Глава 11

Фискальные проблемы: Россия в контексте международного опыта посткоммунистической трансформации

Фискальная политика оказалась одним из наиболее сложных компонентов процесса трансформации, поскольку в ней нашли отражение проблемы, существовавшие в других сферах системных изменений. Страны, которые оказались не в состоянии провести последовательную либерализацию экономики, ликвидировать явные и скрытые субсидии, ввести жесткие бюджетные ограничения по отношению к государственным предприятиям, отказаться от интервенционистских устремлений, провести вовремя налоговые реформы и усовершенствовать налоговую администрацию, а также ввести контроль за исполнением бюджета, реализовать социальные реформы и т. п., - все эти страны оказались в состоянии фискального кризиса. Такая же зависимость имеет место и в политической плоскости — с наибольшими фискальными проблемами сталкиваются политически нестабильные страны с ослабленными, нечетко действующими или вообще неразвитыми государственными структурами (государства, недавно получившие независимость), не говоря уже о странах, вовлеченных в военные конфликты.

При этом природа фискальных проблем заключается в том, что их не удается решить раз и навсегда. Они могут возрождаться не только в случае чрезвычайных ситуаций (например, таких как война или стихийное бедствие), отрицательного внешнего шока или просто ухудшения экономической конъюнктуры. Замедление темпов необходимых институциональных и структурных реформ, а также расслабление финансовой дисциплины тоже способны очень быстро привести страну к серьезным фискальным трудностям.

Разные темпы и пути осуществления процесса трансформации в отдельных странах не позволяют предложить единую характеристику

фискальных проблем в постсоциалистическом мире. По этой причине будут отдельно анализироваться две группы стран: (1) Центральной Европы и Балтии, и (2) стран СНГ и балканских стран (Румыния, Болгария и Албания). Первая группа начала реформы раньше и проводила их более быстрыми темпами и более последовательно. Страны, относящиеся ко второй группе, или проводили реформы медленнее и менее последовательно, или начали их с опозданием[254].

11.1 Наследие командной экономики

Постсоциалистические страны унаследовали от предыдущей системы много серьезных экономических проблем. К числу важнейших из них, которые повлияли на бюджетную ситуацию, относятся следующие:

1. Полная или почти полная национализация, резко сузившая роль частных сбережений и прямым, либо косвенным образом ограничившая частную хозяйственную деятельность. Непосредственным ее следствием было инвестирование за счет бюджетных или квазибюджетных средств (внебюджетные фонды, средства объединений и отраслевых министерств, целевые кредиты центрального банка), лишь дополняемое инвестированием за счет прибыли самих предприятий и сбережений населения, накопленных на счетах государственных сберегательных касс (банков) и перераспределяемых через банковскую систему;
2. Существование огромных структурных диспропорций, являющихся прежде всего следствием политики автаркии, государ-

[254] В рамках данной главы автор не будет детально анализировать реформаторский рейтинг отдельных стран. Такой рейтинг можно найти в официальных документах международных организаций (например, в годовых докладах ЕБРР) и во многих сравнительных анализах — см. Aslund, Anders : *Lessons of the First Four Years of Systemic Change in Eastern Europe*, Journal of Comparative Economics, Vol. 19, No. 1, 1994; Balcerowicz, Leszek & Alan Gelb: *Macropolicies in Transition to a Market Economy: A Three-Year Perspective*, CASE - Center for Social and Economic Research, Warsaw, Studies and Analyses, No. 33. 1995; EBRD: Transition report 1996, European Bank for Reconstruction and Development, October, 1996

ственного регулирования цен и централизации инвестиционных решений. Отсутствие конвертируемости валют, государственный контроль за ценами, торговые ограничения и государственная монополия во внешней торговле были факторами, в большей или меньшей степени отгораживающими эти страны от мирового рынка;

3. Огромный груз социальных обязательств государства, несоизмеримый с уровнем экономического развития этих стран[255].

Это основные факторы, которые привели командную экономику к очень высокому уровню перераспределения ВВП через государственный бюджет и квазибюджетные институты. По мере постепенного спада экономической эффективности и ослабления репрессивного характера политической системы (а в связи с этим также государственной дисциплины) росла бюджетная несбалансированность. Она почти автоматически перекладывалась на денежную несбалансированность, так как бюджетный дефицит финансировался главным образом за счет денежной эмиссии. Последняя, в свою очередь, вызывала инфляционное давление, проявлявшееся либо в скрытой (дефицит товаров), либо в открытой форме (рост цен). Альтернативным методом финансирования фактического дефицита общественного сектора были иностранные кредиты, которые в большинстве стран Восточной Европы (Польша, Венгрия, Болгария, Югославия, а в конце 80-х годов также и СССР) привели к огромной внешней задолженности.

В анализе источников фискальной несбалансированности можно выделить факторы, действующие постоянно (т. е. в течение всего периода существования плановой экономики), а также факторы, появившиеся в ходе эволюции социалистической системы. Например, если начало почти полной национализации и структурных диспропорций было положено в конце 20-х годов в СССР и в конце 40-х годов в Восточной Европе, то социальная составляющая наследия предыдущей системы по своему происхождению более молода.

---

[255] Sachs, Jeffrey D. (1995): *Postcommunist Parties and the Politics of Entitlements*, Transition, Vol.6, No.3, March.

Действительно, первые десятилетия социалистического режима характеризовались скорее жесткой политикой расходов на социальные нужды (и очень низкой реальной зарплатой). Ситуация начала постепенно меняться лишь после смерти Сталина в силу нарастания общественного недовольства (кровавые события в ГДР в 1953 г., в Польше в 1956 и 1970 гг., в Венгрии в 1956 г., в Чехословакии в 1968 г.). Постсталинское поколение коммунистических вождей (Хрущев и Брежнев в СССР, Кадар в Венгрии, Ульбрихт и Хонеккер в ГДР, Гусак в Чехословакии, Герек и Ярузельский в Польше) искало таким образом общественную поддержку для своей политики (или, по крайней мере, покупало социальный мир). Особенно резкое, взрывное увеличение социальных расходов наблюдалось на заключительной стадии существования социалистических режимов, когда процесс поиска общественной легитимности их лидерами резко интенсифицировался. Нередко это было связано с частичной демократизацией системы и с попытками старых правящих элит найти поддержку у избирателей в ходе свободных (полусвободных) выборов.

С другой стороны, значительная часть демократической оппозиции, критикуя неэффективность и антигуманность плановой экономики, в полной мере не представляла себе масштабов макроэкономического кризиса в собственных странах, а часто и вообще не понимала основных принципов функционирования рыночной экономики. Борьба с социалистическим режимом для нее была тождественна стремлению к улучшению материальных условий жизни населения, к повышению заработной платы и различных социальных выплат. В области системных изменений предпринимались попытки найти так называемый третий путь развития. Так было с независимым профсоюзом «Солидарность» в Польше (что особенно ярко проявилось в ходе дискуссии за «круглым столом» в начале 1989 г., а затем и в избирательной программе перед частично демократическими выборами в Сейм в июне 1989 г.), с профсоюзом «Подкрепа» в Болгарии, с движением «Демократическая Россия», с движением «Саюдис» в Литве, с украинским оппозиционным движением за независимость и демократию.

Наиболее резкий, взрывной рост расходов на социальную сферу отмечался в Польше в 1987-1989 гг., а также в СССР в конце его существования.

Резкий рост социальных расходов на закате господства социалистического режима был не единственным источником фискального кризиса и нарастания инфляционных тенденций. Фактически государство утратило контроль за государственными предприятиями и их финансами, и прежде всего за проводимой ими политикой заработной платы.

Исторически первой причиной утраты такого контроля и появления, в результате, фискальных проблем была половинчатость экономических реформ, которые частично демонтировали традиционную систему центрального планирования, не создав вместо нее альтернативных механизмов. Многолетний опыт реформирования социалистической экономики (начиная с попыток провести реформу самоуправления в Югославии после 1950 г.) ярко показал, что «рыночный социализм» или какой-либо другой вариант «третьего пути» — трудно достижимая цель, а попытки ее достичь приводят к серьезным проблемам в области сбалансированности экономики. Не случайно Югославия и Польша выделялись среди социалистических стран самой высокой макроэкономической нестабильностью, а первый этап дестабилизации в СССР в период горбачевской перестройки был связан с частичным расширением автономии государственных предприятий. Среди предпринимавших реформы стран лишь Венгрия избежала серьезного кризиса, хотя ее экономику трудно считать образцом стабильности (особенно если учесть масштаб ее внешней задолженности).

