

РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ НАУК

Вопросы ЭКОНОМИКИ

ОРДЕНА ТРУДОВОГО КРАСНОГО ЗНАМЕНИ
ЕЖЕМЕСЯЧНЫЙ ЖУРНАЛ
ВЫХОДИТ С 1929 г.

март

3

2002

Главный редактор Л. И. АБАЛКИН

Редакционная коллегия

Р.Н. Евстигнеев, А.Н. Илларионов, А.Я. Котковский (заместитель главного редактора), **С.Н. Красавченко, Ю.В. Куренков, А.Я. Лившиц, В.И. Маевский, В.А. Мау, Б.З. Мильнер, А.Д. Некипелов, Р.М. Нуреев, Н.Я. Петраков, Г.Х. Попов, С.Н. Попов** (ответственный секретарь), **Вад.В. Радаев, В.К. Сенчагов, Д.Е. Сорокин, А.И. Татаркин, Е.Г. Ясин.**

Международный совет журнала

Х. Канамори (Япония), **Г. Колодко** (Польша), **Л. Конг** (Китай), **Р. Мартин** (Великобритания), **Дж.Миллар** (США), **К.Оппенлендер** (Германия), **Л.Чаба** (Венгрия), **М.Элман** (Нидерланды), **М.Эмерсон** (Великобритания)

УЧРЕДИТЕЛИ:
НП «Редакция журнала "Вопросы экономики"»,
Институт экономики РАН

МОСКВА

CONTENTS

TO THE 110TH BIRTH ANNIVERSARY OF N.D. KONDRATIEFF

- N. Makasheva** – N.D. Kondratieff's Puzzle: Unfinished Theory of Economic Dynamics and Methodological Problems of Economic Science 4

EXCHANGE RATE AND OFFICIAL RESERVES

- V. Burlachkov** – Modern Problems of Exchange Rate Theory 17
T. Zolotoukhina – On the Issue of Reserve Adequacy Definition 31

-
- S. Valentei, L. Nesterov** – Russia in a Changing World: External and Internal Challenges 51

INTERNATIONAL FINANCIAL INSTITUTES AND RUSSIA

- The Report of the International Financial Institution Advisory Commission established by the US Congress (Chapter 3. The Development Banks)** . . . 65
Effectiveness of Russia's Interaction with the World Bank and Other International Financial Organizations (Survey) 78
V. Mints – Principles of the World Bank Credit Effectiveness Estimation (*Housing Project*) 86

-
- V. Papava** – On Some Errors of the International Monetary Fund in Georgia . . . 99

THE ECONOMY OF THE CIS

- N. Ziyadullaev** – The CIS Economy under Conditions of Globalization 113
Yu. Ivanov, B. Ryabushkin – The Results of the Development of the CIS-member Countries Economy in 2001 124

NOTES AND LETTERS

- O. Krasil'nikov** – One More Time on the Criticism of Coase Theorem 138

REFLECTIONS ON THE BOOK

- S. Dzarasov** – Is the Growth of the Russian Economy Possible? (*On the Book by D. L'vov "The Economy of Development"*) 142
Yu. Latov – Development Economics – for Developing Russia (*On the Book by R. Nureev "Development Economics: Models of Establishing Market Economy"*) 148

CRITIQUE AND BIBLIOGRAPHY

- Uzbekistan: 10 Years on the Path of Forming Market Economy** 155

-
- Abstracts** 158

К 110-ЛЕТИЮ СО ДНЯ РОЖДЕНИЯ Н.Д. КОНДРАТЬЕВА

- Н. Макашева** – Загадка Н.Д. Кондратьева: неоконченная теория динамики и методологические проблемы экономической науки 4

ВАЛЮТНЫЙ КУРС И ЗОЛОТОВАЛЮТНЫЕ РЕЗЕРВЫ

- В. Бурлачков** – Современные проблемы теории валютного курса 17
- Т. Золотухина** – К вопросу об определении уровня достаточности официальных золотовалютных резервов 31

- С. Валентей, Л. Нестеров** – Россия в меняющемся мире: внешние и внутренние вызовы 51

МЕЖДУНАРОДНЫЕ ФИНАНСОВЫЕ ИНСТИТУТЫ И РОССИЯ

- Отчет Консультативной комиссии конгресса США по международным финансовым организациям (гл. 3. Международные банки развития) 65
- Результативность взаимодействия России с Всемирным банком и другими международными финансовыми организациями (*обзор*) 78
- В. Миц** – Принципы оценки эффективности кредитов Всемирного банка (*на примере Жилищного займа*) 86

- В. Папава** – О некоторых ошибках Международного валютного фонда в Грузии 99

ЭКОНОМИКА СНГ

- Н. Зиядуллаев** – Экономика стран Содружества в условиях глобализации . . 113
- Ю. Иванов, Б. Рябушкин** – Итоги развития экономики стран-членов СНГ в 2001 году 124

ЗАМЕТКИ И ПИСЬМА

- О. Красильников** – Еще раз к критике теоремы Коуза 138

РАЗМЫШЛЕНИЯ НАД КНИГОЙ

- С. Дзарасов** – Возможен ли рост российской экономики? (*о книге Д. Львова “Экономика развития”*) 142
- Ю. Лагов** – Экономика развития – для развивающейся России (*о книге Р. Нуарева “Экономика развития: модели становления рыночной экономики”*) . . 148

КРИТИКА И БИБЛИОГРАФИЯ

- Узбекистан: десять лет по пути формирования рыночной экономики 155
- Аннотации к статьям номера (*на английском языке*) 158

*В. ПАПАВА,
член-корреспондент АН Грузии,
председатель совета по
экономическим наукам АН Грузии*

О НЕКОТОРЫХ ОШИБКАХ МЕЖДУНАРОДНОГО ВАЛЮТНОГО ФОНДА В ГРУЗИИ

Сегодня деятельность Международного валютного фонда (МВФ) как в Грузии, так и во многих других странах мира воспринимается неоднозначно: некоторые одобряют ее; голоса же тех, кто критикует ее и требует его изгнания из страны, звучат все громче. Подобные настроения характерны почти для всех стран, находящихся в процессе посткоммунистической трансформации.

