

1998

✓ проект

АНТИКРИЗИСНАЯ ПРОГРАМА ДЕЙСТВИЙ

Нынешний острейший политический и экономический кризис в России связан с многолетней пробуксовкой и непоследовательностью реформ, с задержкой преобразований, необходимых для нормального функционирования рыночной экономики, отсутствием политической воли для противостояния частным корыстным интересам и воровству, для наведения порядка в государственных финансах, приведения расходных обязательств государства в соответствие с его финансовыми возможностями.

В России структурные и социальные деформации глубже, чем в других странах переходной экономики. Острейшее противоречие поэтому состоит в том, что требуются особенно решительные и быстрые преобразования, которые сводят к минимуму издержки для граждан, но в каждый конкретный момент это создает высокое социальное напряжение, усиленное сопротивление тех, чьи интересы расходятся с интересами общества.

Сегодня мы платим за то, что на протяжении последних лет отдавалось предпочтение решению текущих задач в ущерб стратегическим, скорейший выход на траекторию нормального развития приносился в жертву снятию напряжения в каждый данный момент.

Деловые и политические элиты страны не смогли консолидироваться вокруг реформ, направленных на отстаивание российских национальных интересов. В свою очередь реформаторы не смогли стать политическими лидерами общества, обеспечить массовую социальную поддержку преобразований.

Власть непрерывно уступала давлению лоббистов. Раздача денег постоянно воспроизводила огромный бюджетный дефицит, финансировавшийся за счет наращивания государственного долга. Парламентское большинство в противостоянии исполнительной власти провоцировало финансовую дестабилизацию, а следом и дестабилизацию политическую. Проводившаяся в этих условиях слабая бюджетная политика резко контрастировала с жесткой денежной политикой. Разнонаправленность их тенденций сделала неустойчивыми финансовые рынки и тесно связанную с ними банковскую систему. Государственная финансовая система попала в

опасную зависимость от государственного долга, нараставшего вследствие бюджетной несостоятельности властей.

На этом фоне серия политических и экономических ошибок государственной властей и ведущих банковских институтов страны в течение последнего года привели к обострению финансово-экономического кризиса и сделали неизбежными девальвацию национальной валюты и невозможность полного исполнения государством своих долговых обязательств.

В результате политико-экономическая ситуация ближайших полутора лет (до очередных президентских и парламентских выборов) будет определяться последствиями кризиса. По предварительным расчетам в 1998 году спад ВВП составит 6 - 6,5 %. В 1999 году он может составить от 4 - 5 %, если удастся не допустить раскручивания гиперинфляции, до 12 - 13 % в случае гиперинфляции. Началось и будет продолжаться резкое снижение реального потребления населения (по меньшей мере на 5- 6 %). После нескольких лет относительной стабильности инфляция в августе составила 15 %, в сентябре - около 50 % (самый высокий уровень после января 1992 г.). Прогноз инфляции (по индексу потребительских цен) до конца 1998 г. - 250 -300 %, если не будет осуществляться массированная кредитная эмиссия, и 450 - 500 %, если эмиссия осуществляться будет. С сентября начался и быстрый рост индекса цен предприятий. Прогноз валютного курса рубля на конец года - 17 - 20 рублей за доллар без массированной эмиссии, 35 - 40 - в эмиссионных условиях. Увеличивается скорость обращения денег, дополнительно обостряя инфляционную ситуацию.

Обострилась проблема обслуживания внешнего долга, страна на грани срыва выполнения суверенных обязательств. Международные финансовые организации не доверяют нынешнему правительству и, очевидно, не будут предоставлять необходимую финансовую поддержку.

Девальвация и инфляция обесценивают текущие доходы населения. Одновременно начался резкий рост безработицы. Пока он больше всего затронул сектор услуг (банковских, торговых, рекламных и др.), но вслед за нарастанием производственного спада будет охватывать промышленность и строительство. Чрезвычайно сильно страдают бедные, в потребительской корзине которых выше доля продовольствия, дорожающего самыми высокими

темпами, и средний класс, потерявший значительную долю рублевых сбережений и наиболее затронутой новой волной безработицы.

