

29 января 1998 г.

О РОЛИ ЛИЧНОСТЕЙ В ФИНАНСОВОЙ ПОЛИТИКЕ

«Кадры решают все» (И. Сталин)

▼ АВТОРЫ ФИНАНСОВОЙ ПОЛИТИКИ

Финансовая политика, проводившаяся в России в 1994–97 гг., лишь на первый взгляд может показаться однотипной. На самом деле время от времени она существенно менялась. Весьма важными причинами ее изменений стали кадровые перемены.

Для того чтобы выяснить характер этой зависимости, следует рассмотреть результаты проводившейся финансовой политики в зависимости от нахождения на государственных постах тех или иных руководителей. Основными авторами финансовой политики со стороны исполнительной власти по должности (хотя и с разной степенью влияния на окончательные результаты) выступали:

- президент,
- премьер-министр,
- вице-премьер (часто: первый вице-премьер), курировавший финансовую политику,
- министр финансов.

Поскольку в течение всего рассматриваемого периода президентом России был Б. Ельцин, а премьер-министром — В. Черномырдин, их воздействие на финансовую политику статистически оценить довольно трудно. В отличие от них вклад руководства финансового блока в правительстве (министра финансов, а также вице-преьера, курировавшего финансовую политику) определить проще, поскольку эти руководители менялись довольно часто — в среднем один раз каждые девять месяцев. Поэтому за последние четыре года можно выделить пять основных периодов в проведении финансовой политики:

Периоды	1	2	3	4	5
Месяцы и годы	Февраль— декабрь 1994 г.	Январь— декабрь 1995 г.	Январь— август 1996 г.	Сентябрь 1996 г.— март 1997 г.	Апрель— ноябрь 1997 г.
Вице-премьеры, курировавшие фи- нансовую политику	А. Шохин	А. Чубайс	В. Каданников	В. Потанин, А. Лившиц	А. Чубайс
Министры финансов	С. Дубинин	В. Пансков	В. Пансков	А. Лившиц	А. Чубайс

Особенности проводившейся различными руководителями финансовой политики вполне отчетливо проявлялись во всех ее сферах:

- в сфере сбора доходов федерального бюджета,
- в сфере выполнения бюджетных обязательств,
- в сфере управления дефицитом бюджета и государственным долгом,
- в сфере привлечения и использования кредитных ресурсов.

Специфика осуществления финансовой политики разными руководителями оказывала свое воздействие на динамику макроэкономических показателей в различные периоды.

▼ ПОЛИТИКА В СФЕРЕ ДОХОДОВ ФЕДЕРАЛЬНОГО БЮДЖЕТА

Фактическое поступление доходов в федеральный бюджет в последние годы отличалось значительной неравномерностью (граф. 1). Отчетливо видны два спада в сборе доходов — в 3-м и 5-м периодах — и довольно заметный подъем — в 4-м периоде. В основе этой неравномерности лежали существенные колебания прежде всего в уровне сбора налогов (граф. 2).

В течение 1–3 периодов доля налоговых доходов федерального бюджета в ВВП быстро снижалась — с 12,0 до 8,7%. В 4-м периоде эта тенденция была прервана, и произошло резкое (почти в 1,5 раза) увеличение сбора федеральных налогов. Однако вслед за этим — в 5-м периоде — сбор налогов вновь резко сократился — на 3,9% ВВП, или почти в 1,5 раза, он опустился даже ниже уровня, достигнутого в январе—августе 1996 г.

Таким образом, на первый взгляд, ситуация с поступлением федеральных налогов выглядит наиболее благополучной, а финансовая политика — наиболее успешной в сентябре 1996 г. — марте 1997 г. Наоборот, наиболее тяжелой налоговой ситуация, похоже, оказалась в апреле—ноябре 1997 г.

В чем причины видимого благополучия в одном периоде и кажущегося провала в другом? Природа взрывного роста бюджетных доходов в 4-м периоде и их резкого падения в 5-м периоде требует специального рассмотрения.

Секрет заключается в динамике эмиссии денежных суррогатов и соответственно сбора налогов в неденежной форме. В 4-м периоде произошел бурный (почти 4-кратный в реальном выражении) рост выпуска казначейских налоговых освобождений и денежных зачетов (граф. 3).

В результате доля денежных суррогатов возросла с одной шестой до почти половины налоговых доходов федерального бюджета (граф. 4). Таким образом, рост доходов федерального бюджета в 4-м периоде носил во многом фиктивный характер.