Миссия МВФ впервые прибыла в Грузию в ноябре 1991 г. Грузия стала членом МВФ и Всемирного банка (ВБ) в то время, когда число их членов составляло 170 государств. Доля Грузии, квота (или голос при принятии решений) в этих организациях сейчас равна 0,07%. В сотрудничестве с МВФ были достигнуты значительные успехи. Среди них особо следует выделить: создание законодательной базы финансового устройства страны; обуздание гиперинфляции путем проведения Национальным банком Грузии (НБГ) жесткой денежно-кредитной политики; завершение процесса либерализации цен; своевременное утверждение государственного бюджета страны начиная с 1995 г.; формирование двухступенчатой банковской системы, разграничивающей функции НБГ и коммерческих банков; завершение приватизации всех бывших государственных банков; полная либерализация внешней торговли; реструктуризация внешнего долга и обеспечение таким путем возможности его обслуживания, что повысило кредитный рейтинг Грузии. МВФ поддерживает программы ВБ по структурной перестройке экономики страны. В целом деятельность МВФ в Грузии направлена на укрепление государственности на прочной финансовой базе, на утверждение рыночного мировоззрения у государственных чиновников, на искоренение псевдореформаторской "народной самодеятельности".

Естественно, что и МВФ не застрахован от ошибок вообще. Например, интересный анализ ошибок, допущенных МВФ в Польше и России, предложен бывшим советником Министерства финансов Польши, членом известной группы Бальцеровича С. Гомулкой¹. Целью

¹ Gomulka S. The IMF-Supported Programs of Poland and Russia, 1990–1994: Principles, Errors and Results. Studies and Analyses No 36. Warsaw, CASE, 1995, p. 14–19.

настоящей статьи является анализ ошибок МВФ, допущенных в Грузии, что, по нашему мнению, может вызвать определенный интерес и среди читателей других стран с переходной экономикой.]

Отметим, что правительственная “команда” Грузии, которой пришлось вести переговоры с МВФ на начальном этапе, практически не имела опыта проведения подобных переговоров, чем осознанно (возможно, для упрощения своей работы) либо неосознанно (что более вероятно), но достаточно мастерски воспользовались (во всяком случае, так видится с сегодняшней точки зрения) члены миссии Фонда: правительственная сторона должна была брать на себя в качестве условия получения последующего транша такие обязательства, выполнение которых в установленные сроки (как правило, довольно ограниченные) было очень сложным делом.

Вместе с тем надо отметить, что все требования МВФ фиксируются как заявления правительства (а не как требования Фонда), на основании чего в любой спорной ситуации эксперты Фонда напоминают правительству, что это обязательства, взятые им, то есть его собственная позиция, а не позиция МВФ. Как правило, не все члены правительственной “команды” (прежде всего фискально-бюджетного блока) были согласны брать на себя ответственность; некоторые же члены правительства (и парламента) в лучшем случае не понимали (и, по всей видимости, даже и не хотели понимать), что означает выполнение обязательств, обусловленных соглашениями с МВФ. У отдельных политиков, должностных лиц или рядовых граждан порой создавалось ошибочное впечатление, что членам правительственной “команды” недостает компетентности, принципиальности, что они не способны найти необходимые аргументы в дискуссии; а вот если бы они сами сели за стол переговоров, то тут же достигли бы успеха.

С учетом этого, возможно, легче будет понять, каких ошибок можно было бы избежать, а какие практически были неизбежны.

Ошибки политического характера

Один из существенных моментов критики деятельности МВФ – обвинение в том, что Фонд часто не учитывает историю, культуру и национальные особенности стран, в которых работает². Ошибка именно такого рода с самого начала обнаружилась в деятельности МВФ в Грузии. В частности, мы имеем в виду совет Фонда оставаться в “рублевой зоне” и не вводить национальную валюту (в феврале 1992 г.). Трудно полностью разобраться в мотивах, которыми руководствовался Фонд, давая такие рекомендации. В лучшем случае мы должны предположить, что он с осторожностью относился к России и не спешил осуществить революционный прорыв в валютное пространство разваливающейся империи. Но если вспомним, что этот совет распространялся и на все бывшие советские республики, за

² См., например: Сегвари И. Семь расхожих тезисов о российских реформах: верны ли они? – Вопросы экономики, 1999, № 9, с. 48–51.

исключением стран Балтии, можно предположить, что Фонд намеревался работать с единственным эмитентом валюты, а не с двенадцатью. Немаловажно отметить, что кредиты МВФ доступны только тем странам, которые имеют собственные валюты³.

Оппоненты, радикально настроенные против МВФ, считают, что эта ошибка была результатом того, что Фонд и руководство стран-«доноров» не разобрались (или даже не пытались разобраться) в политической ситуации, которая создалась при распаде СССР. По нашему мнению, такая оценка явно преувеличена, и действия МВФ, как было указано выше, должны объясняться лишь осторожностью по отношению к России.

