

*Исследования и анализ
Studies & Analyses*

*Центр социально-
экономических исследований*



*Center for Social
and Economic Research*

172

Павел Ковалев, Алексей Шаповалов

**Основные тенденции фискальной
политики на Украине в 1994-1998 гг.**

Варшава, май 1999 г.

Материалы, публикуемые в настоящей серии, имеют рабочий характер и могут быть включены в будущие издания. Авторы высказывают свои собственные мнения и взгляды, которые не обязательно совпадают с точкой зрения Центра CASE.

Данная работа подготовлена в рамках проекта «Программа макроэкономической политики на Украине», финансируемого Агентством США по международному развитию (USAID).

Редактор русского издания: Петр Козаржевский

© CASE — Центр социально-экономических исследований, Варшава 1999 г.

ISBN 83-7178-143-1

Издатель:

CASE — Центр социально-экономических исследований

Польша, 00-944 Warszawa, ul. Sienkiewicza 12

тел.: (48-22) 622-66-27, 828-61-33

факс: (48-22) 828-60-69

e-mail: case@case.com.pl

Содержание

1. Предварительные замечания	7
2. Попытки проведения бюджетной реформы	9
3. Ошибки планирования бюджета	13
4. Доходы бюджета	15
5. Расходы бюджета	21
6. Дефицит бюджета	28
7. Краткие выводы	32

Павел Ковалев

Окончил Национальный технический университет Украины («Киевский политехнический институт») по специальностям математика и экономика, работает младшим научным сотрудником в CASE — Центре социально-экономических исследований.

Алексей Шаповалов

Изучает финансы в Киевском институте «Славянский Университет», работает младшим научным сотрудником в CASE — Центре социально-экономических исследований.

Аннотация

В данном докладе рассматриваются основные тенденции бюджетного процесса на Украине на протяжении 1995-1998 годов.

Украинский бюджет существует в условиях чрезвычайно непостоянной законодательной базы. Правительство и парламент не смогли за прошедшие годы выработать единой концепции развития бюджетной системы. Налоговый и бюджетный кодексы все еще находятся на стадии разработки и согласования. В то же время иницируется множество законов и подзаконных актов, меняющих уровни налогообложения, вводящих льготы, требующих все новых расходов, что не способствует нормальному исполнению бюджета.

Украинский бюджет из года в год формируется на основе нереалистических предположений о развитии экономики (структурные реформы в украинской экономике проводятся чрезвычайно медленно, а общеэкономическая ситуация, после некоторого улучшения в 1997 – начале 1998 года все более усложняется и несет на себе отпечаток кризисных явлений). Доходные и расходные статьи бюджета на протяжении многих лет не выполняются, а дефицит до середины 1998 года значительно превышал запланированный уровень.

Кризисная ситуация в экономике и бюджетной системе выражается в падении реальных доходов бюджета. Несмотря на сверхфискальный характер налоговой системы, бюджетных поступлений не хватает для проведения первоочередных расходов (таких как обслуживание долга, зарплата, социальные выплаты). Это влечет за собой необходимость секвестрирования (зачастую бессистемного) всех расходов бюджета. Обостряется также проблема выплаты и рефинансирования государственного долга в связи с крахом рынка государственных ценных бумаг.

Сложившаяся ситуация дает основания утверждать, что нормальное экономическое развитие и рост на Украине не возможен без скорейшего решения проблем бюджетной системы, упорядочения налогового

законодательства, реформы социальной системы и сокращения бюджетного сектора экономики.

1. Предварительные замечания

Все годы независимости основной макроэкономической проблемой для Украины остается непомерный бюджетный дефицит. Не так давно эта основополагающая проблема уже привела страну к долговому кризису, необходимости экстренной конверсии части внутреннего долга, резкому сокращению приоритетных расходов и росту социальной задолженности. Причиной таких явлений была непоследовательность в проведении бюджетных и налоговых реформ, отсутствие политической воли и четкой концепции развития государственных финансов.

Как известно, до начала 1996 года, из-за эмиссионного финансирования дефицита бюджета, на Украине наблюдалась неоправданно высокая инфляция. В тот момент из кризисной ситуации можно было выйти двумя путями — отказаться от непосильных расходов и снизить дефицит, либо искать «неинфляционные» источники покрытия дефицита, сохранив прежний уровень расходов,

а значит и «привлекательный» с политической точки зрения бюджет. Украина, к сожалению, пошла по второму пути, отказавшись от реформирования бюджетной сферы и приступив к привлечению кредитов на внутреннем и внешнем рынках. При этом фактически не были предприняты необходимые шаги по структурному реформированию украинской экономики, что хоть как-то могло оправдать необходимость усиленного заимствования для нужд бюджета.

Акцент в то время делался, скорее, на том, как новая политика могла бы помочь в борьбе с инфляцией, привлечь капитал в страну, сделать более привлекательным финансовый рынок на Украине. И действительно, со сменой источников финансирования была остановлена монетизация дефицита и положено начало (тогда более-менее успешного) рынка государственных ценных бумаг (облигаций внутреннего государственного займа — ОВГЗ). Была достигнута относительная стабильность украинской денежной единицы, начал укрепляться банковский сектор, что позволило в середине 1996 года успешно провести денежную реформу и вселило надежду на стабилизацию и рост всей украинской экономики.

Однако успехи денежной политики не сопровождались соответствующими мерами в фискальной сфере. Предпринятые в 1996 году попытки налоговой реформы и реформы бюджетного сектора были провалены парламентом. Не было предпринято действенных мер по расширению налоговой базы и

снижению общего фискального давления, которое оставалось по-прежнему одним из самых высоких среди переходных экономик. Слабая финансовая дисциплина налогоплательщиков и нереструктурированность государственного сектора экономики приводили к уменьшению налоговых поступлений, что усугублялось убыточностью работы половины предприятий, растущей бартеризацией и увеличением «параллельной» теневой экономики.

В 1997 и первом квартале 1998 года по-прежнему сохранялся высокий уровень дефицита бюджета, к тому же покрывался он, в основном, очень краткосрочными и дорогими займами. В результате к середине 1998 года бюджет оказался в еще более тяжелом положении, чем он был до 1996 года, однако уже с довольно обременительным для страны долгом. С одной стороны, по внутренним и внешним обязательствам приходилось платить все больше, с другой стороны, не было проведено реформ, которые бы позволили сбалансировать бюджет, ведь все полученные средства пошли на покрытие текущих расходов.

За это время правительство потеряло доверие инвесторов, а, следовательно, и деньги, которые они вкладывали в ОВГЗ. На фоне разразившегося мирового финансового кризиса это вызвало, вслед за Россией, резкий отток капитала, девальвацию национальной валюты, привело к необходимости экстренной секвестрации бюджета, заставило правительство снова прибегнуть к помощи НБУ в финансировании своих расходов.

Нужно отметить, что в то же время начали предприниматься усилия по преодолению кризиса в бюджетной сфере. Правительство частично исправило ситуацию, пойдя на серьезное сокращение расходов бюджета. Начало этого процесса положил известный Указ Президента «О сокращении бюджетных расходов и мерах по предотвращению финансового кризиса», который предполагал некоторое сокращение бюджетной сферы и снижение дефицита бюджета

с 3,3% ВВП до 2,5% ВВП в 1998 году. Сочетание множества неблагоприятных факторов (обострение ситуации на финансовых рынках, невозможность проводить заимствования на разумных условиях, разразившийся на Украине финансовый кризис) заставило правительство пересмотреть параметры бюджета на 1998 год и провести конверсию внутреннего долга. Кроме того, предпринимаемые меры легли в основу программы расширенного финансирования (*EFF*) МВФ, с началом которой правительство планировало пополнить валютные резервы НБУ и расплатиться с иностранными инвесторами. Сокращения расходов бюджета (как на обслуживание долга, так и на различные государственные программы) позволили в 4 квартале 1998 года и январе-феврале 1999 года перейти к суфициту бюджета. Бюджет на 1999 год, при

общих и расходах, был утвержден с наименьшим в истории независимой Украины дефицитом в 1% ВВП. Кроме того, в принятой редакции закон о бюджете давал возможность правительству проводить самостоятельную, без участия парламента, секвестрацию при недостаточности полученных доходов. Министерство финансов практически одновременно с принятием парламентом бюджета составило свой собственный график расходов, который был приближен к возможным доходам. В марте 1999 года этот график был снова пересмотрен в сторону еще большего сокращения расходов.

В целом, текущая ситуация внушает надежду на удержание низкого дефицита и постепенное сокращение раздутого бюджетного сектора. Необходимо лишь надеяться, что Министерство финансов сохранит последовательность в своих шагах и накануне октябрьских президентских выборов.

В данном докладе рассматриваются некоторые аспекты преобразований в бюджетной системе, а также макроэкономические результаты бюджетного процесса в 1994-1998 годах. Обсуждаются тенденции изменения величины и структуры доходов, расходов и дефицита бюджета, источники и проблемы финансирования дефицита, исследуются слабости бюджетной системы и причины бюджетного кризиса.

2. Попытки проведения бюджетной реформы

В 90-х годах фискальная политика на Украине претерпевала существенные изменения. Фактически делались попытки по созданию новой, ориентированной на рыночные отношения налоговой системы.

Основные преобразования начались с октября 1992 года, момента формирования нового правительства, ориентированного на проведение реформ. Среди первых достижений в бюджетной сфере можно отметить отмену индексации зарплаты, начало приватизации, введение новой системы налогов. Тогда же были отменены старые социально-арендные статьи доходов бюджета и на смену им предложены некоторые новые: НДС, акцизный сбор, отчисления в Чернобыльский фонд. В то же время в 1993 году все еще 21,7% доходов бюджета (второе место по величине) составляли доходы от экспорта продукции и экспортная пошлина. При этом полностью отсутствовали налоги на импорт.

С августа 1993 года, после отставки правительства Кучмы, первые реформы были остановлены. Были введены новые привилегии, связанные с досрочным выходом на пенсию, проведена индексация заработной платы, пенсий и

стипендий, в три раза повышены минимальные зарплаты и пенсии. Кроме этого, налог на прибыль был заменен налогом на доход, база налогообложения сужена за счет освобождения некоторых категорий людей и предприятий, а ставки налогов увеличены. Снова возрос бюджетный дефицит, в основном за счет значительных субсидий, выделяемых сельскому хозяйству и промышленности.

