



Оценка и политические рекомендации (из Обзора российской экономики ОЭСР: 1999-2000)

Резюме

Экономический кризис 1998 года поразил ряд важных сфер институционального развития и усилил социальные бедствия среди значительной части населения. Предпринятые в целях его преодоления ответственные меры в налогово-бюджетной и денежной областях, поддержанные укреплением текущего платежного баланса, помогли стабилизировать инфляцию и обменный курс, хотя низкий уровень золотовалютных резервов, требования по обслуживанию внешнего долга и угроза независимости Центрального Банка свидетельствуют о сохраняющейся уязвимости достигнутого уровня стабильности. Реструктуризация внешнего долга имеет решающее значение для закрепления позитивных тенденций в налогово-бюджетной сфере. При том, что быстрый возврат, под влиянием более слабого рубля, к восстановлению ВВП вселяет надежду на лучшее, задержки в проведении структурных реформ и низкие регулируемые цены на потребляемые ресурсы вызывают обеспокоенность в отношении качества и устойчивости этого роста. Реструктуризация и регулирование деятельности банковского сектора остается актуальной для Центрального Банка и российского правительства проблемой. На протяжении десятилетия переходного периода проблемы, связанные с демонетизацией и бюджетным федерализмом, которым в данном Обзоре уделено особое внимание, остаются нерешенными, создавая фундаментальные структурные препятствия на пути экономических преобразований. Хотя некоторые институциональные реформы уже обеспечили основы для рыночной экономики, задержки в решении этих и других коренных задач препятствуют росту эффективности и повышают относительную уязвимость российской экономики для неблагоприятных внешних воздействий. Будущая стабильность и рост российской экономики требуют продолжения ответственной макроэкономической политики, однако они также в решающей степени зависят от структурных реформ, включая налоговую реформу, эффективные институты банкротства, условия конкуренции, более решительные и всеобъемлющие меры по борьбе с процессом демонетизации, обеспечение законности и реализацию основополагающей реформы налогово-бюджетных отношений между властями разных уровней. ■

Данный документ содержит оценку и рекомендации разработанные в рамках экономического обзора Российской Федерации ОЭСР: 1999-2000. Проект экономического обзора был рассмотрен Комитетом по экономике и развитию, состоящим из 29 стран ОЭСР и Европейской Комиссии. Обзор был пересмотрен Секретариатом ОЭСР с учетом мнения Комитета и вышел под ответственностью Генерального Секретаря ОЭСР.

[Почему Россия после почти 10-летних реформ по-прежнему сталкивается с серьезными экономическими трудностями?](#)

[В чем причины кризиса 1998 года и насколько устойчивыми являются тенденции к оживлению экономики?](#)

[Каковы основные направления действий в сфере регулирования и реструктуризации банковской системы?](#)

[Каковы основные направления действий в сфере регулирования и реструктуризации банковской системы?](#)

[Почему в российской экономике столь широкое распространение получили денежные суррогаты?](#)

[Что можно сделать для вытеснения денежных суррогатов и бартера из российской экономики?](#)

[Более подробная информация](#)

[Для дальнейшего чтения](#)

Почему Россия после почти 10-летних реформ по-прежнему сталкивается с серьезными экономическими трудностями?

Оживление российской экономики, пережившей в 1998 году серьезный экономический кризис, создает важный контекст для переосмысления экономической политики, проводившейся в течение десятилетнего переходного периода. Хотя Россия и достигла в течение последнего десятилетия некоторых успехов в формировании рыночной экономики, результаты развития экономики разочаровывают. Прогресс, наблюдавшийся в макроэкономической стабилизации, начиная с 1995 года, приведший - к 1997 году - к незначительному росту объемов производства, уровня жизни и развитию финансовых рынков, породил определенные надежды на то, что российская экономика, наконец, свернула на путь экономического роста и повышения уровня жизни населения. Однако эти надежды вскоре исчезли в результате разразившегося в 1998 году серьезного финансового кризиса и последующего экономического спада. Этот кризис особенно неблагоприятно сказался на ряде сфер, в которых в 1994 - 1997 годах наблюдался особенно впечатляющий прогресс, включая большее доверие к денежной политике и более эффективное регулирование коммерческих банков и финансовых рынков. Seriously пострадали важные инициативы по упрочению институтов банкротства и развитию корпоративного управления с фактическим параличом внутренних финансовых рынков с середины 1998 года. Особенно жестоко этот кризис сказался на зарождающемся малом предпринимательстве в сфере услуг и торговли импортом.

При том, что в Обзоре экономики Российской Федерации, подготовленном ОЭСР в 1997 году, были положительно оценены некоторые последние достижения, в нем, тем не менее, были выявлены неблагоприятные тенденции в налогово-бюджетной сфере всех уровней государственного управления, в которых с очевидностью просматривались увеличение бюджетного дефицита, раскручивание долговой спирали и расширение использования денежных суррогатов при исполнении бюджетов. В том Обзоре также уделялось особое внимание коренным структурным причинам тревожных тенденций в

налогово-бюджетной сфере, включая плохо функционирующую налоговую систему и недостаточно прозрачные налогово-бюджетные отношения между властями разных уровней. Направленные на достижение краткосрочных целей "чрезвычайные" и зачастую выходящие за правовые рамки меры по сбору федеральных налогов вступали в противоречие с решением жизненно важной задачи формирования эффективной налоговой системы, создающей действенные стимулы, как для бизнеса и инвестиций, так и для своевременной уплаты налогов. Кроме того, эти факторы еще более ослабляли позиции кредиторов (за исключением государства) неплатежеспособных предприятий, что препятствовало коммерческим банкам в эффективном кредитовании реального сектора экономики и, следовательно, в выполнении ими функций финансовых посредников. В связи с этим, несмотря на впечатляющий прогресс, достигнутый в период между 1994 и 1997 годами в сфере регулирования деятельности коммерческих банков, большинство банков оказалось зависимыми от портфелей государственных ценных бумаг или привилегированных финансовых отношений с органами государственной власти. Кроме того, в Обзоре экономики Российской Федерации, подготовленном ОЭСР в 1997 году, была отмечена концентрация финансовой и экономической деятельности в рамках крупных финансово-промышленных групп, многие из которых работали на основе "особых" отношений с государственными структурами. Связанная с этим недостаточная прозрачность и ясность в проведении приватизации, условиях конкуренции и других аспектах экономической политики, наряду с высоким и нестабильным налогообложением, формировали неблагоприятные условия для внутренних и иностранных инвестиций в основной капитал. Вследствие этого значительный приток иностранного капитала в Россию в конце 1996-го и в первой половине 1997 года, в основном, состоял из портфельных краткосрочных инвестиций, главным образом, в государственные ценные бумаги (ГКО).

На основе этой оценки, в Обзоре 1997 года был сделан вывод о том, что "в экономике не будет подъема без дальнейших глубоких реформ." В нем подчеркивалась необходимость масштабной налоговой реформы, дальнейшего развития бюджетного федерализма, улучшения условий для инвестирования в основной капитал, изменений в законодательстве и процедурах банкротства и общих мер, направленных на

обеспечение законности и равной конкуренции. В этом же Обзоре высказывалась надежда на то, что полученная в результате президентских выборов 1996 года поддержка реформ, наряду с относительно низким и стабильным уровнем инфляции, успешной реструктуризацией внешнего долга, и некоторыми позитивными тенденциями в развитии финансовых рынков, откроют новые возможности для серьезного прогресса в решении жизненно важных задач по осуществлению структурных реформ. ■

В чем причины кризиса 1998 года и насколько устойчивыми являются тенденции к оживлению экономики?