Если бы не жесткие меры, принятые Россией (она прекратила «снабжение» Грузии и других бывших советских республик российскими рублями), МВФ не поторопился бы изменить свое отношение к «рублевой зоне». Заметим, НБГ с первой же встречи (в ноябре 1991 г.) поставил вопрос об обязательном введении национальной валюты, представил все необходимые расчеты и эскизы банкнот и монет и попросил помощи в подготовке и проведении денежной реформы. К сожалению, эта просьба не была учтена, чему, помимо вышесказанного, по-видимому, способствовали и военные действия в Грузии зимой 1991–1992 гг. 1993 год Грузия встретила практически неподготовленной к введению собственной национальной валюты. Это в известной степени было обусловлено действиями МВФ, но, главное, тогдашнее правительство Грузии, во-первых, вообще никакого внимания не обращало на советы Фонда, а во-вторых, оно само находилось в плену иллюзии – остаться на какой-то срок в «рублевой зоне». Эту свою ошибку в Грузии МВФ «исправил» (если можно так сказать) осенью 1995 г., когда по согласованному с ним плану и при его финансовой поддержке была успешно проведена денежная реформа – был введен лари.

Ошибки методического характера

Грузии по достижении независимости пришлось формировать не один государственный институт. Одним из них стала налоговая система: необходимо было принять налоговое законодательство, создать налоговую и таможенную службы, укомплектовать их весьма дефицитными кадрами, имеющими соответствующую подготовку. Здесь следует учесть и то, что население Грузии и ее начинающие предприниматели не обладали культурой уплаты налогов, чувство ответственности у них практически отсутствовало. Другими словами, ни налогоплательщик не знал, что и как должен заплатить, ни сборщик налогов полностью не понимал, что и как должен собирать. Естественно, при таких обстоятельствах налоговая система с самого начала не была застрахована от недостатков, ошибок и как следствие – от коррупции.

На начальном этапе перехода к рыночной экономике налоговая система должна быть максимально простой. В целом это мнение разде-

³ Lavigne M. The Economics of Transition. From Socialist Economy to Market Economy. New York, St. Martin's Press, 1995, p. 207.

ляет и МВФ; в частности, один из его ведущих экспертов Л. Мутен отмечает, что в процессе переходного периода налогообложение должно быть простым⁴. Совершенствование налоговой системы должно проходить поэтапно, по мере роста налоговой культуры.

Поэтому замена налога с оборота на НДС была совершенно неоправданной. Дело в том, что в экономике советского типа налог с оборота по своей природе вовсе не является налогом; он представляет собой заранее установленную разницу между розничной ценой товара и ценой производителя (или оптовой)⁵. Что касается НДС, то его экономическое содержание, практика исчисления и механизм взимания довольно сложны для массового применения. Целесообразно использование косвенного налога другого рода, администрирование которого явно проще; подобным, в частности, является налог с продаж (или налог с оборота по адвалорной ставке). Именно такой механизм был применен, например, в Румынии⁶.

Подчеркнем, в США – стране, отличающейся развитой налоговой культурой, – до сих пор применяется налог с продаж, и практически бесконечно продолжается дискуссия на тему, насколько оправданно будет введение НДС⁷. В Великобритании и других европейских странах он был введен лишь в 1973 г.⁸, когда рынок в данных странах имел уже многовековую (!) историю. Этот вид налога был предложен французским экономистом М. Лоре в 1954 г., и странам Евросоюза потребовалось почти двадцать лет для его закрепления в налоговой практике. Сегодня наличие НДС – одно из обязательных условий для вступления в Евросоюз (например, Финляндия была вынуждена в июле 1994 г. ввести у себя налог на добавленную стоимость для того, чтобы вступить в Евросоюз)⁹. Именно стремление добиться членства в Евросоюзе и является тем основным мотивом, из-за которого вводят НДС посткоммунистические страны¹⁰.

МВФ разработал 18-месячный график введения НДС¹¹. В отдельных странах этот график может быть пролонгирован; например, в

⁴ Мутен Л. Реформа подоходного налога в странах, стоящих на пути перехода к рыночной экономике. В кн.: Налогово-бюджетная политика в странах с экономикой переходного периода. Под ред. В. Тапзи. Вашингтон, МВФ, 1993, с. 215.

⁵ См., например: Ганди В., Михальек Д. Налоговая политика в социалистических странах, находящихся на переходном этапе: масштабы реформ. В кн.: Налогово-бюджетная политика в странах с экономикой переходного периода, с. 170; Ганди В., Мутен Л. Румыния. Оценка размеров налога с оборота и подоходного налога. В кн.: Переход к рынку: изучение реформ в налогово-бюджетной сфере. Под ред. В. Тапзи. Вашингтон, МВФ, 1994, с. 137.

⁶ Ганди В., Мутен Л. Румыния. Оценка размеров налога с оборота и подоходного налога, с. 137–139.

⁷ См., например: Slemrod J., Bakija J. Taxing Ourselves: A Citizen's Guide to the Great Debate over Tax Reform. Cambridge, The MIT Press, 1996, p. 209–215.

⁸ Финансы: Оксфордский толковый словарь. Под ред. Б. Батлера, А. Айзека. М.: Весь Мир, 1997, с. 442.

⁹ См., например: Сутырин С., Погорлецкий А. Налоговое планирование в мировой экономике. Санкт-Петербург. Изд-во Михайлова В.А., Полиус, 1998, с. 32.

¹⁰ Тейт А. Введение налогов на добавленную стоимость. В кн.: Налогово-бюджетная политика в странах с экономикой переходного периода, с. 222.

¹¹ Там же, с. 226–232.

Румынии для введения НДС оказался необходимым период в два с половиной года¹². По мнению ведущего специалиста МВФ по фискальным вопросам В. Танзи, если в стране не применяется единый налог с продаж, то для введения НДС нужно не менее двух лет; этот период может ограничиться одним годом, если переход на НДС осуществляется при действующей системе налога с продаж¹³.