Расширение самостоятельности предприятий в области политики заработной платы, необходимое для создания более действенной системы материальных стимулов для трудовых коллективов и руководства предприятий при отсутствии достаточно сильной заинтересованности в прибыли, приводило к снижению прибыли и, в результате, к сокращению бюджетных доходов. К тому же уровень заработной платы на предприятиях косвенно (через формальные или неформальные системы индексации) влиял на уровень заработной платы в бюджетной сфере, на размер пенсий и других социальных пособий, финансируемых из бюджета или внебюджетных фондов.

Еще большее негативное воздействие оказывала постепенная, селективная либерализация цен. Она приводила к нарастанию ценовых диспропорций между свободными и административно устанавливаемыми или регулируемыми государством ценами, которые требовали субси-

дий, налоговых льгот или иной формы финансовой компенсации производителям. В конечном итоге следствием постепенной либерализации цен оказывался рост финансовых обязательств бюджета в виде субсидий и сокращение его доходов вследствие введения налоговых льгот или общего снижения уровня рентабельности.

Дестабилизирующее воздействие постепенного и непоследовательного реформирования на последнем этапе социализма было дополнительно усугублено ослаблением, а иногда и распадом присущей этой формации системы политической власти. В наиболее драматическом виде это можно было наблюдать на последнем этапе существования СССР (политическое противостояние Ельцина и Горбачева, а также «финансовая война» государственных органов Российской Федерации и общесоюзного центра в 1991 году).

Серьезного фискального кризиса на рубеже начала процесса трансформации удалось избежать Чехословакии, Венгрии, а среди республик бывшей Югославии — Словении.

11.2 Первые попытки стабилизации

Поскольку основным источником макроэкономической нестабильности на пороге трансформации являлся значительный фискальный и квазифискальный дефицит, антиинфляционная политика должна была быть ориентирована на его серьезное ограничение. Принимаемые меры обычно включали:

1. Ликвидацию или существенное ограничение дотаций;
2. Ограничение инвестиционных и оборонных расходов;
3. Ограничение налоговых льгот; иногда повышение налоговых ставок или введение дополнительных специальных налогов;
4. Ликвидацию квазифискального финансирования со стороны центрального банка (прежде всего в форме отрицательной реальной процентной ставки, дифференцированных валютных курсов, а также кредитов, непосредственно направляемых в определенные секторы экономики).

Перечисленные в пункте 1, а также в пунктах 3 и 4 меры невозможны без проведения широкой либерализации цен, а она, в свою очередь, в условиях сильно монополизированной экономики невозможна без либерализации внешнеэкономической деятельности.

Таблица 11.1

Расходы консолидированного бюджета на субсидии (в процентах к ВВП)

Страна	1989	1990	1991	1992	1993	Динамика
Чехословакия	25,0	16,2	7,7	5,0	-	-20,0[a]
Польша	12,9	7,3	5,1	3,3	2,2	-10,7[b]
Венгрия	12,1	9,6	8,0	5,8	4,8	-7,3[b]
Болгария	15,5	14,9	4,2	1,8	4,8	-13,7[a]
Албания	8,3	15,7	20,3	8,2	2,2	-18,1[c]

Примечания: a — за период с 1989 по 1992 гг.; b — за период с 1989 по 1993 гг.; c — за период с 1991 по 1993 гг.

Источники: WEO [1994], таблица 15

В наибольшей степени субсидии были сокращены в Чехословакии (за 1989-1992 гг. — на 20% ВВП), имевшей по этому показателю наивысший исходный уровень (25% ВВП). Далее по очереди следует Албания — на 18,1% ВВП за 1991-1993 гг. (при исходном уровне 20,3% в 1991 г.), Болгария — на 13,7% ВВП за 1989-1992 гг. (в 1993 г. вновь отмечался рост на 3% ВВП), Польша — на 10,7% ВВП за 1989-1993 гг. и Венгрия — на 7,3% ВВП за тот же период. Необходимо отметить, что и Венгрия, и Польша сократили долю субсидий в ВВП уже во второй половине восьмидесятых годов, в связи с проведенной ранее частичной либерализацией цен.

Уместно напомнить, что сокращение субсидий наблюдалось в условиях сильного падения ВВП, то есть сокращение реального объема субсидий было более значительным по сравнению со снижением их доли в ВВП. В 1993 г. уровень субсидий в Польше и Албании составил 2,2% ВВП, в то время как в Венгрии, Болгарии, Чехии и Словакии он составлял примерно 4-5% ВВП.

Отдельные страны различались между собой масштабами и конкретным ходом фискального приспособления. На этом же этапе произошло первоначальное расслоение на две выделенные выше группы. Таблица 11.2 показывает, что в большинстве стран Центральной Европы и Бал-

тии удалось довольно быстро преодолеть первичный фискальный кризис, прежде всего благодаря радикальной либерализации их экономик.

Таблица 11.2

Доходы, расходы и дефицит консолидированного бюджета государственного сектора в странах Центральной Европы и Балтии (в процентах к ВВП)

Страна	Показатель	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996[а]	1997[б]
Венгрия	доходы	–	53,9	52,1	56,4	55,4	53,9	49,6	46,5	-
	расходы	–	53,5	54,3	61,9	62,2	62,1	56,1	50,0	-
	сальдо	-1,4	+0,4	-2,2	-5,5	-6,8	-8,2	-6,5	-3,5	-5,0
Латвия	доходы	–	–	–	27,4	35,8	34,2	37,0	38,8	-
	расходы	–	–	–	28,2	35,2	38,2	40,5	40,2	-
	сальдо	–	–	–	-0,8	0,6	-4,1	-3,5	-1,4	-0,9
Литва	доходы	50,2	43,7	36,0	32,1	30,2	25,1	24,6	23,3	26,5
	расходы	53,8	49,1	38,7	31,3	33,3	29,3	27,9	26,9	29,3
	сальдо	-3,6	-5,4	+2,7	0,8	-3,1	-4,2	-3,3	-3,6	-2,8
Македония	доходы	–	–	–	38,6	40,9	51,0	45,2	43,9	39,0
	расходы	–	–	–	48,2	54,5	54,2	46,5	44,3	40,0
	сальдо	–	–	–	-9,6	-13,6	-3,2	-1,3	-0,4	-1,0
Польша	доходы	41,4	42,9	42,2	43,8	47,1	46,4	46,3	-	-
	расходы	48,8	39,8	48,9	50,4	50,5	49,2	49,9	-	-
	сальдо	-7,4	+3,1	-6,7	-6,6	-3,4	-2,8	-3,6	-3,1	-4,0
Словакия	доходы	61,7	60,2	52,2	46,0	44,0	46,7	47,1	44,8	-
	расходы	64,5	60,1	54,2	57,9	51,0	48,0	47,0	46,0	-
	сальдо	-2,8	0,1	-2,0	-11,9	-7,0	-1,3	0,1	-1,2	-3,5
Словения	доходы	42,4	49,3	43,7	46,0	47,0	45,9	45,7	46,0	45,0
	расходы	42,1	49,6	41,1	45,8	46,7	46,1	45,7	45,7	46,0
	сальдо	0,3	-0,3	2,6	0,2	0,3	-0,2	0,0	0,3	-1,0
Хорватия*	доходы	–	–	34,0	33,0	32,2	43,7	46,1	46,5	-
	расходы	–	–	39,0	37,0	33,0	42,0	47,0	47,0	-
	сальдо	–	–	-5,0	-4,0	-0,8	1,7	-0,9	-0,5	-2,7
Чехия	доходы	61,7	60,2	52,2	49,5	44,6	44,1	43,8	42,6	-
	расходы	64,5	60,1	54,2	52,8	41,9	43,3	43,4	42,8	-
	сальдо	-2,8	0,1	-2,0	-3,3	2,7	0,8	0,4	-0,2	-1,0
Эстония	доходы	–	–	–	34,6	39,6	39,6	39,6	38,9	-
	расходы	–	–	–	34,9	40,3	38,3	40,8	40,4	-
	сальдо	–	–	5,2	-0,3	-0,7	1,3	-1,2	-1,5	-

[а] предварительные оценки

[б] прогноз

*консолидированный бюджет центрального правительства (без местных бюджетов)

Прочерк означает отсутствие данных.

Источник: EBRD [1996], EBRD [1997] и расчеты автора.

Самым ярким примером оказалась Польша, где дефицит консолидированного государственного сектора в 1989 г. достиг уровня 7,4% ВВП (без квазифискального финансирования со стороны Национального банка Польши), а страна находилась на грани гиперинфляции. В результате радикальной стабилизационной и либерализационной программы (так называемой программы Бальцеровича) удалось в 1990 году достигнуть превышения консолидированных доходов над консолидированными расходами в размере 3,1% ВВП. Это было получено за счет сокращения расходов на 9,0% ВВП и увеличения доходов на 1,5% ВВП.

