

проблем, которые определяют социальную безопасность государства: необходимо динамично повышать уровень доходов населения и решить проблему бедности; уменьшить дифференциацию доходов; повысить крайне низкий уровень минимальных социальных стандартов – МПБ, БПМ, МЗП и других; улучшить положение в пенсионном и социальном обеспечении населения.

Стержневым направлением социальной политики государства должно стать повышение уровня и качества жизни граждан на принципиально иной основе. Стремление к богатству, характерное для общества массового потребления, должно смениться стремлением к высокому уровню и качеству жизни, которые определяются разнообразием благ и достойными условиями жизни.

<sup>1</sup> Республика Беларусь в цифрах: Стат. сб. 2003. С. 71–82.

<sup>2</sup> Социально-экономическое развитие Республики Беларусь в январе-декабре 2003 г.: Стат. сб. 2003. № 12. С. 52–61.

<sup>3</sup> Социально-экономическое положение домашних хозяйств: Стат. сб. 2004. С. 23–51.

<sup>4</sup> Там же.

<sup>5</sup> Социально-экономическое развитие Республики Беларусь... № 12.

<sup>6</sup> Социально-экономическое положение домашних хозяйств.

<sup>7</sup> Человеческий потенциал Беларуси: экономические вызовы и социальные ответы. Национальный отчет о человеческом развитии. 2003. С. 44–47.

Поступила в редакцию 15.11.2002.

**Федор Николаевич Ходоркин** – аспирант кафедры экономической теории. Научный руководитель – доктор экономических наук, профессор В.Л. Ключня.

*И.В. ТРЯЧКОВА*

#### **ЭТАПЫ ПРОВЕДЕНИЯ ФИСКАЛЬНЫХ РЕФОРМ В ТРАНСФОРМАЦИОННОЙ ЭКОНОМИКЕ (НА ПРИМЕРЕ ПОСТКОММУНИСТИЧЕСКИХ СТРАН ЦЕНТРАЛЬНОЙ И ВОСТОЧНОЙ ЕВРОПЫ. 1989–1995 гг.)**

Анализируется бюджетно-налоговая сфера как основа любой экономической системы. Определяются реформы как ведущее направление перемен в транзитивной экономике. Делается вывод о трансформации самой системы и природе решаемых бюджетно-налоговых проблем.

The budgetary-tax sphere as the basis of any economic system is analysed. Reforms as a leading direction of changes in transitive economy are determined. Transformation of the system itself and the nature of budgetary-tax problems to be solved are defined.

Основу любой экономики составляет ее бюджетно-налоговая система. Поэтому в странах, переходящих от плановой экономики к рыночной, именно реформы в данном направлении занимают главенствующее место. Изменениям подвергается не только сама система, но и природа решаемых этими странами бюджетно-налоговых задач. Посткоммунистические страны унаследовали множество экономических проблем. К ним можно отнести: высокий уровень национализации (последствием которого являлось инвестирование за счет бюджетных средств); социальные обязательства государства, которые были несоизмеримы с уровнем экономического развития; создание сильных монопольных структур, государственное регулирование цен и централизация инвестиционных решений. Кроме того, данные факторы в большей или меньшей степени отгораживали страны от мирового рынка. Еще одной немаловажной проблемой являлась фискальная несбалансированность, что стало основной причиной «монетарной несбалансированности». Дефицит государственного бюджета финансировался в основном за счет денежной эмиссии, что оказывало инфляционное давление, которое, в свою очередь, проявлялось в виде дефицита товаров (скрытая форма) и в росте цен (открытая форма).



Альтернативой эмиссионному финансированию были иностранные кредиты, но в большинстве стран Восточной Европы (Польша, Венгрия, Болгария, Югославия) такая ситуация привела к внешней задолженности. В 1990 г. процентный уровень задолженности в ВВП составил в Болгарии 40,2 %; в Чехословакии – 16,2 %; в Венгрии – 62,2 %; в Польше – 74,3 % и в Югославии – 27,6 %<sup>1</sup>.