В свете вышесказанного скачкообразный переход на систему обложения НДС непосредственно от налога с оборота стал большой ошибкой. Таким образом, был нарушен главный принцип налоговой системы – простота. По этой причине были потеряны значительные налоговые поступления, в обществе сформировалось отрицательное отношение к НДС и создавалась определенная почва для коррупции.

Но МВФ в отличие от Правительства Грузии знал, с какими трудностями связано применение НДС; его рекомендацией должно было стать временное введение налога с продаж и параллельно – проведение подготовительной работы для обеспечения перехода на НДС. В подготовленном специалистами МВФ “Руководстве по налоговой политике” четко и однозначно зафиксировано, что введению НДС должна предшествовать работа по просвещению налогоплательщиков и обучению сборщиков налогов; поэтому Фонд в отдельных случаях до введения данного вида налогообложения рекомендует усовершенствовать структуру налогов с оборота и с продаж¹⁴. К сожалению, МВФ не выдал такой рекомендации властям Грузии.

Еще большей ошибкой следует считать обложение НДС сельскохозяйственного производства, так как не существует объективных оснований для администрирования этого налога в сельской местности. По мнению МВФ, сельское хозяйство большинства посткоммунистических стран представлено в основном крупными государственными и кооперативными предприятиями, где в принципе можно наладить учет добавленной стоимости; мелкие фермеры освобождены от НДС и подлежат обложению этим налогом с того момента, когда их годовой оборот превышает определенный законом верхний предел¹⁵. По настоянию МВФ сельскохозяйственное производство в Грузии было обложено НДС. Сначала предел годового оборота, свыше которого сельскохозяйственное предприятие облагалось этим налогом, был установлен на уровне 2300 долл., его увеличили до 10000 долл., затем до максимального значения – 17500 долл., впоследствии он был понижен до общего для всех отраслей экономики уровня в размере 12000 долл.

При применении этой схемы в Грузии не было учтено, что практически сразу же после приобретения страной независимости

¹² Ганди В., Мутен Л. Румыния. Оценка размеров налога с оборота и подоходного налога, с. 141.

¹³ Tanzi V. Fiscal Restructuring and the Tax System. In: Structural Adjustment and Macroeconomic Policy Issues. Papers Presented at a Seminar Held in Lahore, Pakistan, October 26–28, 1991. Mod. by V.A. Jafarey. Washington, IMF, Pakistan Administrative Staff College, 1992, p. 49.

¹⁴ Tax Policy Handbook. Ed. by P. Shome. Washington, IMF, 1995, p. 280.

¹⁵ Тейт А. Введение налогов на добавленную стоимость, с. 234.

крупные сельскохозяйственные предприятия распались, и аграрный сектор в основном стал состоять из мелких хозяйств. Естественно, в таких условиях, во-первых, вся отрасль целиком осталась вне косвенного налогообложения, а во-вторых, создавался мощный налоговый антистимул к укрупнению сельскохозяйственных предприятий и соответственно повышению эффективности сельского хозяйства. Здесь оказались нарушенными принципы простоты, и универсальности налоговой системы. Правительство Грузии считало целесообразной замену НДС в сельском хозяйстве на увеличенный налог на землю (простота которого с точки зрения администрирования очевидна, он практически застрахован от коррупции), но эта позиция принципиально не разделялась экспертами МВФ. Своим негативным отношением к этой мере они мотивировали тем, что все отрасли экономики должны облагаться НДС, так как этот вид налога наиболее “развит” из всех косвенных налогов¹⁶.

Еще одной ошибкой МВФ методического характера стал его совет, а впоследствии – требование, чтобы грузинские власти отменили освобождение от налогообложения реинвестированной прибыли. Тем самым в стране с огромным дефицитом инвестиций резко ограничиваются стимулы к поиску финансовых ресурсов для развития предприятий. Правда, в 1995 г., когда МВФ потребовал упразднения данной налоговой льготы, фактический уровень ее использования был явно низок из-за значительного падения производства, но упразднение этой льготы “стерло” с горизонта производителей хотя бы отдаленную перспективу реинвестирования. Кроме того, отмена освобождения от налогообложения инвестиционной части прибыли отрицательно повлияла и на качество учета налогооблагаемой базы.

Неправильным, на наш взгляд, было отношение МВФ к подоходному налогообложению: мы имеем в виду его прогрессивный характер. Прогрессивный налог требует задействования достаточно сложного административного механизма, который опирается на введение системы персональных деклараций о доходах. При низком уровне налоговой культуры население не выполняет этой процедуры, а налоговая служба не готова к ее реализации. В таких условиях прогрессивный подоходный налог усиливает в каждом налогоплательщике стимулы к нарушению налогового законодательства. Здесь нарушаются принципы простоты и очевидности налоговой системы.

Для налогового администрирования намного проще и “прозрачнее” система пропорционального подоходного налогообложения, когда все индивидуальные доходы облагаются единой налоговой ставкой и нет необходимости каждому человеку проводить собственные дополнительные перерасчеты. Причина же этой ошибки тем более непонятна, поскольку ведущие эксперты Фонда В. Ганди и Д. Михальек считают, что на начальном этапе оправдано применение системы единого пропорционального подоходного налогообложения¹⁷, а Л. Мутен, в свою

¹⁶ Lessons of Tax Reform. Washington, The World Bank, 1991, p. 31.

¹⁷ Ганди В., Михальек Д. Налоговая политика в социалистических странах, переходящих на переходном этапе: масштабы реформ, с. 188.

очередь, отмечает, что система прогрессивного подоходного налогообложения может создать антистимул в отношении к труду и риску и негативно повлиять на выполнение налогового законодательства¹⁸.

