

Архив № 35, г. 55-1-1, к. 248-257 Б.А.

7129 (1)

29.05.1993г.

Президенту Российской Федерации  
Б. Н. ЕЛЬЦИНУ

Председателю Совета Министров -  
Правительства Российской Федерации  
В.С.ЧЕРНОМЫРДИНУ

Финансовые проблемы 1993 года

Стабилизация финансового положения России является ключевой задачей Правительства. Ее решение потребует безотлагательных действий, направленных на преодоление негативных процессов в социально-экономической жизни страны, провоцирующих финансовый хаос и инфляцию.

Проведение финансовой стабилизации в настоящее время проходит в сложных условиях. Итоги референдума 25 апреля продемонстрировали поддержку населением курса реформ. Однако подготовка к референдуму показала, что все политические силы прибегают в предвыборной борьбе к популистским мерам, ведущим к неконтрольной растрате бюджетных ресурсов и кредитов Банка России.

Предвыборная кампания в 1993 г. может стать непрерывной. В этих условиях требования к Минфину и Банку России увеличить бюджетные ассигнования, снизить налоги и выдать льготные кредиты будут нарастать.

Необходимо добиться согласия высших органов государственной власти в том, что политика финансовой стабилизации не может быть заложницей предвыборной борьбы.

Центральной проблемой финансовой стабилизации является сокращение бюджетного дефицита. При пересчете консолидированного бюджета 1993 г. с учетом прогноза роста цен получена оценка в 15% ВВП. Это нетерпимо высокий, опасный уровень. При этом дефицит федерального бюджета еще выше, так как многие бюджеты территорий, получая дотации из центра, в итоге имеют превышение доходов над расходами.

Единственным источником покрытия дефицита в ближайшее время неизбежно останутся кредиты Банка России. Размещение ценных бумаг даст лишь незначительные средства. Кредиты Банка России Правительству могут быть только под низкие проценты (около 10% годовых), так как необходимо уменьшить кредитную эмиссию.

Наша цель - и в I кв. и во II кв. удержать дефицит на уровне 1.3 трлн.руб. (в I кв. кассовая сумма дефицита составила 1.7 трлн.руб. в связи с задержкой перечисления доходов в сумме около 400 млрд.руб.), что даст мощный стабилизирующий эффект. В апреле-июне обеспеченность бюджетных расходов не превышает 60%.

Однако текущее регулирование расходов республиканского бюджета - частичное решение. Главное - предотвратить дальнейшее неконтролируемое их увеличение.

Верховный Совет Российской Федерации принял решение об увеличении минимальной пенсии в 1.9 раза с 1 мая 1993 г. Это соответствует ранее принятому в законе принципу индексации. Минимум превысит 8120 руб. в месяц. В III кв. 1993 г. предстоит новое повышение минимума пенсии, видимо, в 1.5 - 2 раза. Он составит в августе 1993 г. около 15 тыс.рублей.

Неизбежно предстоит повышать минимум зарплаты. Сегодня она составляет 4275 руб. в месяц. Однако принятые решения об увеличении зарплаты в бюджетной сфере с 1 апреля в 2 раза республиканский бюджет не в состоянии обеспечить без колоссального увеличения дефицита.

Только по Минобороны и другим "силовым" структурам на повышение денежного довольствия военнослужащим потребуется около 1.4 трлн.руб. в 1993 г. Введение Закона РФ "О статусе военнослужащих", который принят Верховным Советом несмотря на неоднократные возражения Минфина и Правительства, потребует в текущем году более 2 трлн.руб., причем ряд статей его не вызывались необходимостью, а расходы по таким статьям, как денежная компенсация за наем жилых помещений и обязательное государственное страхование имущества военнослужащих являются нерегулируемыми, что приведет к увеличению расходов по этому Закону.

Наши расходы в результате недавно принятых решений возрастают с апреля на 800 млрд.руб. в месяц, что означает финансовую катастрофу. Мы не можем приступить к выполнению этих решений ранее июня, а введение в действие ряда статей Закона РФ "О статусе военнослужащих" следовало бы приостановить. Механизм долговременного закрепления инфляционной спирали "доходы-затраты-цены" включается на полную мощность. Пресловутая инфляция издержек становится реальностью.