Начальной причиной фискальной несбалансированности можно назвать программы централизованного распределения ресурсов, административного ценообразования и государственную монополию на внешнюю торговлю. Пытаясь сохранить поддержку народа, коммунистические лидеры проводили менее жесткую политику расходов на социальные нужды, чем в послевоенные годы. Отличительной чертой стран Восточной Европы и СССР являлся высокий уровень социальной защиты (наиболее значительные расходы на социальную сферу отмечались в Польше в 1987–1989 гг. и в СССР<sup>2</sup>). Еще одной проблемой явилась частичная утрата контроля за государственными предприятиями и их финансовыми средствами. Потеря части источников бюджетных доходов связана с тем, что прибыль государственных предприятий почти полностью перечислялась государству в связи с расширением их финансовой самостоятельности, бюджет потерял значительную часть поступлений. В таких условиях государство должно переходить на создание альтернативных источников доходов или сузить масштабы выполняемых функций в других сферах (иначе это приведет к росту бюджетного дефицита).

Негативное воздействие на бюджет оказывает и постепенная либерализация цен. Происходит нарастание диспропорций между свободными ценами и регулируемым государством. Цены, административно устанавливаемые, требуют субсидий, налоговых льгот или других форм финансовой компенсации производителям. Ценовому администрированию подлежат товары первой необходимости, занимающие значительное место в совокупном рыночном обороте, что в итоге увеличивает финансовые обязательства бюджета в виде субсидий и снижает доходы из-за налоговых льгот. Из стран Центральной и Восточной Европы только Чехословакия, Венгрия и ГДР избежали фискального кризиса в период трансформации. В Чехословакии и ГДР был высокий уровень политической и хозяйственной дисциплины еще во время существования плановой экономики. На начальном этапе трансформации в данных странах сохранилась директивно-распределительная система, которая впоследствии быстро заменилась механизмами рыночного регулирования. В Венгрии, в свою очередь, высокий уровень развития политических и экономических свобод позволил централизованной системе сохранить способность к поддержанию микроэкономической и фискальной дисциплины.

В трансформационной экономике эффективны следующие антиинфляционные мероприятия: ликвидация или существенное ограничение субсидий на товары и услуги; ограничение других государственных расходов, в первую очередь инвестиционных и оборонных; лимитирование налоговых льгот; ликвидация квазибюджетного финансирования со стороны центрального банка (отрицательная реальная процентная ставка, дифференцированные валютные курсы, кредиты убыточным секторам экономики)<sup>3</sup>.

Проанализировав экономические показатели за период начала трансформации (1991–1994) в странах Центральной и Восточной Европы, отметим, что большинство стран, которым удалось достичь первичной макроэкономической стабилизации (сократить инфляцию хотя бы менее 60 % в год), имели относительно невысокий бюджетный дефицит (Чехия, Словакия, Венгрия, Словения, Албания, Эстония, Латвия, Хорватия, Польша, Македония, Литва).

Только три страны (Албания, Венгрия и Литва) имели дефицит выше 3 % ВВП в связи с тем, что: Литва только приступила к процессу стабилизации; Албания использовала безвозмездную зарубежную помощь и льготные кредиты ВФ и Всемирного банка; Венгрия не переживала дестабилизации в предтрансформационный период и не нуждалась в решительных стабилизационных мерах. Однако действия по регулированию бюджетных расходов были недостаточными, что и привело к росту уровня инфляции в венгерской экономике.

Можно условно разграничить два направления процессов адаптации непосредственно после начала трансформации. К первому относятся страны с высокоцентрализованной экономикой (Чехословакия, Болгария, Албания), которые отличаются значительной долей бюджетных расходов в ВВП (около 58 % – в Албании, до 73 % – в Чехословакии). В этой группе стран происходило как сокращение расходов (в среднем на 16 %), так и снижение доходов (до 14,5 % ВВП в Чехословакии и 21,5 % ВВП в Болгарии). В Чехословакии доходы и расходы сокращались примерно одинаково, что позволило сохранить умеренным уровень бюджетного дефицита. В свою очередь, в Болгарии и Албании доходы сокращались быстрее, чем расходы, что привело к росту бюджетного дефицита, и в обоих случаях произошло снижение реального ВВП (Болгария 1989–1995 гг. – на 24,7 %; Албания 1989–1995 гг. – на 16,3 %; Чехия 1989–1995 – на 12,0 %; Словакия 1989–1995 гг. – на 15,0 %)⁴. Отметим, что в Албании и в Болгарии произошло ослабление контроля за процессами в бюджетно-налоговой сфере и утрата контроля за секторами государственных предприятий. В Чехословакии, наоборот, сокращение доли доходов и расходов в ВВП стало результатом политики либерализации и коренной перестройки экономической системы.