С первой из трех указанных проблем, то есть с заменой НДС на налог с продаж, уже ничего не поделать. К настоящему времени Правительство Грузии получило в достаточно большом объеме техническую помощь от МВФ для совершенствования сбора НДС, относительно улучшились налоговые показатели. Преследуя цель (с учетом долгосрочной перспективы) вступления Грузии в члены Евросоюза, неоправданно отказываться от НДС. Тем не менее Правительство и Парламент Грузии намерены ввести налог с оборота на малый бизнес и для объектов торговли без одобрения МВФ. В случае реализации этого предложения последствия, очевидно, будут отрицательными не только из-за осложнения отношений с Фондом, но и из-за принципиальной несочетаемости (а, точнее, нестыкуемости) этих двух видов косвенных налогов. Те фирмы, которые по закону вынуждены использовать НДС, будут стремиться уводить свой бизнес (по крайней мере, частично) в тень. Весьма сомнительным представляется также изменение позиции МВФ в связи с обложением сельскохозяйственного производства НДС, хотя ее критикуют многие эксперты¹⁹.

Что касается освобождения от налога на прибыль в части, используемой для реинвестирования, оно должно стать темой переговоров с МВФ, тем более что, по мнению одного из ведущих экспертов Фонда К. Андерссона, важнейшим мероприятием по повышению эффективности налоговой политики является инвестиционный кредит²⁰. Однако сомнительно, что в условиях продолжающегося бюджетного кризиса в Грузии будет легко подтолкнуть МВФ к этому шагу, хотя переговоры обязательно должны быть продолжены. Если согласия достигнуть не удастся, стимулирование развития производства и в конечном счете рост поступлений в бюджет вновь останутся отдаленной перспективой.

Несмотря на явную целесообразность перехода от системы прогрессивного подоходного налогообложения к пропорциональному (что, как было сказано выше, отмечают и эксперты самого МВФ), маловероятно, что будет достигнуто хоть какое-то согласие с Фондом по этому вопросу. Дело в том, что переход с пропорциональной системы налогообложения на прогрессивную вообще считается сложнейшим политическим шагом, и поэтому, скорее всего, МВФ не согласится на возврат к пропорциональному подоходному налогу в условиях будущих "туманных" гарантий.

¹⁸ Мутен Л. Реформа подоходного налога в странах, стоящих на пути перехода к рыночной экономике, с. 1999.

¹⁹ Хорн В., Цурек М. Влияние введения 20%-ного НДС на сельское хозяйство Грузии: анализ. Бонн, GTZ, 1998, с. 10 (на груз. яз.); Национальная политика обеспечения Грузии продовольствием. Тбилиси, Программа продовольственного обеспечения Еврокомиссии, RESAL – Сеть продовольственного обеспечения Евросоюза, 1999, с. 67 (на груз. яз.).

²⁰ Андерссон К. Соображения эффективности в налоговой политике. В кн.: Налогово-бюджетная политика в странах с экономикой переходного периода, с. 125.

Ошибка методологического характера

В 1995 г. в период перед выборами Президента и Парламента Грузии нами был разработан метод “социального стимулирования” экономических реформ, важнейшей составляющей которого являлась “налоговая терапия”²¹. Одним из стимулов развития производства должно было стать облегчение налогового бремени путем сокращения налоговых ставок. Методологической основой “налоговой терапии” является теоретическая конструкция “лафферо–кейнсианского синтеза”. В частности, была обоснована возможность стимулирования развития производства при введении низких налоговых ставок на примере одновременного роста предложения и спроса.

В соответствии с исходным положением теории предложения снижение (увеличение) налоговых ставок до определенного уровня способствует (препятствует) развитию производства и увеличению (сокращению) налоговых поступлений в бюджет страны²². Согласно кейнсианскому подходу, уменьшение налоговых ставок ведет к росту потребления; в краткосрочном периоде увеличение потребительских расходов вызывает повышение спроса на товары и услуги, то есть рост объемов производства и занятости; в то же время сокращение накоплений (сбережений) из-за увеличения потребления обуславливает обострение конкуренции между инвесторами. Это в конечном счете приводит к росту процентных ставок, что, со своей стороны, мешает отечественным инвестициям и стимулирует приток иностранного капитала. Данный эффект для стран с развитой экономикой расценивается как отрицательный. Что касается посткоммунистических стран, то здесь налицо положительные аспекты этого эффекта: во-первых, в условиях падения производства минимально используются значительные производственные мощности и вполне возможно, что уменьшение налоговых ставок косвенно будет способствовать увеличению их загрузки; во-вторых, в условиях устаревших технологий принципиально невозможно организовать выпуск конкурентоспособной продукции без современных иностранных инвестиций.

Суждение о том, велики или малы налоговые ставки, бессмысленно, если рассмотрение их ведется вне сопоставления с качеством налогового администрирования. Эта позиция полностью разделяется и МВФ²³. В Грузии в 1995 г. ситуация отличалась высокой степенью криминогенности, из-за чего при прочих равных условиях вести речь о серьезном

²¹ Папava В. Грузинская модель экономической реформы: от “шоковой терапии” – до “социального стимулирования”. Тбилиси, СГГ, 1995 (на груз. яз.); Papava V. The Georgian Economy: From “Shock Therapy” to “Social Promotion”. – Communist Economics & Economic Transformation, 1996, vol. 8, No 8; Papava V. “Social Promotion” of Economic Reform in Georgia. – Economic Systems, 1996, vol. 20, No 4; Papava V. The Georgian Economy: Main Directions and Initial Results of Reforms. In: Systemic Change in Post-Communist Economies. Selected Papers from the Fifth World Congress of Central and East European Studies, Warsaw, 1995. Ed. by P.G. Hare. London, Macmillan Press, 1999.