Менее радикальную (из-за более благоприятных стартовых условий) фискальную адаптацию проводила Венгрия. Небольшой дефицит, наблюдавшийся в 1989 г. (-1,4% ВВП), сменился незначительным положительным сальдо в 1990 г. (+0,4% ВВП).

На два-три года позже похожий путь прошли балтийские страны и некоторые республики бывшей Югославии. Так, например, Хорватия сменила дефицит в размере 4% ВВП в 1992 году на суффицит 1,7% ВВП в 1994 году. Македония за один год сократила бюджетный дефицит на 10,4 процентных пунктов ВВП — с 13,6% ВВП в 1993 году до 3,2% ВВП в 1994 году (а в 1995 г. до 1,3% ВВП)[256].

Страны СНГ и балканские страны (табл. 11.5) начали комплексные попытки стабилизации и системных реформ позже и не всегда вполне последовательно. Некоторые из них (Россия, Украина, Румыния) неоднократно приступали к процессу достижения макроэкономической стабильности. Болгария и Албания, несмотря на серьезные реформаторские усилия в 1991-1993 годах и первоначальные успехи в снижении уровня инфляции (особенно в случае Албании), так и не достигли фискальной сбалансированности и в 1996-1997 годах оказались в состоянии глубочайшего экономического и политического кризиса. По этой причине мы будем их рассматривать в рамках второй группы.

---

[256] Однако к данным, касающимся балтийских стран и стран бывшей Югославии, надо относиться очень осторожно, так как информация о первых годах трансформации (1991-1992) не всегда учитывает квазифискальное финансирование и межреспубликанские трансферты.

11.3 Дальнейшая фискальная адаптация в странах Центральной Европы и Балтии

Большинство стран, успешно прошедших этап первичной стабилизации, вскоре столкнулось с вторичным (пост-стабилизационным) фискальным кризисом. Лишь четырем странам — Чехии, Словении, Хорватии и Эстонии — удалось избежать более серьезных проблем с достижением бюджетной сбалансированности (смотри ниже).

Среди конкретных причин вторичного фискального кризиса следует прежде всего назвать:

1. Снижение бюджетных доходов, особенно налога на доходы (прибыль) предприятий.
2. Взрывной рост социальных расходов.

Таблица 11.3

Доходы бюджета от налога на прибыль предприятий (в процентах к ВВП) в 1989—1994 гг.

Страна	1989	1990	1991	1992	1993	1994
Болгария	23,2	17,9	17,4	8,3	5,6	
Чехословакия	11,0	12,2	13,7	11,7		
Чехия				11,1	7,5	
Словакия				10,3	6,5	
Эстония				5,3	4,0	
Венгрия	8,1	7,6	5,7	2,6	2,2	
Литва				6,3	4,7	
Польша	9,7	14,0	6,1	4,6	5,3	
Румыния		7,3	5,1	5,3	3,5	
Армения				8,2	4,6	
Монголия	21,3	19,5	13,1	11,7	13,0	
Словения			0,6	0,6	0,0	0,8
Хорватия			0,1	0,5	0,5	0,7
Албания				0,5	0,7	2,2

Источники: WEO [1994], таблица 14; MultiQuery Database [1996]; данные МВФ.

В большинстве стран поступления из этого источника заметно сократились (за исключением Чехословакии до 1992 года). Основной причиной было быстрое снижение уровня средней рентабельности предприятий, связанное с действием нескольких факторов:

- с отказом от прямых и косвенных (в форме кредитов с реальной отрицательной процентной ставкой) субсидий и с ликвидацией

связанного с ними эффекта дублирования (оплаты налога от полученных дотаций)[257];

- с увеличением влияния внутренней и внешней конкуренции и с ограничением с ее помощью монопольной прибыли; многие предприятия находились в глубоком финансовом кризисе, связанном с трудностями сбыта выпускавшейся ранее продукции;
- с ослаблением стимулов к получению прибыли на государственных предприятиях, связанным с временным системным вакуумом и вакуумом в отношениях собственности;
- с тенденцией к сокрытию прибыли как в частном, так и в государственном секторах с целью сокращения налоговых отчислений; для государственного сектора это также может быть дополнительно связано с тактикой предприватизационного поведения;
- со снижением уровня инфляции и с ликвидацией так называемой «бумажной» прибыли, связанной с высокой инфляцией.

Последний фактор, очевидно, играет ведущую роль во всех странах, которые преодолевали высокую или очень высокую инфляцию. Примером может служить чрезвычайно высокая доля поступлений за счет этого налога в ВВП в Польше в 1990 г., а затем быстрое ее снижение (несмотря на то, что эффективные ставки налогообложения оставались неизменными). Похожее явление наблюдается в 1995-1997 годах в России, Кыргызстане, Казахстане, Молдавии, на Украине и в других странах бывшего СССР, которым удалось снизить уровень инфляции.

В некоторых странах сокращение поступлений за счет налога на прибыль предприятий частично компенсировалось ростом поступлений подоходного налога от физических лиц (включающего также налогообложение прибыли, полученной за счет хозяйственной деятельности, ведущейся физическими лицами). Особенно ярко это проявилось в Польше начиная с 1992 г., то есть с момента введения закона о едином подоходном налоге с физических лиц, когда произошел скачкообраз-

---

[257] Barbone, Luca & Domenico J. Marchetti: *Transition and the Fiscal Crisis in Central Europe*, CASE - Center for Social and Economic Research, Warsaw, Studies and Analyses, No. 40, 1995.

ный рост бюджетных поступлений за счет этого налога с 2,4% ВВП в 1991 г. до 6,3% ВВП в 1993 г.

В отличие от налога на доходы юридических лиц (прибыль предприятий), поступления за счет налога с оборота, НДС и акцизных сборов в процентном отношении к ВНП либо не сокращались (за исключением начального периода дерегулирования цен в ряде стран), либо сокращались в значительно меньшей степени. В странах Центральной Европы, которые ввели НДС вместо традиционного налога с оборота (Венгрия с 1988 г., Чехия и Словакия — с начала 1993 г., Польша — с середины 1993 г.), отмечается более высокий уровень поступлений за счет косвенных налогов по сравнению с теми странами, которые не осуществили реформ, а также повышение этого уровня с момента начала осуществления реформ. Это, несомненно, свидетельствует о более высокой эффективности НДС по сравнению с традиционным налогом с оборота.

Значительно худшие фискальные результаты дало введение НДС в странах бывшего СССР с начала 1992 г. Наряду с более низкой эффективностью деятельности налоговой администрации и более низкой финансовой дисциплиной предприятий существенную роль здесь играют, очевидно, многочисленные конструкционные дефекты постсоветского НДС (смотри ниже).

Дополнительным осложнением бюджетной ситуации явился тот факт, что на данном этапе процесса трансформации происходило сильное падение ВВП. Таким образом, реальные доходы бюджета сократились еще сильнее, чем доля бюджетных доходов в ВВП.

Если поступления из большинства источников находятся в зависимости от величины ВВП, то среди расходов преобладают позиции, имеющие более или менее жесткий характер; в результате в условиях реального падения ВВП можно ожидать роста их доли в этом агрегате. Это касается, к примеру, функционирования так называемой бюджетной сферы, обслуживания государственного долга или социальных расходов. Большинство постсоциалистических стран не только не оказалось в состоянии сократить принятые на себя социальные обязательства, но и было вынуждено пойти навстречу новым потребностям, возникшим в этой сфере. В первую очередь это касалось противодействия

последствиям безработицы — явления, которое, за исключением бывшей Югославии, в странах Восточной и Центральной Европы ранее не наблюдалось. Дополнительным последствием снижения занятости (а в некоторых странах — и постепенных неблагоприятных демографических сдвигов) стал резкий рост количества пенсионеров. Ликвидация субсидий на многие основные виды товаров и услуг, сокращение занятости и официально регистрируемой заработной платы, а также тот факт, что государственные предприятия прекратили выполнять социальные функции, - все это привело к росту потребностей в услугах социальной помощи. Дополнительные потребности в социальной помощи появились и в странах, охваченных вооруженными и национальными конфликтами.

Экспансии социальных расходов способствовала также неэффективность системных решений в этой сфере — либо унаследованных от предыдущей системы, либо созданных наспех на первом этапе трансформации, нередко под давлением первых демократических избирательных кампаний, а также ошибочных представлений о реальных финансовых возможностях государства. Это, в частности, относится к слишком либеральному законодательству по вопросам противодействия безработице и к пенсионному законодательству. В последнем случае наиболее важные источники чрезмерно высоких расходов связаны с:

- слишком низким пенсионным возрастом и предоставлением многочисленных прав для более раннего выхода на пенсию; кроме того, в большинстве постсоциалистических стран пенсионеры и лица, получающие текущее пособие, могут без серьезных ограничений дополнительно работать (в целом это является пережитком периода дефицита рабочей силы);
- другими отраслевыми и профессиональными привилегиями (льготными коэффициентами начисления пособий, доплатами, правом бесплатного или льготного приобретения разного вида товаров и услуг);
- слишком малым количеством лет, являющихся основой для расчета величины пенсионной базы, что приводит к дополнитель-

ным манипуляциям, позволяющим увеличивать индивидуальные выплаты;

- неэквивалентными принципами функционирования пенсий в сельском хозяйстве (колхозных и т. п.);
- либеральным определением прав и либеральными принципами медицинской экспертизы в вопросах предоставления пособий по инвалидности;
- ошибочным построением принципов индексирования пенсий.