Минфин России предлагает уже в мае сг. объявить мораторий на следующие шесть месяцев на пересмотр минимума пенсии и зарплаты и их индексацию.

При пересчете бюджета 1993 г. необходимо провести сокращение (секвестр) всех статей бюджетных ассигнований республиканского бюджета минимум на 20 процентов.

Актуальной задачей является также изменение структуры бюджетных расходов. Предлагается поэтапно преодолевать дотационный характер бюджетных расходов.

Дотации в республиканском бюджете являются основной формой распределения средств. Они осуществляются в различных формах:

- в качестве возмещения разницы в ценах (в чистом виде дотаций) они направляются в угледобывающую промышленность и сельское хозяйство;
- в виде дотаций нецелевого характера и целевых субвенций средства передаются в бюджеты республик в составе Российской Федерации и бюджеты территорий;
- ряд отраслей и отдельных предприятий получает дотации в форме льготных курсов СКВ по централизованному импорту;
- дотации предоставляются в форме возмещения части ставки льготного кредита за счет бюджета;
- налоговые скидки и налоговый кредит (отсрочка налогов) широко раздаются как решениями Верховного Совета, так и Правительства Российской Федерации.

Сокращение всех форм дотаций совершенно необходимо. Для этого потребуются введение специальных налогов на поддержание сельского хозяйства и угольной промышленности при фиксации уровня дотаций и одновременном существенном повышении цен на уголь, газ и зерно. Льготные валютные курсы должны быть постепенно отменены.

Льготные кредиты следует сохранить только в качестве меры сглаживания сезонности - для финансирования поставок в районы с ограниченным сроком завоза (Крайний Север) или для авансовых платежей за поставки в государственные ресурсы сельскохозяйственной продукции, в том числе зерна будущего урожая.

В сложившихся условиях перед лицом угрожающего роста дефицита бюджета снижение налогов невозможно. Жалобы на налоговый пресс не вполне оправданны. В целом налоги и обязательные сборы составляют в 1993 г. 31.1% ВВП. Однако реальный сбор их ниже, поскольку происходит массовое сокрытие доходов от налогообложения.

Правительство не может идти навстречу требованиям предоставления налоговых льгот или отказаться от авансового метода взимания налогов.

Ряд республик в составе Российской Федерации, такие как Башкортостан, Татарстан, Чечня в явочном порядке ввели одноканальную систему сбора и перечисления налогов.

Такая практика одностороннего перераспределения бюджетных полномочий ведет к сокращению доходной базы республиканского бюджета и увеличению дефицита. Недопустимо юридическое закрепление за республиками и административно-территориальными образованиями подобного права в рамках какого-либо соглашения или дополнения к Федеративному договору. В самом договоре финансовая политика отнесена к сфере совместного ведения республиканского центра и республик. Любое признание правомерности одноканальной системы приведет к аналогичным требованиям со стороны областей.

На сегодня не выработано ясных критериев распределения доходов и расходов между бюджетами различных уровней. Нет и ясной политики санкций к тем, кто не платит налоги. Необходимо в процессе подготовки бюджета 1994 г. предложить новые решения в данной области, исключающие дальнейшие односторонние действия.

Стратегический курс Российской Федерации на создание экономического союза рядом государств - бывших республик Союза ССР требует вместе с тем твердости в отстаивании интересов России.

В настоящее время рассматривается вариант такого союза в составе Россия-Беларусь-Казахстан или даже в более широком составе.

Однако отказ от суверенных прав в этих областях (без чего экономический союз невозможен) сегодня маловероятен. Чем шире круг потенциальных участников, тем сложнее добиться работоспособного механизма интеграции. Существует и опасность использования самих обсуждений будущего союза для получения чисто конъюнктурных экономических и финансовых привилегий. Уже начало переговоров об экономическом союзе привело к отказу Беларуси и Казахстана от признания и цивилизованного оформления своей задолженности перед Россией за минувший 1992 г.

