

СОЦИАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА В РОССИИ

Особенности российских реформ

№1(36) январь-февраль 1999 года



ЦЕНТР
ЭКОНОМИЧЕСКИХ
И ПОЛИТИЧЕСКИХ
ИССЛЕДОВАНИЙ
ЭПИ ЦЕНТР



Настоящий доклад из серии «Социальная политика России» посвящен итогам минувшего года. В нем не только анализируются социально-экономические результаты развития страны в 1998 г., но и делается попытка подвести черту под многолетним этапом либеральных реформ в России, внезапно оборвавшимся 17 августа прошедшего года. В докладе дается характеристика процессам, которые развернулись в экономике после августовского кризиса и назначения нового кабинета министров. Представлен традиционный анализ производственной, финансовой сфер экономики, доходов населения и его активности на потребительском рынке, а также некоторых демографических тенденций. При характеристике общего направления и результата реформ использовались материалы дискуссии, развернувшейся в печати между бывшими и нынешними членами Правительства по вопросам либеральных преобразований в России. Специальный раздел доклада посвящен рассмотрению особенностей формирования федерального бюджета страны на 1999 г.

Г.Явлинский
11 марта 1999

*Авторы доклада: Т.Ярыгина (руководитель проекта),
Т.Антипова, И.Шалганова*



Содержание

ОСОБЕННОСТИ РОССИЙСКИХ РЕФОРМ	1
ИТОГИ ГОДА ИЛИ ИТОГИ ЭКОНОМИЧЕСКОГО КУРСА	3
ФЕДЕРАЛЬНЫЙ БЮДЖЕТ-99	16
ЧТО ДАЛЬШЕ?	23

ОСОБЕННОСТИ РОССИЙСКИХ РЕФОРМ

Отличительной особенностью минувшего 1998 года явилось то обстоятельство, что для многих в России он окончился уже летом. 17 августа 1998 года неожиданно завершился многолетний этап «виртуально-либеральных» преобразований в российском обществе. Таково мнение не только экспертов и специалистов, следивших за развитием событий со стороны, но и самих реформаторов, в тот или иной период стоявших у власти и пытавшихся провести или, напротив, воспрепятствовать проведению этих преобразований. В результате на рубеже 1998–1999 гг. в обществе сформировалась потребность в обстоятельной оценке не только событий последнего года или деятельности последнего состава Правительства, но и общего направления реформ в целом.

1

К 1995 г. в России были заложены основы рыночной экономики. Либерализация цен, первичная приватизация госсобственности, формирование типично рыночных институтов, таких как фондовый рынок, валютная биржа, создание двухуровневой банковской системы – все это казалось серьезной заявкой на последовательные реформы. Однако в стране продолжался спад производства, сохранялась высокая инфляция и значительный дефицит бюджета, а перераспределение собственности приобрело ярко выраженный криминальный оттенок и практически не затронуло основную массу населения. В 1995 г. главным врагом стабилизации и экономического роста была объявлена инфляция, в целях борьбы с которой было принято решение о переходе от эмиссионных способов балансировки государственного бюджета к заимствованиям внутренним и внешним; началось ужесточение денежно-кредитной политики. В дальнейшем подавление инфляции переродилось из главной цели в единственную, а целенаправленные структурные преобразования в реальном секторе экономики так и не начались.

Экономические реформы осуществлялись на фоне хронического конфликта исполнительной и законодательной ветвей власти, что тормозило своевременное формирование их нормативно-правовой базы, препятствовало эффективному контролю над равным соблюдением российского законодательства всеми участниками экономического процесса. Степень беспомощности государства в вопросах правовой дисциплины постоянно возрастала. Наиболее наглядно это обстоятельство проявилось в финансировании бюджетного дефицита.

Однажды запустив механизм заимствований, правительство так и не смогло взять его под жесткий контроль, хотя последствия подобной беспечности были очевидны уже в самом начале. Построенный по принципу классической «пирамиды» рынок ГКО-ОФЗ требовал все больших вливаний, что заставляло постоянно повышать его доходность. В результате денежные потоки устремились из реального в финансовый сектор экономики, и пока «живые» деньги «крутились» в погоне за спекулятивной прибылью, реальная экономика перешла на денежные суррогаты, взаимозачеты, бартер. Объемы взаимных неплатежей и задолженностей, в том числе по заработной плате и прочим социальным выплатам, постоянно увеличивались. Резко сократилась налогооблагаемая база, перечень прилежных налогоплательщиков таял на глазах, а усиление налоговой нагрузки, регулярно предпринимаемое в надежде пополнить казну, только ускоряло этот процесс.

2

К концу 1997 г. возможности для поддержания рынка ГКО-ОФЗ за счет средств резидентов оказались практически исчерпаны и рынок был открыт для иностранного капитала. В пик кризиса на руках у нерезидентов оказалось около 30% всех размещенных государственных ценных бумаг. К этому моменту Банк России был уже неспособен удерживать курс рубля в искусственно заниженном валютном коридоре, доходы федерального бюджета стремительно падали, а обязательства по обслуживанию долгов, напротив, росли. Предпринятые Правительством шаги только усугубили ситуацию (см. доклад № 4(33) за 1998 г. «Хроника одного банкротства»). Их последствия явились по сути признанием несостоятельности проводившейся экономической линии.

Итоги года или итоги экономического курса

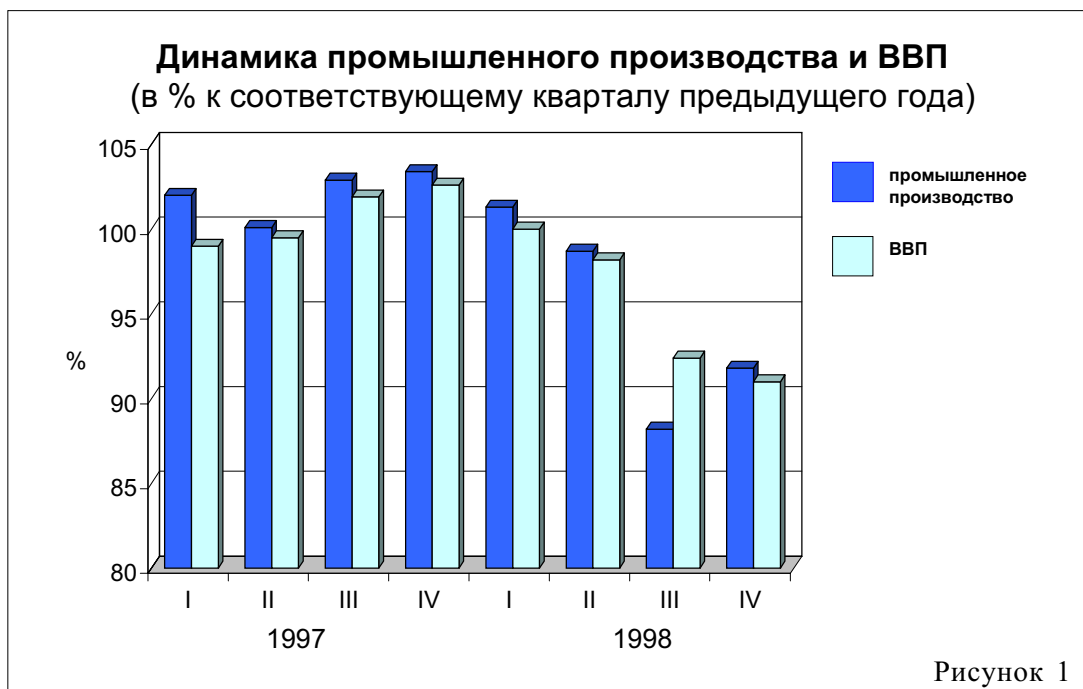
Иллюзия стабилизации экономики дорого обошлась России. Финансовая система страны рухнула под тяжестью собственных долгов, похоронив под своими обломками те немногие положительные результаты, которых удалось достичь в предшествующие годы (низкие темпы инфляции, твердый курс рубля, современные финансовые институты и зарождающееся доверие к ним).

Тем не менее стало уже привычным в конце года слышать от руководителей страны оптимистические оценки итогов развития или не менее радужные прогнозы на ближайшую перспективу. Не стал исключением и прошедший год. Оказывается, вопреки всем ожиданиям, в IV квартале 1998 г. в России началось оживление производства. Действительно, в октябре-декабре по сравнению с предыдущим кварталом, в котором, напомним, был зафиксирован рекордный за последние 4 года обвал производства, объем промышленной продукции вырос на целых 11,2%.¹⁾ Однако от объемов, достигнутых в аналогичном периоде 1997 года, он отставал на 8,2% (см. рисунок 1 на стр. 4). Так что значительно корректнее говорить о замедлении спада, а не об экономическом росте. К тому же перспектива даже этого процесса весьма туманна, так как, например, заказами на выпуск продукции к началу 1999 г. российские предприятия были обеспечены только на ближайший месяц-полтора, чего не наблюдалось уже на протяжении двух лет.