Любые попытки пересмотра принципов функционирования пенсионной системы и ликвидации даже очевидно несправедливых привилегий, недостатков в пенсионном регулировании, способствующих в конечном итоге злоупотреблениям, или решений, выходящих за рамки финансовых возможностей государства, наталкиваются на сильное политическое противодействие многочисленных слоев пенсионеров и лиц предпенсионного возраста[258], а также очень часто на протесты конституционных судов, усматривающих в этом нарушение законных прав граждан (например, в Польше и в Венгрии).

Данные таблицы 11.4 свидетельствуют о быстром росте доли социальных расходов в ВВП во всех странах Центральной и Восточной Европы (за исключением бывшей Чехословакии и Румынии). Значительно более низкий уровень этого типа расходов отмечался в первой половине нынешнего десятилетия в странах бывшего СССР — в большинстве из них произошло сильное инфляционное обесценивание выплат, которого благодаря развитой системе индексации не допустили страны Центральной Европы. Кроме того, в постсоветских государствах отмечалось меньшее влияние положения на рынке труда на пенсионную систему. Тем не менее, и в этих странах в 1994-1997 гг. наблюдаются тенденции к росту социальных, в т. ч. пенсионных, расходов в ВВП (особенно на Украине и в России).

Таблица 11.4

Доля расходов на социальное обслуживание в 1989—1993 гг. (в процентах к ВВП)

[258] Sachs, 1995 op.cit

Страна	1989	1990	1991	1992	1993
Албания	7,1	8,6	12,0	10,8	12,7
Болгария	10,4	12,0	14,2	14,1	15,8
Чехо-Словакия	13,6	13,6	16,1	16,4	
Чехия				14,0	13,5
Эстония				7,6	8,8
Литва				19,2	14,3
Словакия				18,8	16,7
Венгрия	14,4	14,9	18,1	18,9	18,2
Польша	11,2	10,6	17,3	19,9	20,4
Румыния	9,5	10,6	10,1	9,1	8,9
Россия				6,1	6,7

Источник: World Economic Outlook, International Monetary Fund, October. [1994], таблица 15.

Конечно, социальные программы не являются единственной причиной вторичного фискального кризиса, касающегося расходной части бюджета. В некоторых странах росту бюджетных расходов способствовали также обслуживание внутреннего и внешнего долга (Венгрия, Болгария, Польша), реструктуризация долгов предприятий и банков за счет государства (Венгрия, Болгария), нередко приобретавшая форму возврата к различным видам дотирования (Болгария).

Не подтвердились опасения относительно отрицательного воздействия слишком быстрой приватизации на состояние публичных финансов[259]. Более высокая налоговая дисциплина в государственном секторе оказалась временным явлением. Государственные предприятия очень быстро научились у частного сектора скрывать свои обороты и прибыль (или выводить ее за пределы предприятия), а также избегать уплаты налогов. Такая практика была и остается особенно распространенной в тех странах, где «большая» приватизация проходила медленно, а государственный сектор с самого начала не подвергался достаточно жестким бюджетным ограничениям (Белоруссия, Украина, Болгария, Румыния). С другой стороны, среди стран со сбалансированными бюджетами находятся Чехия и Эстония — страны, отличающее-

[259] Aghion, Philippe & Olivier Jean Blanchard: *On the speed of transition in central Europe*, European Bank for Reconstruction and Development (EBRD), Working paper No. 6, July, 1993;. Coricelli, Fabrizio: *Fiscal Constraints, Reform Strategies and the Speed of Transition: The Case of Central-Eastern Europe*, CEPR Discussion Paper, No. 1339, 1996. Roland, Gerard: *On the Speed and Sequencing of Privatization and Restructuring*, Economic Journal, 104, pp. 1158-68, September, 1994

ся особо высокой долей частного сектора в ВВП (на уровне около 75%).

Вообще, опыт Чехии, Словении, Хорватии и Эстонии показывает, что вторичный фискальный кризис (по крайней мере, серьезный) не является неизбежным. Однако в каждой из этих четырех стран фискальная политика проводилась по особому сценарию. Эстония оказалась в состоянии навести железную дисциплину в области расходов, в особенности расходов социального характера. Похожий сценарий, по всей видимости, имел место в Хорватии[260]. В отличие от Эстонии, в Словении показатели социальных расходов очень высокие. Однако Словения не только смогла сохранить ранее достигнутую долю доходов консолидированного бюджета в ВВП, но даже ее увеличить. В определенной степени Словения извлекла выгоду из распада югославской федерации, поскольку в прошлом она являлась значительным нетто-донором для остальных союзных республик страны. Все названные выше причины проявились в Чехии: сохранение относительно высокого уровня налоговых поступлений, особенно от предприятий, поддержание дисциплины социальных расходов (по сравнению с Польшей, Венгрией и Словенией), а также прекращение фискальных трансфертов в Словакию.

Этап связанного с трансформацией спада производства продолжался в странах, проводивших радикальную трансформацию не более двух (Польша) или трех (Чехия, Словакия, Словения, Эстония, Латвия) лет после начала проведения первоначальной стабилизации. Экономический рост, если он опирается на здоровые основы, связан обычно с пропорциональным ростом доходов и не обязательно с пропорциональным ростом расходов (здесь играют роль упоминавшиеся выше расходы «жесткого» характера)[261], и в результате сам по себе должен

[260] Отсутствие у автора подробной информации не позволяет представить более широкий анализ причин относительной сбалансированности государственных финансов в Хорватии.

[261] На практике в период экономического роста и возросших бюджетных поступлений не всегда удается затормозить рост расходов. Важную роль в этом играют факторы политического характера — стремление различных групп получателей бюджетных средств использовать результаты экономического роста, а также серьезные трудности, которые испытывают правительства при противодействии различным группам

способствовать улучшению фискального баланса. Дополнительно начинают давать результаты долгосрочные реформы налогообложения (прежде всего — введение НДС и консолидированного налога на личные доходы), улучшение налоговой администрации, а также мероприятия по адаптации бюджетных расходов (прежде всего в области социальных программ).

Переход от третьего этапа (вторичного фискального кризиса) к четвертому (фискальной консолидации) лучше всего проследить на примере Польши, где бюджетный дефицит начал со второй половины 1993 г. сокращаться. Улучшение бюджетной ситуации было прежде всего связано с последствиями экономического роста, продолжающегося с 1992 г., а также с упоминавшимися выше налоговыми реформами. Несколько меньшую роль сыграло урезание социальных расходов и снижение масштабов финансирования бюджетной сферы.

Симптомы постепенного улучшения бюджетной ситуации можно наблюдать также и в других странах, проводящих процесс трансформации — Словении, Хорватии, Эстонии, Чехии, Словакии, Латвии (в меньшей степени в Литве), а в 1996-1997 годах также в Венгрии, которая особо тяжело перенесла вторичный фискальный кризис в 1992-1995 годах. Часть из них (о чем говорилось раньше) вообще смогла избежать вторичного кризиса.

В общем можно сказать, что к настоящему времени большинство стран Центральной Европы и Балтии прошло четыре этапа процесса фискальной адаптации:

1. Макроэкономическую дестабилизацию, связанную с распадом прежней политической и экономической системы.
2. Первичную макроэкономическую стабилизацию, связанную с либерализацией экономики.
3. Вторичный фискальный кризис, следующий за стабилизацией.

давления и в процессе осуществления непопулярных мероприятий, ограничивающих круг бюджетных обязательств. Фискальный кризис обычно является лучшим аргументом для противодействия давлению групповых интересов, а благоприятная ситуация в сфере доходов «смягчает» силу этого аргумента.

4. Фискальную консолидацию.

Перспективы относительной фискальной стабильности в обсуждаемой группе стран будут зависеть прежде всего от глубины реформ пенсионной системы, других сегментов социальной политики и основных сфер социального обслуживания — здравоохранения и образования. Ситуация в странах, которые не проводят такие реформы достаточно быстро, будет в значительной степени зависеть от возможностей поддержания достигнутых темпов экономического роста. Любое ухудшение экономической конъюнктуры может привести к очередным фискальным трудностям в силу замедления или приостановки темпов роста бюджетных доходов.