С 1994 года движение в сторону реформ все же продолжилось: налоговое давление переносилось на население, было предложено снижение абсолютных ставок НДС (с 28% до 20%). Благодаря введению новой, более либеральной шкалы подоходного налога постепенно увеличивались поступления от доходов граждан. Была снята экспортная и введена импортная пошлина, введена плата за землю, начисления в Государственный инновационный фонд.

В 1995 году ставка НДС устанавливается в размере 20%, а налог на доход предприятий заменяется налогом на прибыль. Переход на налог с прибыли несколько улучшил положение предприятий, поскольку в условиях экономического кризиса и спада производства для них было выгоднее прекратить работу вообще, чем платить подоходный налог при отсутствии прибыли.

Значительным шагом вперед должна была стать разработанная в ноябре 1996 года вице-премьером В. М. Пинзеником программа «экономического роста». Помимо существенного реформирования бюджетного сектора и налоговой системы, программа затрагивала фундаментальные основы экономической системы Украины и через дерегуляцию, уменьшение фискального давления, уменьшение затрат на оплату труда (снижение начислений на фонд оплаты труда) в значительной мере поддерживала макроэкономические показатели бюджета. Особый акцент делался на отмену ранее принятых правительством и парламентом популистских решений.

По расчетам авторов, фискальные меры программы позволили бы значительно увеличить доходы государственного бюджета за счет расширения базы налогообложения и устранения диспропорций в налоговой системе. Так, в различных законах пакета содержались такие меры, как расширение базы налогообложения в налоге на прибыль предприятий, отмена многочисленных льгот по уплате НДС, акцизов, подоходного налога и налога на прибыль, введение метода начислений в НДС, введение нового налога — налога на собственность предприятий и физических лиц. В то же время снижение налогового пресса достигалось за счет уменьшения отчислений с фонда заработной платы — ставок отчислений в Фонд занятости (с 2% до 1%), Пенсионный фонд (с 32,5% до 25%), в Чернобыльский фонд (с 12% до 6%), а также за счет отмены остальных фондов.

Дерегуляционные меры правительства предполагали либерализацию экономической деятельности путем отмены многочисленных инструкций, лицензирования, ограничений и штрафов, дерегуляцию рынка труда и обеспечение свободы передвижения и выбора места жительства, во внешней торговле — отмену индикативных экспортных цен, процедур лицензирования и упразднение административных барьеров на экспорт, отмену всех экспортных пошлин. В банковском секторе предполагалось ужесточить резервные требования, ввести международные стандарты учета, разработать процедуры банкротства и ликвидации банков, сделать рынок более открытым для иностранных банков.

Многие меры пакета были направлены на реформу бюджетного сектора, а именно упорядочение бюджетного процесса и усиление финансового контроля. В частности, был предложен новый закон о бюджетной системе и введении бюджетных ограничений для предприятий и меры, направленные на укрепление платежной дисциплины, что должно было сопровождаться реструктуризацией долгов предприятий на 5-10 лет. Пакет также включал ряд мер для борьбы с накоплением задолженностей, путем усиления финансовой дисциплины (в том числе за счет расширения возможности банкротства). Реформа в бюджетной сфере была направлена также на уменьшение расходов правительства на неприоритетные программы, реформу пенсионной системы, преобразование систем образования и здравоохранения для увеличения их экономической эффективности, бюджетной и финансовой дисциплины, а также введение платы за некоторые общественные услуги.

Парламент, однако, заблокировал пакет, утвердив только два основных закона, предложенных в нем — новый закон об НДС и закон о налоге на прибыль предприятий. При этом были приняты такие поправки, которые полностью уничтожали первоначальный эффект. Введение метода начислений (по факту отгрузки продукции) в НДС было отложено до 1 января 1999 года, что аргументировалось возможностью банкротства в результате его принятия большого числа предприятий. Помимо этого, в парламенте сразу началось лоббирование новых льгот по НДС, то есть того, против чего закон и был изначально направлен. К сожалению, перед парламентскими выборами 1998 года эти усилия увенчались успехом — льготы на критический импорт продолжали существовать, были внесены изменения в закон, освобождавшие от уплаты некоторые категории предприятий (благотворительные фонды, предприятия, на которых заняты инвалиды и др.). Начисления на фонд оплаты труда были уменьшены с 51% до 48,5%, вместо 40% в программе. В предвыборный период почти все меры, направленные на либерализацию и реформу бюджетной сферы, были отклонены. Так, например, закон о платежах был отложен на повторное рассмотрение, зато сопровождающий его закон о

реструктуризации задолженности был принят с указанием выполнить его в более короткие сроки.

Дальнейшие попытки сдвинуть реформы с мертвой точки начали предприниматься в связи с обострением бюджетного и финансового кризиса в начале 1998 года. При этом правительство использовало, во многом, фрагменты программы «экономического роста», не пытаясь, однако, принять весь пакет целиком. На первом этапе Президентом был подписан указ «О сокращении государственных расходов и мерах по предотвращению кризиса», который предполагал сокращения государственного сектора, расходов и дефицита бюджета. В течении марта-июня проводилась работа по пересмотру параметров бюджета на 1998 год. 18 июня 1998 г. Президент подписал несколько так называемых антикризисных указов, согласно которым сокращались взносы в Чернобыльский фонд (с 10% до 5% фонда заработной платы) и Фонд социального страхования, вводился единый (фиксированный) налог для малого бизнеса и сельскохозяйственных производителей, Кабинету Министров предоставлялись полномочия изменять ставки акцизного сбора и т. д. Многие из этих мер вскоре получили развитие в указе Президента «О некоторых изменениях в налогообложении» от 7 августа 1998 г. Так, были полностью отменены взносы в Чернобыльский фонд, платежи в Фонд социального страхования снижены до 4,5% (начиная с 1999 г.), введен метод начислений для определения суммы НДС начиная уже с октября 1998 г.

Однако, как и следовало ожидать, парламент отрицательно отреагировал на эти указы: отклонил изменения по взносам в Фонд социального страхования, отменил полномочия Кабинета Министров в отношении акцизных сборов (Президент наложил вето на это решение). Новый метод начислений при определении НДС также вызвал крайне негативную реакцию.

Помимо всего прочего, с начала 1999 года на реформаторскую деятельность правительства начала накладываться отпечаток предвыборная борьба за президентский пост. Теперь уже и Президент, и парламент принимают такие указы

и законы, которые могут восприниматься как отказ от реформ. Так, Президент подписал указ о списании задолженности и освобождение от уплаты НДС сельскохозяйственных предприятий, Верховная Рада возобновила действие льготной (нулевой) ставки НДС и акциза на товары «критического импорта». Верховной Радой были снижены ставки акциза на алкоголь и бензин, и продолжают попытки приостановить действие метода начислений по НДС. Кабинет Министров продолжает принимать решения об освобождении от налогов отдельных предприятий. Недавно изданный указ Президента о проведении административной реформы носит скорее формальный характер и

направлен лишь на то, чтобы выполнить соответствующее условие МВФ по программе *EFF*.

3. Ошибки планирования бюджета

На протяжении последних лет так и не был создан эффективный механизм бюджетного планирования, результатом чего стали существенные расхождения в величинах планируемых и реально выполненных бюджетных доходов и расходов, и, как следствие, более высокий уровень бюджетного дефицита.

Практически каждый новый бюджет основывался на сверхоптимистических прогнозах уровня роста или падения ВВП, инфляции, дохода, изменения заработной платы и т. д., завышаемых, несомненно, в том числе и по политическим соображениям. Более высокий прогноз ВВП, а следовательно и доходов бюджета, позволял требовать и более высокие расходы.

В 1996 году вместо заложенного в бюджете падения реального ВВП на 1,8%, произошло его падение на 10%. Прибыль предприятий была завышена на 30%, а фонд заработной платы — недооценен. Среднегодовая инфляция в 1996 году также была на 13% выше запланированной (80% вместо 67%), так что дефлятор ВВП оказался заниженным на 12%.

Несмотря на заниженный прогноз номинального ВВП (из-за заниженной инфляции), поступления в консолидированный бюджет в 1996 году (без пенсионного фонда) были на 15% меньше запланированных 27,0 млрд. грн. С учетом Пенсионного фонда доходы составили 30,0 млрд. грн. вместо 34,4 млрд. грн., то есть на 12,7% ниже.

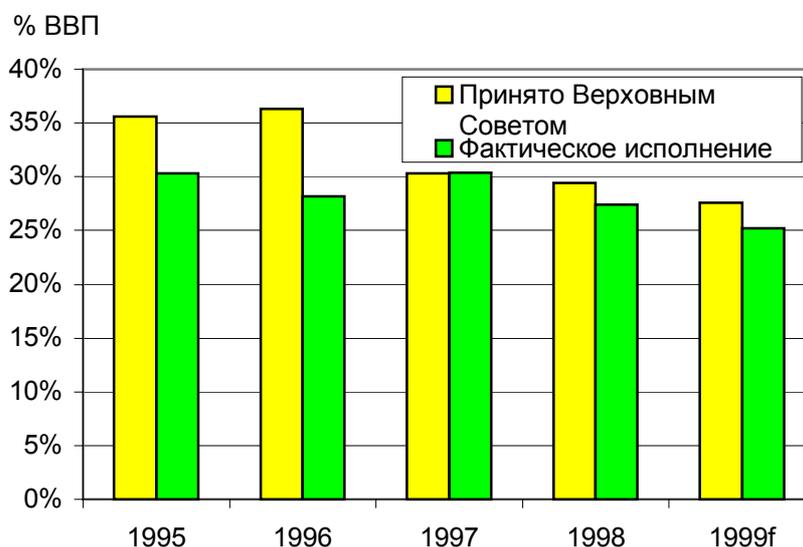
Закон о бюджете на 1997 год был принят парламентом только в июне 1997 года после нескольких этапов корректировки и изменений. Несмотря на то, что, на момент его принятия в июне 1997 года, падение ВВП составляло уже около 7,5%, расчеты были построены на допущении о росте ВВП на 0,3% за год в реальном выражении. Все это усугублялось завышенным прогнозом инфляции (ИПЦ — 25%, ИОЦ — 14%, хотя реально инфляция индекса потребительских цен составила в 1997 году 10,1%, индекса производственных цен — 5,1%). В итоге доходы бюджета оказались на 8% ниже запланированных.