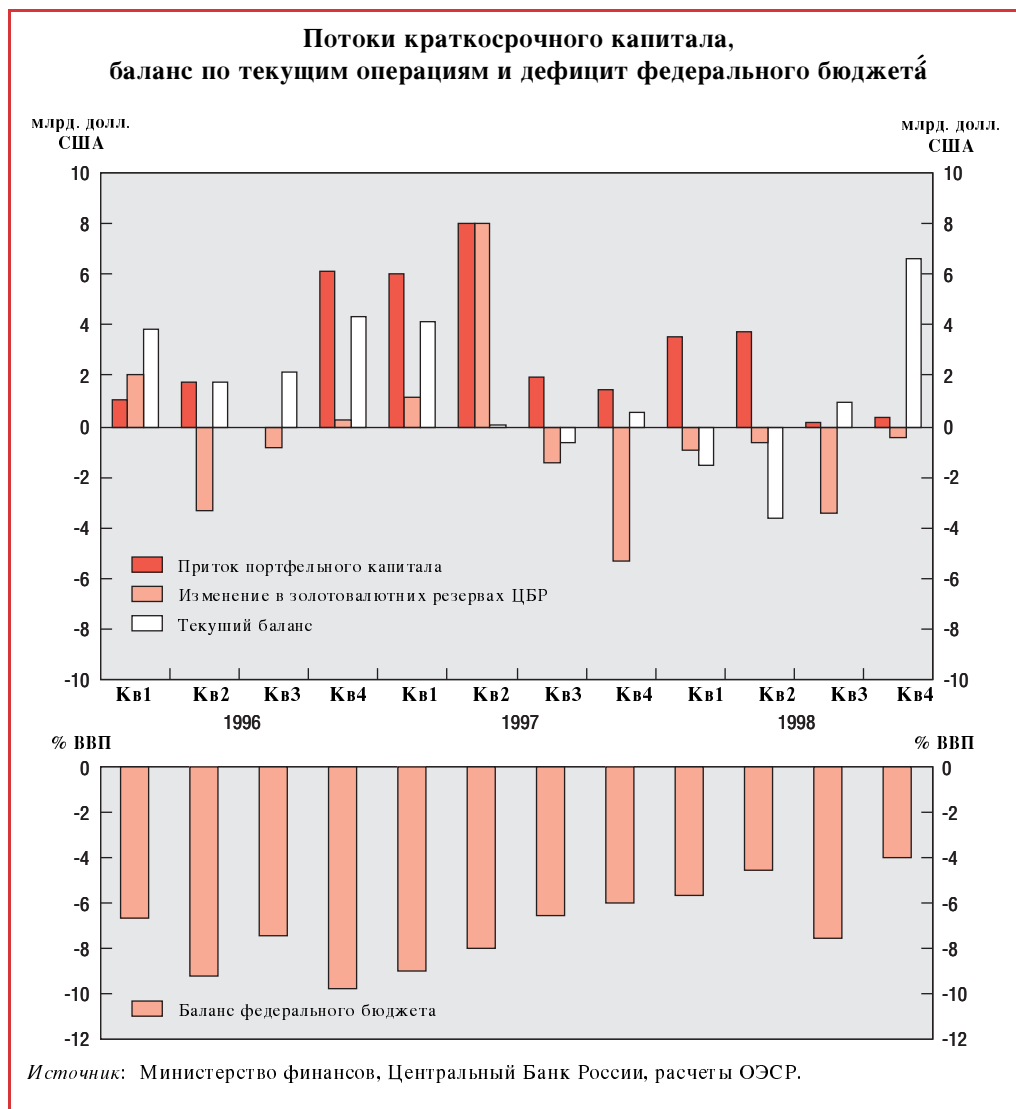
Однако открывшиеся в 1996-1997 годах возможности оказались весьма ограниченными. Фондовый рынок рухнул в конце октября 1997 года, за этим последовали прекращение притока капитала и растущее давление на рубль. Стремительно возросли внутренние процентные ставки, что повлекло за собой раскручивание долговой спирали государственного долга и, в конечном счете, привело в середине 1998 года к общему финансовому кризису. Столь негативное развитие событий на российских финансовых рынках в значительной степени было обусловлено двумя последствиями азиатского финансового кризиса: резким падением цен на основные экспортные товары и в целом более осторожным отношением инвесторов к развивающимся рынкам. Лежащие в основе кризиса 1998 года несбалансированность государственных финансов и структурные проблемы, о которых кратко говорилось выше, сделали российскую экономику крайне уязвимой к такого рода внешним воздействиям. В самом деле, вся программа финансового оздоровления и управления долгом на 1997 году исходила из того, что достигнутые относительно низкие процентные ставки по государственным облигациям будут поддерживаться на том же уровне. Применительно к российской ситуации это означало допущение того, что будет продолжаться мощный приток капитала в страну. В 1996 и 1997 годах поступления капитала, наряду с значительным положительным сальдо платежного баланса, как будто финансировали значительный бюджетный дефицит. Однако когда эти поступления прекратились и состояние платежного баланса ухудшилось, обязательства по проведению денежной

политики оказались несовместимы с серьезной несбалансированностью государственных финансов.

Помимо своего прямого негативного воздействия на многие аспекты структурных реформ, августовский 1998 года кризис перенес основное внимание правительства от решения среднесрочных задач на экстренное восстановление макроэкономической стабильности. После произошедшей во второй половине 1998 года стремительной девальвации рубля и фактического коллапса финансовых рынков, правительство и Центральный Банк признали реальность угрозы гиперинфляции, и им удалось отвести ее посредством проведения весьма жесткой макроэкономической политики. Эффективности этой политики способствовало значительное укрепление текущего платежного баланса, которое последовало после сокращения импорта на более чем 40%. После периода, в течение которого наблюдались усиление девальвации и быстрый рост инфляции, месячная инфляция, начиная с февраля 1999 года, упала до менее 3%, при том, что рубль остался стабильным на уровне около 25 рублей за доллар в течение большей части этого года.