График 1. Все доходы федерального бюджета в % к ВВП

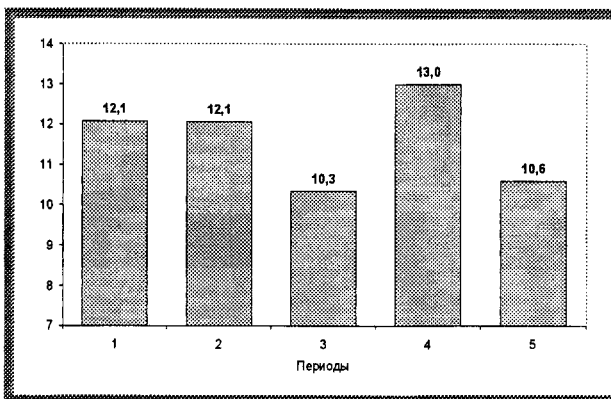


График 2. Все налоговые доходы федерального бюджета в % к ВВП

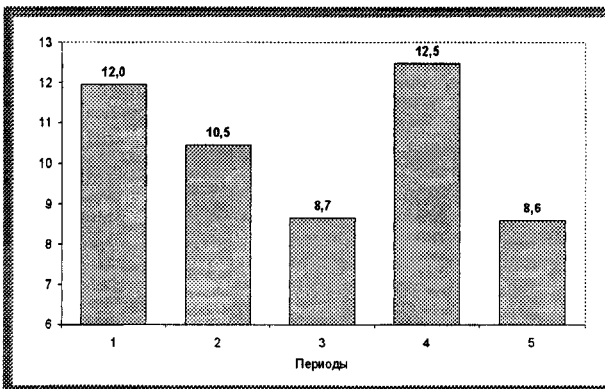


График 3. Налоговые доходы, уплаченные денежными суррогатами, в % к ВВП

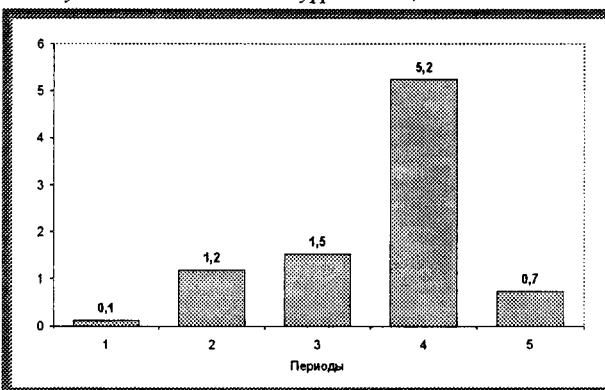


График 4. Удельный вес денежных суррогатов в налоговых доходах федерального бюджета, %

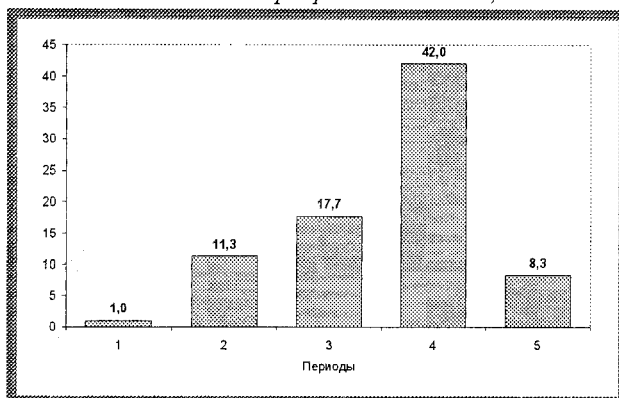
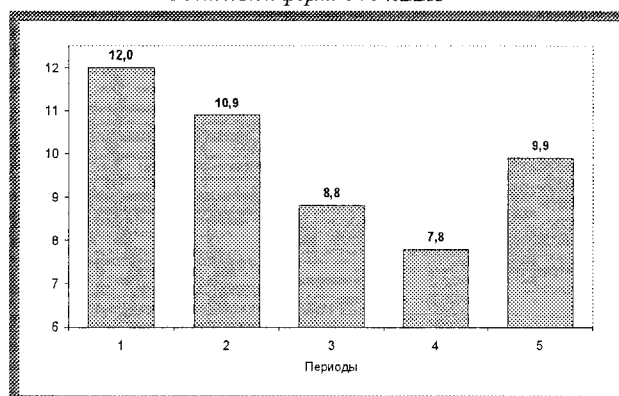


График 5. Доходы федерального бюджета в денежной форме в % к ВВП



В то же время экономические последствия «суррогатизации» налоговых доходов оказались многообразными: от подрыва налоговой базы федерального бюджета будущих периодов до расширения масштабов использования неденежных инструментов в расчетах предприятий и организаций, что в немалой степени способствовало значительной деградации платежно-расчетной системы в России.