Первоначальный вариант бюджета на 1998 год был составлен уже достаточно обоснованно. Макроэкономические показатели, заложенные в его основу, в основном были не очень далеки от вариантов, рассматриваемых как достаточно вероятные многими экспертами. Более того, понимая пагубность переоценки показателей роста ВВП и инфляции, Министерство финансов закладывало в свои прогнозы более низкие параметры, чем указывало

Министерство экономики. Прогноз доходов бюджета был также вполне реалистичным, однако Верховная Рада вернула первый вариант с требованиями повысить доходную часть бюджета (на 1,6% ВВП) и, соответственно его расходную часть. Таким образом, правительство еще раз подтолкнули к сознательной переоценке своих возможностей. Губительность такого шага показало дальнейшее развитие ситуации с выполнением бюджета, тем более что, требуя увеличения доходов, Верховная Рада перед выборами одновременно вводила новые льготы по НДС, касающиеся освобождения от налогообложения критического импорта, благотворительных фондов и организаций, на которых заняты инвалиды.

В конце концов бюджет на 1998 год был принят после третьего пересмотра и не выглядел уже достаточно правдоподобным, особенно в связи с надвигающимися выборами и активизацией законотворческой деятельности Верховной Рады. Однако из-за значительного роста инфляции в октябре-декабре 1998 в связи с финансовым кризисом, номинальные доходы бюджета оказались всего на 4% ниже запланированных. Однако в реальном (как % ВВП) выражении разница составила 7%.

Рисунок 1. Сравнение плановых и фактических доходов консолидированного бюджета Украины, % ВВП



При разработке бюджета на 1999 год Министерство экономики из политических соображений закладывало в проект падение ВВП на 1%, хотя все эксперты склонялись к мнению, что после финансового кризиса ВВП упадет более чем на 3%. К счастью, понимая эту проблему, Минэкономики намеренно занизило индекс-дефлятор ВВП, а, следовательно, и номинальный ВВП за 1999

год. Однако под давлением парламента был принят бюджет, невыполнимый по многим налогам и неналоговым поступлениям.

4. Доходы бюджета

В течение последних семи лет налоговая система, унаследованная от советского периода, подверглась многим изменениям, проводимым с целью приближения к международным стандартам в области законодательства и администрирования. В период между 1992 и 1998 гг. были введены НДС, подоходный налог, акциз и пошлины на импортную продукцию. Однако в силу того, что на каждом этапе реформирования наблюдалось противостояние интересов законодательной и исполнительной ветвей власти, а также из-за привносимой законодателями «украинской специфики», процесс реформирования все еще не завершен.

Слабость новой налоговой системы, так же, как и обострение общеэкономических проблем, отражаются в том факте, что налоговые сборы в реальном выражении (продефлированные с помощью ИПЦ) продолжают уменьшаться в течение последних четырех лет. Общие доходы в 1996 г. составили 78,6% от полученных в 1995 г. В 1997 г., они немного увеличились (на 4%) до 82,1% по сравнению с 1995 г. Общие доходы в 1998 г. составили только 75,0% сборов 1995 г., и 91,4% — 1997 г. Наибольший спад наблюдается в поступлениях от НДС и налога на прибыль предприятий. Отрицательная тенденция касается и других основных налогов: подоходного налога — он на уровне 97,2% по сравнению с 1997 г., и поступлений от акцизов — 92,6%.

Таблица 1. Изменение реальных доходов бюджета

	1994	1995	1996	1997	1998
Всего доходов, % к пред. году*		63,7	78,6	104,4	91,4
% к 1995 году	156,9	100,0	78,6	82,1	75,0
НДС, % к пред. году		69,1	79,8	115,4	78,0
% к 1995 году	144,7	100,0	79,8	92,1	71,8
Налог на прибыль, % к пред. году		56,5	62,6	91,6	90,4
% к 1995 году	177,1	100,0	62,6	57,4	51,9
Акциз, % к пред. году		52,1	85,7	161,8	92,6
% к 1995 году		100,0	85,7	138,6	128,3
Подоходный налог, % к пред. году		91,2	95,3	108,0	97,2
% к 1995 году	109,7	100,0	95,3	103,0	100,1
Таможенные пошлины, % к пред. году		45,7	61,9	120,9	111,9
% к 1995 году	218,9	100,0	61,9	74,8	83,7
ВВП, % к пред. году		87,8	90,0	97,0	98,3
% к 1995 году	113,9	100,0	90,0	87,1	85,6

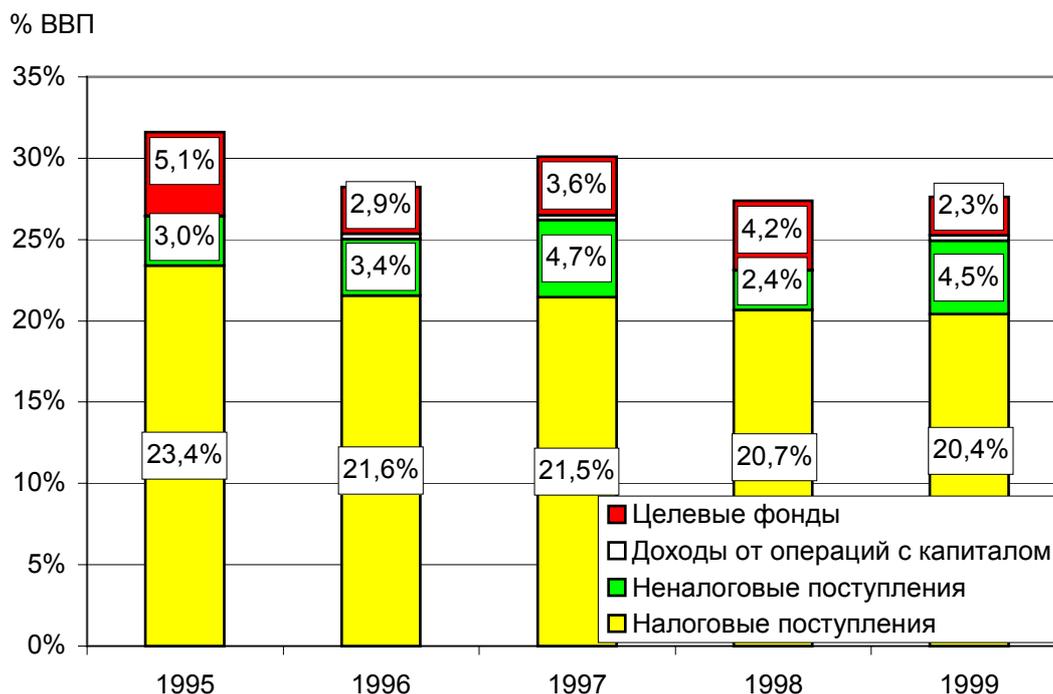
* Продефлированные с помощью ИПЦ.

Можно выделить несколько факторов, объясняющих тенденцию сокращения налогов.

1. Налоговое бремя на Украине чрезвычайно тяжелое. Общее налоговое давление может быть оценено как потенциальные доходы от налогов и обязательных отчислений, рассчитанных в соответствии с действующим законодательством. Как основу для анализа следует взять следующие компоненты: реально собранные налоги и платежи, налоговые и псевдо-налоговые задолженности (сборы в бюджетные и внебюджетные фонды), реструктуризированные или списанные задолженности, и налоговые льготы. Таким образом, общее налоговое давление должно состоять из действительных и причитающихся платежей, а не только из тех, которые были реально осуществлены.

Рассмотрим, например, 1997 год, когда предприятия накопили просроченных налоговых платежей в размере 3,6% ВВП. Дополнительно 5,4 млрд. гривен, или 5,8% ВВП, было реструктуризировано. Далее, в соответствии с оценками налоговой администрации, бюджет потерял 5,83 млрд. грн., или 6,3% ВВП прибылей в результате налоговых каникул и льгот. Все вместе, эти источники дают потери для бюджета и внебюджетных фондов, равные 15,7% ВВП. В то же время реально полученные доходы консолидированного бюджета и внебюджетных фондов в 1997 г. составили 40,7% ВВП. Таким образом, если бы все предприятия полностью заплатили налоги, и все льготы были бы отменены, доходы бюджета (то есть общее налоговое давление) составило бы в 1997 г. более 56% ВВП. Такой уровень налогообложения является чрезвычайно высоким для переходных экономик и вряд ли встречается даже в высокоразвитых странах.

Очевидно, что сильное налоговое давление не создает благоприятных условий для ведения бизнеса, который, в свою очередь, является главным источником доходов бюджета. Более того, украинские предприятия уже доказали свою исключительную способность уклоняться от высоких налогов с помощью различных методов, таких как, например, бартер или расчет наличными.

Рисунок 2. Доходы консолидированного бюджета, % ВВП

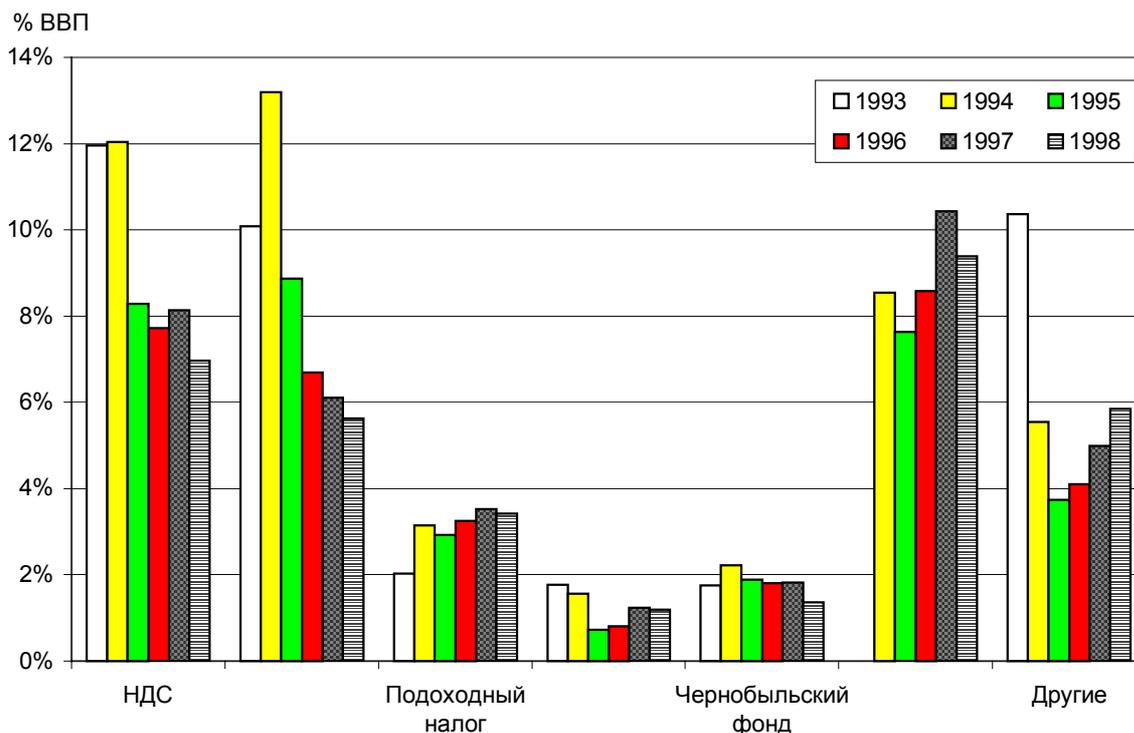
2. Налоговая система ослаблена многочисленными льготами. К сожалению, практика предоставления налоговых льгот и списание (или реструктуризация) налоговых задолженностей для избранных групп предприятий стала традицией на Украине. В 1997 г. была реструктурирована и частично списана специальным законом Верховной Рады задолженность предприятий по налогам на сумму 5,4 млрд. грн. (5,8% ВВП). Закон говорил, что данная реструктуризация является единовременной мерой для улучшения финансового положения предприятий, тем не менее он создавал сильнейшие ожидания возможных дальнейших отсрочек по выплатам задолженности.