²² Canto V., Joiness D., Laffer A. Foundations of Supply-Side Economics: Theory and Evidence. New York, Academic Press, 1983.

²³ Tax Policy Handbook, p. 267–272.

налоговом администрировании практически было бессмысленно. Одной из составляющих частей метода “социального стимулирования” как раз и было оздоровление криминогенной ситуации. Предложения, разработанные в рамках “налоговой терапии”, максимально соответствовали уровню тогдашней налоговой администрации.

Кроме вышеупомянутых положительных эффектов, главной целью “налоговой терапии” является сокращение масштабов теневой экономики и коррупции. По мнению К. Андерсона, в условиях сравнительно низких налоговых ставок достижима высокая эффективность налоговой системы²⁴. В рамках подхода “налоговой терапии” были сформулированы конкретные предложения по поводу либерализации налоговой системы Грузии, которые были переданы в 1995 г. экспертам МВФ. Они дали отрицательное заключение: раз в мире не существует однозначного подтверждения тому, что уменьшение налоговых ставок обязательно повлечет за собой рост поступлений в бюджет, то такую меру для Грузии можно посчитать нецелесообразной. В основу этого заключения были положены результаты “Налогового акта оздоровления экономики” (“The Economic Recovery Tax Act”) президента США Р. Рейгана, принятого в 1981 г., когда после уменьшения налоговых ставок дефицит бюджета страны не сократился, а, наоборот, увеличился²⁵.

Достойно сожаления то, что большинство грузинских официальных лиц не разделяли идеологию “налоговой терапии”; естественно, когда речь идет о решении сложнейшей проблемы огромного теоретического и практического значения, нужна демонстрация единства правительства. Это, конечно, является не достаточным, но явно необходимым условием для достижения успеха в переговорах с представителями МВФ.

Несмотря на такой неблагоприятный настрой, в 1996 г. по соглашению с МВФ все-таки удалось добиться уменьшения ставок только по некоторым видам налогов и платежей. В результате в 1997 г. платежи юридических лиц в фонд социального обеспечения и медицинского страхования за счет уменьшения ставки с 37 до 27% выросли на 41%, поступления в бюджет за счет снижения акцизной ставки на пиво со 100 до 15% – на 26,4%, за счет снижения налога на импорт некоторых товаров с 12 до 5% – на 34,6%. Как видим, даже сильно урезанный вариант “налоговой терапии” явно себя оправдал. Исходя из этого можно предположить, что в случае согласия МВФ еще в 1997 г. можно было достичь более впечатляющих результатов в деле мобилизации налоговых ресурсов. “Антипримером” справедливости “налоговой терапии” служит история с повышением с 1 января 2000 г. стоимости акцизной марки на сигареты с фильтром на 60% и без

²⁴ Андерсон К. Соображения эффективности в налоговой политике, с. 129.

²⁵ См., например: Наумов А. Бюджетная политика США в конце столетия. – США. Канада. Экономика, политика, культура, 1999, № 12, с. 23; Krugman P. The Accidental Theorist: and Other Dispatches from the Dismal Science. New York, W. W. Norton and Company, 1998, p. 48; Slemrod J., Bakija J. Taxing Ourselves: A Citizen's Guide to the Great Debate over Tax Reform, p. 28; Steinmo S. Taxation and Democracy. Swedish, British, and American Approaches to Financing the Modern State. New Haven, Yale University Press, 1993, p. 163–164.

фильтра – на 110,5%, проведенное под давлением МВФ, в результате чего соответствующие налоговые поступления сократились на 36,9%.

Повторная постановка вопроса перед МВФ о широкомасштабной реализации “налоговой терапии”, по всей видимости, не даст никакого результата. Главная причина этого кроется в начавшемся в 1998 г. в Грузии бюджетном кризисе, который, к сожалению, продолжается и по сей день. Как показано В. Вишневым и Д. Липницким, сразу же за уменьшением налоговых ставок, как правило, следует и сокращение бюджетных поступлений; рост последних возможен лишь по прошествии определенного времени, из-за чего во время обострившейся бюджетной ситуации (что характерно для большинства посткоммунистических стран) резко осложняется применение подхода теории предложения; в то же время уменьшение масштабов теневой экономики путем снижения уровня налоговых ставок требует осуществления последнего в достаточно широком диапазоне, что на начальном этапе также значительно уменьшает бюджетные поступления²⁶.

Несмотря на это, вполне реальным может оказаться возобновление дискуссии об уменьшении ставок на некоторые виды налогов и платежей. На стороне убежденных в целесообразности сокращения налогового бремени в дискуссии выступает и нобелевский лауреат Г. Беккер²⁷. Наиболее реальным в настоящее время представляется уменьшение ставки платежей в фонд социального обеспечения и медицинского страхования, так как действующий сегодня их уровень, очевидно, слишком высок (в сумме 32%). Кстати, до недавнего времени существовало принципиальное согласие МВФ на их уменьшение (открытым оставался лишь вопрос о масштабах сокращения и сроках введения этих изменений). К сожалению, МВФ (уже в который раз) изменил позицию и считает, что данная ставка платежей в Грузии не является высокой и ее надо сохранить²⁸.

С приходом к власти в США республиканцев (с учетом значительного влияния казначейства США на МВФ) появилась потенциальная возможность принципиального пересмотра отношения МВФ к уровню ставок налогов в сторону хотя бы частичного “возрождения” идей теории экономики предложения, что, конечно же, отразится и на подходах Фонда к программам, реализуемым в различных странах.