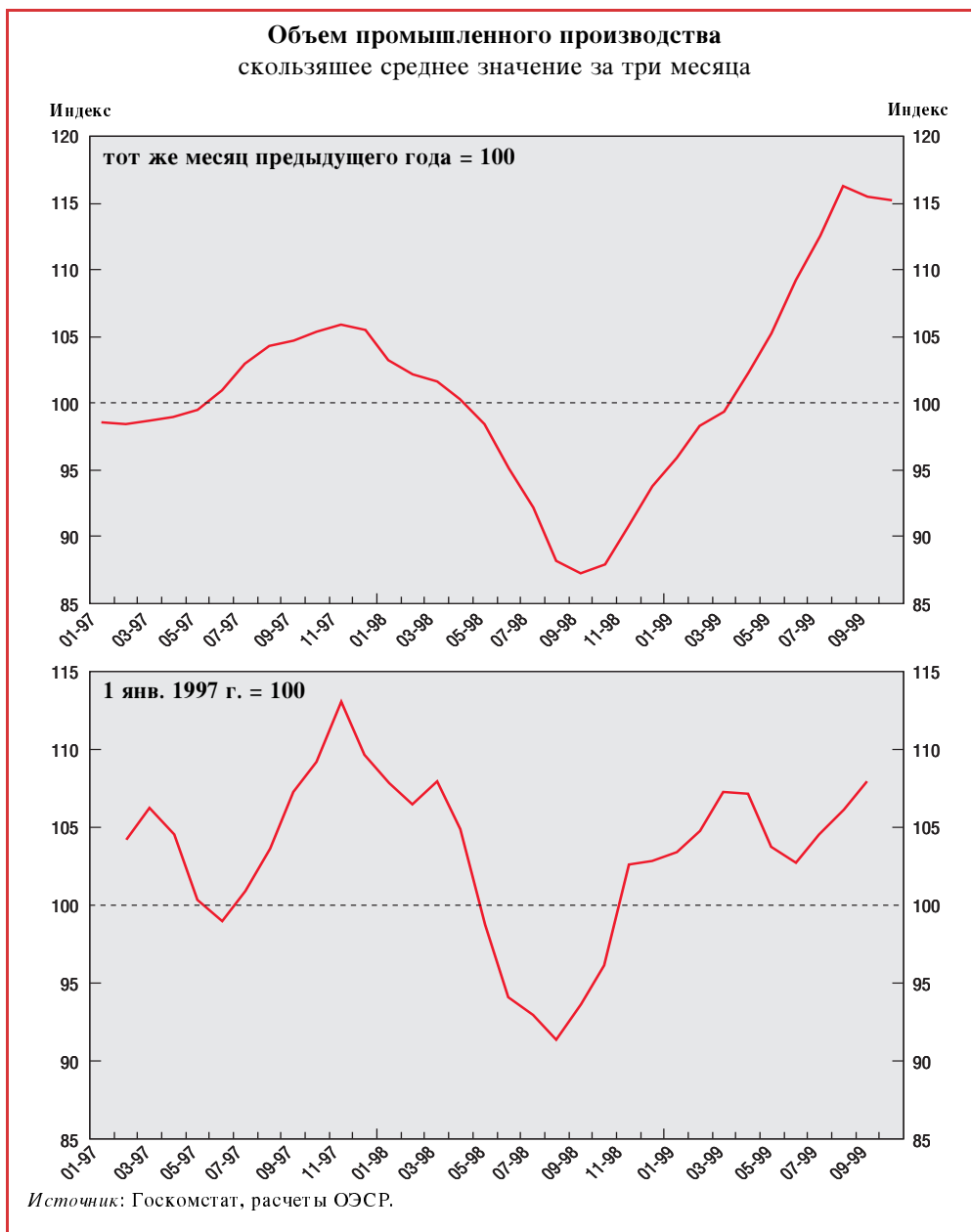
Законом 1995 года Центральному Банку была предоставлена значительная степень независимости. Этим законом задачи Центрального Банка ограничивались защитой валюты, эффективной работой платежных систем и банковским регулированием. Однако после августовского кризиса Центральный Банк испытал на себе политическое давление, целью которого было принятие денежной политики, направленной на решение более широких задач и стимулирования экономической активности в реальном секторе. Вплоть до последнего времени руководство Центрального Банка сопротивлялось этому давлению, продолжая проводить независимую политику, в соответствии с целями, изложенными в законе 1995 года. В контексте нынешней ситуации в России сохранение независимости Центрального Банка является важным условием для достижения макроэкономической стабильности и восстановления доверия к денежной политике. Требования, которым должна отвечать денежная политика, очень высоки, а макроэкономическая стабильность остается потенциально неустойчивой. Золотовалютные резервы по-прежнему малы и испытывают постоянное давление в связи с необходимостью обслуживания внешнего долга.

После резкой девальвации рубля бремя внешнего долга оказалось настолько тяжелым, что его полное



обслуживание стало невозможным. Действительно, для этого потребовалось бы направлять более 80% запланированных на 1999 год налоговых доходов федерального бюджета только на обслуживание внешнего долга. Вместо этого российское правительство придерживалось стратегии обслуживания только части внешнего долга, относящегося к самой Российской Федерации, а не долгов, унаследованных от Советского Союза. Продолжаются переговоры по заключению соглашений о реструктуризации долга для того, чтобы Россия могла вернуться на международные финансовые рынки и повысить доверие к себе со стороны международного сообщества.

Ослабленный рубль создал предпосылки для роста ВВП, в основном за счет оживления промышленного производства. После резкого спада в связи с разразившимся кризисом объем промышленного производства во второй половине 1998 года стал довольно быстро восстанавливаться. Высокие темпы такого восстановления частично объясняются исторически низкой зависимостью российских предприятий от внешнего финансирования, что снизило негативное воздействие финансового и банковского кризиса на реальный сектор. К середине 1999 года ВВП за счет роста как в экспортно-ориентированных, так и в импортозамещающих отраслях промышленности достиг предкризисного уровня. Относительно быстрая адаптация



промышленных предприятий к новым экономическим условиям подтверждает прогресс, достигнутый на пути создания рыночной экономики в Российской Федерации. Наряду со слабым рублем, оживление промышленности было поддержано имевшим место в 1999 году ростом цен по ряду ключевых позиций российского экспорта.

При том, что оживление промышленного производства представляет собой здоровую реакцию на девальвацию рубля, некоторые факторы,

содействующие такому подъему, могут иметь лишь временный характер. Рост контролируемых государством цен на энергию и транспорт значительно отставал от роста цен производителей и потребительских цен в целом, приводя к возможным ценовым диспропорциям, благоприятствующим энергоемким предприятиям обрабатывающего сектора, и в целом ставя под сомнение качество экономического роста. Положительное сальдо текущего платежного баланса и восстановление "нормального" спроса на рубль привели, начиная со



второго квартала 1999 года, к реальному повышению курса рубля, что может, в конечном счете, замедлить темпы роста промышленного производства. Еще одним ограничителем стал тот факт, что промышленный рост не сопровождался притоком инвестиций в основной капитал, уровень которых оставался практически таким же низким, как и в 1998 году. Малый бизнес в 1999 году, по-видимому, также продолжал испытывать серьезные трудности.

В условиях оживления экономики некоторое реальное повышение курса рубля является вполне естественным и российское правительство должно быть к этому готовым. Учитывая сегодняшние ограничения макроэкономической политики, попытки ввести контроль за реальным обменным курсом, скорее всего, не дадут ожидаемых результатов и, более того, поставят под угрозу экономическую стабильность. Сдерживание цен на потребляемые промышленными предприятиями ресурсы может быть связано со значительными затратами. Хотя некоторые предприятия обрабатывающего сектора могут выиграть от поддержания низких цен на энергию и транспортные услуги, значительный разрыв между внутренним спросом и предложением продукции этих отраслей приведет к экономическим искажениям и потерям, повысит роль административного распределения и расширит возможности для коррупции. Искусственно низкие внутренние цены на энергию могут также ослабить стимулы для внедрения энергосберегающих технологий, что, учитывая унаследованную от СССР инфраструктуру,

является особенно важной задачей. И наконец, сочетание слабых финансовых рынков, высоких экспортных пошлин, и заниженных внутренних цен на энергоресурсы может лишить топливно-энергетический комплекс крайне необходимых ему средств и стимулов для инвестиций. Таким образом, вопрос о внесении изменений в политику регулирования энергетических и транспортных тарифов заслуживает особого внимания.

Ослабленный рубль, оживление промышленного производства и корректировка налоговой политики несколько ослабили давление на федеральный бюджет в 1999 году. По-видимому, выполнение в 1999 году относительно жесткого федерального бюджета, предусматривающего первичный профицит на уровне 2% ВВП, является вполне реальным. Росту налоговых доходов федерального бюджета в наибольшей степени способствовали повышение рублевого эквивалента экспортных доходов и увеличение норматива поступлений НДС в федеральный бюджет. Помимо увеличения общего объема налоговых поступлений, федеральному правительству удалось решить, начиная со второго квартала 1999 года, трудную задачу сбора всех налогов в денежной форме. Такая ситуация резко отличается от прежнего широкого использования денежных суррогатов. Стремление поддерживать первичный профицит на уровне 2% ВВП в существенной степени ограничивало реальные непроцентные расходы, однако дальнейшее проведение такой политики в условиях снижения

уровня жизни значительной части населения окажется весьма проблематичным.