В конце 1997 г. процесс предоставления льгот возобновился, на этот раз из-за начала избирательной кампании 1998 года. Число пользующихся налоговыми привилегиями было увеличено на 5%, что привело к дополнительным потерям бюджета на сумму около 6 млрд. грн., то есть на 20% от запланированных доходов 1998 года. В 1998 г. указом Президента был реструктурирован долг предприятий агропромышленного комплекса, составлявший 3 млрд. грн. Уже в 1999 году, также по инициативе Президента, была списана вся задолженность сельскохозяйственных предприятий по НДС. К тому же, весьма вероятно, что вскоре будет предоставлены очередные льготы предприятиям угольной и легкой промышленности.

Такая фискальная политика порождает недоверие по отношению к последовательности экономической политики правительства и уничтожает стимулы

к нормальной экономической деятельности. Льготы и привилегии перераспределяют ограниченные ресурсы в пользу неэффективных предприятий, что, в свою очередь, создает серьезные помехи экономическому росту и усложняет исполнение бюджета.

Рисунок 3. Основные статьи доходов консолидированного бюджета и пенсионного фонда, % ВВП



3. На Украине повсеместно существует практика уклонения от налогов. Общая задолженность по налогам и обязательным платежам увеличилась на 78% за период 1997-1998 гг., составив 16 млрд. грн., и продолжает неуклонно расти. Схемы взаимозачетов с бюджетом, введенные с целью снижения такой задолженностей, стали на практике стандартным способом уклонения от уплаты налогов в денежной форме.

Широкая практика бартерных операций (которые составляют около 45% от всего товарооборота) значительно помогает в уклонении от налоговых выплат, поскольку налоги не покрывают товарообменные операции. В результате повсеместной бартеризации в 1997 г. потеряно 8 млрд. доходов бюджета, то есть около 30% от собранной суммы.

4. Недостаточный уровень реформирования и реструктуризации предприятий не позволяет расширить налоговую базу. Трудно сказать, что украинские предприятия действительно работают по правилам свободного рынка. Процесс дерегуляции и приватизация развиваются очень медленно.

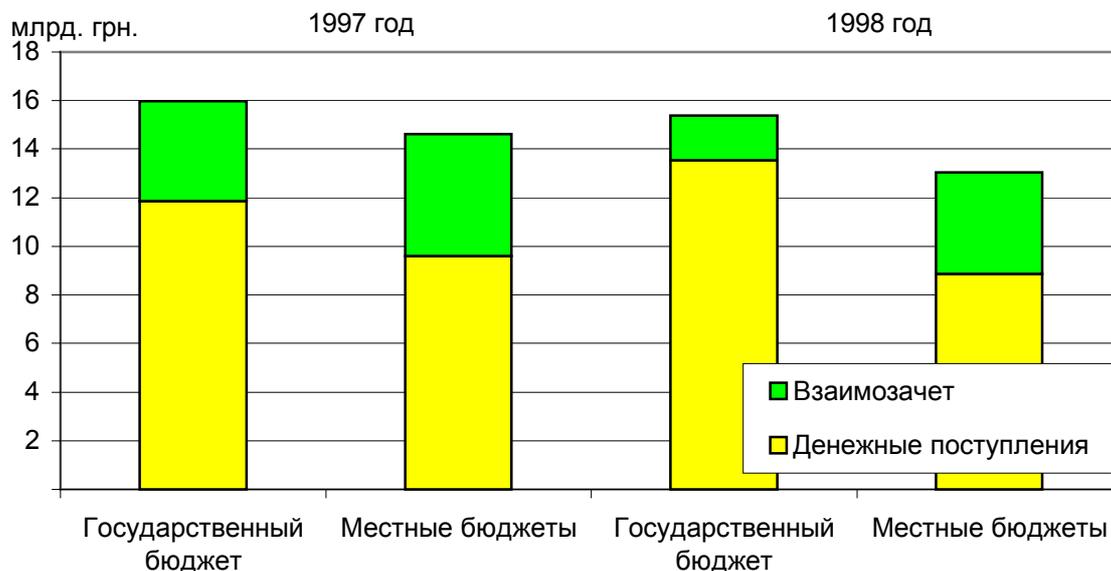
Процедура банкротства и ликвидации убыточных предприятий — должников в бюджет, практически отсутствуют.

Еще одна существующая сегодня проблема — качество управления государственными предприятиями и уровень государственного контроля результатами их деятельности. Так, в 1996 г. предприятия, полностью или частично находящиеся в государственной собственности, из общей суммы прибыли в 3 млрд. грн. перечислили в бюджет дивидендов только на 3 млн. грн.

Увеличение кредиторской (с 30,5 млрд. грн. в 1995 г. до 114,2 млрд. в 1998 г.) и дебиторской (с 22,2 млрд. грн. в 1995 г. до 87,1 млрд. грн. в 1998 г.) задолженности между украинскими предприятиями дает сигнал о существовании в реальном секторе значительных диспропорций. При этом просроченной является 76% всей задолженности. Такой порядок вещей сохраняется из-за повсеместного использования бартера и взаимозачетов, то есть из-за нежелания предприятий осуществлять денежные транзакции, так как их стоимость (при существовании слишком большого фискального давления и возможности бесспорного списания средств предприятий в бюджет) слишком велика. Чтобы выйти из порочного круга «виртуальной» экономики, необходимо провести немедленные институциональные и структурные реформы.

5. Продолжают существовать взаимозачеты между предприятиями и бюджетом. В 1997 г. взаимозачетами было оплачено 26% общих доходов государственного бюджета, в то время как остальные 74% были получены деньгами. На уровне местных бюджетов эти пропорции были еще более неутешительными — 34% и 66% соответственно. В 1998 году, в связи с инициативами Президента и Кабинета Министров, доля взаимозачетов в государственном бюджете несколько сократилась и составила 12% от общих доходов. Местные бюджеты провели взаимозачетов в размере 32% их доходов.

Позволяя проводить взаимозачеты, правительство идет на вынужденное сокращение денежных поступлений, снижая тем самым контролируемость своих доходов и оставляя меньше средств, которые могли бы быть направлены на первоочередные нужды. Таким образом, практика взаимозачетов снижает гибкость планирования и выполнения бюджета. В то же время, недостаточная прозрачность сделок по взаимозачетам (например, в отношении цен) делает процесс выполнения бюджета практически неконтролируемым. Более того, это дает возможность увеличить некоторые расходные статьи (в основном строительство, содержание армии и другие неприоритетные расходы), в то время как другие остаются недофинансированными. Так, расходы на строительство за 1998 г. в 6 раз превысили запланированную сумму.

Рисунок 4. Денежные доходы консолидированного бюджета и взаимозачеты, % ВВП

6. Частые изменения в налоговом законодательстве не способствуют эффективному сбору налогов. Устойчивая фискальная система невозможна без стабильной законодательной базы. В течение нескольких лет бюджет страдал от постоянных изменений в налоговом законодательстве. Принятие неточных и нечетких законов, введение многочисленных поправок, изменяющих суть первоначальных правил (как в случае с законом про НДС, принятым в 1997 г.), снижает фискальную эффективность налоговой системы.

7. Ухудшается исполнение доходной части государственного бюджета при растущем дисбалансе в пользу местных бюджетов. Доля доходов госбюджета в ВВП уменьшалась в течение 1997 и 1998 г., в то время как доля местных бюджетов возрастала. Это произошло по причине нового перераспределения налогов между разными уровнями органов власти, введенного

в 1997 г., а также благодаря более успешному сбору налогов на местном уровне. Начиная с середины 1997 г., общие доходы от налога на прибыль предприятий оставались местным бюджетам, в то время как НДС стал главным источником доходов государственного бюджета, обеспечивая около 68% от общих поступлений. В результате этого низкий уровень сбора НДС (1998 г. — 83% от первоначально запланированной суммы) и рост собираемости налога на прибыль предприятий, поступающего в местные бюджеты, привели к значительной диспропорции в выполнении бюджета на разных уровнях. Переоценка планируемых доходов государственного бюджета и неотрегулированная схема перераспределения доходов между бюджетами

привели к необходимости срочной секвестрации бюджета и не обеспечивали эффективности расходов государственных средств.

Таблица 2. Доходы бюджета, млн. грн.

Год	Тип бюджета	Запланировано	Собрано	% выполнения
1995	Государственный	14142	12315	87,1
	Местный	8184	8608	105,2
	Консолидированный	22326	20922	93,7
1996	Государственный	23435	19316	82,4
	Местные	10955	10826	98,8
	Консолидированный	34391	30142	87,6
1997	Государственный	20598	15980	77,6
	Местные	11950	14615	122,3
	Консолидированный	30429	28118	92,4
1998	Государственный	20511	15387	75,0
	Местные	9251	13054	141,1
	Консолидированный	29762	28441	95,6

Источник: Государственное казначейство Украины.