Ошибки, вызванные растерянностью

Несмотря на то что практически ни у кого нет сомнений в высокой квалификации экспертов МВФ, по меньшей мере в двух случаях в Грузии была зафиксирована их определенная растерянность. В 1995–1996 гг. со стороны МВФ несколько раз прозвучало предложение ввес-

²⁶ Вишневыи В., Липницкий Д. Оценка возможностей снижения налогового бремени в переходной экономике. – Вопросы экономики, 2000, № 2, с. 114–116.

²⁷ Becker G. A Free-Market Winner vs. a Soviet-Style Loser. – Business Week, 1998, August 3.

²⁸ Georgia: Tax Policy Review. Washington, IMF, 2000, p. 29–32.

ти минимальные расчетные цены на таможне, что должно было исключить практику искусственного уменьшения договорных цен импортерами с целью “усечения” налоговой базы. Правда, эта рекомендация не носила обязательного характера, ограничиваясь довольно общими и несколько туманными формулировками; но она при прочих равных условиях инициировала принятие соответствующих законодательных норм, и для ограниченного перечня товаров данная система была даже задействована. Это серьезно осложнило взаимоотношения страны с ВБ (поскольку он был категорически против упомянутой системы) и создало проблемы со вступлением в ВТО. В такой обстановке уже и сам МВФ зафиксировал свое отрицательное отношение к такой системе и потребовал ее отмены. А для достижения этого понадобились значительные политические усилия и больше года времени.

Гораздо более впечатляющей выглядит ошибка, связанная с акцизными марками. В частности, сначала эксперты Фонда были категорически против введения акцизных марок, а потом в еще более категоричной форме потребовали их введения. В 1995–1996 гг. Правительство Грузии практически постоянно ставило вопрос о введении акцизных марок, но позиция МВФ была однозначно отрицательной, так как эксперты Фонда считали, что Правительство не сможет исключить возможность фальсификации этих марок. Но в 1998 г. уже сам МВФ выступил со строжайшим требованием ввести акцизные марки на сигареты и алкогольные напитки. В 1999 г., после введения акцизных марок, среднемесячные налоговые поступления от импортных сигарет выросли в 3,2 раза непосредственно за счет введения этих марок, а от отечественных – в 19,2 раза. Бюджет страны потерял за предшествующие годы весьма крупные суммы.

Ошибки, вызванные трафаретным подходом

Выше при анализе критики деятельности МВФ в той или иной стране было отмечено, что с целью решения существующих проблем его представители трафаретно используют одни и те же схемы. Самым курьезным примером этого является зафиксированное в проекте одного из меморандумов, подготовленных экспертами Фонда, положение о том, что среди достигнутых Грузией успехов особого внимания заслуживает полное преодоление неграмотности (?) в стране. Эта фраза явно без изменений была перенесена из трафаретных записей, подготовленных Фондом для использования, по всей вероятности, в какой-нибудь африканской стране. Естественно, запись была изъята из окончательного текста меморандума.

Трафаретный подход “убил” Налоговый кодекс, подготовленный Министерством финансов Грузии при активном участии экспертов МВФ и утвержденный Парламентом Грузии в конце 1997 г. Сам по себе факт принятия Налогового кодекса можно только приветствовать, но он написан таким “тяжелым” языком (по всей видимости, из-за шаблонного перевода оригинала), что местами непонятен не только рядовому налогоплательщику, но и специалистам. Отдельные про-

цедуры, регулируемые Кодексом, настолько усложнены, что с целью избежания “путаницы” предприниматели готовы пойти на дачу взятки. Здесь же нужно подчеркнуть и то, что, по признанию самого МВФ, одной из причин низкого уровня налоговых поступлений могут стать чересчур сложные процедуры, связанные со сбором налогов²⁹.

Значительная часть представителей власти, ученых, предпринимателей и журналистов считает, что именно Налоговый кодекс является одной из причин начавшегося в 1998 г. в Грузии налогово-бюджетного кризиса. Мы далеки от того, чтобы полностью разделять эту позицию, но критики опираются на тот факт, что Налоговый кодекс был принят в конце 1997 г., а кризис начался практически сразу, в первой половине 1998 г.

Несмотря на попытки некоторых представителей грузинской стороны добиться принципиального пересмотра Налогового кодекса, позиция МВФ непоколебима, ибо “*институциональный патриотизм*” не позволяет его представителям признать собственные ошибки. Но все-таки существует определенный шанс, что Налоговый кодекс будет пересмотрен в сторону его упрощения. В частности, дело в том, что недовольство Кодексом высказали и иностранные предприниматели, действующие в Грузии. Поскольку недовольство Налоговым кодексом, так сказать, вышло за “национальные рамки” и ширится число иностранных предпринимателей, участвующих в лоббировании его изменений, растет вероятность того, что МВФ хотя бы частично разделит мнение о целесообразности внесения упомянутых изменений.

Ошибка тактического характера

Влияние разразившегося в России в августе 1998 г. финансового кризиса (а МВФ спрогнозировать его не смог³⁰) Грузия ощутила на себе уже в начале сентября. В результате острого дефицита долларов на российском рынке значительно возросла потребность в них в странах СНГ, что наиболее остро проявилось в тех странах, для которых Россия является особенно весомым торговым партнером. В Грузии стал нарастать импорт российских дешевых контрабандных грузов с целью вывоза в Россию долларов. Все это отрицательно повлияло на курс лари, который НБГ в то время регулировал при помощи валютных интервенций на межбанковской бирже. Сложилась ситуация, когда для поддержания стабильности курса национальной валюты – лари – НБГ пришлось расходовать имеющиеся в резерве доллары, что, естественно, не могло продолжаться долго из-за постепенного исчерпания резервов.