3

Не дает также поводов для оптимизма динамика спада ВВП, который в целом за год сократился на 4,6%. Интересно, что в октябре 1998 г. Госкомстат РФ по согласованию с Правительством РФ отказался от ежемесячной публикации данных по ВВП и перешел на поквартальный режим их предоставления. Это решение неизбежно отразилось и на периодичности ряда других показателей, в частности, дефиците бюджета (в % к ВВП). Не следует упускать из виду, что значимое расширение производства требует инвестиций в основной капитал, а их размеры по

¹⁾ Здесь и далее использованы данные официальной статистики Госкомстата РФ. Другие источники информации, а также экспертные оценки указываются отдельно.



сравнению с предыдущим годом продолжали сокращаться (на 8,4% в IV квартале 1998 г., на 6,7% в 1998 г. в целом). Сохраняется высокая убыточность реального сектора экономики. Например, в промышленности убыточными являются 49% предприятий, на транспорте – 56%, а в сельском хозяйстве – более 83%.

Ситуация в финансовой сфере остается критической, поскольку до сих пор не решен вопрос государственного долга и, прежде всего, внешнего. К началу текущего года Россия оказалась должна своим иностранным кредиторам около 150 млрд. долларов, из которых примерно 71 млрд. составляют собственно российские долги, не унаследованные от СССР. Только МВФ выделил стране за последние семь лет около 21 млрд. долларов, и, по заявлению его главы, без требуемых уступок в экономической политике России не стоит рассчитывать на значительные денежные вливания в 1999 г. В то же время министр финансов М. Задорнов в интервью английской газете «Financial Times» (3 марта) отметил, что если к апрелю договориться с МВФ не удастся, то Правительству придется либо печатать деньги, либо пойти на дефолт в отношении большей части внешнего долга.

Размер внутреннего государственного долга «завис» с августа на отметке 387,1 млрд. рублей. Его погашение в соответствии с принятой схемой реструктуризации начнется не раньше марта-июня 1999 г. и продлится до 2004 года.

Правительство Е.Примакова попыталось решить проблему неплатежей путем смягчения денежно-кредитной политики и, начиная с сентября, приступило к наращиванию денежной массы в обращении. В итоге за сентябрь-декабрь ее объем увеличился на 31,7%, тогда как за восемь предыдущих месяцев – сократился на 8,2%. Одновременно происходило перераспределение денежной массы в пользу наличных денег, доля которых к началу 1999 г. выросла до 41,5% (год назад она составляла 34,9%).

Однако новая финансовая политика пока мало что изменила как в положении реального сектора, так и экономики в целом. На фоне общего увеличения объема кредитов, предоставляемых предприятиям, организациям, банкам и физическим лицам, наблюдалось свертывание программ кредитования реальной экономики. Продолжала расти, хотя и замедляющимися темпами, суммарная задолженность по обязательствам предприятий и организаций (за декабрь 1998 г. – 100,2%, за ноябрь – 101,4%, за октябрь – 101,6%).

С другой стороны, остается неудовлетворительной налоговая дисциплина. Хотя за декабрь прошедшего года задолженность по налоговым поступлениям в бюджетную систему сократилась на 7,3%, в ноябре она выросла на 7,7%. В целом за 1998 г. налоговые долги предприятий и организаций перед бюджетом увеличились в 1,4 раза, причем львиную долю задолженности (около 91%) составляют недоимки, а не отсроченные платежи. Это обстоятельство неизбежно отразилось на исполнении доходной части бюджета. Дефицит консолидированного бюджета страны по итогам 1998 г. составил 3,6% ВВП.

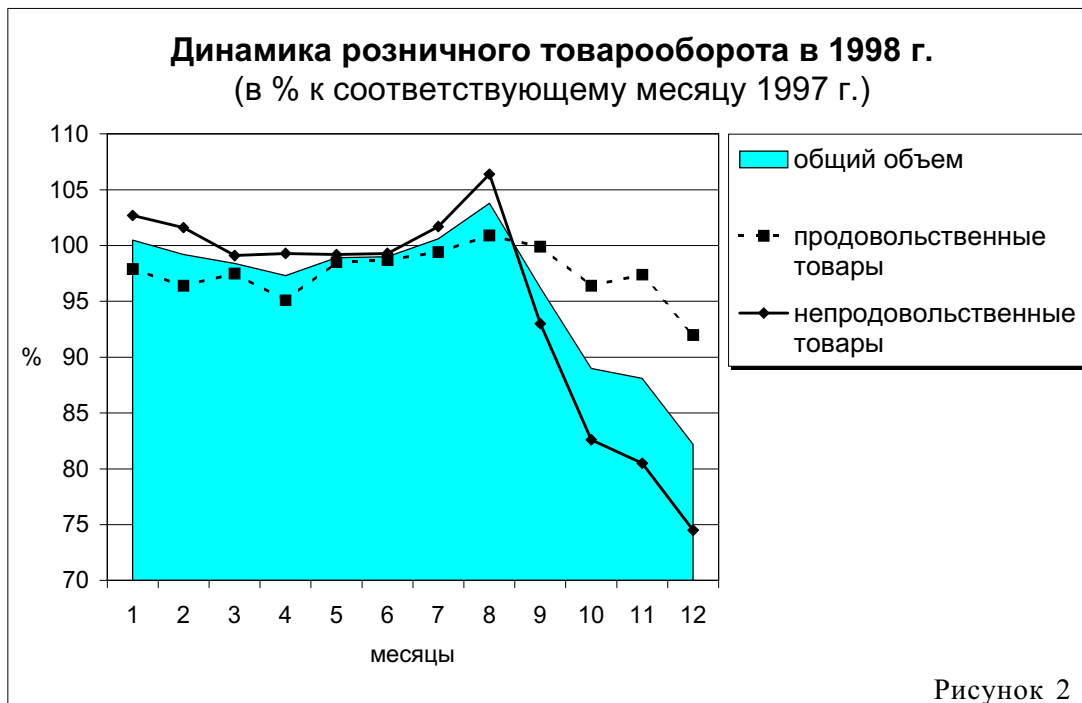
Несмотря на отказ от жесткой финансовой политики, инфляцию в потребительском секторе пока еще удастся удерживать в разумных пределах. Правда за последние четыре месяца минувшего года потребительские цены выросли в 1,7 раза (за первые восемь месяцев – на 8%), но их нисходящая динамика в начале 1999 г. (январь – 108,5%,

февраль по оценке – не выше 103,8%) позволила властям говорить о контролируемости инфляции. Для специалистов этот вопрос по-прежнему является открытым, поскольку серьезным инфляционным стимулом остаются сегодня динамика курса рубля, а также состояние потребительского рынка.

Удорожание доллара в прошедшем году значительно опередило темпы инфляции (346,5% против 184,4%). В сентябре-декабре доллар рос в среднем на 27% ежемесячно и в конце 1998 г. превысил 20-ти рублевый уровень. Пытаясь избежать нового витка девальвации, Банк России продолжал расходовать свои золотовалютные резервы. В целом за прошлый год они сократились почти на 1/3. При этом, несмотря на введение обязательной продажи вначале 50%, а затем и 75% экспортной выручки, по состоянию на конец декабря их величина упала ниже августовского уровня (до 12,2 млрд. долларов против 12,4 млрд.). Дополнительной мерой, рассчитанной на стабилизацию курса рубля, стало ограничение срока хранения на банковских счетах валюты, закупленной под импортные контракты. С 1 декабря 1998 г. валюта, находящаяся на счетах более одной недели, должна быть продана. Если ситуация с пополнением валютных запасов страны в ближайшее время не улучшится, Банк России может окончательно утратить контроль над положением на внутреннем валютном рынке.