Если «очистить» доходы федерального бюджета от неденежных поступлений, а также от помесичных сезонных колебаний, и оценить величину бюджетных доходов, собранных исключительно в наличной форме, то выясняется, что 4-й период отличался вовсе не самым высоким, а самым низким уровнем поступлений доходов (граф. 5).

Причем это касается как налоговых, так и неналоговых поступлений. Именно в 4-м периоде сбор налогов в денежной форме сократился до рекордно низкого уровня в 6,9% ВВП по сравнению с 11–12% ВВП в 1-м и 2-м периодах и 7,1% ВВП в 3-м периоде. Следовательно, налоговые доходы федерального бюджета в 4-м периоде сократились даже по сравнению с рекордно низкими

показателями времен президентской избирательной кампании, когда страна «ушла на налоговые каникулы». Одновременно с падением налоговых поступлений в 4-м периоде существенно сократился и сбор неналоговых доходов в наличной форме — до 1,0% ВВП по сравнению с 1,7% ВВП в 3-м периоде.

Со сменой руководства финансового блока правительства в марте 1997 г. эмиссия денежных суррогатов была прекращена. Это привело к более чем 7-кратному сокращению величины налогов, уплачиваемых в этой форме, способствовало существенному укреплению налоговой базы федерального бюджета, постепенному оздоровлению национальной платежно-расчетной системы.

По сравнению с 4-м периодом в апреле—ноябре 1997 г. произошло заметное увеличение как налоговых (с 6,9 до 7,9% ВВП), так и неналоговых (с 1,0 до 2,1% ВВП) доходов федерального бюджета в денежной форме. В результате совокупные бюджетные доходы возросли с 7,8 до 9,9% ВВП (граф. 5), или на 27% в реальном выражении. Доходы 5-го периода оказались выше соответствующих показателей не только 4-го, но и 3-го периодов, хотя и ниже показателей 1-го и 2-го периодов.

Детальный анализ показывает, что перелом в тенденции сокращения удельного веса налоговых доходов в ВВП произошел не в 4-м, а в 5-м периоде. Этот перелом и стал одной из важнейших особенностей финансовой политики, проводившейся в течение апреля—ноября 1997 г. Таким образом, на самом деле наихудшая финансовая политика в сфере доходов федерального бюджета проводилась в сентябре 1996 г. — марте 1997 г. В течение последних месяцев 1997 г. наиболее отрицательные последствия политики предшествовавшего периода удалось преодолеть.

▼ ПОЛИТИКА В СФЕРЕ ВЫПОЛНЕНИЯ БЮДЖЕТНЫХ ОБЯЗАТЕЛЬСТВ

Динамика расходов федерального бюджета также отличалась значительными колебаниями (граф. 6). В течение 2-го, 3-го и 5-го периодов проводилась ответственная бюджетная политика по сдерживанию расходов. В 3-м периоде даже в непростых условиях президентской избирательной кампании существенного роста расходов не произошло. Однако финансовая политика, проводившаяся в 4-м периоде, привела к беспрецедентному увеличению расходов, не обусловленному объективными причинами.

Насколько неэффективными были бюджетные расходы в 4-м периоде, свидетельствует график 7. Значительное увеличение государственных расходов не привело ни к сокращению бюджетных долгов по заработной плате, ни к прекращению их роста, ни даже к замедлению темпов их увеличения. Наоборот, темпы их прироста резко возросли. Всего за 7 месяцев задолженность по зарплате увеличилась на 5,2 трлн руб., или почти вдвое. Измеренная в постоянных ценах, она увеличивалась в 4-м периоде рекордными за все последние годы темпами — по 675 млрд руб. в месяц, или в 1,6 раза быстрее, чем даже во время избирательной кампании 1996 г. (граф. 8). Удельный вес просроченной задолженности по оплате труда из-за отсутствия бюджетного финансирования в фонде оплаты труда за этот короткий срок практически удвоился — с 14,9 до 27,7% (граф. 9).