Второе направление представлено Венгрией и Польшей, которые начали системную трансформацию в 1989 г., имея более децентрализованную экономику, относительно узкую сферу действия государственных цен и дотаций, а также меньшие ценовые диспропорции, чем вышеназванные страны. Однако венгерская экономика была сбалансированнее и фискально, и монетарно, чем польская. В 1989 г. доля субсидий в ВВП составила в Венгрии 12,1 %, в Польше – 12,9 %; доля расходов в ВВП на товары и услуги – соответственно 20,5 % и 10,2 %; доля расходов на обслуживание задолженности в ВВП – 2,4 % и 0 %; доля расходов на социальное страхование в ВВП – 14,4 % и 11,2 %.

Такие исходные показатели способствовали тому, что в данных странах процессы фискальных изменений проходили значительно спокойнее, чем в первой группе стран. В Венгрии в 1989–1990 гг. произошло относительно небольшое сокращение расходов государственного сектора (3,5 % ВВП) и доходов (1,6 % ВВП). В итоге небольшой бюджетный дефицит (–1,4 % ВВП в 1989 г.) сменился незначительным профицитом (+0,5 % ВВП в 1990 г.). Польша во второй половине 1989 г. оказалась на пороге гиперинфляции, имея дефицит 7,5 % ВВП. Таким образом, страна нуждалась в более глубоких стабилизационных мерах, что проявилось в 1990 г. в снижении расходов на 9,1 % ВВП, в результате положительное сальдо бюджета составило 3,0 % ВВП⁵.

Отметим следующую тенденцию: у стран, сокращавших субсидии, как правило, снижался и показатель государственного долга. В период с 1989 по 1992 г. в Чехословакии субсидии сократились на 20 %, дефицит бюджета снизился на 0,7 % ВВП; в Польше сокращение субсидий составило 10,7 %, уменьшение дефицита – 1 % ВВП; в Болгарии госрасходы на субсидии сократились на 13,7 %, а дефицит бюджета сократился на 3,8 % ВВП. Однако в 1993 г. в Болгарии вновь наметился рост субсидий на 3 % и дефицит увеличился с –5,0 % ВВП в 1992 г. до –10,0 % ВВП в 1993 г. С 1991 по 1993 г.

госрасходы на субсидирование уменьшились на 18,1 % и результатом было снижение дефицита бюджета на 1,5 % ВВП<sup>6</sup>.

В большинстве стран за этапом фискальной стабилизации следует пост-стабилизационный фискальный кризис. Его причинами становятся: взрывной рост социальных расходов и снижение доходов бюджета в основном за счет налога на доходы предприятий. Экспансия социальных расходов объясняется неэффективностью системных решений в социальной сфере, а также несовершенством законодательства о противодействии безработице и пенсионного законодательства. Ликвидация субсидирования основных видов товаров и услуг, сокращение занятости и официально регистрируемой заработной платы, практическое прекращение государственными предприятиями социальной поддержки своих работников – все эти факторы привели к росту потребностей в услугах социальной сферы.

Вторая причина проявляется из-за снижения уровня средней рентабельности предприятий в силу влияния следующих факторов: отказ от прямых и косвенных (кредиты с реальной отрицательной процентной ставкой) субсидий и ликвидация эффекта дублирования (налогообложение прибыли, созданной за счет субсидий); рост внутренней и внешней конкуренции, трудности в сбыте выпускаемой ранее продукции; ослабление мотивов к получению прибыли на государственных предприятиях, связанное с неопределенностью в вопросе собственности; тенденции к сокрытию прибыли как в частном, так и в государственном секторе с целью снижения налоговых отчислений. Кроме того, в некоторых странах (Венгрия, Болгария, Польша) развертыванию вторичного фискального кризиса способствовало обслуживание внутренней и внешней задолженности.

Однако трем странам Восточной Европы (Чехия, Словения и Эстония) удалось избежать вторичного фискального кризиса. В каждой из указанных стран фискальная политика проводилась по собственному сценарию. Чехия сохранила высокий уровень налоговых поступлений, в частности, от предприятий. В доходах бюджета существенную долю составляли и поступления от налога на прибыль. Поддерживалась дисциплина социальных расходов, а также были прекращены фискальные трансферты в Словакию. Словения отличалась одними из самых высоких показателей социальных расходов, но страна смогла не только сохранить достигнутое ранее соотношение между поступлениями государственного сектора и величиной ВВП, а еще и увеличить его. Словения, кроме того, извлекла выгоду из распада Югославии, так как ранее она являлась значительным нетто-донором для остальных союзных республик государства. Эстония, имея относительно низкий уровень доходов государственного сектора (31–35 % ВВП в 1992–1994 гг.), смогла навести железную дисциплину в области расходов, в особенности социального характера.

