

В. Папава

член-корреспондент АН Грузии
(Тбилисский государственный
университет им. И. Джавахишвили)

**ОБ ОСНОВНЫХ МАКРОЭКОНОМИЧЕСКИХ
ИНДИКАТОРАХ «РЕВОЛЮЦИИ РОЗ» В ГРУЗИИ**

В истории независимой Грузии поворотным моментом оказалась осень 2003 г., когда в течении двух дней – 22–23 ноября свершилась так называемая «Революция роз». Она была предопределена многими негативными, в том числе и экономическими, факторами, имеющими сложные социальные последствия. Главным фактором было затягивание проведения реформ практически во всех сферах, связанное прежде всего с относительно высокой степенью коррумпированности грузинского государства. Это затягивание, помимо прочего, привело в конечном счете к серьезным макроэкономическим проблемам.

**Экономическая и инфляционные компоненты
«Революции роз»**

Для того чтобы охарактеризовать общую макроэкономическую ситуацию в предреволюционной Грузии¹, необходимо отметить, что единственной сферой, в которой макроэкономические индикаторы свидетельствовали о стабильности, оставалась денежно-кредитная система: в результате жесткой денежно-кредитной политики, проводимой Национальным банком Грузии (НБГ), обменный курс грузинской национальной валюты – лари за последние годы оставался стабильным, а инфляция умеренной². В частности, значительная девальвация лари (на 70 процентов) произошла только в конце 1998 г., да и то из-за негативного влияния российского дефолта августа 1998 г. Что же касается уровня инфляции, то

¹ См. подробнее Папава В., Беридзе Т. Экономические реформы в Грузии. Российский экономический журнал, 1998, № 1.

² См.: Какулия Р. Реформа денежно-кредитной системы Грузии. Общество и экономика, 1998, № 2; Месхия Я., Яшвили Р. Денежно-кредитная политика Грузии. Вопросы экономики, 1998, № 9; Papava V., Chocheli V. Financial Globalization and Post-Communist Georgia. New York, iUniverse, 2003, pp. 10-17.

после 1996 г. только в 1998–1999 гг. он был около 11 процентов¹ (но и в этом случае как следствие влияния отмеченного российского дефолта), а в остальных годах не превышал 7 процентов в год (для сравнения отметим, что в 1993–1994 гг. уровень инфляции в Грузии достигал 50–70 процентов в месяц, но уже в 1995 г. – чуть превысил 57 процентов в год) (см. табл. 1).

Таблица 1

Годовые темпы роста ВВП и инфляции в Грузии в 1995–2003 гг.
(в процентах)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Годовые темпы роста ВВП	103,1	110,5	111,2	102,9	101,8	104,8	104,8	105,5	111,1
Годовые индексы потребительских цен	157,4	113,8	107,3	110,7	110,9	104,6	103,4	105,4	107,0

Помимо относительной стабильности в денежно-кредитной сфере, в течение последних лет положительным является и сформировавшаяся тенденция экономического роста: после почти трехкратного падения производства в 1989–1994 гг. самые высокие темпы роста валового внутреннего продукта были зафиксированы в 1996–1997 гг. (соответственно 111,2 и 110,5 процентов)²; они снизились в 1998–2000 гг. (соответственно 103,1, 102,9 и 101,8), но в 2001–2002 гг. выросли (соответственно 104,8 и 105,5).

Особо следует отметить 2003 г., когда темп роста ВВП достиг значительного уровня – 111,1 процентов, что, прежде всего, было результатом начала строительства нефтепровода Баку-Тбилиси-Джейхан. Необходимо также отметить, что рост практически во всех секторах экономики Грузии был предопределен за счет «теневой» деятельности; в частности, доля «необлагаемой экономики» в ВВП Грузии достигла 65–70 процентов³.

Небезинтересно отметить, что **социально-политические сдвиги, вызванные «Революцией роз», не сопровождались какими-либо нега-**

¹ Здесь и далее используется информация Министерства финансов и Государственного департамента по статистике при Министерстве экономики Грузии.

² Подробнее см: Папава В. О ходе реформ и перспективах развития экономики Грузии. Общество и экономика, 1998, № 2.

³ Например, Чочели В. «Синдром теневой экономики»: низкое налоговое бремя – низкий уровень экономического роста. Известия АН Грузии – серия экономическая, 2003, Т. 11, № 1-2 (на грузинском языке).

тивными экономическими явлениями. Если темп роста ВВП за первые шесть месяцев 2003 г. по сравнению с аналогичным периодом 2002 г. составил 9,5 процентов, то и в целом за 2003 г. рост был таким же, что свидетельствует об отсутствии какого-либо спада в конце 2003 г. И это вполне объяснимо: «Революция роз» была скоротечной, не вызвала осложнений в экономике и, что особенно важно, не повлияла отрицательно на реализацию международного проекта строительства нефтепровода Баку-Тбилиси-Джейхан.