11.4 Центральная Европа: ловушка постсоциалистического социального государства

Страны Центральной Европы вынуждены решить еще одну, очень серьезную проблему, прежде всего структурного характера — проблему слишком высокого уровня перераспределения ВВП государством. Таблица 11.2 показывает, что в Чехии, Словакии, Польше, Хорватии, Македонии и Словении доля консолидированных расходов государственного сектора в ВВП находится в пределах 43-50%, а в Венгрии превышает 50%. Балтийские страны находятся в менее затруднительном положении.

Такой высокий уровень перераспределения ВВП, как в странах Центральной Европы, можно наблюдать только в скандинавских странах и в некоторых странах Западной Европы, несмотря на огромные различия в уровне ВВП на душу населения (особенно заметные в случае бедной Македонии). Когда западные страны находились на том уровне экономического развития, на котором ныне находятся страны Центральной Европы (примерно 30 лет тому назад), то доля консолидированных государственных расходов в их ВВП не превышала 30-35%. Так же (или еше меньше) выглядит доля консолидированных государственных расходов в ВВП в странах Латинской Америки, где уровень ВВП на душу населения примерно такой же, как в странах Центральной Европы.

Главной причиной экспансии государственных расходов и в Западной, и в Центральной Европе являются социальные, в том числе пенсионные, программы. Согласно данным Всемирного банка[262], в 1995 году консолидированные трансферты (разного типа социальные выплаты населению) составляли в процентах к ВВП: 28,6% в Словении, 21,0% в Польше, 20,5% в Словакии, 19,4% в Чехии и 18,8% в Венгрии.

Высокая доля государственных расходов в ВВП не способствует высоким темпам экономического роста. Она снижает объем частных сбережений, которые могут финансировать эффективные частные капиталовложения. Высокие налоги, необходимые для финансирования высокой доли расходов государства, тормозят деловую активность и способствуют ее уходу в зону теневой экономики (или за границы государства). Высокие социальные расходы обычно способствуют уходу из сферы официальной занятости и искажают функционирование рынка труда. Сравнительные исследования различных групп стран[263] показывают, что не случайно страны Юго-Восточной Азии (так называемые азиатские тигры) опережают по темпам своего роста другие регионы. Доля государственных, в том числе социальных, расходов в этих странах — самая низкая, а экономический режим — очень либеральный. С другой стороны, страны Западной Европы не случайно переживают проблемы с поддержанием даже умеренных темпов экономического роста. По этой причине в конце восьмидесятых и в девяностых годах скандинавские страны (особенно Швеция) вынуждены были серьезно ограничить объемы «социального государства», а теперь та же самая задача стоит перед ведущими странами Европейского Союза — Францией, Германией, Италией и Испанией.

Дополнительным фактором, который заставляет и будет заставлять большинство европейских стран (а также США) серьезно реформировать свои социальные программы, являются неблагоприятные демографические тенденции.

---

[262] *MultiQuery Database. A Tool for Cross-Country Comparisons*, Europe and Central Asia Region, the World Bank, Spring 1996.

[263] Sachs, Jeffrey D. & Andrew M. Warner: *Achieving Rapid Growth in the Transition Economies of Central Europe*, CASE - Center for Social and Economic Research, Warsaw, Studies and Analyses, No. 73, 1996

11.5 Фискальная ситуация в странах, отставших в проведении реформ

Как было сказано выше, страны СНГ и Балкан не смогли быстро завершить этап первоначальной макроэкономической стабилизации. Там, где удалось в конце концов этого достигнуть, качественные характеристики макроэкономической ситуации (особенно в сфере фискальной политики — см. таблицу 11.5) оказались намного хуже, чем в странах Центральной Европы и Балтии.

Проблемы, с которыми столкнулись страны СНГ и Балкан, лучше всего демонстрирует пример России, Украины, Белоруссии и Румынии. Более точные данные по России приведены в таблице 11.6, хотя в ней не учтены так называемые технические кредиты, предоставлявшиеся Центральным банком России (ЦБР) другим странам рублевой зоны в 1992-1993 гг.[264], а также квазисубсидии Центрального банка предприятиям, отдельным секторам и регионам в 1992-1994 гг. Даже без технических кредитов и квазисубсидий Центрального банка, данные таблицы 11.6 свидетельствуют о достаточно тяжелой картине фискальной ситуации в России в течение первых трех лет процесса трансформации.

Таблица 11.5

Доходы, расходы и дефицит консолидированного бюджета государственного сектора в странах СНГ и балканских странах (в % к ВВП)

Страна	Показатель	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996[а]	1997[б]
Албания	доходы	47,8	47,1	30,9	21,9	25,2	24,3	24,3	н/д	н/д
	расходы	56,8	62,1	61,9	43,9	40,2	36,3	34,3	н/д	н/д
	сальдо	-9,0	-15,0	-31,0	-22,0	-15,0	-12,0	-10,0	н/д	н/д
Армения*	доходы	н/д	н/д	5,5	4,2	3,4	17,8	11,4	10,1	11,5
	расходы	н/д	н/д	7,3	12,3	59,5	34,3	22,5	19,4	18,2
	сальдо	н/д	н/д	-1,8	-8,1	-56,1	-16,5	-11,1	-9,3	-6,7
Азербайджан	доходы	н/д	н/д	35,7	49,1	33,4	24,6	15,3	16,4	н/д
	расходы	н/д	н/д	40,7	46,3	46,1	36,0	19,5	19,0	н/д
	сальдо	н/д	н/д	-5,0	2,8	-12,7	-11,4	-4,2	-2,6	-2,0
Болгария	доходы	н/д	н/д	н/д	40,2	37,2	39,9	36,6	24,2	н/д

[264] По разным оценкам они составили около 8,2-8,4% российского ВВП в 1992 г. и около 3% ВВП в 1993 г. Dabrowski, Marek: *The Reasons of the Collapse of the Ruble Zone*, CASE - Center for Social and Economic Research, Warsaw, Studies and Analyses, No. 58, November, 1995. Подробнее о структуре доходов, расходов и дефиците бюджета в России в 1992-1994 годах см. выше (главы 6 и 7).

	расходы	58,4	65,9	45,6	45,4	48,1	45,7	43,0	47,6	н/д
	сальдо	н/д	н/д	н/д	-5,2	-10,9	-5,8	-6,4	-13,4	-6,3
Грузия	доходы	н/д	н/д	30,0	13,6	9,8	16,6	7,8	8,5	н/д
	расходы	н/д	н/д	33,0	39,0	36,0	24,0	12,3	13,9	-н/д
	сальдо	н/д	н/д	-3,0	-25,4	-26,2	-7,4	-4,5	-4,4	-3,5
Казахстан	доходы	35,4	32,8	25,0	24,5	23,9	18,7	18,7	16,0	н/д
	расходы	35,4	31,4	32,9	31,8	25,2	25,9	20,7	18,5	н/д
	сальдо	0,0	1,4	-7,9	-7,3	-1,3	-7,2	-2,0	-2,5	-4,2
Кыргызстан	доходы	38,0	38,6	34,9	17,5	24,9	20,9	16,7	17,0	17,0
	расходы	35,9	38,3	30,3	33,9	39,1	28,6	30,2	23,4	22,3
	сальдо	2,1	0,3	4,6	-17,4	-14,2	-7,7	-13,5	-6,4	-5,3
Молдавия	доходы	н/д	н/д	24,7	2,3	16,0	21,8	24,2	25,2	н/д
	расходы	н/д	н/д	24,7	28,5	23,4	30,5	29,9	31,9	н/д
	сальдо	н/д	н/д	0,0	-26,2	-7,4	-8,7	-5,7	-6,7	-4,5
Россия	доходы	н/д	н/д	н/д	44,2	36,1	34,6	32,2	30,4	н/д
	расходы	н/д	н/д	н/д	65,8	43,3	45,0	37,7	38,7	н/д
	сальдо	н/д	н/д	н/д	-21,6	-7,2	-10,4	-5,5	-8,3	-8,0
Румыния	доходы	51,1	39,7	42,0	37,4	33,8	32,0	31,9	29,8	н/д
	расходы	42,7	38,7	38,7	42,0	34,2	33,9	34,5	33,7	н/д
	сальдо	8,4	1,0	3,3	-4,6	-0,4	-1,9	-2,6	-3.9	-4,5
Таджикистан	доходы	н/д	н/д	33,2	36,6	27,1	44,5	19,3	12,3	н/д
	расходы	н/д	н/д	49,6	57,8	52,1	55,0	30,5	17,6	н/д
	сальдо	н/д	н/д	-16,4	-31,2	-25,0	-10,5	-11,2	-5,3	н/д
Украина	доходы	33,1	34,0	28,9	33,0	38,3	40,3	37,8	37,2	н/д
	расходы	27,3	31,4	41,0	58,4	54,5	48,1	42,7	40,4	н/д
	сальдо	5,8	2,6	-14,1	-25,4	-16,2	-7,8	-4,9	-3.2	н/д
Узбекистан*	доходы	35,0	45,0	49,1	25,0	28,4	27,2	33,5	28,9	27,0
	расходы	35,9	46,1	52,7	43,4	38,8	33,3	37,6	36,2	30,0
	сальдо	-0,9	-1,1	-3,6	-18,4	-10,4	-6,1	-4,1	-7,3	-3,0

[а] Предварительные оценки [б] Прогноз

[*] Консолидированный бюджет центрального правительства (без местных бюджетов)

Источники: EBRD [1996], EBRD [1997] и расчеты автора.