В сложившейся ситуации МВФ порекомендовал НБГ не продолжать валютных интервенций и прекратить регулирование курса лари, что обеспечило бы сохранение валютных резервов. Следование этой рекомендации привело бы страну к печальным результатам: пре-

²⁹ Надежное управление. Роль МВФ. Вашингтон, МВФ, 1997, с. 10.

³⁰ Зевин Л. МВФ и Россия: 8 лет трудного диалога. – Мировая экономика и международные отношения, 2001, № 4, с. 17–18.

крашение регулирования курса лари незамедлительно вызвало бы его резкое падение, вслед за этим последовала бы паника на валютном рынке, что, в свою очередь, дополнительно уронило бы курс лари. В такой обстановке началось бы паническое изъятие вкладов из коммерческих банков, что привело бы к банкротству большинства из них и соответственно разорению тех фирм и той части населения, чьи денежные средства были вложены в эти банки.

Заслугой НБГ и грузинского Правительства следует признать то, что они не последовали этой, явно ошибочной с точки зрения тактики, рекомендации МВФ и при помощи постепенной девальвации лари сигнализировали банкам и всему населению в целом о необходимости перевести имеющиеся у них денежные суммы из лари в доллары. Эта операция обошлась НБГ в десятки миллионов долларов, но к тому моменту, когда он прекратил валютные интервенции на межбанковской бирже, курс лари был девальвирован уже настолько, что его скачкообразное падение не было слишком большим и, главное, не угрожало коммерческим банкам (так как у них оставалось минимальное количество лари). По этой причине ни один коммерческий банк в Грузии не обанкротился, несмотря на разрушительное воздействие “волны” российского кризиса.

Печально, что невзирая на эту в принципе успешную операцию, эксперты МВФ заострили свое внимание главным образом на том, что НБГ потерял значительную часть своих валютных резервов.

Ошибки, вызванные превышением полномочий

С самого создания Бреттон-Вудских институтов МВФ не раз подтверждал, что существуют такие сферы, как, например, реформа государственных предприятий, реформа государственной службы, права собственности, обеспечение выполнения договоров и государственные закупки, где он должен опираться на суждения более компетентных учреждений, прежде всего Всемирного банка³¹. Поэтому достойно удивления чуть ли не безапелляционное требование МВФ, озвученное в сентябре 1999 г., о необходимости создания в кратчайшие сроки в Грузии нового государственного института – независимого антикоррупционного департамента, наделенного широкими карательными полномочиями. Не будем забывать, что, согласно утвержденному Исполнительным Советом МВФ 25 июля 1997 г. Рекомендательному письму, вопросы управления и в том числе коррупции должны рассматриваться Фондом исключительно на основе экономических соображений в рамках имеющегося у него мандата³².

Действительно, для сегодняшней Грузии проблема коррупции – одна из острейших, но здесь МВФ явно превысил свои полномочия. Только после того как ВБ выразил свое отрицательное отношение к созданию независимого антикоррупционного департамента, объяснив

³¹ Надежное управление. Роль МВФ, с. 7.

³² Там же, с. 5.

свою позицию институциональной неподготовленностью Грузии, МВФ “смягчил” свое требование и акцент был перенесен на задействование преимущественно экономических рычагов для преодоления коррумпции в финансовой системе.

Кроме того, осенью 2000 г. по настоянию МВФ Правительство Грузии с целью решения проблемы просроченной задолженности энергетического сектора взяло обязательство повысить тариф на электроэнергию до 0,15–0,35 центов США за 1 кВт·ч. Дело в том, что под давлением ВБ и при поддержке МВФ в Грузии в 1997 г. создана и функционирует Национальная регулирующая энергетическая комиссия (НРЭК), которая по замыслу является независимой и как следствие не подчиняется Правительству. Одна из основных ее функций – самостоятельная тарифная политика в энергетическом секторе. Следовательно, Правительство не имело права (и это, естественно, известно МВФ) брать на себя обязательства по изменению тарифов на электроэнергию. К сожалению, по закону независимая (от Правительства) НРЭК Грузии фактически оказалась зависимой от обязательств ее Правительства и в конечном счете от МВФ.

МВФ – стратегический партнер Грузии

На данном тяжелейшем этапе своего развития Грузия уже сделала единственно правильный выбор – выбор пути в сторону Европы, Запада. Это очень сложный и длительный путь, и достижение успехов на данном направлении возможно только на основе поэтапного утверждения европейской системы ценностей. Такой подход касается всех сфер нашего бытия и, разумеется, финансово-экономического устройства страны. Сегодня нет альтернативы сотрудничеству с МВФ, и, согласно международному финансовому порядку, Грузии предназначено исполнить роль страны-“реципиента”, определенную этим порядком. В противном случае Грузия не получит той всесторонней помощи, которая так необходима ей для достижения реальной государственной независимости. Без финансовой и политической поддержки Запада сохранение государственной независимости для Грузии с ее переходной экономикой и временно потерянными территориями будет практически невозможным.

Несмотря на отдельные ошибки, МВФ является надежным финансовым гарантом и реальным помощником в создании здоровой финансово-экономической системы в Грузии. Если учесть и то, что на сегодняшний день МВФ меняет цели своих программ и тактику действий, что должно послужить преодолению бедности и обеспечению экономического роста (реализацию этой программы МВФ в Грузии начал с 2001 г.), то активизация сотрудничества с Фондом должна быть признана бесспорной необходимостью.

МВФ – стратегический партнер Грузии, и он должен остаться таковым и тогда, когда Грузия преодолит роль страны-“реципиента” ввиду того, что у нее нет другой реальной альтернативы тому, чтобы стать неотделимой составной частью цивилизованного мира.