Сама природа российской налоговой системы, отличающейся чрезмерным количеством постоянно меняющихся налоговых ставок, льгот и нормативных актов, уже давно стала одной из наиболее острых проблем переживаемого экономикой России переходного периода. Существующая налоговая система побуждает к уклонению от уплаты налогов и одновременно с этим подрывает стимулы для инвестиций и реструктуризации. После длительного периода политических дебатов и отсрочек, 1 января 1999 года, наконец, вступила в силу первая (общая) часть Налогового кодекса. Первая часть Налогового Кодекса устанавливает жесткие ограничения на количество и виды налогов, которые могут быть введены органами власти различных уровней. Тем не менее, как и прежде, текущее налоговое регулирование, включая предоставление различных налоговых льгот, в значительной степени формируется по усмотрению властей - либо при подготовке проекта ежегодного бюджета, либо посредством постановлений и указов. Более того, финансовый кризис еще более усилил неопределенность налоговой политики. Можно надеяться, что первоначальный успех, достигнутый российским правительством в 1999 году в оздоровлении государственных финансов, придаст новые возможности для создания эффективной работоспособной налоговой системы, в том числе - рационального разделения налоговых полномочий между различными уровнями власти (см. ниже).

Несмотря на рост ВВП, реальные доходы населения остаются значительно ниже предкризисного уровня, при том, что значительная часть населения оказалась за чертой бедности и испытала серьезные социальные потрясения. Падение уровня жизни наглядно отражается демографическими данными, показателями заболеваемости, а также экономическими индикаторами. Связанные с этим проблемы в проведении социальной политики еще более обнажили слабость систем социального обеспечения и здравоохранения. Особенно пострадали от снижения, в реальном выражении, пенсий и пособия лиц старшего возраста. При этом важная инициатива 1997-1998 годов по проведению пенсионной реформы вследствие кризиса была отложена на неопределенное время. В первые месяцы после кризиса также значительно выросла

безработица, однако затем, по мере оживления промышленности, она несколько сократилась.

Российские власти располагают крайне ограниченными финансовыми возможностями для решения нынешних социальных проблем, в частности, из-за необходимости обслуживания внешнего долга и коллапса рынка субнациональных долгов. Реальные бюджетные расходы на социальные нужды в 1999 году снизились - как раз в то время, когда в них возникла особая необходимость. И тем не менее, важно, чтобы правительство продолжало делать все максимально возможное для предоставления более эффективной социальной помощи и создания основ устойчивой пенсионной системы и системы здравоохранения. Потребуется повысить общий номинальный уровень пенсий. Готовящийся к опубликованию обзор ОЭСР социальной политики России будет содержать более конкретные рекомендации по данным проблемам. Ниже, при обсуждении системы бюджетного федерализма, рассмотрен один из общих вопросов социальной политики - разграничение полномочий по финансированию социальных расходов между властями разных уровней. ■

Каковы основные направления действий в сфере регулирования и реструктуризации банковской системы?

Реструктуризация коммерческих банков и контроль за их деятельностью представляют собой серьезнейшую проблему, которую предстоит решать Центральному Банку и российскому правительству. Резкая девальвация рубля и фактический коллапс рынков ценных бумаг ввергли большинство крупных московских банков в финансовый кризис, проявлениями которого стали банкротства, неликвидность, декапитализация и убыточность. Сразу же после кризиса Центральным Банком были предприняты в целом успешные экстренные меры по восстановлению платежной системы и предотвращению дальнейшего оттока вкладов населения. После этого деятельность Центрального Банка сосредотачивалась на решении двух крайне трудных задач по регулированию банковской деятельности: ликвидации или восстановлению неплатежеспособных недостаточно капитализированных крупных московских банков и тщательному отслеживанию деятельности всех

банков в условиях снижающейся общей прибыльности и ухудшения качества активов.

Процесс восстановления или ликвидации крупных неплатежеспособных банков представляется особенно проблематичным. Сразу после кризиса у Центрального Банка и правительства поначалу не было ни ресурсов по рекапитализации этих банков, ни политических или юридических рычагов для их банкротства и ликвидации. Даже попытки просто отозвать лицензии двух крупных неплатежеспособных банков были успешно опротестованы в судах. В результате к середине 1999 года в деле реструктуризации банков был достигнут крайне незначительный прогресс. Недостаточно капитализированные и неплатежеспособные банки, хотя и не выполняли своих финансовых обязательств, продолжали работать в условиях крайне искаженных стимулов, что приводило к повсеместному уходу их активов. Впоследствии процесс реструктуризации банков ускорился после принятия в феврале и июне 1999 года двух новых законов, касавшихся банкротства финансовых учреждений и предоставления полномочий вновь созданному Агентству по реструктуризации кредитных организаций (АРКО). В середине 1999 года Центральный Банк также, наконец, отозвал лицензии у 6-ти крупных московских банков, начав теперь уже обязательный процесс их банкротства и ликвидации. Кроме того, на Министерство по антимонопольной политике недавно была возложена функция отслеживания конкуренции в банковской отрасли и на финансовых рынках.

Новое законодательство резко усилило полномочия и ответственность Центрального Банка и Агентства по реструктуризации кредитных организаций (АРКО) по сравнению с другими организациями, имеющими претензии к неплатежеспособным банкам. Это, по-видимому, является наилучшим решением в конкретных российских условиях, когда существуют острые потенциальные конфликты интересов между конкурирующими кредиторами этих банков, многие из которых принадлежат к крупным финансово-промышленным группам. Однако Центральному Банку и АРКО потребуется сделать все возможное для сохранения объективности и непредвзятости при учете интересов кредиторов, вкладчиков и акционеров банков. Они также должны быстро идентифицировать проблемные банки, назначить квалифицированных временных управляющих и эффективно распределить доступные для проведения рефинансирования и

рекапитализации весьма ограниченные ресурсы. Процедура банкротства не может быть начата до тех пор, пока Центральный Банк не отзовет лицензию у данного банка, при этом даже небольшие задержки могут серьезно ущемить интересы кредиторов и вкладчиков. Таким образом, потенциально конфликтный процесс реструктуризации банковской системы будет связан для Центрального Банка и АРКО со значительными сложностями.

Кризис также привел к тому, что большое число банков остались с весьма ограниченными источниками доходов. До 1998 года важным источником доходов банков были ценные бумаги, в особенности, государственные краткосрочные облигации (ГКО). Этот рынок практически рухнул, и в пруденциальных нормативах значительно повысились коэффициенты риска по российским ценным бумагам. Кризис также привел к значительному снижению качества кредитных портфелей, в особенности большей части кредитов, выраженных в иностранной валюте. В нынешних правовых и институциональных условиях российской экономики большинству коммерческих банков весьма сложно поддерживать доходность кредитных вложений, причем, согласно новым нормативным актам, требуется формирование 40-процентных резервов на возможные потери по ссудам даже по нормально "работающим" кредитам. Совокупные балансы коммерческих банков обнаруживают очень высокую степень ликвидности, имея очень незначительные вновь выданные кредиты и большую долю активов, выраженных в наличности или банковских вкладах в иностранной валюте. В целом российские коммерческие банки остаются в значительной части убыточными. Учитывая такое большое количество проблем в банковском секторе, Центральный Банк продолжает отзываться у ряда кризисных банков и снизил требования по выполнению принятой ранее программы, предусматривавшей повышение нормативов минимального капитала, а также по выполнению некоторых других пруденциальных нормативных актов. Кроме того, АРКО сосредоточило часть своей деятельности на восстановлении региональных банков, многие из которых не столь пострадали от сокращения капитала, как крупные московские банки.