Таблица 11.6

Данные о фискальной политике в России в 1992—1994 гг. (в процентах к ВВП)

Позиция	**1992 г.**	**1993 г.**	**1994 г.**
Бюджет Федерации			
Доходы	16,6	13,7	11,0
Расходы	27,4	20,3	21,9
Баланс	-10,7	-6,7	-10,9
Бюджеты регионов			
Доходы	17,6	15,7	17,5
Расходы	17,0	16,0	17,0
Баланс	0,6	-0,3	0,5

Баланс внебюджетных фондов			
	2,5	0,6	0,5
Баланс консолидированного бюджета			
Субсидии	8,9	8,6	7,5
Баланс	-18,8	-7,6	-9,9

Источник: данные МВФ.

Таблица 11.7

Общая сумма субсидий в Белоруссии, России и на Украине в 1992—1994 гг. (в процентах к ВВП)

Страна	1992 г.	1993 г.	1994 г.
Белоруссия	11,0	12,4	7,1
Россия	8,9	8,6	7,5
Украина	9,1	5,5	9,1[a]

[a] январь — июль
Источник: данные МВФ.

Таблица 11.8

Общая сумма субсидий в Румынии в 1989—1993 гг.

Год	% ВВП
1989	5,7
1990	7,9
1991	8,1
1992	12,9
1993	5,5

Источник: WEO [1994], таблица 15.

В таблицах 11.7 и 11.8 приведены данные об официальных бюджетных субсидиях производителям (без квазисубсидий центрального банка или субсидий, связанных с централизованным импортом) в четырех рассматриваемых странах.

Таблица 11.9, в свою очередь, показывает масштабы квазифискального финансирования со стороны центрального банка. Хотя данные этой таблицы не охватывают всех стран и всех лет (а данные по бюджетному дефициту не вполне совпадают с данными таблиц 11.2 и 11.5), они дают хорошее представление о том, насколько неполную картину может давать официальная бюджетная статистика. Это особенно касается таких стран как Румыния, Белоруссия, Туркменистан и Узбекистан, где официальные данные, касающиеся бюджетного дефицита (без учета

квазифискального финансирования центрального банка), выглядят иногда совсем неплохо.

Таблица 11.9

Фискальный дефицит, квазифискальные расходы центрального банка и совокупный дефицит в экономике отдельных постсоциалистических стран в 1992-1994 гг. (в % в ВВП)

Страна	Фискальный дефицит			Квазифискальные расходы			Совокупный дефицит		
	1992	1993	1994	1992	1993	1994	1992	1993	1994
Польша	6,8	2,9	2,9	0,0	0,0	0,0	6,8	2,9	2,9
Венгрия	5,7	7,0	6,5	0,0	0,0	0,0	5,7	7,0	6,5
Чехия	0,5	-0,6	-0,5	0,3	0,8	0,1	0,8	0,2	-0,4
Словакия	13,1	7,6	2,5	0,3	1,7	0,0	13,4	9,3	2,5
Болгария	5,0	11,1	6,1	1,3	0,8	0,7	6,3	11,9	6,8
Эстония	-0,5	1,4	0,0		0,2	0,3		1,6	0,3
Румыния	5,5	1,0	3,0	5,9	3,9	0,0	11,4	4,9	3,0
Россия	3,4	8,1	8,8	11,3	1,7	0,0	14,7	9,8	8,8
Казахстан	7,3	1,2	4,5	32,7		2,6	40,0		7,1
Белоруссия	6,4	9,4	1,5	26,5	9,3	3,4	32,9	18,7	4,9
Туркменистан	10,1	3,6	1,1	12,5	21,2	6,4	22,6	24,8	7,5
Узбекистан	10,2	8,4	2,0	13,1	18,5	19,0	23,3	26,9	21,0

Источники: de Melo, Denizer, Gelb [1996], de Melo, Martha, Cevdet Denizer i Alan Gelb (1996): *From Plan to Market: The Patterns of Transition*, The World Bank, Policy Research Working Paper, No. 1564, January.Таблица 9.

Из данных, содержащихся в таблицах 11.6 - 11.9, можно сделать вывод, что основной причиной неудачной или запоздавшей макроэкономической стабилизации в анализируемой группе стран была незавершенность внешней и внутренней либерализации их экономик, непроведение необходимых структурных реформ (прежде всего в сельском хозяйстве, топливо-энергетическом и военно-промышленным комплексе), «мягкое» финансирование нереформированного сектора государственных предприятий и банков, а также политическая и организационная слабость основных государственных институтов (например, налоговой и таможенной инспекции).

Политика медленного реформирования и дальнейшее финансирование неэффективных секторов экономики, проводимые под популистскими лозунгами социальной защиты населения (в особенности беднейших слоев), а также смягчения тяжести процесса трансформации, в действительности наложили на все общество огромное бремя инфляцион-

ного налога и вызвали к жизни многочисленные патологические явления, обычно сопутствующие высокой инфляции. Надо также учитывать, что длительный период очень высокой инфляции обычно приводит к значительной демонетизации экономики и разрушению налоговой базы на долгое время. Именно потому социальные расходы в странах, запоздавших в проведении макроэкономической стабилизации, должны были быть сокращены в конечном счете намного резче, чем в странах Центральной Европы и Балтии[265].

Некоторые страны СНГ (Туркменистан, Таджикистан, Белоруссия, Узбекистан) в конце 1997 г. по-прежнему далеки от достижения первичной стабилизации. Причиной задержки являются попытки сохранить пережитки командной социалистической системы, отсутствие достаточной внутренней и внешней либерализации экономики, замедление процесса приватизации и популистская макроэкономическая политика. Особого внимания в этой группе заслуживает Белоруссия. Эта страна достигла первых признаков макроэкономической стабилизации в 1995 году, опираясь на единый, относительно стабильный, курс белорусского рубля к доллару и на частичную либерализацию белорусской экономики. К сожалению, с конца 1995 года президент Александр Лукашенко повернул назад курс экономической политики, возвращаясь к системе множественных обменных курсов, используя другие административные (а иногда и силовые) инструменты из арсенала командной системы, задерживая приватизацию и искусственно форсируя экономический рост при помощи как административного нажима, так и мягкого кредитного финансирования. Эта тенденция тесно связана с авторитарным, явно антидемократическим поворотом в политической сфере. Белоруссия оказалась островом политического и экономического неокоммунизма среди демократических и рыночных соседей.

В странах СНГ и Балкан произошло наложение проявлений вторичного фискального кризиса (прежде всего — снижения доходов и роста социальных расходов) на непреодоленный первичный фискальный кризис. В России эти проблемы дополнительно осложняются противоречиями, порождаемыми развитием фискального федерализма. Феде-

[265]Гайдар Е.Т.: *„Детские болезни" постсоциализма (к вопросу о природе бюджетных кризисов этапа финансовой стабилизации)*, Вопросы Экономики, № 4, 1997.

ральное правительство по причинам политического и административного характера не контролирует полностью фискальную политику субъектов федерации. Результатом этого являлся отмечашийся в 1994-1996 гг. более глубокий дефицит консолидированного бюджета (включая бюджеты субъектов федерации) по сравнению с дефицитом федерального бюджета.

Как известно, многим странам, принадлежавшим к анализированной группе, удалось в конце концов достигнуть серьезного снижения инфляции, подчас даже опережая страны Центральной Европы и Балтии. Это касается, например, Албании в 1994-1996 гг., Молдавии (начиная с 1995 г.) и всех кавказских стран (начиная с 1996 г.). Неплохие результаты получили также Россия, Казахстан (обе страны с 1995 г.) и Украина (с 1996 г.). Однако во всех этих странах сохранился довольно высокий бюджетный дефицит при низком или даже очень низком уровне бюджетных доходов (табл. 11.5). Встает вопрос, как в этих условиях оказалось возможным снижение инфляции и насколько оно будет прочным в будущем?

