

Юрий МОНИЧ

Идеи Яноша Корнаи и российские реформы

Янош Корнаи одним из первых в Восточной Европе серьезно занялся изучением проблем бюджетного дефицита, еще в 70-е годы введя в научный оборот понятие «синдром мягкого бюджетного ограничения» применительно к социалистической экономике. Оно стало одной из отправных точек к объяснению и пониманию основ разработанной им теории «экономики дефицита».

Действительно, будучи, как правило, активным, государственный бюджет социалистических стран на деле совершенно не означал сбалансированности и бездефицитности их экономики. Бюджетные ограничители в такой экономике были «мягкими»: предприятия оказывались заинтересованными в «выбивании» из госбюджета централизованных капиталовложений и дотаций для покрытия собственных растущих издержек (в снижении которых они практически не были заинтересованы). При сохранении мягких бюджетных ограничителей государство было вынуждено почти полностью компенсировать из бюджета расходы по поддержанию на низком уровне оптовых и розничных цен на многие товары, растущие убытки предприятий и другие потери¹.

По существу, это был один из «порочных кругов» социалистической системы хозяйствования, заранее предвещавший, что несмотря на все «перестройки», «ускорения» и другие эксперименты в экономике, она обречена обрушиться по «принципу домино». «Высокая степень использования общественно-экономического потенциала, сильный «перегрев» системы и вместе с тем частота возникновения и интенсивность дефицита не зависят от того, как в настоящий момент соотносятся доходы и расходы самого крупного обладателя денежных средств — государства. Указанное не зависит и от соотношения доходов и расходов всех обладателей денежных средств. Интенсивность хронического дефицита обусловлена тем, как соотносятся намерения использовать реальные ресурсы и их фактический объем. Поскольку эти намерения в широких сферах экономики жестко не сдерживаются денежно-бюджетным ограничением, стремления к инвестициям «забегают далеко вперед», пока не столкнутся с жесткими материальными ограничениями и с возможным сопротивлением активных субъектов системы»².

Поэтому практически все бывшие социалистические страны, начавшие трудный путь перехода к рынку, после ряда первых «побед», связанных с либерализацией цен, заработной платы, импорта, частнопредпринимательской деятельности, рано или поздно сталкивались с проблемой реформирования государственного бюджета как одной из наиболее серьезных и трудных. Даже в наиболее

¹ См. Корнаи Я. Дефицит. М., 1940. с. 549—550.

² Там же, с. 550.

подготовленной к рыночным реформам Венгрии, на примеры из практики хозяйствования которой часто ссылается Корнаи, сведение размера бюджетного дефицита к 5% от валового национального продукта — а это обычное условие Международного Валютного Фонда (МВФ) для предоставления системных и технических кредитов, призванных смягчить трудности рыночной трансформации — оказалось задачей более трудной, чем представлялось новым политикам еще несколько лет тому назад.

Вставшая перед реформаторами в Восточной Европе и на постсоветском пространстве дилемма в начале преобразований представлялась довольно простой: либо сократить объем бюджетных расходов, освободив государственный бюджет от всех многочисленных «наслоений», связанных с действием «мягких» ограничителей, либо увеличить приток доходов. Точнее, во всех постсоциалистических странах был выбран смешанный вариант, включающий оба подхода. Однако вскоре стало ясно, что решение одной проблемы рождает несколько новых. Скажем, урегулирование структуры расходов предполагает перевод всей системы финансирования социальной политики на совершенно новую базу. При этом снятие с бюджета части подобных расходов за счет формирования внебюджетных фондов — пенсионного и т. п. — лишь в малой степени «разгружает» его, а введение развитой системы медицинского и социального страхования требует времени. Последние два-три года ясно показали, что нерешенность многих социально-экономических проблем, оставшихся от предыдущих десятилетий и в концентрированном виде как бы «зашифрованных» в статьях бюджета, может представлять серьезную угрозу самим реформам, осложняя их ход.

Инициаторы российских реформ в конце 1991 года, скорее всего, не допускали и мысли о том, что после либерализации цен государственный бюджет попросту будет не в состоянии в той же мере индексировать все доходы, прежде всего зарплату работников бюджетной сферы, социальные выплаты, вклады в сберкассах и т. д. К тому же, согласно имеющимся оценкам, из-за неотлаженности налоговых механизмов бюджет недополучает почти треть налоговых поступлений, частично остающихся в карманах тех 5—10% населения, которых относят к новому слою наиболее обеспеченных. Однако это повод не для сворачивания реформ, как требуют их критики, а наоборот, для поиска путей их дальнейшего углубления.