Период спада производства, вызванного трансформацией экономики, продолжается не более двух (Польша) или трех (Чехия, Словакия, Словения, Эстония, Латвия) лет после начала кардинальной стабилизации. Если экономический рост опирается на эффективные основы, то он будет связан с увеличением доходов и должен способствовать улучшению фискального баланса. Со временем проявятся результаты долгосрочных реформ налогообложения, расширится налоговая база, улучшится собираемость налогов. В частности, в Польше с 1993 г. начал сокращаться дефицит бюджета в связи с экономическим ростом, начавшимся в 1992 г., и налоговой реформой. Определенное значение имело уменьшение социальных расходов и снижение масштабов финансирования бюджетной сферы, которое явилось результатом роста доходов консолидированного государственного сектора в ВВП, а также роста самого ВВП.

Улучшение бюджетной ситуации происходило и в других странах – Словении, Хорватии, Эстонии, Чехии, Словакии. В Словении развитие транс-

формации государства опиралось на результаты экономического роста и налоговых реформ. Эстония и Чехия одновременно с укреплением базы доходов начали реализацию реформы пенсионной системы, социальной политики и сферы социального обслуживания (образования и здравоохранения).

Исходя из вышеизложенного, отметим, что фискальная политика является одним из наиболее трудных компонентов политики трансформации, тесно связанной с проблемами, проявляющимися 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, провести вовремя налоговые и социальные реформы, усовершенствовать контроль за исполнением бюджета, столкнулись с фискальным кризисом, проявляющимся в высоком уровне инфляции.

По мере развития процесса трансформации фискальная ситуация изменяется достаточно быстро. Как правило, процессу трансформации предшествует фискальный кризис, связанный с проблемами в функционировании предыдущей экономической и политической системы. Ответом на него является политика стабилизации и либерализации, вызванная в первую очередь ликвидацией различного рода субсидий. Однако первые успехи стабилизации не являются прочными, и возникает необходимость в противодействии вторичному фискальному кризису, в основе которого находятся трансформационное падение производства, неэффективность налоговой системы и чрезмерные социальные обязательства государства. Борьба с вторичным кризисом труднее, чем с первичным. В этом случае необходимы более комплексные реформы налоговой системы, социальной политики и сферы социального обслуживания. Реализация данных мероприятий является более сложной, чем простая ликвидация дотаций, кроме того, усложняется и политическая обстановка. Преодолению вторичного кризиса способствует посттрансформационный экономический рост\*.

Такая последовательность событий не является обязательной для всех транзитивных экономик. Некоторым удалось избежать первичного фискального кризиса, хотя бы в его острой форме, немногим удалось избежать вторичного кризиса, но процесс изменений в бюджетно-налоговой политике всегда является достаточно длительным.

<sup>1</sup> Гелб А.Х., Грей Ч.У. Экономические преобразования в странах Центральной и Восточной Европы (проблемы, тенденции, перспективы) / Пер. с англ. М., 1995. С. 6.

<sup>2</sup> Po dziesięciu latach – transformacja i rozwój w krajach postkomunistycznych / Pod red. J. Nemešana. Warszawa, 2000. S. 232.

<sup>3</sup> Balcerowicz L., Gelb A. Macropolicies in Transition to a Market Economy: A Three-Year Perspective. Warsaw, 1995. S. 23.

<sup>4</sup> Домбровский М. Фискальные проблемы в период трансформации. Варшава, 1998. С. 17.

<sup>5</sup> Bratkowski M. Fiscal Policy in Poland under Transition. Warsaw, 1995. S. 27–31.

<sup>6</sup> Домбровский М. Указ. пр. С. 35.

Поступила в редакцию 18.11.2003.

**Ирина Викторовна Трячкова** – аспирантка кафедры теоретической и институциональной экономики. Научный руководитель – кандидат экономических наук, доцент Н.П. Хвесеня.

\* Л. Бальцерович обращает внимание на то, что в ситуации после развала коммунистического режима традиционные политические барьеры на определенное время существенно смягчаются, в связи с чем появляется возможность провести пакет трудных и непопулярных реформ. Л. Бальцерович называет эту ситуацию «периодом особой политики», который по истечении определенного времени (через 1–2 года) замещается периодом «нормальной политики», с присущей ей неприязнью к непопулярным мерам. Balcerowicz L. Understanding Postcommunist Transitions // Journal of Democracy. 1994. S. 32.