В 1994-1995 гг. имела место интересная полемика между Джеффри Саксом и МВФ, касающаяся стратегии проведения первичной макроэкономической стабилизации в постсоциалистических странах на фоне неудачных попыток стабилизации в России в 1992-1993 гг.[266]. Джеффри Сакс обвинял МВФ в слишком жестком подходе к требованию фискальной сбалансированности (не учитывающем политических реалий)[267], предлагая, со своей стороны, политику фиксированного валютного курса как главного антиинфляционного якоря, поддержанного стабилизационным фондом, созданным международными финан-

---

[266] Sachs, Jeffrey D. *Russia: IMF gives too little, too late*, Financial Times, March 31, 1994.

Sachs, Jeffrey D: *Russia's Struggle with Stabilization: Conceptual Issues and Evidence*, Proceedings of the World Bank Annual Conference on Development Economics, pp. 57-80, 1994

[267] Эта критика не была верной, так как в рамках действовавших в это время в странах СНГ программ системной перестройки (STF - Systemic Transformation Facility) МВФ соглашался на очень высокий бюджетный дефицит, вплоть до 10% ВВП, при уровне монетизации экономики не выше 20% ВВП [см. Dabrowski Marek: *Western Aid Conditionality and the Post-Communist Transition*, Journal of Policy Reform,. 1997].

совыми организациями и государствами развитых стран (по образцу Польши в 1990 г.). Согласно этой концепции, надежно зафиксированный валютный курс должен быстро снизить инфляционные ожидания и повысить спрос на национальную валюту, расширяя, тем самым, поле маневра в области денежной и фискальной политики. Умеренный фискальный дефицит должен финансироваться иностранной финансовой помощью и выпуском казначейских обязательств.

Антиинфляционные программы в тех странах СНГ, где они окончились успехом, пошли фактически по сценарию, предложенному Джеффри Саксом. Почти везде ключевую роль сыграла фактическая стабилизация валютного курса (хотя часто курс был формально плавающим), а также резкое ограничение эмиссионного финансирования бюджетного дефицита и квазибюджетных операций центральных банков. Однако сам бюджетный дефицит остался значительным — как правило около 5% ВВП и выше. Его финансирование осуществляется прежде всего за счет иностранной помощи и выпуска государственных ценных бумаг.

Международная помощь в виде грантов и льготных кредитов (прежде всего МВФ и Всемирного банка) сыграла существенную роль в странах с низким уровнем ВВП на душу населения— Албании, Молдавии, Грузии, Армении и Кыргызстане. Россия, Украина, Болгария и Румыния также использовали внешнее финансирование, однако в большинстве случаев это были кредиты, полученные на более или менее нормальных рыночных условиях. Россия, Украина и Казахстан сильно развили внутреннее заимствование путем выпуска разного типа казначейских обязательств и государственных облигаций. Ситуация на международных финансовых рынках в 1996 г. и первой половине 1997 г., т.е. наличие свободного капитала и готовность инвесторов вкладывать его в так называемые новорыночные экономики (*emerging markets*) способствовала развитию этого относительно дешевого и легкодоступного источника финансирования бюджетного дефицита (особенно привлекательного в условиях стабильности валютного курса).

Однако широкомасштабное внутреннее и внешнее заимствование позволяет решить фискальные вопросы и обеспечить макроэкономическую стабильность лишь только на короткий срок. Нарастающий объем госдолга (особенно в условиях продолжающегося падения

официально регистрируемого ВВП) очень быстро усугубляет бремя текущих процентных платежей и может легко привести к кризису ликвидности государственных финансов, как это случилось в Болгарии в конце 1996 года.

В этом плане «резервы» отдельных стран рассматриваемой группы разные. Наиболее остро вопрос госдолга стоит в Болгарии, несмотря на принятое Лондонским клубом в 1994 г. решение сократить задолженность этой страны коммерческим банкам на 46%[268]. Соотношение госдолга к ВВП превышает 100%. Не очень оптимистически выглядит ситуация России, поскольку на значительный долг, унаследованный от СССР, накладываются быстро растущие новые обязательства[269]. Быстро растет также госдолг Украины, Румынии, Кыргызстана и Грузии, хотя все эти страны начинали с нулевой задолженности на старте процесса трансформации.

Серия финансовых кризисов в новорыночных экономиках в 1997 году (особенно в странах юго-восточной Азии) и растущая по этой причине нестабильность международных финансовых рынков резко ограничили возможности относительно дешевого внешнего финансирования. Драматические события на финансовых рынках России и Украины в ноябре и декабре 1997 г. ярко продемонстрировали сценарий финансовой дестабилизации в экономиках тех стран СНГ, которые слишком сильно зависят от внешнего заимствования. В результате внешних шоков (например, финансовый кризис в Республике Корея) или внутренней неопределенности (например, перспектива предстоящих парламентских выборов на Украине, кадровые изменения в Правительстве России) нерезиденты массово решают уйти со своими деньгами с рынка казначейских обязательств данной страны. Это немедленно создает

---

[268] В случае Болгарии было списано 3,8 миллиардов долларов из 8,1 миллиарда долларов общей суммы задолженности коммерческим банкам (см. Dabrowski, 1997, op.cit.)

[269] Россия также унаследовала от СССР огромную задолженность (около 140 миллиардов долларов США) со стороны многих развивающихся стран. Кроме этого, в 1992-1993 гг. накопились также долговые требования России к странам СНГ, возникшие в результате «технического» кредитования Центральным банком России центральных банков стран, принадлежащих в это время к рублевой зоне. Однако реальные возможности взыскания всех этих долгов остаются очень сомнительными.

двоякого рода проблемы: отсутствие ликвидности у правительства (и трудности с дальнейшим финансированием бюджетного дефицита путем выпуска государственных ценных бумаг), а также давление на валютные резервы центрального банка. Это может привести к спекуляции против курса национальной валюты, который обычно является (о чем шла раньше речь) единственным якорем достигнутой макроэкономической стабилизации. Если не противодействовать достаточно быстро, возрождающийся кризис может перейти в стадию рыночной паники, как это случилось в Болгарии в 1996 году. Падение курса национальной валюты неизбежно приводит тогда к росту процентных ставок на рынке казначейских обязательств, и следовательно, к бюджетному кризису, резкому возрастанию недоверия со стороны инвесторов, оттоку капитала и падению спроса на национальную валюту, а также банковскому кризису. Тогда страна неминуемо и быстро входит в гиперинфляционную спираль.

11.6 Анатомия болгарского кризиса

В 1991-1992 гг. Болгария пыталась осуществить радикальную программу либерализации и стабилизации, следуя опыту Польши и Чехо-Словакии. К сожалению, по причине политической нестабильности эти реформы в необходимом масштабе провести не удалось. С конца 1992 г. реформы серьезно замедлились, а после прихода к власти социалистов в 1994 г. начались попытки возврата к элементам командной системы (например, к административному регулированию цен) и популистские эксперименты в области макроэкономической политики. Приватизация средней и крупной промышленности практически началась только в 1996 г., при этом не очень быстрыми темпами. Вместо необходимой реструктуризации предприятий и введения жестких бюджетных ограничений, несколько раз проводилось списание их долгов путем их переоформления в долговые обязательства государства. Вместе с огромным размером унаследованного от социалистической эпохи внешнего долга это загнало болгарскую экономику в настоящую «ловушку задолженности» (смотри выше).

Отсутствие финансовой дисциплины в болгарской экономике привело не только к убыточности большинства ключевых госпредприятий и плохому положению госбюджета, но и к банковскому коллапсу в нача-

ле 1996 г. Банковский кризис совпал во времени с серьезной макроэкономической дестабилизацией. Импульсом для нее послужили преждевременные попытки Национального банка Болгарии в конце 1995 г. снизить процентные ставки с целью уменьшения издержек на обслуживание госдолга. Этот маневр принес последствия, диаметрально противоположные ожидаемым.

Снижение процентных ставок спровоцировало цепную реакцию: бегство от лева, утечку капитала (почти 1 млрд долларов США в 1996 г.; резервы НББ упали ниже стоимости 1-месячного импорта), кризис на валютном рынке, обвальное падение курса болгарской валюты, инфляционный ценовой шок и еще более сильное падение спроса на лев. Усилия НББ задержать эту спираль путем повышения процентных ставок были предприняты слишком поздно и в недостаточном масштабе. Однако они означали резкое повышение расходов на обслуживание госдолга. В 1996 г. эти расходы достигли уровня около 20% ВВП (!), при совокупных налоговых поступлениях в размере около 25% ВВП. Бюджетный дефицит в 1996 г. достиг уровня 13,4% ВВП, несмотря на резкое снижение всех других статей расходов (кроме процентных платежей).

В момент пика кризиса (начало февраля 1997 г.) курс национальной валюты упал до уровня 3000 левов за 1 доллар США (еще в апреле 1996 г. он составлял 74 лева за 1 доллар), а месячный показатель инфляции составил 243% (!). Министерство финансов было в состоянии размещать лишь только 7-дневные казначейские обязательства под очень высокие проценты.