Необходимо введение жесткого общего лимита предоставления кредитов странам СНГ. Соответствующие предложения уже внесены Министерством финансов Российской Федерации на рассмотрение Правительства Российской Федерации (800 млрд.руб. на II полугодие).

Принятие двух Указов, направленных на фиксирование цен на бензин, дизельное топливо, топливо бытовое печное на уровне цены 1 марта с.г. ведет, во-первых, к необходимости выплаты бюджетных компенсаций нефтесбытовым организациям и нефтеперерабатывающим заводам в объеме не менее 100 млрд.руб. в месяц; во-вторых, фиксированная цена на бензин и дизельное топливо ведет к их исчезновению из продажи. В разгар сева и уборочных работ село может не получить топливо или получить его по высокой цене. В связи с этим целесообразно вернуться к рассмотрению вопроса об ограничении срока их действия.

Министерство финансов Российской Федерации считает необходимой, не позднее 1 июня с.г., дальнейшую либерализацию цен на газ и уголь. Она может быть поэтапной, в течение примерно полугода должно происходить плановое ежемесячное повышение цены на данные энергоносители при отпуске цен на отдельные сорта углей. Недопустимы шоковые встряски, когда цены фиксируются на несколько месяцев, а затем повышаются многократно и скачкообразно.

Усилия Правительства в области денежно-кредитной политики в первые месяцы текущего года были направлены на постепенное ограничение объемов централизованного кредитования, осуществляемого Банком России. Была достигнута определенная координация действий Правительства и Банка России в рамках Правительственной комиссии по кредитной политике:

- был проведен сводный анализ всех потоков кредитных ресурсов;
- установлен предел кредитной эмиссии и увеличения накопленного долга по централизованным кредитным ресурсам на II квартал в размере 30% от уровня предшествующего квартала (около 3 трлн.руб.);
- установлены жесткие лимиты предоставления кредитов государствам СНГ;
- повышена официальная учетная ставка Банка России до уровня 100% годовых, а также депозитные ставки с Сбербанке.

В целях финансирования дефицита федерального бюджета с 18 мая т.г. Минфин приступает к торговле краткосрочными государственными бумагами, объем продажи которых к концу года составит около 1 трлн.руб.

Однако предпринятых мер явно недостаточно, Банк России считает ограничение кредитов чрезмерно жестким и временным. Принятие планируемого решения Верховным Советом Российской Федерации по основным направлениям кредитно-денежной политики может быть расценено, как санкция на проведение совершенно самостоятельной кредитной политики, противоположной приоритетам экономического курса Правительства. Необходимы меры по усилению взаимодействия Правительства и Центрального банка.

Конкретные предложения можно суммировать следующим образом:

1. Мараторий на новые расходы;
2. Отсрочка выполнения ряда решений;
3. Сокращение неэффективных дотаций и необоснованных льгот;
4. Отказ от идеи снижения налогов;
5. Отказ от идей одноканальной бюджетной системы с одновременной подготовкой бюджетно-налоговой реформы;

6. Ограничение кредитования стран СНГ с одновременным началом переговоров о принципах подлинной экономической интеграции.

7. Либерализация цен на газ и уголь;

8. Дальнейшее повышение процентных ставок.

Прошу рассмотреть вносимые предложения. В случае принципиального согласия, будут внесены проекты конкретных документов.



Б.Федоров

## З А М Е Ч А Н И Я

на предложения Министерства финансов РФ  
по вопросам сокращения бюджетного дефицита и  
стабилизации финансового положения России

Центральный банк рассмотрел записку Министерства финансов Российской Федерации о финансовых проблемах страны на 1993 г. и по существу данного документа считает необходимым высказать следующее.

В представленном материале могут быть выделены два относительно самостоятельных направления: оценка сложившегося состояния финансовой системы и меры по устранению (или по крайней мере смягчению) наблюдающихся негативных тенденций в этой области экономики.

Центральный банк разделяет мнение Министерства финансов о том, что дефицит государственного бюджета в размере 15% от ВВП, рассчитанный по консолидированному бюджету на 1993 г., следует рассматривать как опасный уровень. Однако сохраняющаяся в стране финансовая нестабильность провоцируется не только размерами бюджетного дефицита, но и сохранением практики субсидирования кредитов, а также предоставлением кредитов Правительству под символические 10% годовых.