Принципиальной особенностью 5-го периода стало значительное сокращение накопленной в предыдущие периоды просроченной задолженности по оплате труда из-за отсутствия бюджетного финансирования. Впервые за последние годы она стала сокращаться — по 762 млрд руб. в среднем в месяц (граф. 8). Ее удельный вес во всей просроченной задолженности по оплате труда, а также во всем фонде оплаты труда заметно уменьшился (граф. 9).

Тем не менее не исключено, что быстрое сокращение просроченной задолженности по оплате труда при снижении общих бюджетных расходов в 5-м периоде могло быть достигнуто за счет увеличения бюджетной задолженности по другим статьям расходов. Проверим это.

График 6. Расходы федерального бюджета в % к ВВП

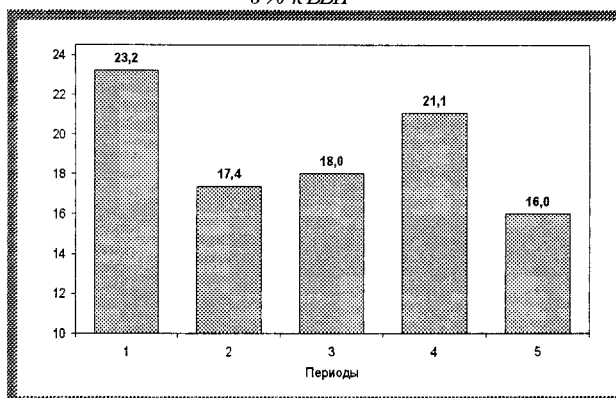


График 7. Просроченная задолженность по оплате труда из-за отсутствия бюджетного финансирования на конец периода, млрд руб.

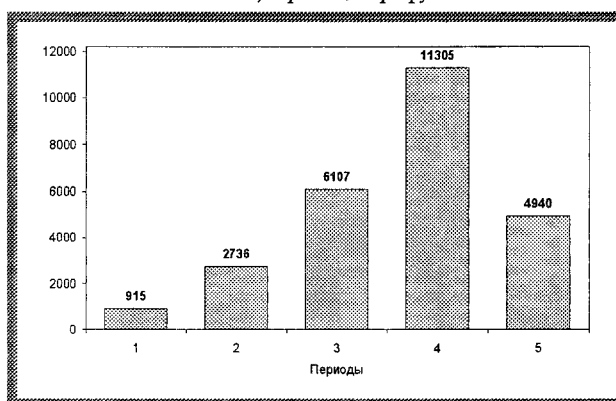


График 8. Среднемесячный прирост просроченной задолженности по оплате труда из-за отсутствия бюджетного финансирования, млрд руб. в ценах сентября 1997 г.

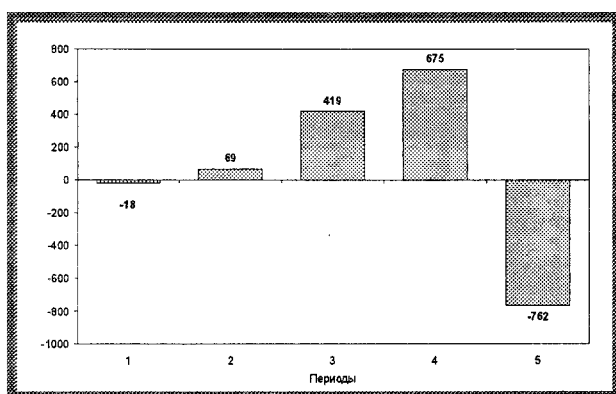


График 9. Удельный вес просроченной задолженности по оплате труда из-за отсутствия бюджетного финансирования в фонде оплаты труда на конец периода, %

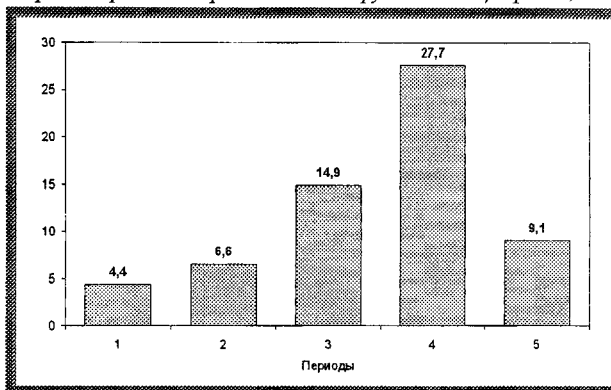
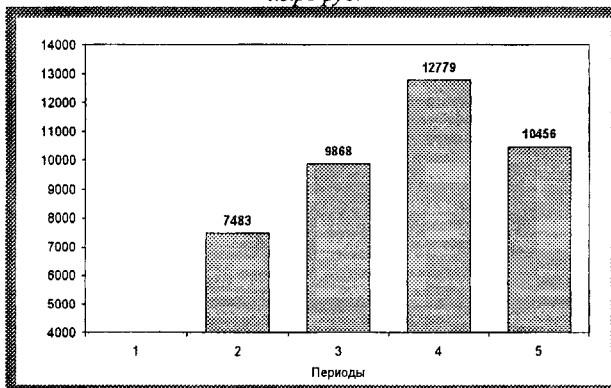