Параллельно происходил коллапс банковской системы. Чтобы предотвратить утечку денег из банковской системы, парламент принял в 1996 г. серию решений по страхованию депозитов (которые означали очередное серьезное бремя для госбюджета). Однако каждое такое решение лишь усиливало панику среди депозиторов, у которых отсутствовало какое-либо доверие к банковской системе и политике государства.

Результатом кризиса был рост инфляции с 32,9% в 1995 году до 310,8% в 1996 г. ВВП, немного увеличившийся в 1994-1995 гг. (+1,8% в 1994 г. и +2,1% в 1995 г.), в результате популистской политики манипулирования совокупным спросом в 1996 г. упал на 10,9%.

С февраля 1997 г. новое демократическое правительство вынуждено было принять очень жесткие меры в области денежной и фискальной стабилизации (включая установление механизма *currency board*) и вернуться к запоздавшей программе приватизации и структурных реформ.

Опасность кризиса болгарского типа реальна для многих стран анализируемой группы. На его грани стоял Кыргызстан в октябре-ноябре 1996 г. и Румыния в начале 1997 г. Он угрожает Украине, а также России.

Фактическая картина сбалансирования государственных финансов в странах СНГ выглядит обычно намного хуже, чем это можно заключить из официальных бюджетных данных. Это происходит потому, что кассовый дефицит бюджета не отражает фактической сбалансированности государственных финансов, а официально зарегистрированный госдолг — всех фактических и потенциальных обязательств государства[270].

Бюджеты всех уровней, внебюджетные фонды (например, пенсионные фонды) и бюджетные организации регулярно задерживают выплату своих обязательств работникам, пенсионерам, поставщикам, и т. п. В 1995-1997 гг. средняя накопленная задолженность по зарплате на Украине достигала временами уровня 5-6 месяцев. Регулярные неплатежи касаются и поставок энергии бюджетным организациям, что нарушает работу предприятий ТЭК.

Механизм возникновения бюджетных неплатежей очень прост: у его основ лежит нереалистическое бюджетное планирование, т. е. переоценка возможного уровня реального ВВП и реальных доходов. На практике недоимка планированных доходов означает необходимость регулярной секвестрации расходов (в некоторых странах, например на Украине, даже ежедневной), что напрямую ведет к росту неплатежей, полному хаосу в управлении бюджетной сферой, падению финансовой, в том числе налоговой, дисциплины и подрыву авторитета государственных институтов. Если с самого начала переоценку бюджетных

---

[270] Cheasty, Adrienne, and Jeffrey M. Davis: *Fiscal Transition in Countries of the Former Soviet Union: An Interim Assessment*, MOCT-MOST: Economic Policy in Transitional Economies, June, 1996.

доходов можно было считать технической ошибкой процесса прогнозирования, вызванной высокими и не до конца определенными темпами инфляции, неизвестными темпами падения ВВП и т. п., то очень быстро она стала сознательным, регулярно повторяемым шагом, имеющим в своей основе нежелание парламентов (а часто и правительств) брать на себя ответственность за политически непопулярное снижение расходов. В результате всю ответственность за механическое сокращение расходов в виде секвестрации вынуждено взять на себя министерство финансов или входящее в его состав казначейство.

В обсуждаемой группе стран (за исключением Украины) уровень перераспределения ВВП через бюджет находится на значительно более низком уровне, чем в странах Центральной Европы, и при этом далее регулярно снижается. Однако эта тенденция не результат сознательного политического выбора (как, например, в Эстонии). Она определяется спонтанным падением уровня собираемости доходов, вызванным многочисленными недостатками налогового законодательства и налоговой администрации, а также работы других государственных структур. Описанный выше механизм секвестрации не позволяет противостоять низкой бюджетной и налоговой дисциплине. Высокая инфляция или гиперинфляция привела в многих странах к серьезной эрозии налоговой базы, вследствие падения общей монетизации экономики и вытеснения части деловой активности в теневую зону[271].

В некоторых странах есть и дополнительные трудности. В России это — плохо работающий фискальный федерализм, в Грузии, Молдавии, Таджикистане и Азербайджане — отсутствие контроля центрального правительства над всей территорией страны.

В результате низкого уровня собираемости доходов страны анализируемой группы имеют огромные трудности с выполнением принятых на себя социальных обязательств[272], а некоторые страны (крайним приме-

---

[271] Гайдар, 1997, op.cit.

[272] Хотя социальные, в том числе пенсионные, расходы рассматриваемой группы ниже, чем в случае стран Центральной Европы, они все-таки превышают реальные возможности государственных финансов, определяемые уровнем собираемости налогов. Кроме того, в пенсионные и другие социальные системы этих стран заложены многочисленные льготы и привилегии, которые легко могут привести к взрывному росту социальных расходов. Dabrowski, Marek: *Different Strategies of Transition to a Market*

ром является здесь Грузия) даже с предоставлением основных публичных благ (*public goods*).

Среди недостатков налогового законодательства в первую очередь надо вспомнить о многочисленных налоговых льготах, а также о неправильных принципах бухгалтерского учета (например, начисление выручки и прибыли по принципу оплаты, а не отгрузки). Серьезным препятствием в нормальной собираемости НДС, акцизов и импортных пошлин являются плохо защищенные границы, особенно бывшие межреспубликанские границы. Что касается самого НДС, дополнительными техническими проблемами являются: плохо работающий механизм налогового кредита (возврата этого налога покупателям средств производства, сырья, энергии, материалов, полуфабрикатов, услуг, и т.п., включающих НДС с предыдущей фазы производства или торгового оборота), а также изначальное принятие принципа происхождения, а не назначения в налогообложении товаропотоков между странами СНГ.

11.7 Заключение

Опыт постсоциалистических стран показывает, что фискальные проблемы являются одними из самых сложных во всем процессе трансформации. Более того, они хорошо отражают качественную характеристику процесса перехода к рынку в данной стране и проводимой экономической политики. Непоследовательность проводимых реформ, замедление трансформации на микроуровне, слабость государственных структур или присутствие благоприятной политической среды для интенсивного лоббирования (*rent seeking*), сразу же отрицательно влияет на фискальную сбалансированность. Поэтому обеспечение фискального равновесия зависит не только от самой фискальной политики, но и от темпов, качества и последовательности реформирования экономики и государства в целом.

В ходе процесса трансформации произошло характерное расслоение бывших социалистических стран. Страны Центральной Европы и Бал-

---

Economy: How do They Work in Practice?, The World Bank, Policy Research Working Paper, No. 1579, March, 1996; WEO, 1994.

тии, которые вступили на путь радикальных рыночных реформ раньше и проводили их более последовательным путем, а также быстрее справились с основными проблемами государственного строительства, не испытывают в настоящее время (конец 1997 года) серьезных фискальных проблем, а часть из них вообще избежала фискального кризиса. Однако страны Центральной Европы должны в будущем преодолеть модель «постсоциалистического социального государства», с которой связано чрезмерное перераспределение ВВП системой государственных финансов, что в перспективе может оказаться серьезным препятствием на пути экономического роста.

В отличие от стран первой группы, страны СНГ и Балкан (за исключением Украины) страдают от слишком низкого уровня собираемости доходов, вызванного слабостями налоговой системы, медленной приватизацией и реструктуризацией предприятий, слабостью государственных структур и правовой системы (включая несовершенство взаимоотношений федерального центра и субъектов федерации в случае России), продолжением внутренних конфликтов в некоторых странах, а также продолжающимся падением официально зарегистрированного ВВП. Ограниченные доходы не позволяют финансировать очень неэффективную систему социальных обязательств (хотя на более низком уровне, чем в странах Центральной Европы), а в многих странах также основных общественных благ (*public goods*). Бюджетный дефицит продолжает оставаться на относительно высоком уровне, при этом в странах СНГ обычным инструментом контроля бюджетных расходов является их секвестрирование, ведущее к нарастанию бюджетных неплатежей и падению финансовой дисциплины во всей экономике.

Если, несмотря на указанные выше недостатки фискальной адаптации, многим странам СНГ удалось все-таки достичь серьезного снижения инфляции, то это произошло за счет активного использования курсового якоря и интенсивного внешнего и внутреннего заимствования (а в некоторых странах также за счет значительной безвозмездной финансовой помощи). Достигнутая таким путем стабилизация будет долговременной только в том случае, если в короткий срок удастся продвинуть необходимые микроэкономические реформы и достичь фискальной сбалансированности. Иначе быстро растущий объем госдолга, наряду с недоверием экономических агентов в то, что государ-

ство сумеет решить фискальные проблемы, может подорвать хрупкую ценовую стабильность, как это случилось в 1996 г. в Болгарии.