6

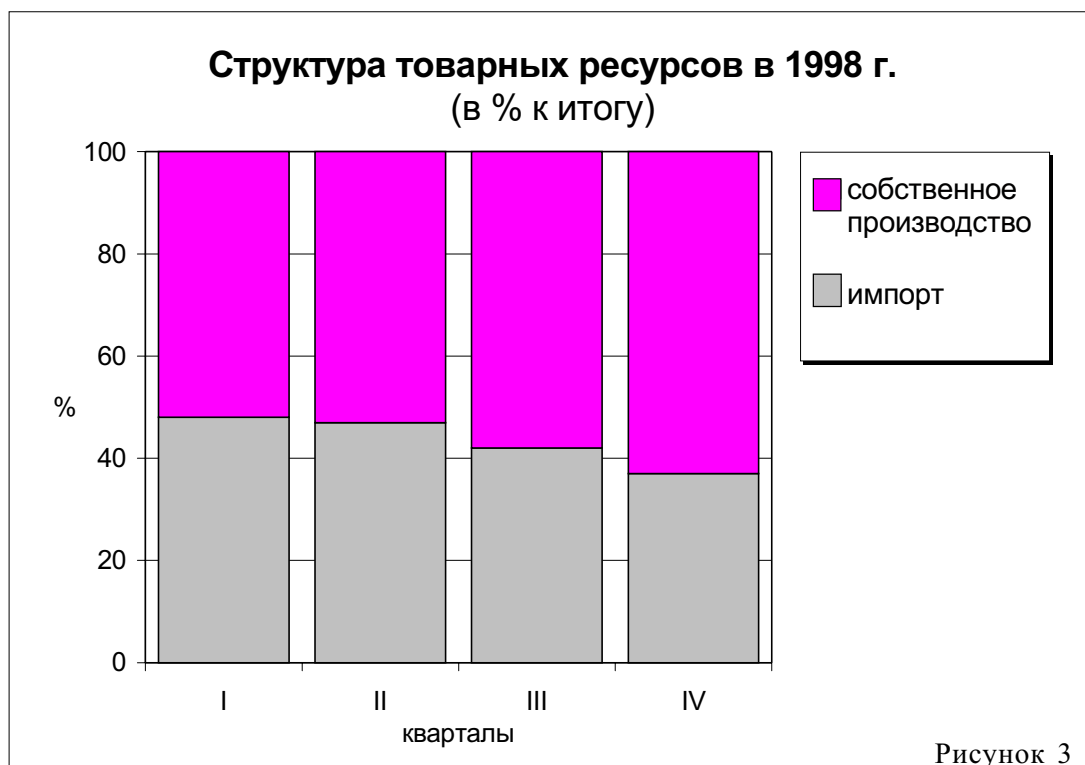
Остается неустойчивым состояние потребительского рынка, хотя прямая угроза товарного дефицита похоже отошла на второй план. После скачка ажиотажного спроса, пришедшегося в основном на середину III квартала, темпы продаж начали сокращаться и по итогам последних трех месяцев 1998 г. уже не превышали 85,6% аналогичного уровня 1997 г. (см. рисунок 2 на стр. 7). Этому способствовало истощение свободных денежных средств на руках у населения и отчасти спад инфляционных ожиданий в обществе. В целом за год объем розничного товарооборота снизился на 4,5% (1998 г. к 1997 г.), а скорость обращения товаров возросла на 16%. К тому же к концу года упала насыщенность товарного рынка, сократился ассортимент предлагаемых товаров и их запасы в розничной сети. Так в конце года розничная торговля была обеспечена товарными запасами только на 24 дня торговли (в августе – на 27 дней). Это абсолютный рекорд за последние шесть лет, исключая сентябрь 1998 г., когда обеспеченность товарными запасами была такой же, как в декабре.



7

Основная причина сложившейся ситуации заключается в резком сокращении поступлений по импорту (см. рисунок 3 на стр. 8). Так в IV квартале минувшего года только 1/5 часть всех продуктов питания составляла импортная продукция (в III квартале – 36%). Наиболее существенно, помимо потребительских товаров, сократились импортные закупки медикаментов. В целом же совокупные размеры импорта в октябре-декабре не достигали даже 45% аналогичного периода 1997 г., тогда как в I полугодии они превышали соответствующие показатели предыдущего года на 8,6%.

Правда, сокращение импортных поставок имело также свою положительную сторону. Стремительная девальвация рубля лучше всякой протекционистской политики защитила внутренний рынок от зарубежных товаров, практически ликвидировав конкуренцию, что ненадолго оживило отечественное производство. Длительность периода оживления непосредственно зависит от имеющихся у производителей запасов сырья (по большей части импортного).

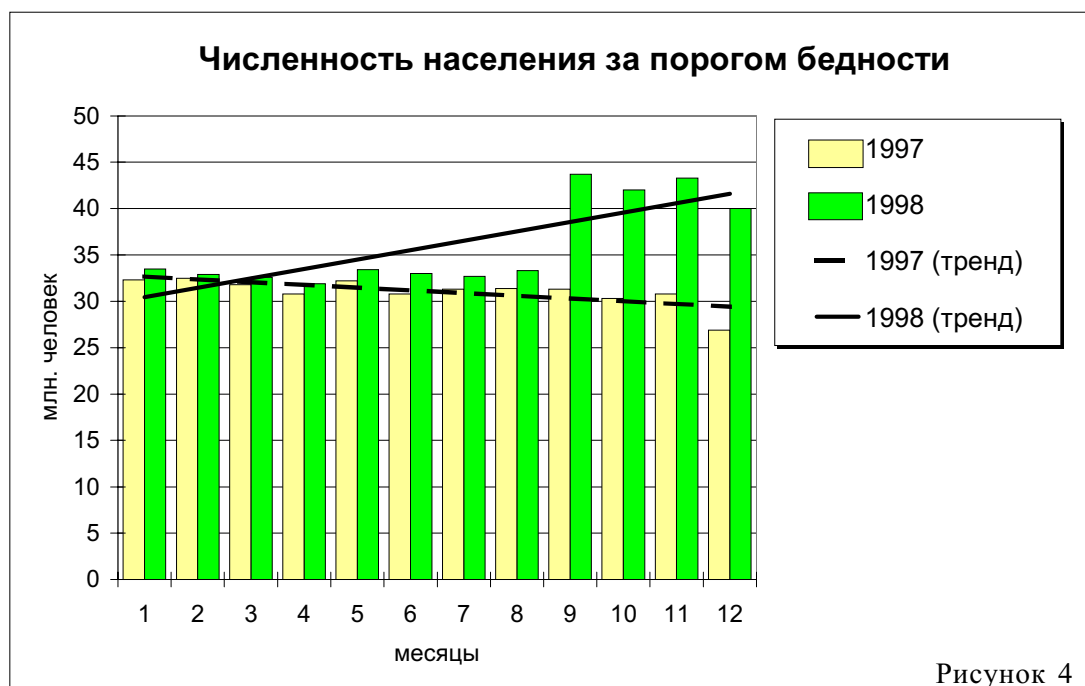


Влияние августовского кризиса на рынок услуг оказалось значительно более мягким. Поскольку в этой сфере всплеска активности не наблюдалось, итоговые характеристики IV квартала значительно меньше отличались от показателей предыдущих месяцев. Если в III квартале объем платных услуг сократился по сравнению с аналогичным периодом 1997 г. на 2,4%, то в IV квартале – на 6,4%. С одной стороны, это явилось следствием оттока платежеспособного спроса населения на рынок товаров. В то же время защитным фактором выступила сложившаяся в России структура платных услуг, основная часть которых либо относится к разряду обязательных (54%), либо обслуживает потребности наиболее состоятельной части российского общества (еще 20%). К тому же специфика сферы обслуживания такова, что не позволяет по аналогии с потребительскими товарами «запаситься» услугами на длительный период.

В целом рынок услуг оказался в значительной степени невосприимчив к стремительному «обвалу» рубля. По итогам года рост их стоимости был даже ниже, чем в 1997 г. (118,3% против 122,5%), а поквартальных различий удорожания платных услуг практически не

ощущалось. Так в III квартале уровень тарифов поднялся на 5,9%, в IV квартале – на 4,7%. По потребительским товарам разброс и уровень аналогичных показателей оказался несравнимо выше: продовольственные товары подорожали соответственно на 42,7% и на 30,9%, непродовольственные – на 65,4% и на 19,1%. Зафиксированное плавное снижение объемов платных услуг к концу года, по-видимому, вызвано в основном общим обеднением большей части населения страны.

Стремительный рост потребительских цен не мог не отразиться на уровне жизни россиян. В конце 1998 г., только по официальным данным, за порогом бедности оказалось 40 млн. человек, что составляет 27,3% всего населения. При этом численность граждан с доходами ниже прожиточного минимума резко увеличилась именно в последние четыре месяца (см. рисунок 4). Средний уровень бедности в сентябре-декабре достиг 28,8%, тогда как в предыдущий период 1998 г. он колебался около 22,5%.