В целом следует согласиться с точкой зрения Минфина РФ, что реализация принятых недавно популистских решений о повышении минимальных размеров пенсий, минимума заработной платы, а также введение Закона РФ "О статусе военнослужащих" могут привести к резкому ухудшению финансовой ситуации. Эти меры действительно еще больше закрепят инфляционные процессы как в сфере производства (инфляция издержек), так и в потребительском секторе.

В то же время представляется весьма спорным предложение о 6-месячном моратории на пересмотр минимума пенсий и заработной

платы, поскольку в условиях продолжающегося роста цен такая мера может вызвать обострение социальной напряженности. Чтобы избежать нежелательного развития событий в этой области, целесообразно сохранить принцип индексации пенсий и зарплаты в определенной пропорции от темпов инфляции.

ЦБР поддерживает Минфин в связи с предложением о пересчете бюджета на 1993 г. с целью сокращения бюджетных ассигнований на 20 процентов.

С другой стороны, вряд ли можно безоговорочно согласиться с тем, что в настоящее время снижение налогов невозможно по причине массового сокрытия доходов от налогообложения. Здесь необходим дифференцированный подход к установлению налогов в зависимости от видов деятельности, а также разработка эффективной системы контроля за доходами предприятий и отдельных граждан.

В документе справедливо отмечается, что важной причиной наблюдаемых в финансовой системе страны негативных процессов является отсутствие четких критериев распределения доходов и расходов между бюджетами различных уровней. В связи с этим следует поддержать предложение об отказе от идей одноканальной бюджетной системы с одновременной подготовкой бюджетно-налоговой реформы.

Вместе с тем безотлагательного решения требуют вопросы, связанные с более цивилизованным оформлением предоставляемых странам СНГ кредитов. Они должны отражаться в государственном бюджете как отдельные расходы Правительства в рамках специальных программ.

Одно из предложений Минфина сводится к скорейшему освобождению цен на газ и уголь. С таким решением Центральный

банк не может согласиться.

Производство газа относится к категории отраслей с так называемой естественной монополией. Как известно, во всех странах с развитой рыночной экономикой ценообразование на продукцию подобного рода производств находится под весьма жестким контролем со стороны государства. В этой связи представляется, что для России в данном вопросе вряд ли целесообразно делать исключение.

Либерализация цен на нефть в соответствии с президентским Указом и возможное повышение стоимости газа с 1 июля с.г. (экспертно - двухкратное с последующим относительно равномерным ростом на 8-10%) приведут, согласно экспертным оценкам, к дополнительному росту ежемесячного сводного индекса оптовых цен на 7-8 пунктов. Примерно в таком же соотношении следует ожидать и повышение индекса потребительских цен.

Либерализация цен на уголь потребует дотаций из госбюджета оценочно в размере 3 трлн. рублей, что в совокупности с другими уже принятыми решениями (индексация пенсий, заработной платы, социальная поддержка военнослужащих и др.) подведет финансовую систему страны к критической черте. Если же не дотировать отрасли, потребляющие уголь в качестве топлива, то эти отрасли могут оказаться на грани банкротства. Одновременно прибыль угледобывающих предприятий резко сократится, что вновь приведет к необходимости пересмотра цен на их продукцию. Возникнет, следовательно, порочный круг, который может привести к резкому обострению кризиса в экономике России в целом.

Таковы наиболее вероятные последствия реализации предложений Минфина по либерализации цен на газ и уголь. В связи с этим данная проблема требует более детальной проработки и взвешенных

решений.

В заключение обращает на себя внимание данная на стр.5 документа негативная оценка позиции Центрального банка в отношении денежно-кредитной политики, а также высказывание, что эта политика противоположна приоритетам экономического курса Правительства.

Указанные утверждения беспочвенны, а продолжение подобного рода полемики ставит под сомнение возможность продуктивного сотрудничества Минфина и Центробанка в поиске мер по преодолению кризиса российской экономики.

Зам.начальника отдела конъюнктурных исследований Департамента исследований, информации и статистики

М. Ш. Марьясин