Непростой оказалась и проблема сокращения огромных дотаций, рождающая, по крайней мере, еще одну новую дилемму: либо массовая безработица, либо рост инфляции. И если, например, в Болгарии, Польше, Венгрии ее решали в основном за счет увольнения «лишних» работников, доведя долю безработных среди трудоспособного населения в конце 1993 года, соответственно, до 15,7%, 14,6 и 12,6%, то в Российской Федерации эта доля все еще на порядок ниже (по российской методологии учета она превысила 1%, а по принятой на Западе составляет 5%). В восточноевропейских странах быстро убедились, что проведение политики массовых банкротств лишь углубляет кризис в экономике, ибо убыточность предприятия далеко не всегда означает его неперспективность. К тому же резкое увеличение числа безработных вынуждает правительство изыскивать дополнительные финансовые средства на выплату пособий, на организацию пере-квалификации, что также увеличивает бюджетные расходы.

Эта проблема у России и у ее партнеров по СЭВ имеет все же различную остроту. Спустя четыре года после ликвидации СЭВ на волне затяжного экономического кризиса и в России, и в Восточной Европе осознали, что выдвинутое в свое время требование ликвидации СЭВ без создания вместо него платежного или таможенного союза для них было равносильно подрубанию сука, на котором сидишь. И дело не только в том, что на рынки развитых стран удалось переориентировать лишь малую долю прежних сэвовских товаропотоков. Бюджеты этих стран лишились стабильных налоговых поступлений, безработица (преж-

де всего в Восточной Европе) легла дополнительным бременем на государственный бюджет, а экономика была втянута в длительный кризис.

Для понимания сущности бюджетных проблем восточноевропейских стран следует учитывать также, что все они лишились значительных «скрытых» источников бюджетных и валютных поступлений через условия сэзовской торговли. Скрытые субсидии Советского Союза этим странам в виде льготных цен на энергоносители, с одной стороны, и завышенных цен на импортируемую из стран Восточной Европы продукцию обрабатывающей промышленности — с другой, в 80-е годы достигали, по разным оценкам, от 10 до 18 млрд долл. ежегодно³. Например, нынешний дефицит государственного бюджета Венгрии сопоставим с ежегодными «скрытыми» дотациями, которые страна получала в сэзовский период. Это говорит о том, что видимая сбалансированность бюджета в те времена поддерживалась в Венгрии, Польше и в других восточноевропейских странах не только благодаря кредитным инъекциям западных банков, но и сравнимыми и даже превосходящими их по объему советскими безвозвратными вливаниями.

Россия перестала быть финансовым донором прежних сателлитов. Однако после распада СССР проблема донорства возродилась в ней, причем с еще большей остротой, уже в отношении с «ближним» зарубежьем. Необходимость выделения все новых кредитов государствам СНГ, которые не могут рассчитаться за российские нефть, природный газ, оборудование и другие товары, не способствует финансовой стабилизации в России и является одним из постоянных инфляционных факторов. В 1992 году, например, эти кредиты и поставки наличности странам рублевой зоны обошлись России в 10,3% ее ВВП⁴. Сюда следует добавить и другие каналы утечки валюты из страны и, следовательно, оскудения российского государственного бюджета. По некоторым данным, в 1993 году зарубежные активы российских банков составили 20 млрд долл., еще по меньшей мере столько же составляет предположительная сумма нелегальной утечки валютных средств⁵.

Значимость подобных потерь и расходов для финансовой системы страны особенно ясна с учетом суммы внешней задолженности, доставшейся Российской Федерации в наследство от СССР. В 1994 году сумма платежей по погашению долга должна составить около 38 млрд долларов. Для смягчения бремени российское правительство использует финансовую помощь со стороны МВФ, ведет переговоры с Лондонским и Парижским клубами о реструктурировании оставшихся нам в наследство долговых обязательств.

Ясно, что уже в 1994 году акцент в бюджетной реформе все больше будет переноситься с расходной части на доходную, точнее — на стимулирование более эффективного производства и за счет этого — на стабильное наращивание причитающихся налоговых поступлений в бюджет. Чтобы решить поставленную задачу, не достаточно только преобразовать государственные предприятия в акционерные общества. Необходимо также найти ключ к проблеме кредитования инвестиций для модернизации, а что касается ВПК, то и к вопросам смены производственного профиля. Однако вопрос о роли бюджета в кредитовании производственных инвестиций все еще остается открытым. Возможный путь разгрузки государственного бюджета здесь — в концентрации и вовлечении в производственную сферу накоплений предприятий и населения, иностранных инвестиций и в активизации в этой связи деятельности инвестиционных и страховых компаний и фондов. Этому может служить также создание финансово-промышленных групп.