Успешное восстановление банковского сектора, включая превращение российских коммерческих банков в эффективно функционирующих финансовых посредников, по-прежнему требует принятия

юридических и институциональных мер для защиты интересов кредиторов на случай невозврата выданных ими кредитов. В этом отношении положительную роль сыграл новый закон о банкротстве, принятый в 1998 году, о чем свидетельствует значительное число возбужденных коммерческими банками судебных исков к своим должникам. Однако осложнения, имевшие место в результате применения этого закона в российских условиях, снизили его эффективность. В соответствии с этим и другими законами, государство не представлено в комитете кредиторов, назначающем внешнее управление. В то же время, однако, его требования имеют преоритет относительно требований коммерческих кредиторов. Поскольку большинство неплатежеспособных предприятий в России имеют огромные задолженности по уплате налогов, это создало стимулы для кредиторов, без участия государства, назначать такого внешнего управляющего, который бы защищал их интересы, избегая законного банкротства. Хотя и можно понять российское правительство, предпринимающее усилия, направленные на внесение поправок в закон о банкротстве с тем, чтобы повысить роль государства, эти усилия могли бы сопровождаться одновременным принятием мер, которые бы меняли приоритетность требований для того, чтобы, по крайней мере, частично защитить интересы коммерческих кредиторов. Такая защита крайне необходима для стимулирования развития кредитных рынков, эффективных коммерческих банков и финансового посредничества в России. ■

Почему в российской экономике столь широкое распространение получили денежные суррогаты?

Особенно тревожной тенденцией последних лет является "демонетизация" экономических отношений и бюджетов. Этот процесс связан с расширением применения различных денежных суррогатов, включая бартер, зачеты и векселя. Как было показано в предыдущем экономическом обзоре ОЭСР, эта тенденция была заметна уже в 1996 году. К началу 1998 года масштабы применения денежных суррогатов выросли настолько, что стали охватывать большую часть оборота промышленных предприятий и исполнения (по доходам и расходам) субнациональных бюджетов. Расширение применения денежных суррогатов сопровождалось созданием системы множественных цен на один и тот же товар в

зависимости от формы оплаты. Вытекающие из этого для экономики и процесса ее трансформации негативные последствия значительны и могут быть связаны с высокими операционными издержками, недостаточной ясностью и прозрачностью бухгалтерского учета и расширением возможностей для коррупции и незаконных действий. Есть все основания утверждать, что суррогаты препятствовали росту эффективности, реструктуризации, повышению качества корпоративного управления и выполнению налоговых и других нормативных актов. Ни государственные бюджеты, ни предприятия, как правило, не имели достаточно денежных средств, чтобы обеспечить выплату зарплат, пенсий, а также произвести другие жизненно важные платежи. Система множественных цен нарушает основную логику рыночной экономики, поскольку бартерные цены имеют надбавку, а не скидку по сравнению с оплатой "живыми" деньгами. Хотя после экономического кризиса некоторые факторы в определенной степени снизили уровень демонетизации, эта проблема и лежащие в ее основе причины остаются неустранимыми.

В ряде проведенных ранее исследований были выявлены различные по природе факторы, которые, по-видимому, способствовали развитию процесса демонетизации. В главе 2 делается вывод о том, что основными причинами являются те специфические условия, в которых работают государственные органы и предприятия естественных монополий. Другим важным фактором, вероятно, стал уход от использования банковских счетов, заблокированных либо налоговыми органами, либо судами. Эти факторы, в свою очередь, связаны с рядом фундаментальных проблем, обусловленных характером налогообложения, налогово-бюджетными отношениями властей разных уровней, системой бухгалтерского учета и процедурами банкротства крупных неплатежеспособных предприятий. Исходя из этого, решение проблемы демонетизации потребует принятия комплексных мер, затрагивающих ее структурные корни.

В условиях системы множественных цен, предприятия естественных монополий, в особенности в газовой отрасли и электроэнергетике, идут на неэквивалентный обмен, принимая в качестве оплаты за свою продукцию товары или другие денежные суррогаты по завышенным ценам. Это происходит в результате сочетания трех факторов: ограниченных возможностей для отключения не платящих

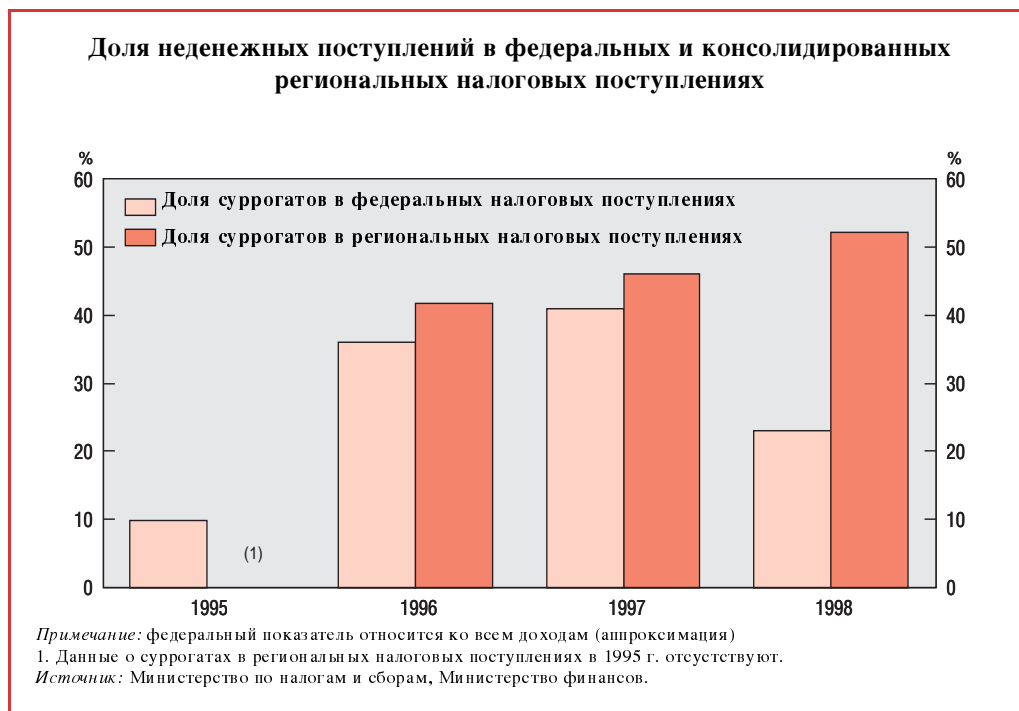
потребителей, заинтересованности региональных и местных администраций в обеспечении предприятий и организаций на их территориях дешевой энергией, и действующей внутри предприятий и подразделений естественных монополий системы учета, не предусматривающей дисконтирования неденежных доходов. В результате все стороны - естественные монополии, предприятия и субнациональные органы власти - заинтересованы договориться о неявном снижении платежей "неотключаемых" предприятий и организаций так, чтобы при этом не было негативного влияния на балансовую прибыль подразделений естественных монополий. Последнее достигается посредством оплаты поставляемой ими продукции в неденежной форме по инфляционно завышенным ценам. По этой причине неденежная или так называемая "виртуальная" экономика особенно характерна для электроэнергетической и газовой отраслей. ■

Что можно сделать для вытеснения денежных суррогатов и бартера из российской экономики?