5. Расходы бюджета

В соответствии с падением реальных доходов консолидированного бюджета, в период с 1994 по 1998 год происходило сокращение и доли консолидированных бюджетных расходов в ВВП. Если в 1994 году они составляли 44,9% ВВП, то в 1998 году — только 29,4% ВВП. И это вполне естественно в условиях систематической нехватки наличных денежных ресурсов (невыполнении доходной части бюджета). Однако инерционность бюджетных расходов и связанная с этим проблема дефицита бюджета привели к росту государственного долга с 8 млрд. грн. в 1995 году до 52 млрд. грн. в 1998. Такие темпы роста, а также факт преобладания краткосрочных обязательств, сделали исключительно трудным как процесс обслуживания долга, так и поддержание необходимого уровня финансирования основных функций государства.

Хотя реальное уменьшение расходов и произошло, оно не повлекло за собой изменения их структуры. Кроме того, традиционно плохо финансировались именно первоочередные расходы, из-за чего задолженность бюджета по заработной плате, пенсиям и социальным выплатам выросла до 3 млрд. грн. в 1998 году.

Несмотря на постоянные попытки реформирования правительством социальной сферы, сокращение государственного сектора экономики, уменьшение государственного аппарата, их доля в структуре расходов увеличивается. Так расходы на государственное управление в структуре

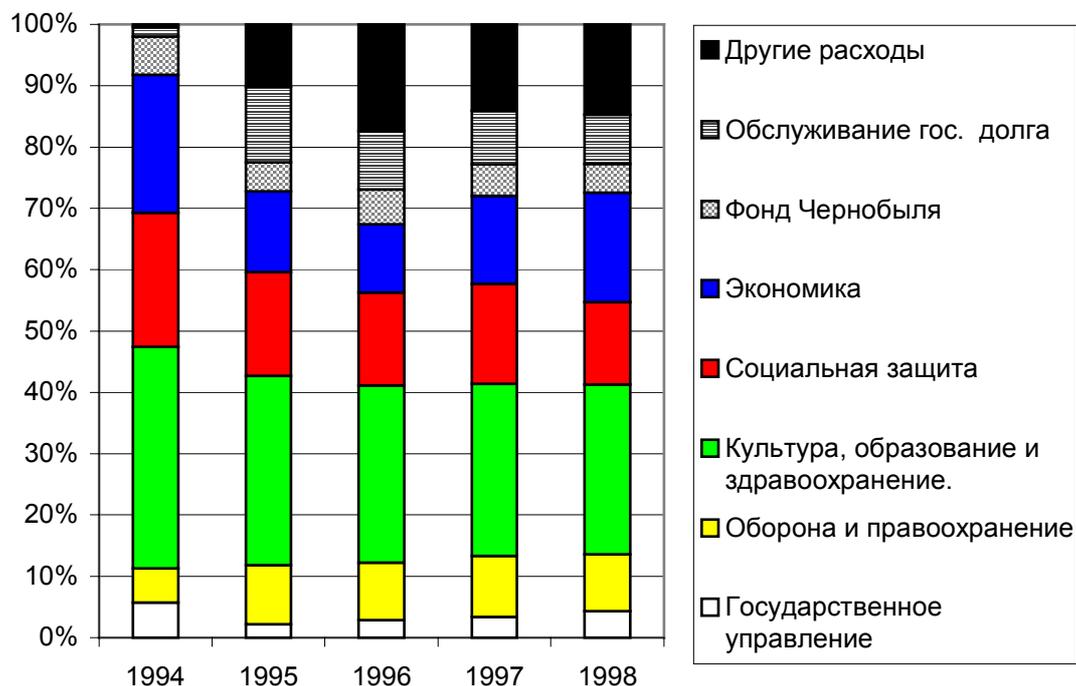
государственного бюджета в 1998 году увеличились почти в 2 раза по сравнению с 1994, хотя общие расходы сократились с 31,4% ВВП в 1994 году, до 17,2% ВВП в 1998 году. То же и в местных бюджетах, где, несмотря на некоторое сокращение, эта статья расходов обычно перевыполнялась в несколько раз. Так, в 1997 году план финансирования органов власти был превышен в 3 раза, а в 1998 году в 4 раза.

Необходимо заметить, что в период с 1994 по 1998 год объём расходов государственного бюджета по отношению к ВВП сократился почти в два раза. Расходы 1998 года как процент ВВП уменьшились в 1,3 раза по сравнению с 1997 годом. Общие расходы государственного бюджета на национальную оборону и правоохранительную деятельность сокращались вплоть до 1996 года, но в 1997 году их доля в общей сумме по сравнению с 1996 годом увеличилась в 1,4 раза, а в 1998 году — еще на 4% по сравнению с 1997 годом. Финансирование этой части расходов из местных бюджетов постоянно превышало план. Так, в 1998 году эти расходы в номинальном выражении превысили запланированную сумму в 4,5 раза.

Расходы на социально-культурную сферу в структуре бюджетов за тот же период несколько выросли. Так, в государственном бюджете доля расходов на финансирование культуры, образования и здравоохранения в 1998 году стала больше в 1,2 раза в структуре расходов бюджета по сравнению с 1994 годом. В местных же бюджетах эти статьи занимали значительную долю расходов, но в 1998 году по сравнению с 1997 годом их часть в структуре расходов сократилась на 8%. Финансирование этих статей в государственном бюджете выполнялось в среднем на 60% а в местных даже перевыполнялось. Однако происходило это за счет взаимозачетов, о чем говорит постоянный рост задолженности по заработной плате в бюджетной сфере.

В структуре расходов государственного бюджета социальная защита и обеспечение имеют тенденцию к росту, в 1998 году их доля выросла в 1,2 раза по сравнению с 1994 годом. В структуре же местных бюджетов, при уменьшении доли всех расходов в ВВП на 1 процентный пункт в 1998 году по сравнению с 1997 годом, доля этой статьи в общих расходах за тот же период уменьшилась в 1,2 раза.

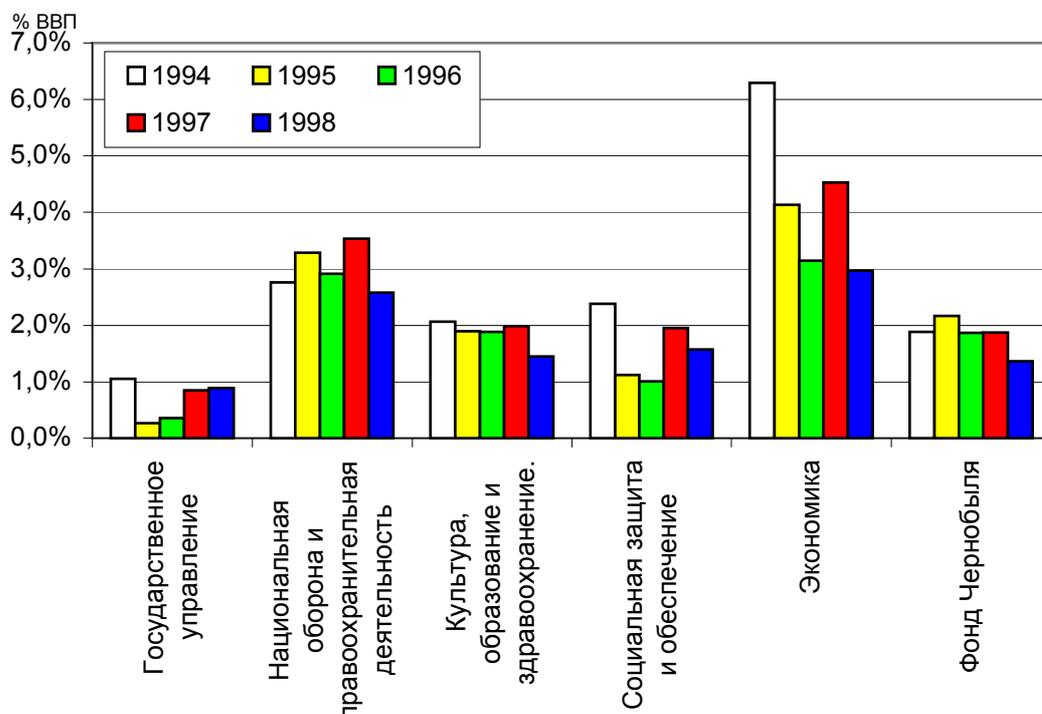
Рисунок 5. Структура расходов консолидированного бюджета в 1994-1998 годах



Значительную долю расходов бюджетов по-прежнему занимает финансирование народного хозяйства, что в последнее время достигается, в основном, активным применением взаимозачетов. В Украине взаимозачеты стали формой дополнительного бюджетного финансирования экономики и в частности предприятий — банкротов. Во многих случаях взаимозачеты используют для финансирования здравоохранения или предоставления социальной помощи. Также, на протяжении пяти лет в статье народное хозяйство значительную часть занимали капитальные вложения. Проблема состоит в том, что финансирование капитальных вложений осуществляется не на конкурсных условиях, а по непрозрачным и недостаточно обоснованным критериям. Доля финансирования народного хозяйства в структуре расходов государственного бюджета в 1997 году по сравнению с 1996 увеличилась в 1,7 раза по сравнению. Однако в 1998 году доля финансирования этой статьи в общей структуре расходов уменьшилась на 6% в сравнении с 1997 годом. И наоборот, доля финансирования этой статьи в структуре расходов местных бюджетах 1998 года выросла в 3,2 раза по сравнению с 1997 годом (в 4,5 раза с 1994 г.). Но, опять же, рост финансирования по этой статье, как и по многим другим, включая социальные статьи, не был обусловлен увеличением доходной части бюджета. Кризис государственных финансов начала 1998 года и ухудшение финансовой ситуации в экономике привело к активному использованию взаимозачетов. А Указу

Президента от 21 января 1998 года «О сокращении расходов государственного бюджета на 1998 год» местными бюджетами достаточного внимания уделено не было.

Рисунок 6. Основные статьи расходов государственного бюджета, % ВВП



Значительную часть расходов бюджета составляют программы Чернобыльского фонда. Здесь наибольшее внимание на протяжении 1994-1996 года уделялось финансированию государственных капиталовложений. После проведения в 1997 году аудита фонда эти расходы были признаны неэффективными.