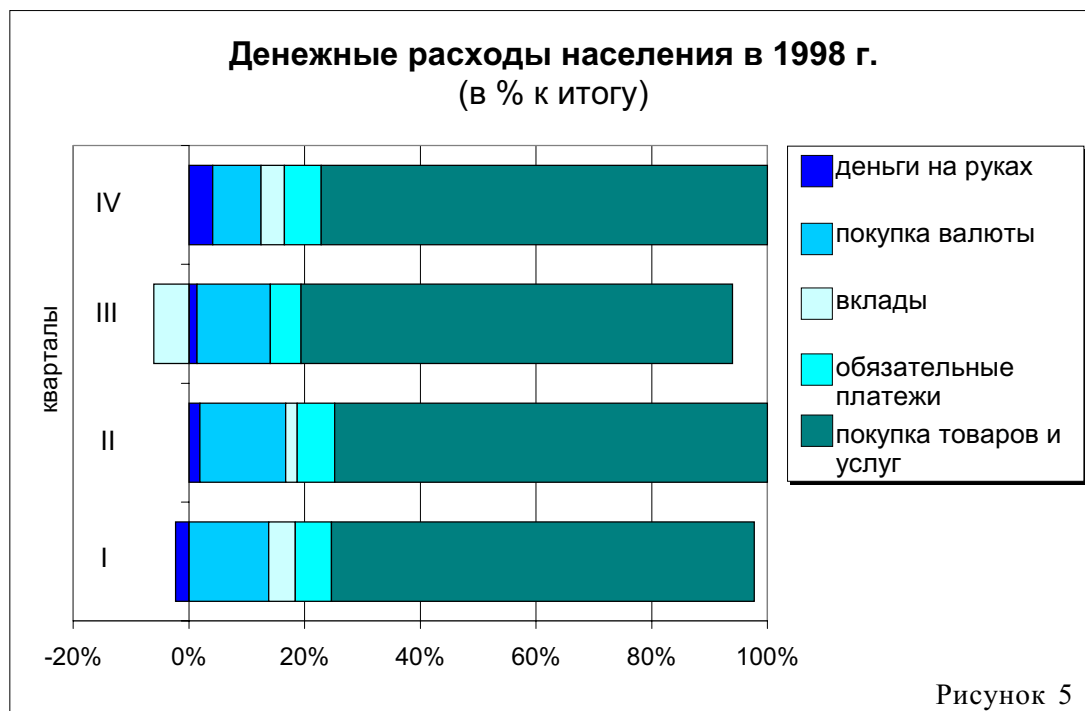
В большей степени обесценению подверглись доходы наемных работников и социальных иждивенцев. Если в среднем по населению уровень реальных доходов снизился в IV квартале примерно на 28% по сравнению с аналогичным уровнем годовой давности (в III квартале – на

19%), то реальная величина пенсий – на 32% (рост на 3%), а реальная заработная плата – на 35% (на 14%). Правда, начисленная заработная плата в последнем квартале 1998 г. была все же на 73% выше прожиточного минимума трудоспособного, тогда как средняя пенсия не превышала 90% прожиточного минимума пенсионера (в том числе в декабре – 79,7% минимума).

Власти попытались разрядить обстановку, вернув в конце года хотя бы часть своих долгов, которые, впрочем, также успели значительно обесцениться. Например, суммарная задолженность по заработной плате за три последних месяца сократилась на 12,6% при одновременном росте потребительских цен на 23,3%. При этом приоритет отдавался занятым в производственных отраслях – за три последних месяца 1998 г. им возместили 15% накопившихся долгов. Погашение задолженности работникам социальной сферы началось по сути только в декабре, в итоге ее совокупная величина сократилась на 11%.

В результате смягчения финансовой политики, а скорее за счет произошедшей первичной адаптации населения к изменившимся экономическим условиям и созданному в начале кризиса товарному заделу, в IV квартале начали сокращаться потребительские затраты в структуре денежных расходов граждан и даже возродился некоторый интерес к сбережениям. Так на покупку товаров и услуг в этот период было израсходовано 77,1% всех средств населения против 84,8% в III квартале, одновременно снизился удельный вес затрат на покупку валюты (с 14,4% в III квартале до 8,4% в IV квартале).

В то же время повальное изъятие организованных сбережений сменилось робким приростом доли вкладов, но в основном свободные денежные средства накапливались на руках (см. рисунок 5 на стр. 11). Это обстоятельство красноречиво свидетельствует о степени напуганности населения – как правило в последнем квартале года неорганизованные сбережения, наоборот, сокращались. Падение внутреннего спроса населения на валюту, сокращение объемов ее купли-продажи, подтверждаемое различными финансовыми показателями, свидетельствует, прежде всего, о сокращении доходов определенной категории граждан, регулярно зарабатывавших СКВ. С другой стороны, это признак использования валюты в качестве средства накопления.



Вполне вероятно, что новое и резкое ухудшение экономического положения в стране, а главное, неясные перспективы дальнейшего развития событий стали причиной начала новой волны эмиграции, наметившейся в последние месяцы 1998 г. Хотя общее сальдо миграции между Россией и странами дальнего зарубежья по итогам года оставалось отрицательным, его абсолютная величина сократилась до 61,6 тыс. человек (в 1997 г. – 68,7 тыс.). Более того, в сентябре-декабре по сравнению с аналогичными месяцами 1997 г. было зафиксировано неожиданное и последовательное увеличение числа выезжающих (сентябрь - 110,7%, октябрь – 121,6%, ноябрь – 122%, декабрь – 119,3%). В первые восемь месяцев 1998 г. внешняя миграция, напротив, сократилась на 15% по сравнению с январем-августом 1997 г. Трудно предположить, что в условиях кризиса подобное поведение населения в осенне-зимний период вызвано неожиданным ростом желающих отдохнуть за рубежом или всплеском деловой активности отечественных предпринимателей.

Таким образом, за последние четыре месяца прошедшего года большинство мифов, сложившихся в период активных экономических реформ, окончательно развеялось. В стране сформировалась новая экономическая и социальная реальность, примириться с которой многим последователям прежнего курса будет нелегко. Создавшиеся условия служат благодатной почвой для дальнейшего ухода экономики в тень и ее криминализации. По самым осторожным оценкам экспертов, теневая экономика обеспечивает сегодня около 50% ВВП. Официальные оценки естественно ниже: по словам Е.Примакова, весь теневой сектор составляет только треть экономики.¹⁾ Фактически криминализация общества признается всеми слоями населения. По данным опросов ВЦИОМ, примерно 60% россиян вне зависимости от пола, возраста, образования, социального статуса и места проживания (колебания от 57% до 70%) уверены в том, что власть в стране криминальна и коррумпирована, более того – относится к этому факту уже как к должному.

В этой связи возникает необходимость разобраться, следствием чего – ошибок и некомпетентности конкретных лиц или в принципе неверного направления реформ – явилось 17 августа и дальнейшее развитие ситуации. Определить это достаточно сложно, поскольку в течение всего периода преобразований все правительства работали в режиме крайней закрытости и только августовские события привели к неожиданному следствию – откровениям или исповеди бывших членов правительства, относящихся к группе признанных реформаторов. Символично, что они приходят к различным выводам и оценкам. Одни пытаются оправдать ситуацию, другие - оправдать себя.

Так бывший министр экономики Е. Ясин настаивает на том, что главным результатом реформ нужно считать создание в России рыночной экономики, причем «нынешний финансовый кризис с рыночными реформами практически никак не связан».²⁾ По его мнению, либерализация цен и «открытие» экономики лишь в незначительной степени ответственны за негативные процессы в обществе, в частности, за спад производства (ими обусловлено не более 15% сокращение ВВП за все годы реформы). К

¹⁾ «Коммерсантъ» №22, 17 февраля 1999 г.

²⁾ «Власть» №4, 2 февраля 1999 г., стр.38

тому же самоустранение государства от регулирования экономикой было достаточно условным, поскольку под давлением многочисленных лоббистов все эти годы продолжалась практика списания долгов, выделения субсидий и т.п. мероприятий, противоречащих основному духу реформ.

Финансовая стабилизация (вторая из трех ключевых составляющих первого этапа реформы) фактически растянулась на 6 лет и именно ее недостаточная жесткость, по мнению экс-министра, явилась подлинной причиной плохого сбора налогов и низкого реального спроса на рубли. К тому же попытки последовательного проведения жесткой денежно-кредитной политики неоднократно срывались и все приходилось начинать заново.