Существенно снизилась норма сбережения, а в составе сбережений сократилась доля организованных сбережений, составляющих основу инвестиций и возросла доля неорганизованных сбережений, вложений в твердую валюту и наличные деньги. Организованные сбережения в рублевых банковских депозитах уже обесценились в 2,5 раза и продолжают обесцениваться. Для значительных категорий населения, прежде всего для среднего класса реальностью становится отрицательная норма сбережений, то есть их фактическое проедание. Именно предъявляемый таким образом спрос и делает спад относительно плавным в непессимистическом сценарии.

В результате девальвации произошло обвальное сокращение импорта, особенно потребительского (более чем двукратное по организованной торговле и в 4-5 раз по челночной). Дальнейшее сокращение импорта связано также с трудностями его кредитования в условиях банковского кризиса. Ожидаемого же адекватными девальвации адекватного роста экспорта (в реальном исчислении) не происходит, что связано с ограничениями по физическому объему вывоза минерально-сырьевой составляющей, а также с проблемами платежеспособности партнеров по военно-техническому сотрудничеству.

Происходит свертывание инвестиционной активности во всех формах. Это касается и производственных, и непроизводственных капиталовложений. Вероятным является полное ее прекращение по некоторым направлениям (жилищное и офисное строительство в крупных городах).

В сложившейся острейшей за всю новейшую историю России ситуации никто - ни правительство, ни президент, ни парламент, ни региональные власти, ни деловые круги - не предлагают обществу сколь-нибудь продуманной, последовательной и решительной программы мер выхода из кризиса. Между тем такие меры существуют.

1. Первым приоритетом является восстановление доверия к национальной валюте и финансовая стабилизация. Эмиссия категорически неприемлема для решения стоящих перед страной проблем. Отказ от эмиссии позволит:

не допустить скатывания к гиперинфляции, добиться начиная с октября снижения индекса потребительских цен, с ноября - снижения индекса цен предприятий, а с января - вернуться к экономически и социально приемлемому уровню в 2-3 % инфляции в месяц,

снизить инфляционные ожидания и соответственно спекулятивные настроения участников рынка, направить их активность в реальный сектор,

восстановить спрос населения, банков и предприятий на рубли и соответственно стимулировать предложение валюты на валютном рынке, что будет способствовать росту золото-валютных резервов Центробанка без введения обязательной продажи выручки экспортеров (которая провоцирует появление липовых контрактов, "черного" рынка и уклонение от налогообложения), одновременно увеличивая денежную базу и денежную массу, что позволит урегулировать проблему расчетов и платежей без угрозы увеличения инфляции,

в близкой перспективе существенно снизить ставку рефинансирования, что позволит банкам возобновить кредитование оборотных средств предприятий.

Сейчас у нас есть уникальный шанс выйти из кризиса с большим уровнем спроса на деньги и монетизации экономики и меньшим уровнем неплатежей и бартера, чем в докризисный период. Этому будет способствовать единство денежной и бюджетной политики, более здоровая финансовая основа расчетов и платежей.

2. Необходимо оперативно разработать и принять реальный бюджет на 1999 год. Хорошую основу для этого создает реализация программы, разработанной в июле предыдущим правительством, предполагающей набор мер по сокращению расходных обязательств бюджета, консолидации в бюджет внебюджетных фондов, перераспределению доходных источников между бюджетами разных уровней и обеспечению профицита первичного бюджета.

С учетом обострения кризиса в нее необходимо внести коррективы, направленные на дополнительное повышение жесткости

бюджетной политики. Поскольку эмиссионный доход и государственные заимствования как источник покрытия бюджетных потребностей будут закрыты, все бюджетные обязательства придется сократить до такого уровня, который будет покрываться налоговыми доходами.