В результате, в 1998 году в сравнении с 1994 их доля в общем объёме расходов фонда снизилась почти в 1,5 раза. Наибольшую же часть расходов фонда занимает выплата компенсаций и покрытие льгот, которые в 1998 году составили 40,4% всех расходов.

Несмотря на снижение расходов бюджета с начала 1990-х годов, на Украине установился один из наиболее высоких среди стран с низким и средним доходом уровень финансовых обязательств государства. Расходы консолидированного бюджета, пенсионного и других внебюджетных фондов в среднем в этот период составляли 45-50% ВВП. В процентном отношении от ВВП, бюджетные расходы (с внебюджетными фондами) оставались практически постоянными в течение 1996-1998 гг. При этом официальные данные включают лишь расходы,

оплаченным бюджетными организациями деньгами, либо же проведенные в виде взаимозачетов.

Рисунок 7. Основные статьи расходов местных бюджетов, % ВВП

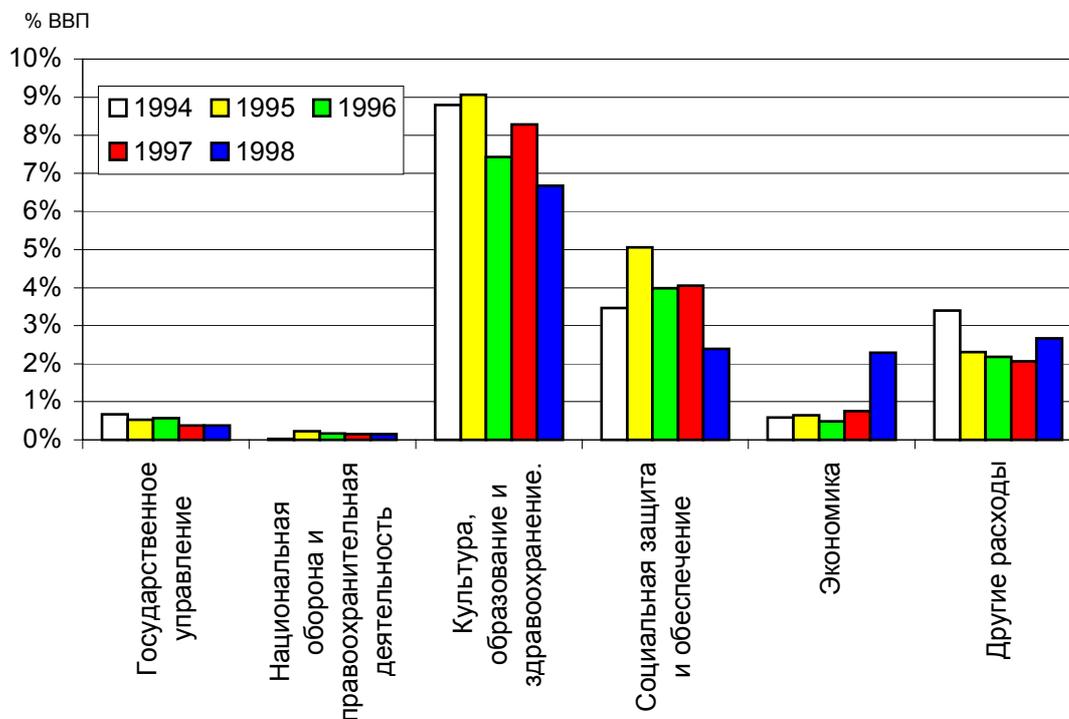


Таблица 3. Реальные бюджетные расходы и дефицит

	1994	1995	1996	1997	1998
Денежные расходы консолидированного бюджета, не считая Пенсионного фонда (% ВВП)	44,94	37,02	33,06	37,10	27,40
Бюджетный дефицит на кассовой основе (% ВВП)	8,93	6,63	4,86	6,70	2,00
Накопленная бюджетная задолженность (% ВВП)	1,46	1,80	3,22	3,98	–
Общие бюджетные расходы (включая задолженность) (% ВВП)	46,40	38,82	36,28	41,08	
Бюджетный дефицит (включая задолженности) (% ВВП)	10,40	8,43	8,08	10,69	

Источник: Государственное казначейство Украины, Госкомстат, расчеты CASE.

Однако если включить в рассмотрение накопившуюся бюджетную задолженность, мы получим несколько иную картину (см. таблицу 3). Таким образом, с учетом накопленной задолженности, можно говорить, что в государственных финансах по-прежнему остается проблема сокращения реальных расходов. Более того, многие расходы стали менее прозрачными ввиду их трансформации в задолженность бюджетных организаций. Рост такой задолженности особенно

усилился в 1996 г., после того, как для финансирования государственных расходов и, как тогда виделось, преодоления кризиса неплатежей стали широко использоваться взаимозачеты.

Основываясь на приведенных выше данных, можно сделать некоторые важные выводы.

1. Высокий уровень бюджетных расходов подрывает развитие официальной экономики. Высокий уровень государственных расходов на Украине оказывает большое давление на официальный сектор экономики и стимулирует переход «в тень»¹. Более того, государству приходится прилагать все больше усилий для сбора необходимых доходов, либо прибегать к достаточно дорогим заимствованиям. Все это требует постоянного пересмотра и ужесточения налогового законодательства, расширения органов фискального надзора

и т. д., что и привело Украину к ситуации «порочного круга». Попытки государства увеличить поступления в бюджет приводят только к переносу деловой активности в тень, сужению налоговой базы, то есть к прямо противоположным результатам.

2. Структура бюджетных расходов на Украине не поддерживает рыночную экономику. Значительная часть ВВП, которая попадает в бюджет в виде налогов, затем неэффективно им перераспределяется. Эта неэффективность проявляется, например, в поддержании убыточных государственных предприятий (в угольной промышленности, сельском хозяйстве и агропромышленном комплексе). Более того, оставшаяся часть доходов, которая идет на субсидии и трансферты населению, на самом деле используется не оптимально, не адресно и, следовательно, растрачиваются впустую.

Правительство все еще пытается контролировать всю экономику и вмешиваться во все сферы экономической деятельности. В первую очередь это делается «во имя» поддержки отечественного производителя. Очевидно, что правительство только изменило форму этой поддержки, заменив прямые бюджетные субсидии на «непрямые» методы, такие, как предоставление налоговых льгот и привилегий, списание и реструктуризация долгов и разрешение накапливать бюджетные задолженности.

3. Отсутствие политического желания ограничить роль бюджета финансированием в основном общественных товаров и услуг. Даже если исполнительная власть (которая создает проекты бюджета) была готова

¹ CASE/HIID оценивает размер теневого сектора на уровне 40-45% ВВП, в то время как официальная оценка — только около 14% ВВП.

к сокращению расходов (пример так называемого пакета Пинзеника в конце 1996 г.), то законодательная власть (которая утверждает проекты бюджета) не пришла к согласию по этому вопросу. Продолжающиеся споры по вопросам субсидий и государственной поддержки все еще снижают эффективность распределения бюджета. В действительности, правительственное потребление (компонент ВВП, равняющийся разнице между бюджетными расходами и всеми трансфертами, правительственными инвестициями и выплатами по обслуживанию долгов) увеличилось с 17,5% до 22,1% от ВВП за период с 1994 по 1997 г. Это намного выше международных стандартов — 14% ВВП в странах со средним и низким доходом (с ВВП до 1 600 долларов США на душу населения) и 17% для стран с высоким доходом (в среднем, 23 400 долларов США на душу населения).

4. Не было предпринято никаких существенных реформ в сфере социальной помощи. Более трети всех трансфертов (свыше 9% ВВП в 1997 г.) относятся к расходам Пенсионного фонда. Украинское население стареет. Дефицит Пенсионного фонда покрывается из государственного бюджета

и пока что ложится бременем на государственные финансы. Настоятельно нужна пенсионная реформа, которая перенесла бы часть пенсионной системы в частный сектор и обеспечила бы более высокие доходы с пенсионных сбережений. Кроме того, расходы можно снизить за счет повышения пенсионного возраста, ограничения прав досрочного выхода на пенсию и других отраслевых и профессиональных привилегий.

Таблица 4. Структура правительственных расходов на Украине, млн. грн.

Статья	1994	1995	1996	1997
Номинальный ВВП	12038	54516	81519	92484
Денежные расходы бюджета (включая Пенсионный фонд)	6307	24303	34183	41823
% ВВП	52,4	44,6	41,9	45,2
Потребление государственного сектора (СНС)	2101	11600	17700	20400
% ВВП	17,5	21,3	21,7	22,1
Общие трансфертные платежи	4206	12703	16483	21423
% ВВП	34,9	23,3	20,2	23,2
Пенсионный фонд	897	4119	7234	8478
% ВВП	7,5	7,6	8,9	9,2
Другие трансфертные платежи	3308	8584	9249	12945
% ВВП	27,5	15,7	11,3	14,0

Источник: Бюллетень НБУ, данные Госкомстата Украины.

Расходы на Чернобыльский фонд, составлявшие около 5,1% расходов госбюджета в 1997 г.², продолжают быть сомнительным пунктом расходов. Затраты на медицинское обслуживание, а также некоторые привилегии (часто предоставляемые не тем, кому они предназначены) все эти годы находились на неизменном уровне, и только недавние сокращения бюджета коснулись и этого пункта.

Субсидии, хотя и существенно сократившиеся с 18% ВВП в 1994 г. до 8% ВВП в 1997 г., все еще остаются на более высоком уровне, чем в других переходных экономиках (ниже 3-4% в странах бывшего Советского Союза).

5. Сокращение расходов частично произошло благодаря секвестрации, а не реальной реформе в сфере государственных финансов. Такие действия всегда были обусловлены нехваткой доходов бюджета. В течение 1995-1998 гг. они привели к накоплению существенной бюджетной задолженности в платежах за потребленные товары, услуги, начисленные пенсии и зарплаты. Эти задолженности можно было бы рассматривать как дополнительный (скрытый) дефицит бюджета (см. выше), который финансируется из сбережений населения и поставщиков бюджетных организаций.

По состоянию на 1 января 1996 г. задолженность государственного и местных бюджетов составляла 1 765 млн. грн., а годом позже уже 3 194 млн. грн. (из них 2 563 млн. грн. приходилось на местные бюджеты и 613 млн. — на государственный). В течении 1997 г. была накоплена дополнительная задолженность в размере 4% ВВП. В 1998 г. правительство, по-видимому, также не смогло уменьшить эту цифру.