Что касается приватизации «по Чубайсу» - она, по мнению Е. Ясина, действительно не привела к появлению эффективных собственников, но хотя бы приостановила процесс растаскивания государственной собственности, начавшийся еще при Н.И. Рыжкове, а главное, сделала рыночные преобразования необратимыми. Ее влияние на процессы имущественного расслоения в обществе бывший министр считает несущественным, а главную причину социальной дифференциации опять-таки видит в половинчатости финансовой политики, обремененной различными льготами, квотами и прочими антирыночными ограничителями, с которыми активно боролись реформаторы. В результате нынешний кризис является прямым следствием затягивания реформ, их недостаточности или даже отсутствия.

13

Единственный упрек, который принимает сегодня бывший министр экономики, заключается в недостаточном контроле государства над исполнением законов, соблюдением дисциплины контрактов и наказанием должников. «Все эти годы государство было большим и слабым»,¹⁾ поскольку брало на себя много обязательств, но не могло их выполнить.

Ретроспективная оценка экономической политики последних лет, данная П. Авенем, значительно более критична, а общий вывод более чем категоричен – бессмысленно говорить о крахе того, чего не было.²⁾ Бывший министр из команды Е. Гайдара достаточно аргументированно оспаривает либеральный характер российских преобразований. Так одной

¹⁾ «Власть» №4, 2 февраля 1999 г., стр.39

²⁾ П. Авен «К вопросу о крахе либеральных реформ в России». Сокращенный вариант статьи опубликован в «Коммерсант-Daily» 27 января 1999 г.

из основных черт либеральной экономики являются относительно небольшие объемы перераспределения ВВП через бюджет. В России же доходы расширенного правительства в 1992-1997 гг. колебались от 35 до 40% ВВП, а расходы – от 42 до 50% ВВП (1993-1997 гг.), что по меркам стран с либеральной экономикой весьма прилично. В государствах, близких к России по уровню развития, аналогичные расходы составляют примерно 30%.

Еще более далек от либерального совокупный уровень налогов, сложившийся в нашей стране. Эффективная налоговая ставка, представляющая собой соотношение потенциального дохода от всех начисленных налогов и ВВП, по экспертным оценкам, составляет 60% и является чуть ли не самой высокой в мире. Интересно, что правительство С. Киреенко пыталось увеличить ее до 68% ВВП.

К тем же выводам приводит П. Авена анализ внешнеэкономической политики России. На смену институту спецэкспортеров пришла достаточно жесткая протекционистская политика, отягощенная рядом специфических налогов и ограничений на внешнеэкономические операции, например, обязательной продажей части валютной выручки.

14

И все же основной характеристикой, не позволяющей отнести российские реформы к разряду либеральных, является, по мнению бывшего министра, а ныне бизнесмена, отсутствие единых правил экономической деятельности, сохранение системы эксклюзивных льгот, при помощи которых власти пытались контролировать бизнес, а на деле - усиливали коррупцию и теневой сектор. В результате вместо свободной конкуренции в России процветает некое «состязание во влиянии». Несмотря на некоторые черты либерализма, которые приобрела российская экономика после 1991 г., П. Авен, учитывая уровень государственного вмешательства, определяет ее как социал-демократическую, причем левого толка.

Причины практического отказа от заявленного в начале 90-х годов курса либеральных реформ экс-министр видит, прежде всего, в общей позиции соглашательства, занятой реформаторами и приведшей к множеству компромиссов по принципиальным вопросам. К тому же большинство преобразований были направлены на ликвидацию симптомов, а не самого заболевания. Реальная действительность

подменялась упрощенной схемой, в результате чего критериями успеха преобразований становились не качество и уровень жизни населения, а отдельные средства их достижения (темпы инфляции, курс рубля и т.п.). И наконец, не было определено место государства в жизни общества, идущего по либеральному пути развития, что ежегодно проявлялось, в частности, в принятии нереального бюджета.

В целом соглашаясь с изложенными выше оценками результатов реформы, бывший вице-премьер Б. Федоров делает акцент на перерождении многих «либералов» конца 1980-х годов.¹⁾ Оказавшись у власти, одни занялись решением чисто личных проблем, другие настолько уверовали в собственную исключительность, а потому бесконтрольность, что не находили нужным даже обосновывать принимаемые решения, были и такие, кто фактически открыто поменял свою позицию на противоположную, причем не один раз. «Отставки по идеологическим причинам можно пересчитать по пальцам». В целом же, по мнению Б. Федорова, либеральные реформы в России еще впереди, они были начаты, но ни один из их элементов не был доведен до конца.

Даже первый вице-премьер Ю. Маслюков в своем ответе либерал-реформаторам, развернувшим «активную информационную кампанию, направленную против правительства»,²⁾ признает безусловными завоеваниями последних лет свободу и рыночные отношения. Однако его оценка главных просчетов реформы диаметрально противоположна – не умея и не желая правильно организовать государственную поддержку экономики, его предшественники взяли курс на ее неоправданное сокращение. Эти действия привели реформаторов к фактическому отрицанию основных ценностей либерализма, а именно надежной частной собственности, отсутствию дефицита, прозрачности экономики и «единых правил игры». Поэтому правительство Е. Примакова начинает социальную переориентацию сформировавшейся рыночной экономики, усилив степень и эффективность государственного регулирования экономическими процессами. В результате уже сегодня «правильное понимание ситуации привело к появлению элементов стабильности».

¹⁾ «Коммерсантъ» №13, 4 февраля 1999 г.

²⁾ «Коммерсантъ» №23, 18 февраля 1999 г.

Несмотря на все разнообразие оценок, сегодня похоже ни у кого не вызывает сомнения сам факт того, что, начиная с 1991 г., в России действительно предпринимаются попытки принципиально изменить экономическую систему. Однако все шаги в этом направлении, предпринятые до настоящего времени, объединяет именно отсутствие (фактическое, а не декларируемое) какой бы то ни было системы. Этим объясняется невозможность однозначного определения характера (а значит и будущего) российских реформ: их нельзя отнести к либеральным, но они столь же далеки и от социал-демократических, хотя социальные обязательства государства все эти годы оставались непомерно громоздкими. Однако само по себе название не столь важно, важен их фактический результат. А он оставляет впечатление движения по кругу или, точнее, по спирали с уменьшающимся радиусом. Сейчас Россия вновь оказалась перед необходимостью выбора, только стартовые возможности общества несравнимо хуже, чем восемь лет назад.

Большинство преобразований последних лет затрагивало лишь финансовую сферу, оттесняя остальные проблемы на второй план. С этих вопросов начинал свою деятельность каждый новый кабинет, включая нынешний. Несмотря на объявление нового экономического курса, основное внимание Правительства вновь сосредоточено на вопросах финансовой стабилизации, а точнее на динамике цен и курсе рубля. При этом опять упускается из вида, что главным критерием финансового благополучия страны является отнюдь не уровень инфляции, а сбалансированный, реальный бюджет, основанный на реальной эффективной экономике.