Следует немедленно консолидировать в бюджет все внебюджетные фонды, включая и пенсионный фонд, ликвидировать большую часть целевых бюджетных фондов, заморозить большую часть целевых программ, сократить не менее чем вдвое относительно имеющихся проектировок бюджетные расходы на управление, международную деятельность, пополнение резервов и дотации, сократить в 2-3 раза число регионов, получающих поддержку из федерального бюджета, сосредоточив ее только на наиболее кризисных. В 1999 году необходимо не только обеспечить профицит первичного бюджета, но и выйти на общую бюджетную бездефицитность с тем, чтобы с 2000 года начать сокращать государственный долг, зависимость от которого провоцирует финансовые кризисы. До конца 1998 г. необходимо полностью завершить переход на казначейское исполнение бюджета.

Программу приватизации необходимо дополнить продажей не менее 50% недвижимости, находящейся в ведении федеральных и региональных органов управления, включая управление делами президента.

3. На базе реалистичных ориентиров денежной программы и бюджета необходимо возобновить сотрудничество с МВФ и МБРР с целью не только получить в ближайшие дни согласованные ранее кредиты, но и ускорить получение помощи, намеченной на 1999 г., а также договориться о дополнительной финансовой поддержке, используя ее, в частности, на выкуп весьма подешевевших ныне евробондов и ОВВЗ, создание гарантийного фонда банковских вкладов физических лиц, пополнение золотовалютных резервов Центробанка.

При поддержке МВФ и правительств стран «семерки» провести переговоры с международным банковским сообществом о дополнительной реструктуризации внешнего долга (особенно в части платежей 1998-99 гг.), чтобы избежать дефолта.

4. Необходимо зафиксировать курс рубля по отношению к доллару на уровне, позволяющем в полном объеме покрыть денежную базу золотовалютными резервами Центрального Банка, сохранив возможности использования кредитов МВФ для выплат по внешнему долгу и стабилизации положения в банковском секторе. Сегодня это означало бы фиксацию курса на уровне 16 -18 рублей за доллар.

Это позволит восстановить нормальное контрактное взаимодействие не только внешней, но и внутренней торговли, послужит стабилизации денежного обращения, даст необходимый для преодоления инфляции «номинальный якорь». Через несколько месяцев, после достижения действительной финансовой стабилизации и преодоления новой волны производственного спада можно было бы рассмотреть вопрос о возвращении к плавающему курсу рубля.

5. Инфляционная волна, связанная с девальвацией рубля, удорожанием импортных товаров и падением спроса населения на рубли, даже при самых энергичных мерах по финансовой стабилизации продлится не менее 2-3 месяцев. Это автоматически увеличивает налогооблагаемую базу. Одновременно снижение курса рубля вызвало рост рублевого эквивалента выручки экспортеров. По предварительным расчетам вследствие этого можно дополнительно мобилизовать в федеральный бюджет в четвертом квартале около 60 миллиардов рублей (увеличив его доходы почти вдвое относительно июльской оценки ожидаемого исполнения и в полтора раза относительно показателей Закона о бюджете). Существенно, хотя и в меньшей пропорции, возрастут и доходы бюджетов иных уровней. Вследствие реструктуризации ГКО почти на 80 миллиардов рублей

пределах реальных возможностей бюджета - компенсации потерь населения от всплеска инфляции через ограниченную индексацию фиксированных доходов малоимущих либо введение единой компенсационной надбавки к пенсиям, пособиям, стипендиям, зарплатам бюджетников.

6. Необходимо отказаться от нынешней и ввести в действие новую схему реструктурирования задолженности по ГКО. Эта схема должна быть ориентирована на поддержание ликвидности в отечественной банковской системе, а также предоставлять нерезидентам гарантии эквивалента их вложений. Инвесторам ГКО должна быть предложена альтернатива:

а) выплата 20 % номинала ценной бумаги на момент погашения с последующим погашением оставшейся основной суммы долга равными долями в течении 4 лет с выплатой процентов по понижающейся ставке - 30 % годовых в первый год, 25 % - во второй, 20 % - в третий и 15% - в четвертый.