Решению этой проблемы частично может способствовать изменение в практике ведения бухгалтерского учета на предприятиях и организациях естественных монополий. Существенное дисконтирование в бухгалтерской отчетности и балансе неденежных платежей может побудить руководство региональных подразделений электроэнергетических и газовых компаний предпочесть платежи "живыми" деньгами равным им по номинальной стоимости суррогатам. Однако этого далеко недостаточно для решения всей проблемы. Поскольку полномочия естественных монополий по сокращению поставок энергоресурсов различны в отношении различных потребителей (предприятий), и эти различия очень существенны, подразделения естественных монополий по-прежнему стремились бы использовать бартер или другие суррогаты, как механизм дифференцирования цен на индивидуальной основе. Вместе с тем, с точки зрения бухгалтерского учета и экономической эффективности, политика, которую следовало бы проводить, заключается в том, чтобы установить единые цены и требовать оплаты в денежной форме. При этих условиях накопление задолженности по платежам "неотключаемых" потребителей могут сделать косвенные энергетические субсидии явными и прозрачными. Одновременно следует принять меры с

тем, чтобы снять бремя этих субсидий с естественных монополий и передать его бюджетам органов власти, "защищающих" таких потребителей. Эти субсидии могут частично финансироваться за счет роста налоговых платежей "живыми" деньгами, поступающих от самих же естественных монополий. Результатом этого станет ликвидация деформаций, более четкий и ясный бухгалтерский учет и отделение и без того сложной проблемы банкротства крупных неплатежеспособных предприятий от проблем неденежной экономики (демонетизации) и регулирования деятельности естественных монополий.

Помимо естественных монополий, органы власти и управления, особенно регионального и местного уровня, заинтересованы, по крайней мере частично, в использовании денежных суррогатов при исполнении бюджетов. Это происходит вследствие многих причин, которые кратко изложены в главе 2 данного Обзора. Приведем ряд главных соображений. Во-первых, поскольку только налогоплательщики, но не государственные органы, платят проценты и штрафы по своей просроченной задолженности, у государственных органов имеется стимул использовать сознательное накопление взаимных задолженностей по налоговым и бюджетным платежам как средство исполнения бюджета. Денежные суррогаты, в форме зачетов, появляются в конце года как естественный механизм погашения взаимных долгов. Во-вторых, учитывая тот факт, что федеральное казначейство расщепляет налоговые поступления между уровнями бюджетной системы отдельно по каждому предприятию, использование денежных суррогатов может увеличить долю и общий объем получаемых субнациональными администрациями налоговых поступлений. В-третьих, поскольку операции с использованием денежных суррогатов, в первую очередь, зачеты, не требуют согласования с органами представительной власти и не отслеживаются Министерством по антимонопольной политике, они позволяют с легкостью маскировать коррупционную и иную незаконную деятельность. В-четвертых, применение зачетов в существенной мере усиливает степень влияния субнациональных администраций на экономическую политику в пределах подведомственных им территорий, включая использование в неявном виде индивидуального подхода к налогообложению. Эти факторы дополнительно рассматриваются ниже при обсуждении проблем бюджетного федерализма.



Тем не менее, федеральное правительство и некоторые региональные администрации принимают меры, направленные на ограничение использования денежных суррогатов в бюджетных операциях. Действительно, несмотря на стимулы к использованию денежных суррогатов, органы власти и управления, имеющие "демонетизированные" бюджеты, испытывают нехватку "живых" денег для минимально необходимого финансирования расходов по зарплате и социальным пособиям, которые по закону должны производиться в денежной форме. Возникшее вследствие этого накопление задолженности по зарплате, а также другим платежам, наряду с ростом официальных заимствований, хоть в какой-то степени заставили органы власти и управления увеличить денежную составляющую в сборе налогов. В нынешних условиях это давление еще более возросло из-за кризиса внутренних финансовых рынков, ограничившего официальные заимствования. В 1999 году федеральное правительство значительно сократило свою зависимость от денежных суррогатов. Определенный, хотя и весьма неравномерный, прогресс в этой сфере наблюдался и у некоторых региональных администраций.

Дальнейшие изменения в политике, направленные на ослабление остроты хронических проблем

демонетизации и неплатежей, должны предусматривать установление "симметричных" правил, по которым государственные органы должны платить проценты по своим задолженностям на таких же условиях, что и налогоплательщики. В противном случае государственные органы всех уровней будут продолжать работать в рамках мощных стимулов, побуждающих задерживать бюджетные платежи, а также, возможно, и обработку налоговой документации, а затем использовать, в конечном итоге, зачеты для покрытия взаимных долгов. Хотя введение такого правила может привести к возникновению некоторых кратковременных трудностей в сфере управления бюджетом, это является важным условием улучшения нынешних крайне искаженных отношений между государством и юридическими лицами. Во-вторых, в той степени, в которой федеральное казначейство продолжает расщеплять налоговые поступления между бюджетами разных уровней, необходимо скорректировать порядок этого расщепления с тем, чтобы более полно учитывать налоговые поступления в форме зачетов. В частности, следует перейти от расщепления налоговых платежей по отдельным предприятиям к более полному учету совокупных денежных и неденежных налоговых поступлений в конкретном регионе.

Огромный долговой навес задолженности по налоговым платежам, резко выросший между 1995-ым и 1998-ым годами, осложнил решение проблемы неплатежей и демонетизации. Действительно, блокирование банковских счетов налоговыми органами или судами стало дополнительным серьезным стимулом к тому, чтобы осуществлять платежи в неденежной форме. Учитывая, в частности, тот факт, что эти налоговые задолженности в основном состоят из процентов штрафов, накопленных вследствие существования описанных выше асимметричных и деформированных условий, нынешние усилия правительства по существенной реструктуризации этой задолженности являются и целесообразными и обоснованными. Но параллельно с этими усилиями должны быть предприняты, как это предлагается в других разделах настоящего Обзора, меры по устранению коренных причин данной проблемы. Необходимо также проводить последовательную и жесткую политику, направленную на убеждение налогоплательщиков в том, что в будущем подобной реструктуризации задолженности по налогам не будет. И опять же, государство может здесь подать пример, обязав финансовые органы своевременно исполнять свои обязательства перед бюджетополучателями и введя проценты и штрафы за их несоблюдение. В конечном итоге, успех соблюдения финансовой дисциплины в этой сфере в значительной степени зависит от дальнейшего повышения значимости угрозы банкротства не только для хозяйствующих субъектов, но также и для государственных и муниципальных органов (см. ниже). ■

Что следует сделать для преодоления недостатков сложившейся системы межбюджетных отношений?

Проблемы налогово-бюджетных отношений между властями разных уровней лежат в основе ряда уже обсуждавшихся выше вопросов. Следовательно, им уделяется особое внимание в настоящем Обзоре. В Обзоре 1997 года подчеркивалось значение проводимой на региональном и местном уровнях экономической политики. По сравнению с большинством других стран с переходной экономикой, в России для этой политики характерно значительно меньшее благоприятствование инвестициям, предпринимательству, честной конкуренции и соблюдению законности. Эта политика

зачастую ассоциируется с высокой степенью коррупции. Такое положение представляет собой одно из основных препятствий проведению реформ и экономическому росту. Оно, в свою очередь, отражает сложные и деформированные условия, в которых сегодня работают субнациональные администрации, и общее неудовлетворительное состояние налогово-бюджетных отношений между властями разных уровней.