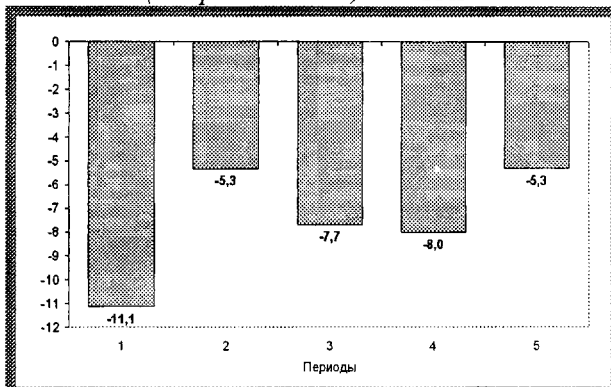
График 10. Просроченная задолженность покупателей по государственным заказам на конец периода, млрд руб.



бюджетную задолженность предыдущих периодов в размере 8,7 трлн руб., то в 4-м периоде расходы на уровне 21,1% ВВП вызвали прирост совокупной бюджетной задолженности на 8,2 трлн руб. Это означает, что в 4-м периоде средства федерального бюджета в больших масштабах расходовались на цели, не совпадавшие с бюджетными назначениями.

ПОЛИТИКА В СФЕРЕ БЮДЖЕТНОГО ДЕФИЦИТА И ГОСУДАРСТВЕННОГО ДОЛГА

График 11. Дефицит федерального бюджета (по определению МВФ) в % к ВВП



ми бумагами ГКО и ОФЗ (граф. 12, 13).

После завершения избирательной кампании (в 4-м периоде) появилась возможность вернуться к политике сокращения бюджетного дефицита и государственного долга.

Просроченная задолженность покупателей по государственным заказам в течение 5-го периода не только не возросла, но и значительно (на 2,3 трлн руб.) сократилась (граф. 10). В отличие от этого в 4-м периоде данный показатель не уменьшился, а возрос на 2,9 трлн руб., или почти на треть.

Таким образом, финансовая политика апреля—ноября 1997 г. характеризовалась весьма высокой эффективностью, поскольку способствовала быстрому сокращению просроченной задолженности по оплате труда и просроченной задолженности по государственным заказам при существенном снижении общих государственных расходов.

В отличие от этого финансовая политика сентября 1996 г. – марта 1997 г. характеризовалась высокой степенью неэффективности, поскольку на фоне роста общих бюджетных расходов привела к значительному увеличению просроченной задолженности по оплате труда из-за отсутствия бюджетного финансирования и просроченной задолженности по государственным заказам.

Если в 5-м периоде расходы на уровне 16,0% ВВП позволили погасить общую

Однако этого сделано не было. Более того, размеры дефицита бюджета возросли даже по сравнению с предыдущим периодом.

Еще более значительное увеличение бюджетного дефицита предусматривалось Законом о федеральном бюджете на 1997 год. В случае его исполнения дефицит федерального бюджета возрос бы с 8,0 до 12,6% ВВП (по определению МВФ), а государственный долг, — как минимум, на 10 процентных пунктов ВВП. В этом случае финансовая катастрофа, подобная тем, что разразились в Болгарии в 1996 г. и Румынии в 1997 г., стала бы в России неизбежной.

В течение 5-го периода такое развитие событий удалось предотвратить. Несмотря на значительные дополнительные расходы по погашению накопленной ранее бюджетной задолженности дефицит федерального бюджета был сокращен до 5,3% ВВП. Хотя государственный долг продолжал расти, темпы его прироста были снижены втрое по сравнению с 3-м периодом и в 2,5 раза по сравнению с 4-м периодом (граф. 13). Более того, во второй половине 1997 г.

впервые за всю историю российского государственного долга, оформленного ГКО-ОФЗ, его величина не только не возросла, но и даже снизилась по отношению к ВВП — с 13,2% в июле до 12,6% в декабре.