б) конверсия ГКО в валютнономинированные бумаги со сроком погашения основного долга 5 - 7 лет и процентной ставкой около 6 % годовых.

Возможна льготная схема для страховых и пенсионных фондов, например, выплата 50 % номинала на момент погашения.

Пакет ГКО, принадлежащий Центробанку, должен быть реструктурирован по отдельной схеме.

После проведения конверсии необходимо разрешить рыночные операции с новыми бумагами. Следует предложить рынку и валютнономинированные «короткие» (с длительностью обращения 2-3 недели) бумаги. Затем целесообразно организовать выпуск долгосрочных валютнономинированных бумаг под гарантии международного финансового сообщества (по образцу "брэйдбондз", выпущенных для урегулирования проблем долга ряда латиноамериканских стран в 80-е годы) с исключительным

долгосрочных валютнономинированных бумаг под гарантии международного финансового сообщества (по образцу "брэйдбондз", выпущенных для урегулирования проблем долга ряда латиноамериканских стран в 80-е годы) с исключительным направлением привлеченных средств на обслуживание государственного долга и пополнение золотовалютных резервов

7. Следует отказаться от моратория на выполнение российскими банками своих обязательств перед зарубежными кредиторами, искусственно выравнивающих состоятельные и проблемные банки. Эти ограничения должны вводиться инициативно только для кризисных банков, не способных выполнить свои обязательства, и не распространяться на те банки, которые могут и хотят выполнять свои обязательства. Это позволит частично восстановить доверие международного банковского сообщества к российским банкам и возобновить кредитование внешней торговли и банковского дела.

8. Важнейшая задача - стабилизация положения в банковском секторе и защита сбережений граждан. Необходимо либерализовать доступ на российский банковский рынок крупнейших международных финансовых институтов, сняв ограничения по видам банковских услуг (прежде всего работе с физическими лицами) и величине банковских активов, привлечь их к оздоровлению российских банков, имеющих обязательства перед населением. Возможно использование схемы «национализация - последующая приватизация», приводящей к продаже стратегическим иностранным инвесторам контрольных пакетов проблемных российских банков за символическую сумму (1 доллар) при условии принятии обязательств по гарантиям вкладов населения. Параллельно следовало бы открыть для нерезидентов рынок страховых услуг и услуг негосударственных пенсионных фондов.

На основе анализа банковских балансов и принятия объективных и прозрачных критериев состоятельности должна быть проведена

реструктуризация банковского сектора: ликвидация финансово несостоятельных банков, концентрация банковского капитала, национализация системообразующих проблемных банков с последующей реприватизацией, рекапитализация наиболее перспективных банков при ужесточении надзора ЦБР за их деятельностью, общее повышение прозрачности деятельности банков, включая и ЦБР и Сбербанк. Следует незамедлительно ввести механизм государственных гарантий банковских вкладов граждан (при лимите в 5 тысяч долларов) за счет дополнительного обязательного резервирования и кредитов международных финансовых организаций.

Стабилизация национальной валюты, отказ от эмиссионных планов и открытие банковского рынка для международной конкуренции позволят сбить панику и остановить изъятие вкладов гражданами.

9. Необходимо немедленно запретить все субфедеральные внешние заимствования и гарантии и существенно ограничить внутренние заимствования. Эту меру можно будет отменять по мере достижения соответствующими бюджетами международно апробированных параметров. Следует создать единую общегосударственную систему мониторинга и управления государственным долгом, включая внешние заимствования субъектов федерации, предприятий и банков.

10. Необходимо безотлагательно осуществить реформирование системы социальной поддержки, основанное на строгой адресности всех социальных пособий, их концентрации только на малоимущих при заявительном принципе и повсеместных процедурах проверки нуждаемости, распространении индексации исключительно на фиксированные доходы малоимущих.