В формировании системы бюджетного федерализма уже достигнут определенный прогресс. На смену широко распространенному в первые годы переходного периода хаотичному двухстороннему торгу между центром и отдельными регионами пришли относительно стабильные и единые правила. При этом наблюдалось улучшение в федеральной политике трансфертов, для которой стала характерна хотя бы некоторая степень стабильности и прозрачности. Формально пропорции разделения доходов и расходов между федеральным и субнациональным бюджетами в России сегодня схожи с таким разделением в развитых федеративных государствах. Однако, если говорить в целом, то сложившиеся в России налогово-бюджетные отношения между властями разных уровней остаются неупорядоченными. В последние годы наблюдался резкий и все более усиливающийся контраст между формально высокоцентрализованной системой межбюджетных отношений и реальной практикой, при которой большая доля финансовых полномочий реализуется на субнациональном уровне через неформальные каналы. Реформа налогово-бюджетных отношений между властями разных уровней продолжает оставаться важнейшей, а также одной из наиболее политически и экономически сложных проблем переходного периода.

При том, что приблизительно половина доходов консолидированного бюджета Российской Федерации сосредоточена на субнациональном уровне, менее 20% общих доходов региональных и местных бюджетов поступает из источников, которые хоть в какой-то степени могут считаться автономными. Значительно большая часть доходов субнациональных бюджетов регулируется законами и нормативными актами властей более высокого уровня, при том, что все без исключения налоги собираются единым федеральным Министерством по налогам и сборам. Хотя нормы разделения налоговых поступлений между федеральным и региональным (субъектами Федерации) уровнями и распределения федеральных

трансфертов продемонстрировали, по крайней мере, некоторую стабильность между 1995 и 1997 годами, значительные изменения, введенные в 1998-ом и в 1999 годах, вновь усилили неопределенность. Более того, правила разделения налоговых доходов между региональным и местным уровнями власти постоянно меняются и все еще определяются на индивидуальной основе. Принятый в 1997 году закон попытался хотя бы частично решить эту проблему, однако похоже, что в силу различных причин он не дал ожидаемого эффекта. Первая часть нового Налогового кодекса подтверждает жесткие ограничения официальных налоговых полномочий субнациональных властей. Хотя и понятно, что эти ограничения вызваны резким ростом в 1994-ом - 1996-ом годах введенных на региональном и местном уровнях нерациональных налогов, вряд ли столь жесткие ограничения налоговой самостоятельности субнациональных властей могут быть в полной мере реализованы на практике. Быстрый рост числа региональных и местных налогов, наблюдавшийся до введения в 1996 году соответствующих ограничений, был скорее симптомом болезни, чем ее причиной.

Неопределенность разграничения расходных полномочий между властями разных уровней является характерной особенностью развития российской системы бюджетного федерализма на протяжении всего переходного периода. Эти полномочия по многим позициям продолжают оставаться крайне запутанными, власти субнациональных уровней зачастую финансируют часть расходов, находящихся в сфере ответственности федерального правительства, а последнее берет на себя, по крайней мере, в неявной форме, финансирование некоторых расходов субнациональных бюджетов. Передача на субнациональный уровень бюджетной системы большей части социальных расходов привело к серьезным проблемам, связанных, как минимум, с двумя причинами. Первая - это относительная слабость субнациональных бюджетов в наиболее бедных регионах и вызванное этим политическое давление на федеральное правительство с требованием гарантировать в неявной форме часть их социальных расходов. Вторая и, по-видимому, самая важная причина состоит в том, что расходная часть субнациональных бюджетов становится все более перегруженной необеспеченными финансированием федеральными мандатами. Огромное количество и размер этих мандатов делают заведомо нереальным их финансирование из региональных и местных

бюджетов. Несмотря на закон 1993 года, который требует от федеральных властей возлагать на субнациональные бюджеты дополнительные расходы, не обеспеченные источниками финансирования, только на рекомендательной - но не обязательной - основе, очевидная правовая неопределенность этих норм побуждает суды во многих случаях рассматривать федеральные мандаты в качестве обязательных для финансирования. В результате таких судебных решений счета местных органов власти зачастую блокируются и средства списываются на исполнение соответствующих исков. С точки зрения формирования доходной части бюджетов, такое положение дел, наряду с другими многочисленными федеральными законами и нормативными актами, регулирующими расходы региональных и местных бюджетов, серьезно ограничивает «легальные» возможности субнациональных администраций.

Формально высокая централизация межбюджетных отношений находится в резком контрасте с значительной степенью фактической автономии, приобретенной российскими регионами на начальном этапе переходного периода. Поскольку действующее законодательство «не признает» такой автономии, финансовая политика на региональном уровне в основном реализуется неформальными методами. Парадоксально, но значительная часть должностных лиц субнациональных администраций фактически заинтересована как в высоком уровне централизации, так и в невозможности реализации формальной системы межбюджетных отношений. Это позволяет субнациональным администрациям снять с себя ответственность за исполнение (официального) бюджета, сосредоточив вместо этого свою энергию в сфере «неофициальной» деятельности. Как подчеркивалось выше, широкое использование денежных суррогатов является одним из основных способов проведения на субнациональном уровне независимой и позволяющей обойти формальные ограничения финансовой политики. Другим способом, по-видимому, является переориентация - с помощью различных методов - бюджетных доходов в различные внебюджетные фонды и на внебюджетные счета. Некоторые из этих фондов официально числятся "добровольными", однако на практике субнациональные власти обладают полномочиями, достаточными для того, чтобы сделать "взносы" в такие фонды либо выгодными, либо обязательными. Кроме того, региональные и местные администрации непосредственно участвуют в капитале многих

предприятий и финансовых организаций соответствующих территорий. Наконец, в отсутствие законодательной основы для несостоятельности или банкротства органов управления субъектов Федерации или муниципальных образований субнациональные власти в 1996-1998 годах с помощью различных инструментов привлекли значительные заемные средства, что в 1998 и 1999 годах вылилось в объявление дефолтов и неплатежеспособность многих регионов и муниципалитетов.

Таким образом, очевидно, что попытки в последние годы на федеральном уровне ограничить сложившуюся в последние годы налогово-бюджетную автономию на субнациональном уровне посредством все более жесткого регулирования и возложения на регионы мандатов привела к результатам, прямо противоположным ожидавшимся. Сложившаяся фактическая система межбюджетных отношений предоставляет регионам достаточные полномочия по реализации собственной экономической политики, но освобождает их от большей части ответственности за управление "официальным" бюджетом и долгами. Поэтому эффективная, законодательно закреплённая система бюджетного федерализма должна предусматривать высокую и при этом четко определенную степень финансовой самостоятельности и ответственности властей субнационального уровня. Более того, для обеспечения такой ответственности необходим ясный правовой статус института несостоятельности или банкротства субнациональных администраций. Он может включать положения по введению властями более высокого уровня, в случае неплатежеспособности субнациональных администраций, временного финансового управления, а также проведения детального юридического расследования в отношении должностных лиц, ответственных за неправильное управление бюджетом. Кроме того, эти меры должны сопровождаться внедрением более совершенных и ясных методов бухгалтерского учета, которые позволяют лучше отразить имеющиеся на субнациональном уровне различные внебюджетные фонды и счета.

