиссии по вопросам кредитной политики за кредитованием бывших союзных республик;
- переход на расчеты со всеми иностранными государствами на базе мировых цен.

8. Обеспечение притока финансовых ресурсов из-за границы, необходимых для развития экономики и решения социальных проблем. Энергичное проведение политики реформ и стабилизация финансово-экономического положения в стране позволит привлечь крупные валютные средства из следующих источников:

- займы МВФ, МБРР и других международных финансовых организаций;
- финансовые и экспортные кредиты развитых стран на двусторонней основе;
- прямые иностранные инвестиции;
- безвозмездная помощь на благотворительные цели.

Правительственная политика в этой области должна обеспечить:

- выработку четкой стратегии внешних заимствований и инвестиционного сотрудничества;
- создание правовых, институциональных и организационно-технических предпосылок для притока иностранного капитала;
- эффективное использование внешних ресурсов для решения народнохозяйственных и социальных задач;
- своевременное выполнение обязательств по обслуживанию внешнего долга.

IV. Защита единого экономического пространства России

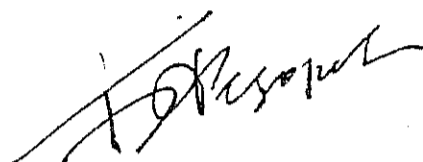
В целях защиты единого экономического пространства:

- провести ревизию нарушений законодательства в плане выдачи незаконных льгот республикам и территориям, принять меры к унификации экономических отношений;
- применять жесткие экономические санкции к республикам и территориям, не перечисляющим налоги и не выполняющим другие обязательства перед федеральными

органами, ограничивающим передвижение товаров и грузов;

- просить Центральный банк лишать лицензий банки, которые задерживают перечисление налогов в установленном порядке.

19 января 1993 года



В подготовке приняли участие:

Б.Федоров, А.Чубайс, А.Шохин, С.Глазьев, А.Вавилов, С.Дубинин
Рабочий центр (Илларионов), группа Е.Ясина (Сабуров, Алексашенко, Уринсон,
Вьюгин и др.)
отдельные российские (Думнов, Ершов, Хиллов, Кагаловский, Можин) и иностранные
специалисты