16

Федеральный бюджет-99

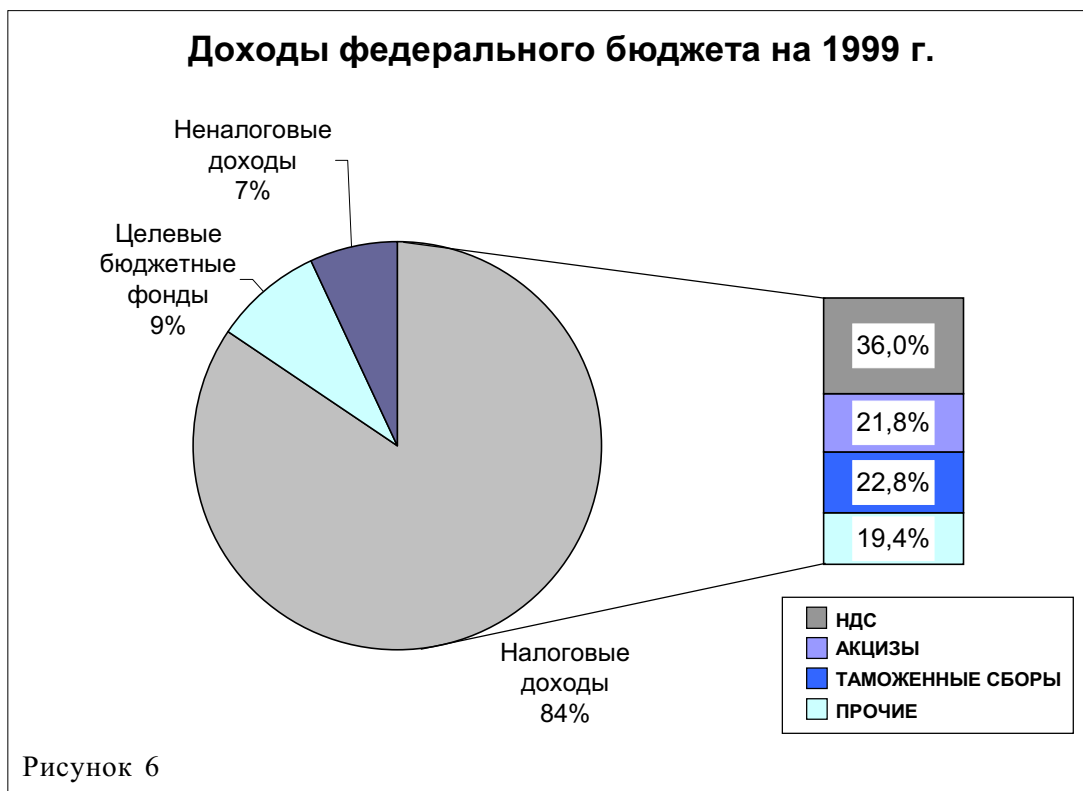
Главной особенностью федерального бюджета страны на 1999 г., подписанного Президентом 22 февраля, является то, что его невозможно серьезно рассматривать как экономический документ. В лучшем случае он представляет собой политическое соглашение, причем устаревшее еще до момента его вступления в силу. Ни для кого не секрет, что срочное принятие бюджета требовалось России для умиротворения иностранных кредиторов, грозившихся объявить страну неплатежеспособной, и

возобновления переговоров о новых кредитах. Однако экономическая аргументация главного финансового плана страны настолько слаба и неубедительна, что вряд ли способна ввести кого бы то ни было в заблуждение как в России, так и за ее пределами.

Прежде всего, утвержденные размеры государственных доходов и расходов чрезвычайно скромны (соответственно 11,8% ВВП и 14,4% ВВП), что совершенно не корреспондируется с намерением Правительства всерьез взяться за регулирование экономики. Понятно, что чрезвычайно жесткий бюджет явился попыткой соблюсти хотя бы минимально приемлемые для кредиторов экономические характеристики, однако заведомо невыполнимые исходные параметры, заложенные в его основу, низводят сам бюджет до уровня условности. Так предполагается, что в 1999 г. ВВП составит 4 трлн. рублей (снижение на 2-3%) при 30-процентном росте потребительских цен и годовой эмиссии порядка 50 млрд. рублей, а среднегодовой валютный курс не превысит 21,5 рубля. Тем не менее еще накануне окончательного утверждения бюджета Президентом Ю. Маслюков озвучил в Бонне на встрече с министрами финансов и глав центробанков стран G7 совершенно иной прогноз, по которому годовая инфляция не превысит 50%, а курс не упадет ниже 30 рублей за доллар. Если первая «неточность» работает на Правительство и предоставляет ему некоторый инфляционный люфт, то вторая изрядно увеличивает запланированные расходы. Совершенно ясно, что принятый бюджет ждет еще много подобных уточнений и корректировок, которые неизбежно ухудшат и без того слабую исполнительскую дисциплину.

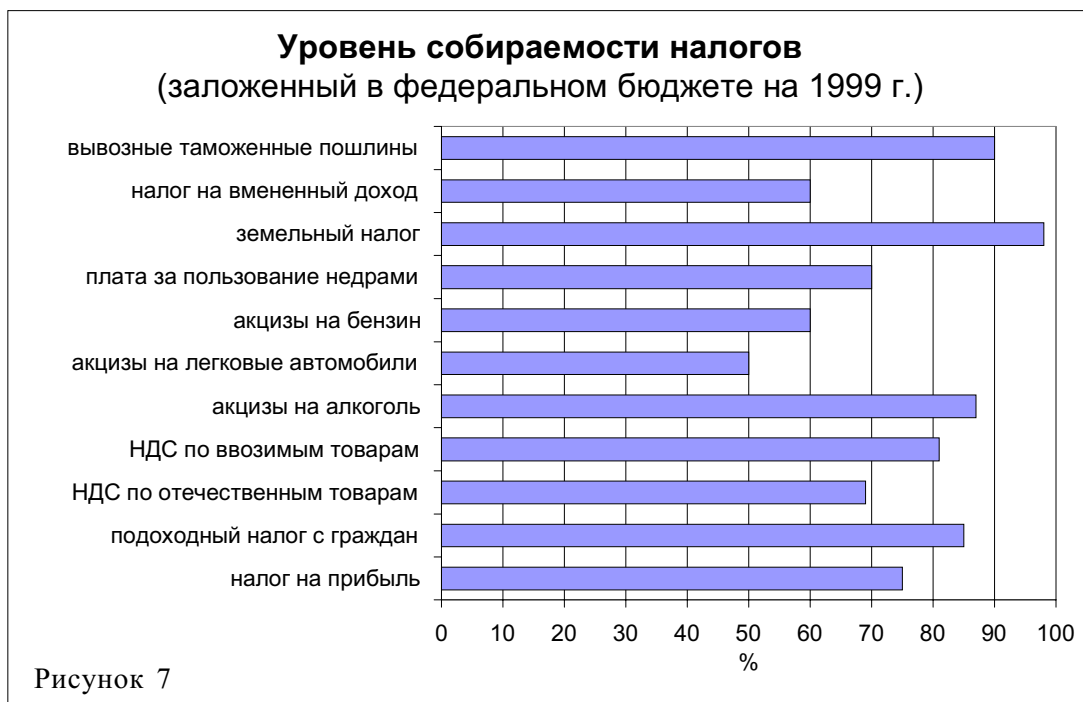
17

Основу доходной части бюджета составляют налоговые наступления (см. рисунок 6 на стр. 18). Тем не менее ни один из органов исполнительной власти не несет фактической ответственности за сбор налогов и прочих обязательных платежей, их функции ограничиваются контролем. В результате в стране сложилась многоканальная система ухода от налогов. Проверки Счетной палаты показывают, что нарушения налогового законодательства выявляются более чем у половины налогоплательщиков. В частности, до сих пор не удалось взять под контроль оборот алкогольной продукции, на чем бюджет теряет примерно 25 млрд. рублей. Лишь 28% розничного товарооборота реально охвачены контролем над достоверностью сведений о наличной денежной выручке.



Показательно, что в финансовый закон страны изначально закладывается несоблюдение налогового законодательства: хотя в текущем году предполагается увеличить собираемость налогов, ее запланированный уровень в среднем не превышает 75% (см. рисунок 7 на стр. 19). Однако и этот показатель весьма декларативен, поскольку не конкретизирован развернутым планом действий, позволяющим судить о реальных возможностях Правительства. В целом в бюджете запланировано снижение налоговой нагрузки на товаропроизводителей и перенесение ее тяжести на население.

Помимо налогов доходная часть бюджета формируется за счет неналоговых поступлений (доходы от имущества, внешнеэкономической деятельности) и семи целевых бюджетных фондов. Следует подчеркнуть, что состав последних снова пересмотрен, нормативная база вновь созданных фондов не разработана, что несомненно отразится на их полноценном функционировании. Например, Фонд развития Федеральной пограничной службы РФ, появившийся в 1998 г. и ликвидированный в текущем, так и не был организован.



Основной расходной статьёй федерального бюджета становится обслуживание государственного долга, на что даже при самом благоприятном варианте его реструктуризации уйдет около 29% всех расходов. Погашение части долга потребует дополнительно 24,5% расходов. Если ситуация с внутренним долгом страны более-менее ясна - он увеличится к 1 января 2000 года до 648,3 млрд. рублей, не считая целевых долговых обязательств (30 млрд. долговых рублей), то положение с внешней задолженностью России до сих пор не определено. Из 17,3 млрд. долларов обязательств, приходящихся на 1999 г., в бюджете запланировано погасить лишь 9,5-9,6 млрд. Это решение было принято в одностороннем порядке и до сих пор не поддержано кредиторами. Однако даже запланированные расходы на обслуживание и погашение внешних долгов возможны только при условии новых кредитов, верхний предел которых установлен в бюджете в размере 9,5 млрд. долларов. Правда, и по этому вопросу конкретные договоренности пока отсутствуют. Если Правительству удастся реализовать свои планы, то к началу 2000 г. внешний долг России вырастет еще на 23,1 млрд. долларов.