ПОЛИТИКА В СФЕРЕ ПРИВЛЕЧЕНИЯ И ИСПОЛЬЗОВАНИЯ НАЦИОНАЛЬНЫХ КРЕДИТНЫХ РЕСУРСОВ

Широкомасштабное использование кредитов Центрального банка на финансирование дефицита федерального бюджета, являвшееся одним из основных источников инфляции и нестабильности на валютном рынке вплоть до конца 1994 г. (1-й период), было прекращено при переходе к политике финансовой стабилизации в начале 1995 г. (граф. 14). Тем не менее умеренное кредитование Центральным банком правительства (в виде приобретения им на вторичном рынке государственных ценных бумаг) продолжалось еще в течение двух с лишним лет — на протяжении 2-го, 3-го и 4-го периодов.

Пока во 2-м и 3-м периодах темпы прироста кредитов Центрального банка уступали темпам инфляции, такая политика не представлялась опасной. Однако в 4-м периоде ситуация изменилась. В то время как среднемесячные темпы инфляции снизились до 1,5%, среднемесячные темпы заимствований правительства у Центрального банка возросли до 2,6% и стали положительными в реальном выражении.

График 12. Государственный долг, оформленный ГКО-ОФЗ, на конец периода в % к ВВП

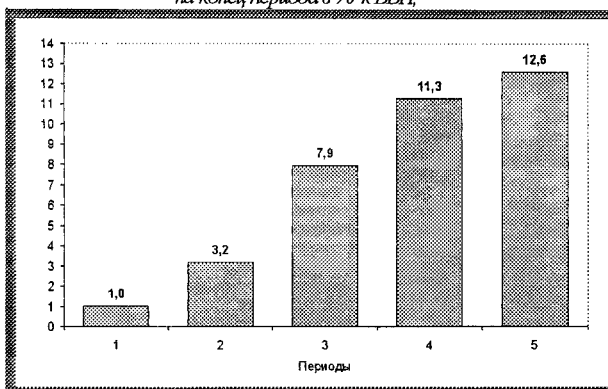


График 13. Среднемесячные темпы прироста государственного долга (ГКО-ОФЗ), процентных пунктов ВВП

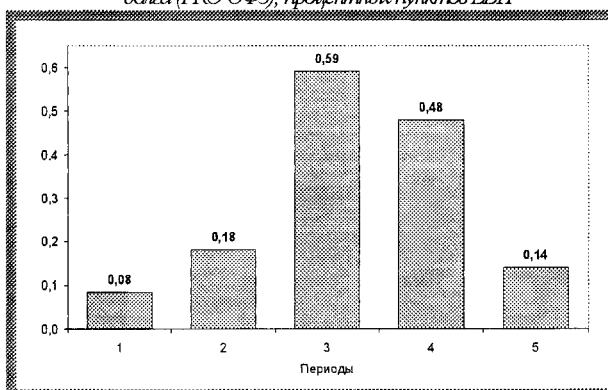


График 14. Среднемесячные темпы прироста задолженности правительства Центральному банку, %

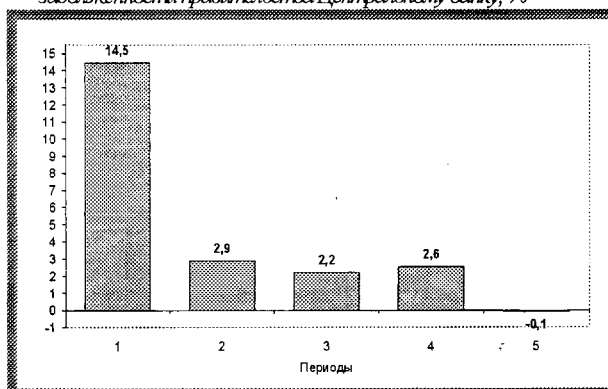


График 15. Реальные процентные ставки на рынке ГКО в среднем в месяц, %

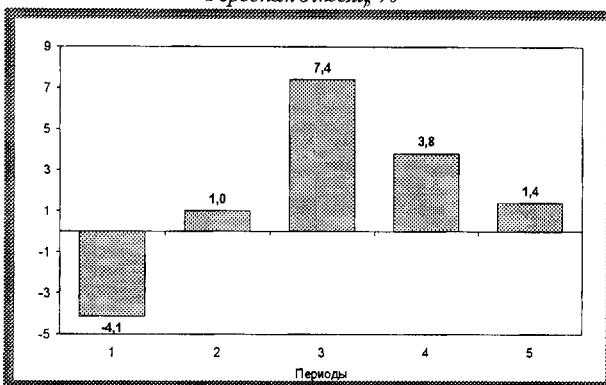


График 16. Среднемесячные темпы прироста кредитов коммерческих банков правительству в ценах сентября 1997 г., %