6. Дефицит бюджета

Высокий уровень дефицита бюджета был свойственным экономической системе Украины на протяжении всех 90-х годов. За период 1992-1995 гг. его уровень составлял в среднем 8-9% ВВП, и даже со времени начала реформ в конце 1994 г. Украина продолжает жить с очень высоким уровнем бюджетного дефицита. На протяжении 1994-1998 гг. среднеквартальная величина дефицита бюджета составляла 7,7% ВВП, достигая в некоторые периоды 10-20% (см. рис. 3)³. Опасность данного явления заключается, помимо всего прочего, в том,

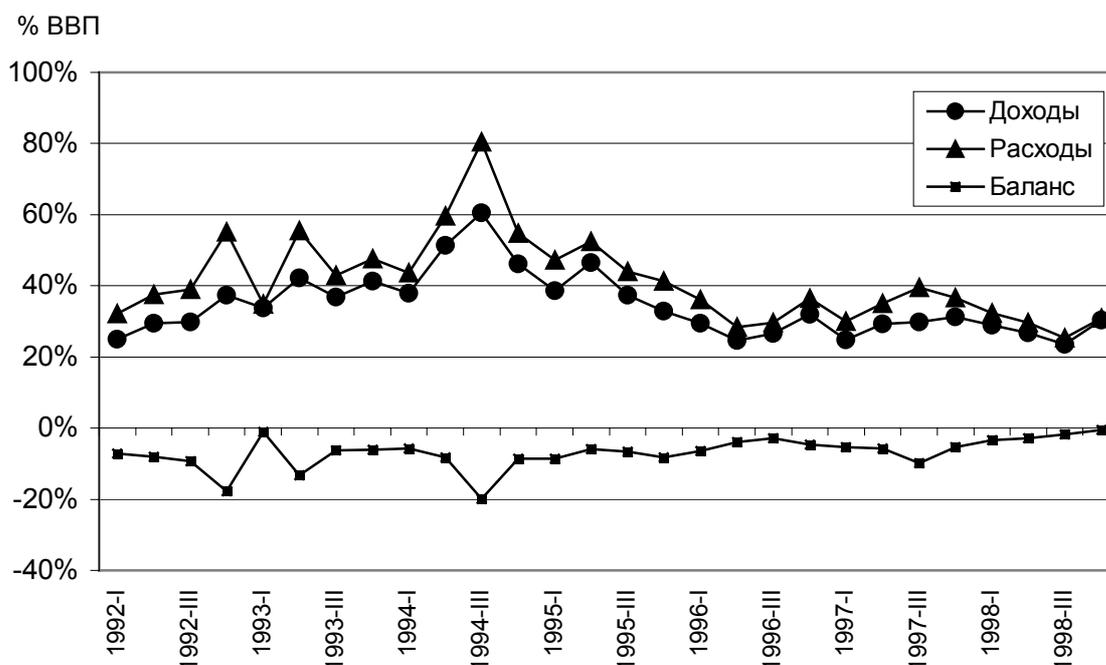
² Местные бюджеты потратили еще 2,8% ВВП на социальные программы, связанные с последствиями Чернобыльской катастрофы.

³ Этот показатель существенно выше, чем в большинстве стран со средним и низким уровнем дохода, где дефицит составляет в среднем 2-4% ВВП.

что столь продолжительный фискальный дефицит, ни в одной из экономик любого типа, не способен обеспечить экономический рост в долгосрочной перспективе. И объясняется это прежде всего тем, что он означает поглощение части частных сбережений и, следовательно, сокращение инвестиций. Высокий фискальный дефицит иногда может быть оправдан радикальной структурной трансформацией и приспособлением к новым рыночным условиям. Впрочем, это не относится к Украине, где дефицит возник из-за поддержания социальных и хозяйственных расходов не реформированного, советского типа.

Несмотря на низкий уровень доступных доходов, бюджетные ресурсы на Украине расходовались для покрытия текущих нужд, например, для ценового регулирования, субсидирования убыточных отраслей, удовлетворения требований всевозможных промышленных лобби, неэффективной и слишком щедрой система социальной защиты.

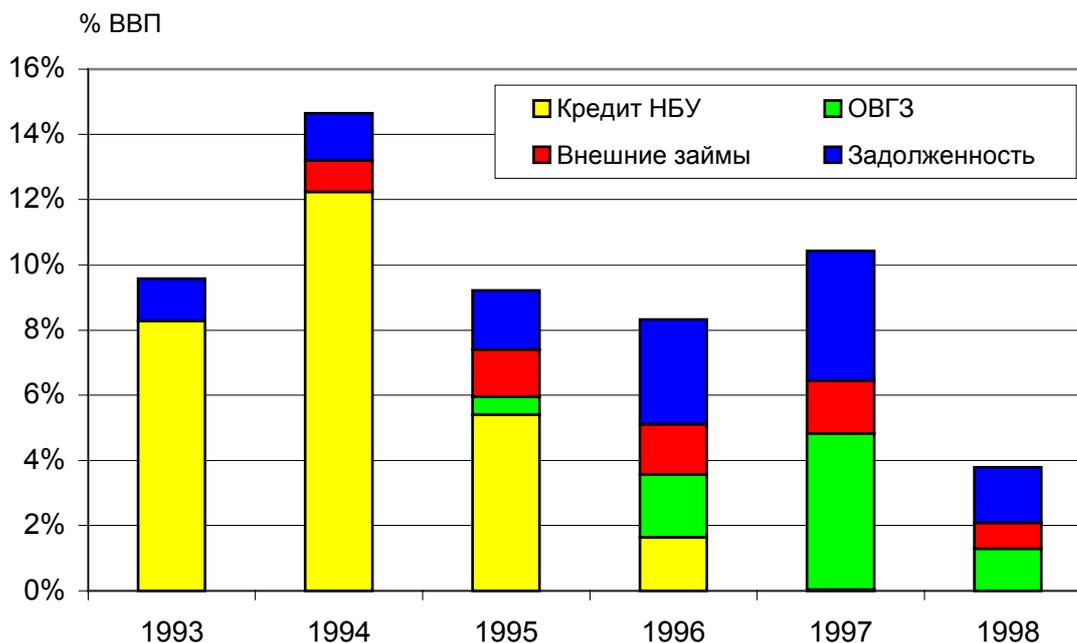
Рисунок 8. Доходы, расходы и дефицит бюджета, % ВВП



Высокий уровень дефицита госбюджета в 1992-1995 гг. финансировался путем дополнительной эмиссии денег Национальным банком Украины. Так, например, около 90% всех предоставленных НБУ в 1993 году кредитов были направлены в бюджет. Вследствие этого Украина пережила тяжелый период гиперинфляции. К счастью, с 1995 г. количество кредитов, предоставляемых НБУ, резко уменьшилось благодаря переходу на финансирование через заимствование. В сочетании с грамотной монетарной политикой это позволило в 1996-1997 годах снизить инфляцию до уровня 10,1% в 1997 г. (декабрь к декабрю). В то время успехи монетарной стабилизации признавались всеми.

Однако фискальное приспособление все еще осуществлялось недостаточно активно. В конце 1996 – начале 1997 г. официальный дефицит начал сокращаться и составил 4% ВВП (без учета скрытого дефицита в виде задолженностей, накопленных в течение того же периода). Тем не менее, вскоре эта тенденция изменилась, и к концу 1997 г. бюджетный дефицит существенно вырос. В конечном итоге, недостаточная фискальная дисциплина, нежелание сократить расходы, плохая собираемость налогов вызвали в 1997 г. дефицит государственного бюджета на уровне 6,7% ВВП.

К тому же в конце 1997 года азиатский кризис спровоцировал стремительный отток капитала с возникающих рынков, в том числе и с Украины. Для Украины эффект «бегства» инвесторов усиливался недостатком структурных реформ и отказом МВФ предоставить очередные транши по кредиту *Stand-by* (главным образом из-за невыполнения критерия бюджетного дефицита). Из-за трудностей с финансированием выплат по ОВГЗ и внешним займам, правительство вновь прибегло к помощи НБУ, который начал активно участвовать в покупках на первичном рынке ОВГЗ, «помогая» правительству рефинансировать обязательства покидающих рынок нерезидентов. В конце 1997 г. доля ОВГЗ, приобретенных НБУ, составляла 40%, а 1 октября 1998 г. — уже более 75% от обращающихся облигаций. Фактически, в этот период НБУ отступил от жесткой монетарной политики. Рефинансируя правительство, НБУ увеличивал размер чистого кредита правительству и, производя конвертацию валюты для нужд бюджета, уменьшал чистые валютные резервы. Это значило приближение возможных инфляционных последствий и грозило полным исчерпанием валютных резервов с последующим объявлением дефолта и дестабилизацией экономической ситуации в стране. Таким образом, высокий уровень фискального дефицита предыдущих лет создал макроэкономическую почву для развития финансового кризиса и отсрочил время возобновления экономического роста.

Рисунок 9. Структура финансирования дефицита бюджета, % ВВП

В первом квартале 1998 г. сбор основных налогов (НДС и налога с прибыли) существенно сократился, и денежный дефицит составил 7.6% ВВП (12% в марте 1998 г., во время проведения выборов). Не имея достаточных финансовых ресурсов для обслуживания долга (по евробондам, размещенным в феврале 1998 г. и деноминированным в немецких марках, была установлена валютная доходность в размере 18 процентов годовых, доходность ОВГЗ на первичном рынке превышала 50% годовых) и попав в практически безнадежную ситуацию, Министерство финансов было вынуждено прибегнуть к хаотическому сокращению текущих бюджетных расходов.

В то же время правительство обратилось к МВФ с просьбой начать программу расширенного финансирования (*EFF*). Указом Президента были утверждены новые параметры бюджета на 1998 г. Предпринятые для сокращения расходов срочные меры позволили снизить официальный кассовый дефицит за 9 месяцев 1998 г. до 3,3% ВВП, а в четвертом квартале перейти к суфициту (дефицит бюджета за 1998 г. составил 2,1% ВВП). К сожалению, предпринятое сокращение затрагивало лишь самые «очевидные» статьи, оставляя почти неизменными расходы на угольную промышленность, здравоохранение, оборону, образование, то есть те сферы, в которых реформы продвигались медленнее всего.