Низкий уровень доходов в сочетании с огромным бременем государственных долгов ведет к сокращению остальных государственных расходов до минимума. При этом во многих случаях уменьшаются не только абсолютные расходы, но и их доля в ВВП. Вместе с тем, сохраняется порочная практика недофинансирования государственных обязательств (в том числе и государственных структур) вместо их реального сокращения. Заявленные социально-экономические приоритеты в большинстве случаев не подкреплены бюджетными ассигнованиями. Это обстоятельство в полной мере проявилось в части финансирования социальной сферы.

Доля расходов на социальную сферу и науку упала в общем объеме бюджетных расходов ниже 12% (в бюджете-98 – около 13%). Номинальное увеличение расходов по отдельным статьям (связанное иногда лишь с «перетасовкой» расходов) в реальном выражении оборачивается сокращением по сравнению с уровнями прошлого года даже при явно заниженных темпах инфляции. К тому же следует учесть, что, например, по 1998 г. ожидаемое исполнение бюджета по указанным отраслям составит в целом лишь 66,4%.

20

Мероприятия по экономии государственных ресурсов в социальной сфере неизбежно повлекут за собой новое падение уровня жизни россиян. По прогнозу социально-экономического развития на 1999 г., ожидаемые реальные располагаемые денежные доходы населения составят только 89% уровня 1998 г., что спровоцирует снижение покупательной способности граждан (розничный товароборот сократится на 6%) и отрицательно скажется на стимулировании реального сектора экономики.

В бюджете 1999г. вновь обойдены вниманием вопросы обеспечения своевременной выплаты заработной платы, не говоря уже о повышении ее стимулирующей роли, не предусматривается индексация минимального размера оплаты труда, а значит и всех социальных выплат, зависящих от этой величины. Необоснованно занижены расходы на рост тарифных ставок, запланированный с 1 апреля 1999 г. (в бюджете заложено повышение в 1,5 раза при фактическом в 1,8 раза). На выполнение Федерального закона «Об упорядочении оплаты труда работников организаций бюджетной сферы» потребуется дополнительно не менее 6,4 млрд. рублей. Не ясны объемы и сроки погашения уже имеющейся задолженности федерального бюджета по заработной плате.

В области социальной политики расходы бюджета сконцентрированы на обеспечении текущих обязательств, а задолженности прошлых лет перенесены на будущие периоды. При этом в вопросах финансирования Внебюджетных фондов обязательства бюджета не покрывают даже текущие выплаты пенсий, пособий и прочих социальных выплат. По расчетам Комитета по труду и социальной политике Государственной Думы, общая сумма задолженности только по Пенсионному фонду в 1999 г. составит около 23 млрд. рублей.

Сократятся государственные расходы и в других социальных отраслях. Так совокупная доля затрат на образование, здравоохранение, культуру, науку упадет до 1,73% ВВП. Потребуется приостановить реализацию большей части федеральных целевых программ и не только в социальной сфере.

В 1999 г. намечено значительное сокращение финансовой поддержки субъектов РФ Федеральным центром (7,5% расходов бюджета против 10,3% в 1998 г.), что вряд ли позволит регионам поддержать инициативу Центра по повышению заработной платы работникам бюджетной сферы на местах. Перераспределение налогов с высокой степенью собираемости в пользу федерального бюджета снизит доходы региональных бюджетов примерно на 10%. В итоге доля бюджетов территорий в консолидированном бюджете страны понизится до 46% (в 1998 г. – 56,2%).

В федеральном бюджете вновь предпринята попытка отделить текущие расходы от инвестиционных. Средства на кредитование, инвестирование и гарантийное обеспечение инвестиционных проектов собраны в специальном Бюджете развития. Беда лишь в том, что доходы этого бюджета на 89% формируются за счет иностранных кредитов, которые еще нужно получить. Так что рассматривать Бюджет развития как действенный «инструмент промышленной политики государства» (из выступления Е.Примакова на Всемирном экономическом форуме в Давосе), пожалуй, преждевременно.

В целом федеральный бюджет 1999 г. планируется свести с первичным профицитом в 1,64% ВВП, а размер итогового бюджетного дефицита (с учетом расходов по обслуживанию государственного долга) не должен превысить 2,54% ВВП.

Если, с точки зрения привлечения иностранных инвестиций, принятый Федеральный бюджет просто бесполезен, то для российской экономики подчеркнутая условность основного финансового плана страны чрезвычайно опасна.

Фактически узаконенная практика недофинансирования расходов превратила долги в удобный финансовый инструмент. На уровне официальной документации социальные, экономические, финансовые обязательства повсеместно не выполняются, создается впечатление, что «все всем должны». Однако это чрезвычайно редко приводит к разрыву отношений между партнерами, случаи банкротства можно пересчитать по пальцам и даже работники, официально годами не получающие заработной платы или зарабатывающие меньше прожиточного минимума, зачастую не торопятся менять рабочее место (хотя последнее обстоятельство далеко не однозначно). Подобная ситуация возможна лишь в условиях высокого уровня «делегализации» экономики. Существование почти на всех мелких и отчасти средних предприятиях, в банках и прочих учреждениях второй ведомости по заработной плате во всеуслышанье признается вторым лицом государства. Чрезмерное ужесточение бюджетной политики в сложившейся ситуации неизбежно приведет к росту зависимости хозяйственных руководителей, целых администраций от «теневой» экономики.

22

Нереальность доходной части бюджета в сочетании с «непрозрачностью» бюджетных расходов и дальше будет способствовать бесконтрольному расходованию средств на уровне исполнения. Это самая питательная среда для взяточничества, воровства и прочих вариантов коррупции. Создается впечатление целенаправленного сохранения, а возможно и усиления беспорядка в расчетной сфере, что также свидетельствует об укреплении позиций неформальной экономики.

И наконец, опасность бюджета-99 заключается в создании удобного прецедента для территориальных бюджетов. Многие региональные администрации столь же близки к дефолту по внешним долгам, как и федеральное правительство. В глазах всего мира это лишний раз подчеркивает отсутствие экономического правопорядка в стране и только увеличивает недоверие потенциальных инвесторов. С другой стороны, можно не сомневаться, что любые задержки федеральных трансфертов, оговоренных в бюджете, будут использованы руководителями регионов в качестве оправдания собственных неплатежей в бюджет.

Похоже, что Федеральный бюджет на 1999 г. создаст значительно больше проблем, чем будет способен разрешить.

Что дальше?

Глубочайший экономический и финансовый кризис, ставший следствием серьезных ошибок в реформировании Российской экономики, поставил перед правительством Е.Примакова две задачи: достижение политической стабилизации и возрождение реального сектора экономики. Для этого необходимо формирование правил игры, стимулирующих инвестиции, оживление производственного сектора, обеспечение социальной стабильности.

Полугодовой итог деятельности Правительства свидетельствует о том, что первую задачу, по крайней мере в рамках 6-ти месяцев, решить удалось. Правда, ценой этого решения стало формирование коалиционного правительства, ключевые посты в котором занимают коммунисты. Умиротворение таким образом левой оппозиции поставило Председателя Правительства в безвыходное положение. Профессионально это Правительство безнадежно, так как не сможет сформулировать четкую программу действий. Это не команда единомышленников. Это самостоятельные политические фигуры, лоббирующие конкретные интересы. Ресурс политического доверия к Е.Примакову в этой ситуации становится прикрытием действий в интересах левой оппозиции и связанных с нею полукриминальных и криминальных структур.

23

В этих условиях, ожидать от Правительства Программы на 1999-2001 гг., обещанной к концу марта, бессмысленно, так как, даже если она будет заявлена, исполнить ее в сложившихся к настоящему моменту экономических и политических условиях практически невозможно. И не только потому, что ключевым фигурам в нынешнем Правительстве трудно договориться друг с другом, но и потому, что Россия вступила в период предвыборных кампаний 1999, 2000 гг., от которых во многом будет зависеть ее будущее. Политическая целесообразность, а не экономическая эффективность будут определять решения исполнительной власти вплоть до выборов нового Президента. Политическая целесообразность будет определять позицию Б.Ельцина в отношении сроков деятельности кабинета министров или отдельных его членов. Сегодня главный вопрос не в том, кто и какие экономические реформы будет проводить. Главный вопрос - кто будет проводить парламентские и президентские выборы.