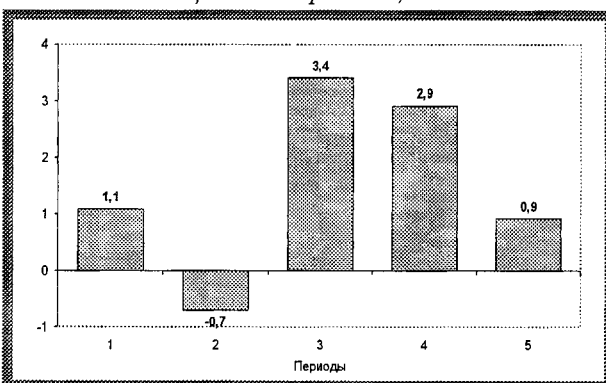


График 17. Удельный вес кредитов частному сектору в кредитах коммерческих банков, %

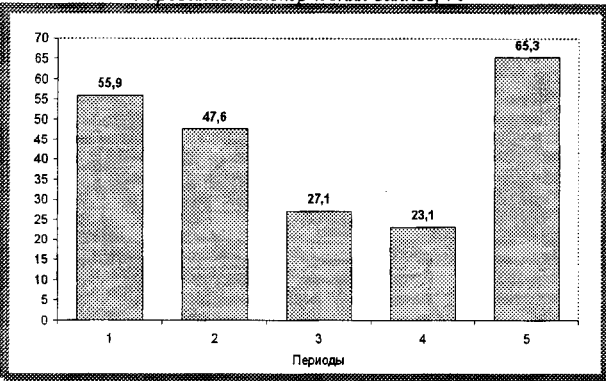
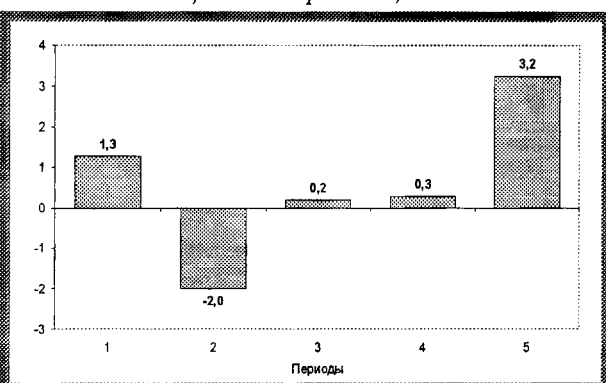


График 18. Среднемесячные темпы прироста кредитов коммерческих банков частному сектору в ценах сентября 1997 г., %



При продолжении такой политики наступление инфляционного кризиса становилось неизбежным. Лишь полное прекращение правительственных заимствований у Центрального банка в 5-м периоде (граф. 14) позволило избежать очередного инфляционного взрыва.

Массированные государственные заимствования на финансовом рынке во время предвыборной кампании 1996 г. (3-й период) вызвали рекордное повышение процентных ставок на рынке государственного долга (граф. 15). Это привело к бурному росту кредитования правительства со стороны коммерческих банков (граф. 16). Завершение избирательной кампании (4-й период) вопреки ожиданиям не сопровождалось быстрым уменьшением спроса на кредитные ресурсы со стороны правительства, что затянуло процесс снижения процентных ставок и продолжало отвлекать ресурсы банковской системы на непроектные цели.

В течение 1–4 периодов удельный вес кредитов расширенному правительству во всех кредитах банковской системы последовательно возрастал, пока не достиг в 4-м периоде почти 77%. Соответственно доля кредитов частному сектору последовательно сокращалась — до 23,1% (граф. 17). Неудивительно поэтому, что в период высоких процентных ставок размеры кредитования банковской системой частного сектора оставались ничтожными (граф. 18).

Лишь значительное сокращение спроса со стороны правительства на кредитные ресурсы в апреле—ноябре 1997 г., сопровождавшееся существенным снижением доходности государственных ценных бумаг, сделало кредитование проектов в частном секторе более привлекательным. За считанные месяцы структура банковского кредитования коренным образом изменилась — доля кредитов правительству снизилась с 76,9 до 34,7%, а доля кредитов частному сектору возросла с 23,1 до 65,3% (граф. 17).