³ Это подтверждается и расчетами американских исследователей М. Маррезе и Я. Ваноза. Согласно их подсчетам, сумма общего выигрыша, полученного в 1970—1984 годах европейскими странами СЭВ от торговли с СССР в результате сохранения установленных в СЭВ условий расчетов и цен, составила 196 млрд долларов (см. Marrese M., Vanous J. The Content and Controversy of Soviet Trade Relations with Eastern Europe. 1970—1984. «Economic Adjustment and Reform in Eastern Europe and the Soviet Union». Durham, 1988, p. 202—203).

⁴ См. «Российские вести», 20 октября 1993.

⁵ См. «Финансовые известия», 1993, № 40.

Сказанное не исключает одновременного ужесточения фискальной и монетарной политики, тем более что без такой политики не обеспечить смены системы бюджетных ограничителей с «мягких» на «жесткие» и изменения за счет этого мотивов поведения российских хозяйственных организаций. Пока же данные мотивы, к сожалению, во многом не претерпели изменений и остаются присущими прежней патерналистской системе хозяйствования. Так, комментируя процесс формирования проекта бюджета России на 1994 год, исполняющий обязанности министра финансов С. Дубинин отмечал, что сумма заявок на централизованное финансирование, поступивших в правительство, достигала 600 трлн руб. при прогнозируемой на этот год сумме ВВП в 725 трлн рублей. После довольно трудоемкой работы министерству удалось сократить их уровень до 230 трлн рублей. Но и это достаточно большая сумма, учитывая прогноз доходов государственного бюджета на уровне почти в два раза меньше этой суммы⁶.

Нельзя не упомянуть и еще об одном аспекте российской бюджетной реформы, определяющей ее специфику по сравнению с другими восточноевропейскими странами, а именно, о необходимости создания эффективной общенациональной системы бюджетных отношений между субъектами федерации. На региональный уровень передается все больше функций и ответственности по исполнению расходных статей: от социальной защиты до капиталовложений. Однако закрепление расходных функций за регионами, «волевая» передача их с одного уровня на другой, долевое распределение налоговых поступлений в России до сих пор рассматриваются изолированно друг от друга. Это ведет к асимметрии поступлений и расходов местных бюджетов. В результате местные власти наращивают свои задолженности, увеличивают внебюджетные источники поступлений⁷.

Согласно недавно опубликованному исследованию Всемирного банка, именно сбалансированный на местном уровне бюджет может стать ключевым фактором макроэкономической стабилизации в России. «Спихивание дефицита вниз» не приводит к его сокращению — дефицит лишь подавляется, что в долгосрочной перспективе может привести к дестабилизации. Сохранение прежней системы финансовых взаимоотношений между Центром и регионами способно привести к развалу Российской Федерации, делают вывод эксперты Всемирного банка⁸.

Бюджет — это концентрированное выражение экономической политики. Не случайно и в Российской Федерации, и в других странах, осуществляющих переход к рынку, обсуждение законопроектов о бюджете постоянно превращается в один из наиболее острых вопросов парламентской жизни. В частности, российский бюджет на 1994 год призван дать ответ на многие экономические и политические вопросы, стоящие перед страной.

Время покажет, насколько приемлемым оказался избранный правительством вариант проведения в 1994 году активной политики экономической стабилизации. Этот вариант предполагает проведение умеренно жесткой финансовой политики, которая будет сориентирована на борьбу с инфляцией по двум направлениям — за счет ограничения государственных расходов, а также выборочного стимулирования наиболее эффективных производств, создания предпосылок для структурных преобразований. Однако, как показывает Я. Корнай в приводимой ниже статье, в целом реформирование бюджетной, финансовой сферы — все же достаточно длительный процесс, требующий нескольких лет напряженной работы и последовательных реформ. Мы же пока, к сожалению, находимся лишь в начале этого трудного пути.

⁶ «Независимая газета», 17 марта 1994.

⁷ См. «Финансовые известия», 1994, № 12.

⁸ См. «Россия и проблемы налогово-бюджетного федерализма». М., 1993.