На этом политическом фоне предложения теоретиков рынка и практиков реформ остаются практически незамеченными. Впрочем, многие из этих предложений хорошо известны.

В частности, опубликованная Е.Ясиным (бывшим неоднократно министром в правительстве реформаторов) среднесрочная программа, рассчитанная на 2-3 года, предусматривает в первую очередь достижение финансовой стабилизации на основе реального сбалансированного федерального бюджета, который в течение не менее трех лет должен быть сформирован с первичным профицитом в 2,5-3% ВВП, что возможно при уровне общих доходов бюджета не менее 12-13% ВВП. Главных источника два: *налоги и сокращение государственных расходов*. Дополнительные налоговые поступления обусловлены не увеличением фискального бремени предприятий, а «переносом нагрузки на потребление и на налоговое администрирование». Что касается сокращения госрасходов, то здесь предлагается единственный резерв - снижение обязательств государства.¹⁾

Сокращение государственных расходов предполагается, прежде всего, за счет продолжения ранее начатых реформ в социальной сфере. Речь идет о пенсионной реформе, реформе системы социальной защиты, жилищно-коммунальной сферы, образования и здравоохранения. Именно сокращение социальных расходов, по мнению Е.Ясина, должно привести к созданию предпосылок будущего «оживления истощенной экономики». Особое внимание уделено реформе трудовых отношений, легализации теневого рынка труда.

24

Существенная роль отводится структурной перестройке, прежде всего, в отраслях естественных монополий, реструктуризации предприятий, а также реструктуризации банковской системы. Важнейшим шагом радикальные либералы считают легализацию большей части теневой экономики, а так же бескомпромиссную борьбу с коррупцией и преступлениями.

¹⁾ Общий объем обязательств государства в бюджете расширенного правительства (вкл. региональные бюджеты и внебюджетные фонды) составит в 1998 г. примерно 45-50% ВВП. См. «Власть» №4, 2 февраля 1999 г., стр.43

Итак, либеральные программы сохраняют все прежние постулаты, а соответственно и ошибки, акцентируя внимание на необходимости решительности и политической воли для проведения настоящих либеральных реформ.

Неудачи либералов создали возможность левым достаточно откровенно заявлять о своих экономических приоритетах. Государственное регулирование, контроль, пересмотр результатов приватизации, монополия государства в наиболее эффективных сферах экономики, минимизация внешних заимствований, ужесточение валютного контроля и т.д. Характер и масштабы всех этих мер в значительной степени зависят от близости лидеров коммунистов к Правительству. Те, кто уже вошел в состав Правительства, высказываются весьма дипломатично, хотя и крайне непоследовательно, те, кто представляет непосредственно компартию, открыто заявляют о национализации, запрете хождения доллара и т.п. Но какова бы ни была стилистика этих высказываний, смысл их один: попытка реставрации старой системы. Правда, в полном виде программа выхода из кризиса, по заявлению Зюганова, будет обнародована коммунистами через месяц, так что пока их представители в Правительстве реализуют свое видение экономической реформы и обеспечивают свои конкретные интересы.

25

Сложившаяся ситуация существенно снижает возможность появления программы Правительства вообще. Политические и идеологические разногласия внутри кабинета могут стать непреодолимым препятствием для формирования общего плана действий. Кроме того, действия Правительства сильно зависят от внешних факторов и, прежде всего, от результатов переговоров с МВФ, а также договоренностей с нашими кредиторами. По заявлению министра финансов, внешний долг России к началу 1999 г. достиг 120% ВВП, а доходы принятого бюджета составляют лишь около 12% ВВП. Объем всех выплат по внешнему долгу в 1999 г. составляет 17,3 млрд. долларов,¹⁾ а бюджетом на эти цели предусмотрено только 4,6 млрд. долларов²⁾ и то за счет внешних кредитов. Успех в переговорах с МВФ, по глубокому убеждению Правительства, является

¹⁾ См. «Эксперт», N1-2, 18 января 1999 г., стр.24

²⁾ См. «Профиль», N3, 31 января 1999 г., стр.16

«спасением» бюджета (в бюджет заложено около 7 млрд. долларов внешних займов). В противном случае под вопрос ставится платежеспособность России и внешний дефолт становится реальностью. Однако решения о выделении дополнительных кредитов и займов Всемирным банком, многолетняя рассрочка или прощение долгов Лондонским или Парижским клубами носят прежде всего политических характер. Смягчая на время проблему неплатежеспособности, они ни коим образом не решают российских финансовых проблем.

Все эти факторы ставят нынешний кабинет в положение пожарной команды, которая будет пытаться смягчить текущие проблемы, не имея возможности думать не только о долгосрочных, но даже о среднесрочных задачах.

Доказательством являются, в частности, представленные в Государственную Думу Центральным Банком Российской Федерации «Основные направления единой государственной денежно-кредитной политики на 1999 год».

Несмотря на то, что в самом документе заявлено, что «денежно-кредитная политика наряду с фискальной политикой является основным инструментом осуществления экономической политики государства», основные параметры денежно-кредитной политики весьма расплывчаты.

Задача Правительства - удержать инфляционные процессы на уровне, ограничивающем рост цен в пределах до 30%, а спад в экономике в пределах 3%, усложняется нерешенностью проблем с налоговой дисциплиной и отсутствием эффективного налогового законодательства.

Многомесячный диалог между Правительством и Государственной Думой в сфере налогового законодательства завершился не в пользу Правительства. Это вполне закономерно в предвыборный год. Депутаты не могли пойти на увеличение налогового бремени, особенно в отношении отдельных социальных групп. В свою очередь Совет Федерации никогда не допустит посягательства на бюджеты территорий. В результате, представленный Правительством и имеющий определенную внутреннюю логику пакет налоговых законов, принятый отдельными фрагментами, не продвинул вперед систему налогов, оставив полномасштабную налоговую реформу следующему кабинету.

Сокращение доходов бюджета и проблемы привлечения ресурсов для финансирования бюджетного дефицита ограничат государственные возможности по финансированию инвестиционных программ. В совокупности с сужением ресурсов банковской системы, которая так и не оправилась после кризиса 17 августа 1998 года,¹⁾ и увеличившимися рисками кредитования хозяйствующих субъектов, реальным снижением прибыли в основных отраслях экономики это приведет к сокращению источников финансирования инвестиций в основной капитал. По итогам года сокращение инвестиций в основной капитал может составить 5-6%.

Курс рубля, согласно Основным направлениям не будет фиксироваться на каком-то неизменном уровне. Будет использоваться режим плавающего валютного курса. Достаточно нечеткими остаются и размеры эмиссии.

В итоге, сам Банк России признает, что формирование денежно-кредитной политики на текущий год происходит в условиях высокой неопределенности. Это означает, что в зависимости от складывающейся политической и социально-экономической ситуации Центральный Банк оставляет за собой право внесения изменений в проводимую денежно-кредитную политику.

Это означает неопределенность всех основных макроэкономических параметров, а соответственно и всех прочих экономических показателей.

Может быть, именно эта степень неопределенности побудила Е.Примакова внести в Государственную Думу документ, обеспечивающий гарантии «ненападения» всем ветвям власти. Эта инициатива, поддержанная Советом Федерации и Правительством, завершилась подписанием совместного Заявления «Об укреплении гражданского мира и политической стабильности в стране».

Примечательно, что Совет Федерации проголосовал за этот документ сразу после непринятия подавляющим большинством отставки Генпрокурора Ю.Скуратова, входя тем самым в конфликт с Президентом и Премьером.

¹⁾ Особую роль играет восстановление работы межбанковского кредитного рынка, которое ожидается лишь в первой половине 1999 г. В то же время в условиях сокращения числа банков объемы межбанковских кредитов могут стабилизироваться на уровне ниже докризисного.

Со своей стороны Государственная Дума, согласившись с Заявлением, назначила на 15 апреля специальное внеочередное заседание по процедуре импичмента Президенту Б.Ельцину.

Все это свидетельствует о том, что результатом шести месяцев деятельности кабинета Е.Примакова стало завершение периода политической стабильности на фоне так и не начавшейся экономической стабилизации.

В конце марта Президент Б.Ельцин выступит с ежегодным посланием Федеральному Собранию. Судя по всему, это последнее его Послание. Может быть, именно оно определит стратегию и тактику экономических реформ в России на ближайшую и долгосрочную перспективу. Во всяком случае, пока свое мнение как по кризису 17 августа 1998 г., резко обострившему ситуацию в стране, так и по деятельности Правительства Примакова Президент еще не высказал.