Несмотря на те многочисленные преимущества, которые дает налогово-бюджетная децентрализация в стране такого размера, как Россия, сегодняшние особые условия российской экономики способствуют тому, чтобы большая налогово-бюджетная самостоятельность властей более низких уровней сопровождалась повышением относительных

размеров федерального бюджета. Это также предусматривает передачу большей ответственности за финансирование социальных расходов на федеральный уровень, что позволило бы лучше учитывать очень значительные региональные различия в остроте социального кризиса. В первую очередь это относится к передаче на федеральный уровень непосредственной ответственности за финансирование многочисленных федеральных расходных мандатов, что может обеспечить более обоснованный подход при принятии или отмене этих мандатов. Фактически, такие шаги легализовали бы уже частично финансируемые федеральным бюджетом неявные расходные обязательства. Существенная часть налоговых доходов так называемого «регионального» или «местного» уровня, которая в настоящее время регламентируется федеральными законами и нормативными актами, могла бы быть в явном виде передана в федеральный бюджет. Кроме того, важно усилить компенсационные механизмы для финансового обеспечения передачи любых будущих федеральных мандатов на субнациональный уровень.

Реализация такого подхода, предполагающего использование при реформировании налогово-бюджетных отношений метода "кнути и пряника" и предоставляющего реальную автономию властям субнационального уровня в обмен на увеличение федеральной доли налоговых поступлений и расходов, стала бы сложной, но заслуживающей усилий для ее решения политической задачей. В целом, такой подход может получить поддержку большого числа субнациональных администраций, которые часто жалуются на то, что федеральное правительство в условиях недостатка средств на местах, берет на себя недостаточную ответственность за финансовую обеспеченность регионов. Убеждение более богатых регионов, вероятно, будет более трудной задачей, но и они тоже должны оценить преимущества проведения в будущем значительно более самостоятельной налоговой политики в условиях потенциально более высокой налогооблагаемой и ресурсной базы. Определенную оппозицию реформе могут составить большое число должностных лиц, которым весьма выгодно сочетание неформальных налогово-бюджетных полномочий и недостаточной формальной ответственности. Кроме того, учитывая имевшую в прошлом различную степень выполнения федеральным правительством своих обязательств, будет весьма непросто получить доверие регионов к такого рода реформам.

Дальнейшее развитие налогово-бюджетных отношений между властями разных уровней зависит от решения сложного вопроса о том, в какой степени должна быть обеспечена независимость местных бюджетов от бюджета региона (субъекта Федерации). Большой размер территорий большинства российских регионов, часто наряду с отсутствием на региональном уровне рыночно ориентированной экономической политики, делает этот вопрос особенно важным. В каких пределах и в какой степени широкое использование федеральным правительством властных контрольных полномочий с целью защиты местных бюджетов от региональных властей может быть эффективным и оправданным? Как показано в Главе 3, предпринятые в последние годы на федеральном уровне попытки как-то решить эту проблему, в основном оказались неэффективными и, возможно, даже ухудшили ситуацию. Различия между муниципальными образованиями настолько велики, что применение к ним единых принципов обеспечения самостоятельности крайне затруднительно. И тем не менее, создание основ правовой системы, защищающей, хотя бы до некоторой степени, независимость местных бюджетов, действительно, должно относиться к сфере ответственности федерального центра. Однако улучшение налогово-бюджетных отношений между органами местного самоуправления и субъектами Федерации будет в значительной степени зависеть от решения сегодняшних проблем отношений между последними и федеральными властями. Как только на региональном уровне будут созданы стимулы для ответственного управления бюджетом, власти субъектов Федерации могут сами стать заинтересованными в упорядочивании взаимоотношений с органами местного самоуправления безчрезмерной централизации и с учетом местных условий.

В настоящее время российское правительство проводит важные реформы с целью сделать федеральные трансферты в регионы более прозрачными и со временем стабильными. Эти меры повысили роль Федерального фонда поддержки субъектов федерации (ФФПСФ) как основного канала предоставления финансовой помощи с одновременным повышением экономической обоснованности и стабильности методики распределения трансфертов. Данная методика направлена на преодоление распространенной на региональном уровне ориентации на «индивидуальное» определение размера трансферта на основе прошлых отчетных данных об исполнении бюджетов. Кроме того, в соответствии с внесенными в методику изменениями, большая, чем ранее, доля средств ФФПСФ направляется в наименее обеспеченные и наиболее нуждающиеся в поддержке регионы. Это важное направление реформы, которое уже улучшило характер федеральной политики выравнивания бюджетной обеспеченности регионов. Реализация вкратце изложенных выше общих мер по совершенствованию бюджетного федерализма придаст ему дополнительный импульс. Нынешняя очень высокая степень формальной централизации налогово-бюджетных полномочий и ответственности препятствует попыткам федерального правительства отделить политику бюджетного выравнивания от его каждодневных забот по обеспечению сбалансированности региональных бюджетов. ■

Более подробная информация

Для получения более подробной информации по Обзору обращайтесь к Джону Литваку, e-mail: john.litwack@oecd.org, тел.: (33-1) 45.24.90.38, и Дугласу Сазерленду, e-mail: douglas.sutherland@oecd.org, тел.: (33-1) 45.24.15.65. ■

Защищенное получение публикаций ОЭСР возможно
через сетевой книжный магазин ОЭСР
www.oecd.org/bookshop

Для дальнейшего чтения

- Экономические обзоры ОЭСР: Экономические обзоры анализируют состояние экономики стран-участниц ОЭСР и, иногда, отдельных стран, не входящих в Организацию. Ежегодно публикуется около 18 Обзоров. Возможно получение отдельных номеров или оформление полной подписки. Для получения более подробной информации обращайтесь в отдел периодических изданий книжного магазина ОЭСР по адресу www.oecd.org/bookshop

OECD Economic Survey Russian Federation



- Дополнительная информация: дополнительную информацию о работе Экономического департамента ОЭСР, включая информацию о других публикациях, статистических данных и рабочих документах, доступных на Интернетe, можно получить на сайте Экономического департамента www.oecd.org/eco/eco/
- Экономическое обозрение No 66, декабрь 1999
ISBN 92-64-16167-8, US\$ 42, 280 стр.
Предварительное издание помещается на сайт ОЭСР примерно за месяц до публикации книги: www.oecd.org/eco/out/Eo.htm

The OECD Policy Briefs are prepared by the Public Affairs Division,
Public Affairs and Communications Directorate.
They are published under the responsibility of the Secretary-General.

The OECD Policy Briefs are available on the OECD's Web site

www.oecd.org/publications/Pol_brief/

Where to contact us?

FRANCE

OECD Headquarters
2, rue André-Pascal
75775 PARIS Cedex 16
Tel: 33 (0) 1 45 24 81 81
Fax: 33 (0) 1 45 24 19 50
E-mail: sales@oecd.org
Internet: www.oecd.org

GERMANY

OECD Berlin Centre
Albrechtstrasse 9/10
D-10117 BERLIN
Tel: (49-30) 2888353
Fax: (49-30) 28883545
E-mail:
berlin.contact@oecd.org
Internet: www.oecd.org/deutschland

JAPAN

OECD TOKYO Centre
Landic Akasaka Bldg
2-3-4 Akasaka, Minato-Ku
TOKYO 107
Tel: (81-3) 3586 2016
Fax: (81-3) 3584 7929
E-mail: center@oecdtokyo.org
Internet: www.oecdtokyo.org

MEXICO

OECD MEXICO Centre
Edificio Infotec,
Av. San Fernando No. 37
Col. Toriello Guerra
Tlalpan C.P.
14050 MEXICO D.F.
Tel: (525) 528 10 38
Fax: (525) 606 13 07
E-mail: ocde@rtn.net.mx
Internet: rtn.net.mx/ocde/

UNITED STATES

OECD WASHINGTON Center
2001 L Street N.W.,
Suite 650
WASHINGTON D.C. 20036-4922
Tel: (1-202) 785 6323
Fax: (1-202) 785 0350
E-mail:
washington.contact@oecd.org
Internet: www.oecdwash.org
Toll free: (1-800) 456 6323