По состоянию на начало августа 1998 г. внешний долг Украины составлял 22,1 млрд. грн., внутренний — 16,4 млрд. грн. Значительная часть внутренних обязательств (принадлежащих не НБУ, а другим инвесторам, то есть около 40% от общей суммы) была краткосрочной и крайне высокодоходной. В августе-сентябре 1998 г. расходы по обслуживанию и выплатам государственного долга

превысили текущие доходы бюджета почти на 240 млн. гривен. Задолженности по выплате пенсий и зарплат опять стали расти. Внутренний и внешний долг оплачивался целиком за счет эмиссии и сокращения иностранных резервов НБУ. Ограниченность валютных резервов и привела Украину к ситуации финансового кризиса. В этой ситуации проведенная в октябре 1998 г. реструктуризация внутреннего долга (на достаточно выгодных для инвесторов условиях), отодвинула угрозу открытого дефолта до 2000-2001 гг. Очевидно, что жесткая бюджетная политика в течение следующих двух лет будет определяющим фактором, способным предотвратить грядущие более серьезные кризисы.

7. Краткие выводы

Несмотря на важность преобразования бюджетной и налоговой системы на Украине, процесс реформирования продвигается по-прежнему с большим трудом, а страна все также переживает бюджетный кризис. Об этом свидетельствует ситуация с выполнением бюджетных показателей, а также появление новых экономических проблем, связанных с бюджетной системой. Это, в частности, и усиление бартеризации экономики, и тотальная «тенизация» деловой активности, и кризис неплатежей, и рост бюджетной задолженности в социальной сфере.

В обществе нет согласия по поводу направления развития налогового законодательства, что выражается в постоянной конфронтации Президента и Верховной Рады. В частности, парламент продолжает свою деятельность как главный «генератор льгот», усложняя задачу выполнения бюджета.

Бесспорно, качество планирования бюджета на этапе разработки проекта закона значительно повысилось. Это, в частности, было видно на примере правительственных проектов бюджета на 1998 и 1999 года. К сожалению, те законы, которые в конечном итоге принимаются Верховной Радой, уже мало напоминают первоначальные варианты, в результате чего страдает вся бюджетная система. Из-за этого, правительству приходится тратить средства на не первоочередные расходы, при том, что даже приоритетные социальные расходы не получают достаточного финансирования.

Проблема заведомо невыполнимого бюджета осложняется тенденцией сокращения бюджетных доходов, существование которой объясняется множеством причин экономического и политического характера. В первую очередь сказывается крайняя неравномерность и тяжесть налогового пресса. По оценкам Гарвардского института международного развития (HIID) и CASE, 60%

бюджетных доходов приносит «рыночный» сектор экономики, который зачастую имеет налоговую нагрузку, в несколько раз превышающую средний уровень. 30% поступает от предприятий с «мягкими» бюджетными ограничениями, в частности от агропромышленного комплекса, топливно-энергетических предприятий, угольной промышленности и других поддерживаемых государством отраслей.

И только 10% налогового бремени ложится на «теневой» сектор, производящий около 40% общего ВВП Украины. Такой перекокс способствует уклонению от налогообложения и переходу в «тень». Основной упор по-прежнему делается на прямые налоги, уклоняться от уплаты которых также намного легче. Позитивным процессом является оптимизация некоторых косвенных налогов, в частности НДС и акциза. Введение новых механизмов возврата входящего НДС, а также метода «начислений» в определении обязательств по этому налогу, равно как и увеличение ставок акциза, позволило в последнее время несколько поднять получаемые от этих налогов доходы.

По требованию парламента во многом сохранена старая структура расходов бюджета. В ней большую долю занимают финансирование национальной экономики, оборона, здравоохранение и образование. В условиях недостаточности доходов это приводит к росту задолженности бюджета по зарплате, нехватке средств на социальные выплаты и пенсии. С другой стороны, попытка профинансировать все расходы в предыдущие годы и связанный с этим значительный объем дефицита бюджета, уже в 1999 году привели к росту в несколько раз затрат на обслуживание государственного долга.

На протяжении последнего года делаются попытки как по резкому сокращению (секвестрированию) бюджета, так и по погашению части задолженности по заработной плате, пенсиям и социальной помощи. Правительством часто допускается резкий рост дефицита бюджета связанный, например, с выборами, либо со значительными выплатами по государственному долгу. В виду отсутствия рыночных источников финансирования бюджетного дефицита, правительство снова вынуждено прибегать к помощи НБУ, а недостаточность бюджетных ресурсов в 1999 и 2000 годах увеличивает вероятность суверенного дефолта Украины.

Подводя итоги, можно констатировать, что бюджетная ситуация при отсутствии экономических и институциональных реформ, не может измениться к лучшему. В связи с этим вполне вероятен новый этап финансового кризиса, вызванный, например, дальнейшим падением доверия к политике государства, невыполнением государством обязательств перед кредиторами, ухудшением ситуации на внешних рынках, прежде всего в России. Сохранение

макроэкономической стабильности в этих условиях вряд ли будет хоть сколько-нибудь возможным.

-
- 155 Jacek Cukrowski, Jarosław Janecski, *Financing Budget Deficits by Seigniorage Revenues: the Case of Poland 1990-1997*
-
- 157 Marek Ярочиньски, *Спрос на деньги и монетизация в экономике стран, проходящих процесс трансформации*
-
- 158 *Украина: от хрупкой стабилизации к финансовому кризису*, под редакцией Марека Домбровского (также на английском языке)
-
- 159 Marek Домбровски, Урбан Гурски, Marek Ярочиньски, *Инфляционные последствия девальвационного кризиса в России и на Украине: первые наблюдения* (также на английском языке)
-
- 160 Witold Orłowski, *Perspektywy polityki dezinflacyjnej w Polsce*
-
- 161 Magda Tomczyńska, *Comparative Analyses of Direct Tax Systems in Selected Central European Countries: Czech Republic, Hungary, Poland and Romania*
-
- 162 Joanna Siwińska, *Public Debt Structure and Dynamics in the Czech Republic, Hungary, Poland and Romania*
-
- 163 Губад Ибадоглу, Эльбек Алибеков, *Приватизация в Азербайджане*
-
- 164 Ираклий Гварамадзе, Казимеж Клёц, Ирина Синицина, *Грузия в поворотном пункте: экономические события 1998 и начала 1999 года*, под редакцией Марека Домбровского
-
- 165 Михаил Дмитриев, Елена Потапчик, Ольга Соловьева, Сергей Шишкин, *Экономические проблемы реформы здравоохранения в России*
-
- 166 Михаил Дмитриев, Дмитрий Помазкин, Оксана Синявская, Андрей Столяров, *Финансовое состояние и перспективы реформирования пенсионной системы в Российской Федерации*
-
- 167 Ondrej Schneider, *Implicit Public Debt of the Czech Social Security System*
-
- 168 Marek Styczeń, *Socio-Demographic Forecast of Poland, 1997-2050, for Modeling Incomes and Social Security Retirement Pensions*
-
- 169 Joanna Siwińska, *The External Public Debt of Baltic and Selected CIS Countries in Years 1992-1997*
-
- 170 Gerhard Fink, Peter R. Haiss, Lucjan T. Orłowski, *Privilege Interim/Bank Relationship in Central Europe: Trigger or Tap for Corporate Governance*
-
- 171 Małgorzata Markiewicz, Urban Górski, Marta Dekhtiarchuk, *Monetary Policy in Ukraine in 1996-1999*
-

Рис. 3 на с. 16 должен выглядеть следующим образом:

Рисунок 3. Основные статьи доходов консолидированного бюджета и пенсионного фонда, % ВВП

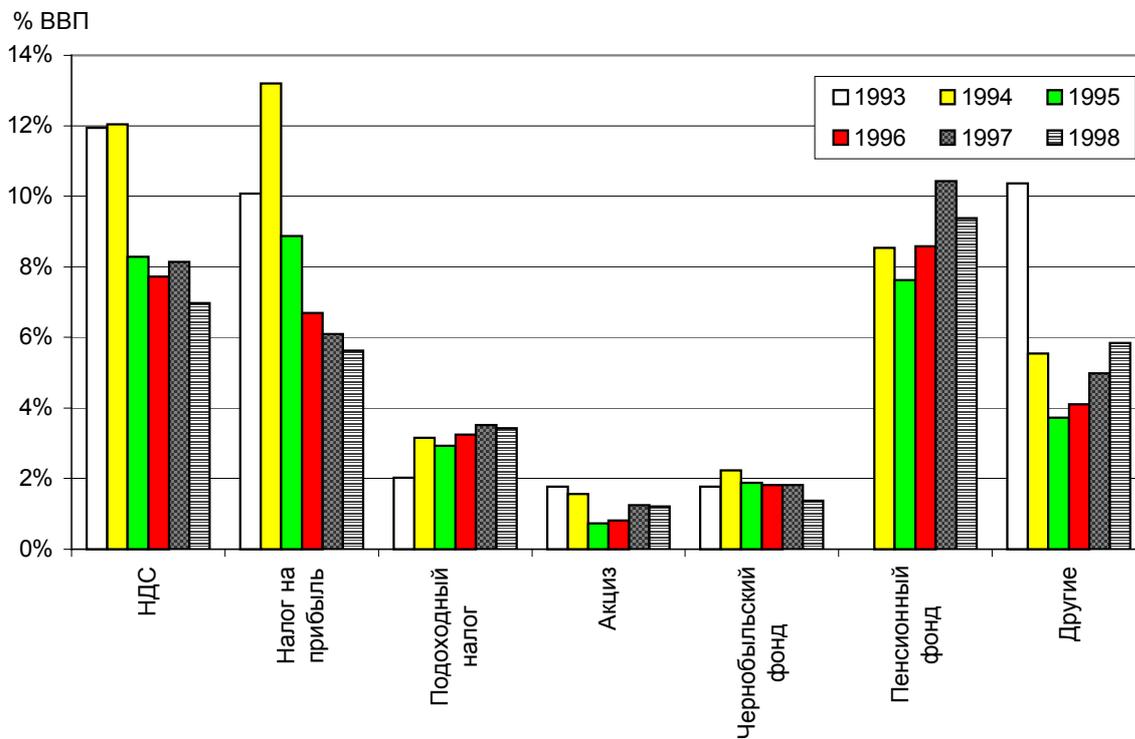


Рис. 3 на с. 16 должен выглядеть следующим образом:

Рисунок 3. Основные статьи доходов консолидированного бюджета и пенсионного фонда, % ВВП