Одновременно следует срочно ввести в действие основы трудового законодательства, подготовленные по поручению правительства еще в 1997 году. Без этого нельзя защитить права

работающих в условиях коммерческого найма. Особенно это важно в условиях резко ускорившегося сокращения занятости.

11. В увязке с бюджетным планированием необходимо осуществить налоговую реформу (гораздо более радикальную, чем предусматривается налоговым кодексом) или по крайней мере ее первый этап, включающий самые безотлагательные направления:

упрощение налоговой системы, отмена незначительных и плохо администрируемых налогов, в том числе и введенных в 1998 г.,

ликвидация всех налоговых льгот и выравнивание условий налогообложения для всех плательщиков,

консолидация налогов с единой базой обложения,

установление единой ставки НДС в 20 % при отмене налога с продаж,

установление единой ставки подоходного налога в 15 % с включением в налогооблагаемую базу всех без исключения видов доходов и установлении необлагаемого минимума на уровне 50 % среднедушевых доходов,

снижение совокупного обложения фонда заработной платы, включая подоходный налог и отчисления во внебюджетные фонды, до 35 % при "плоской" шкале отчислений.

Необходимо и снижение импортных тарифов, особенно на продовольствие и пищевое сырье, а также оборудование для предприятий.

12. Необходимы меры защиты внутреннего рынка от дезорганизации: всемерное поощрение конкуренции, включая свободный доступ нерезидентов в сферу банковских, пенсионных и страховых услуг, отмена любых субфедеральных запретов на ввоз и вывоз товаров, упрощение регистрации предприятий (заявительный принцип), концентрация правоохранительных органов на борьбе с рэккетом, ограничение коммерческой деятельности муниципалитетов и контроль за ней.

13. Необходима легализация купли-продажи земли, функционирования рынка земельных участков, ипотеки через принятие

соответствующего законодательства на федеральном и региональном уровне.

Все эти меры, разумеется, недостаточны для формирования предпосылок устойчивого рыночного развития российской экономики, но они позволят остановить нарастание кризиса, затормозить рост цен, восстановить нормальное функционирование рыночных механизмов и бесперебойную торговлю, стабилизировать положение в банковской системе, не допустить срыва выполнения обязательств по внешнему долгу, защитить большинство населения страны от последствий хаотической девальвации и инфляционного скачка.

Ориентиры, на которые нужно выйти за полгода реализации данной программы:

инфляция - 1-2% в месяц,

курс рубля - 16 - 18 рублей за доллар,

золотовалютные резервы ЦБ - 20 миллиардов долларов,

ставка рефинансирования - 35 % годовых,

бюджет - бездефицитный,

доходность рублевых госбумаг - 30 - 35 %,

доходность валютных госбумаг - 12- 15 %,

спад ВВП на 1999 г. - не более 3 %,

сальдо торгового баланса - положительное,

сальдо платежного баланса по текущим операциям - положительное,

доля лиц с доходами ниже уровня бедности, - не свыше 24 %.

Сразу же по выполнению указанных мер и достижению относительной стабилизации денежной системы и государственных финансов должно быть начато выполнение развернутой программы структурных и институциональных реформ, призванных восстановить экономический рост на здоровой финансовой основе. Эта программа будет представлена общественности в ближайшее время.

11

Предлагаемые меры жестки и неприятны. Надо, однако, ясно осознавать, что если сейчас они не будут приняты и реализованы, то следующая антикризисная программа вынужденно будет существенно жестче. Мы предлагаем всем здоровым и ответственным силам страны немедленно вступить в сотрудничество по доработке антикризисной программы, конкретизации ее мер, отложив до лучших времен выяснение взаимных отношений, оказывать на власти давление с целью принудить к принятию антикризисных мер.

Е. Гайдар, М. Дмитриев, В. Мау, А. Улюкаев, Я. Уринсон, Е. Ясин