Отражением принципиально изменившейся общеэкономической ситуации в стране стал быстрый (на 3,2% ежемесячно) рост кредитов частному сектору в реальном выражении (граф. 18). Всего за полгода кредиты банковской системы частному сектору увеличились в постоянных ценах более чем на 21%.

▼ ОСОБЕННОСТИ МАКРОЭКОНОМИЧЕСКОЙ ДИНАМИКИ

Различная финансовая политика, проводившаяся в течение последних четырех лет, имела различные макроэкономические последствия.

Высокая инфляция, господствовавшая в 1994 г. (1-й период), способствовала сохранению высоких темпов экономического спада — на 12,8% в годовом выражении (граф. 19). Финансовая стабилизация, приведшая к значительному снижению инфляции в 1995–96 гг. (2–4-й периоды), заметно уменьшила темпы экономического спада, однако не смогла прекратить его полностью.

Лишь существенное сокращение бремени государственных расходов, снижение бюджетного дефицита, уменьшение правительственных заимствований на финансовом рынке, сопровождавшееся падением реальных процентных ставок, обеспечило необходимые условия для кредитования банковской системой частного сектора и начала экономического подъема. В апреле—ноябре 1997 г. российский ВВП стал увеличиваться со средней скоростью 0,4% в расчете на год (граф. 19).

Возобновившийся экономический рост обусловил увеличение спроса на рабочую силу. В отличие от предыдущих периодов, когда численность занятых постоянно сокращалась, а численность безработных — возрастала, 5-й период (апрель—ноябрь 1997 г.) ознаменовался устойчивым снижением уровня безработицы. Всего за несколько месяцев численность безработных сократилась на 590 тыс., или на 8,5% (граф. 20).

График 19. Среднегодовые темпы прироста ВВП в ценах сентября 1997 г., %

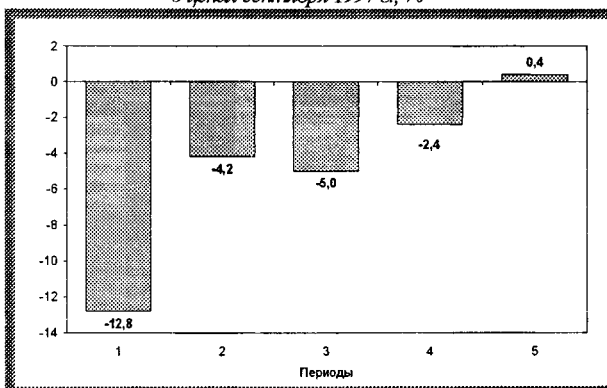
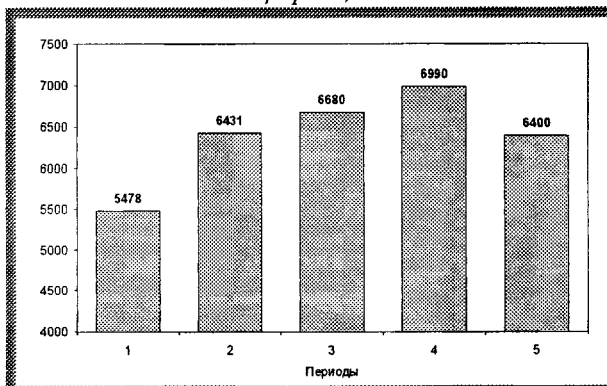


График 20. Численность безработных по определению МОТ на конец периода, тыс. чел.



- Финансовая политика в России в 1994–97 гг. в большой степени определялась персональным составом руководства финансового блока правительства.
- Финансовая политика, проводившаяся в сентябре 1996 г. — марте 1997 г., оказалась очень опасной. Она подрывала налоговую базу бюджета, ухудшала качество платежно-расчетной системы, увеличивала бюджетную задолженность по заработной плате и государственному заказу, способствовала обострению бюджетного и долгового кризисов, вела к неизбежной финансовой катастрофе.
- Финансовая политика, проводившаяся в апреле—ноябре 1997 г., не допустила развертывания финансовой катастрофы по болгарско-румынскому варианту 1996–97 гг., привела к существенному оздоровлению российской налогово-бюджетной и платежно-расчетной систем, способствовала возобновлению банковского кредитования производственного сектора, началу экономического подъема, сокращению численности безработных.

© Институт экономического анализа
 Москва, 103074, Славянская площадь, 4, стр. 2
 тел. 095 220 93 01; факс 095 921 33 90;
 e-mail ieamos@glasnet.ru