Сложнее дело обстояло с так называемой «инфляционной составляющей» «Революции роз». Но и в этом отношении ситуация не приобрела критического характера. Обратим внимание на то, что, согласно Индикативному плану экономического и социального развития Грузии, в 2003 г. годовой темп инфляции ожидался в пределах 5–7 процентов. Правда, за январь–октябрь 2003 г. темп инфляции был крайне низким – 1,9 процентов. В течение же одного месяца – ноября, в условиях революционных событий темп инфляции составил 4,8 процентов, что естественным образом было вызвано политической нестабильностью и, отчасти, провокационными заявлениями прежнего правительства о сокращении предложения на грузинском рынке и о неизбежном повышении цен на предметы потребления из-за приближающейся революции, что усилило инфляционные ожидания среди населения. Несмотря на все это, и благодаря тому, что новое послереволюционное правительство получило полное доверие населения (прежде всего потому, что опиралось на авторитет главного героя революции Михаила Саакашвили), а НБГ продолжил проведение жесткой денежно-кредитной политики, фактический темп инфляции в целом за 2003 г. составил 7 процентов, т.е. не превысил его ожидаемый верхний предел, намеченный Индикативным планом 2003 г. Таким образом, несмотря на революционные события, страна «уложились» в «запланированное» повышение инфляции.

Подытоживая сказанное, можно констатировать, что **«Революция роз» населению Грузии вовсе не «обошлась» дорого.**

Если темпы экономического роста были более или менее удовлетворительными, а темпы инфляции умеренными, то, естественно, встает вопрос о том, что же было «макроэкономической составляющей» «Революции роз»?

О грузинском феномене «бюджетного кризиса»

Ряд экономистов и политиков в Грузии считают, что одной из основных причин «Революции роз» был *экономический кризис*¹. Несмотря

¹ Например, Гоциридзе Р., Канделаки О. Грузия: половинчатость реформ как фактор экономического кризиса. Центральная Азия и Кавказ, 2001, № 6.

на определенную привлекательность (из-за его простоты) такого объяснения предреволюционной ситуации в экономике Грузии, вряд ли его можно признать корректным.

К такому заключению можно прийти без особого труда, если вспомнить, что в экономической теории различают два вида экономического кризиса – *кризис перепроизводства* и *кризис недопроизводства*. В условиях кризиса перепроизводства, как известно, предложение настолько превышает спрос, что растет масса нереализованной продукции, а цены резко падают; в результате закрываются предприятия, значительно растет безработица. Что же касается кризиса недопроизводства, то в этом случае спрос существенно превышает предложение, из-за чего значительно растут цены, что в итоге стимулирует повышение последнего (предложения).

Приведенный выше анализ об относительно стабильном экономическом росте и умеренной инфляции за последние годы однозначно свидетельствует о том, что в Грузии симптомы кризисов перепроизводства либо недопроизводства не наблюдаются.

Для того, чтобы разобраться в макроэкономических предпосылках «Революции роз», необходимо обратить внимание на бюджетные проблемы страны.

В частности, внимание следует сосредоточить на 1998 г., который примечателен не только девальвацией национальной валюты лари (что, как было отмечено выше, было результатом отрицательного влияния российского дефолта августа 1998 г.), но и началом процесса существенного разрыва в государственном бюджете, когда фактические его доходы значительно отставали от запланированного уровня. Наиболее наглядным примером значительного разрыва в государственном бюджете является 1999 г., когда разрыв составил порядка 150 миллионов долларов США, что составляло около 30 процентов от запланированных государственным бюджетом доходов.

По нашему мнению, этот процесс, длившийся вплоть до 2003 г., можно наиболее точно квалифицировать как **бюджетный кризис**. Составляющими недополучения запланированных государственным бюджетом доходов являются:

1. недополучение запланированных в государственном бюджете налоговых доходов;

2. недополучение запланированных в государственном бюджете неналоговых доходов, например, от приватизации государственного имущества;

3. недополучение льготных кредитов и грантов от международных финансовых институтов и стран-доноров.

Каждая из этих составляющих недополучения бюджетом доходов имеет свои причины. Здесь же необходимо отметить, что именно недо-

получение запланированных в государственном бюджете налоговых доходов имело наибольшее значение и оказало влияние и на две остальные составляющие. Итак, существенные «прорехи» в бюджете практически на протяжении всех лет, начиная с 1998 г., возникли в налоговой части доходов государственного бюджета. Заслуживает внимания тот факт, что Налоговый кодекс был принят парламентом Грузии в конце 1997 г., это дало многим политикам и экспертам в Грузии небезосновательный повод утверждать, что налоговое законодательство стало фактором, инициировавшим возникновение бюджетного кризиса¹.

Проект налогового кодекса был представлен правительству Грузии экспертами Международного валютного фонда (МВФ); за основу его был взят так называемый модельный налоговый кодекс, разработанный специалистами МВФ с учетом достижений теории и международного опыта налогообложения. В этом плане фактически «безупречное» налоговое законодательство, которое было сконструировано на естественном для многих стран предположении о контролируемости правительствами этих стран всего периметра границы соответствующими пограничными и таможенными службами, никак не соответствовало сложившейся в Грузии ситуации: правительство страны, к сожалению, не может контролировать территории Абхазии и Южной Осетии, через которые и сформировались основные каналы поступления контрабандных товаров из России в Грузию. Помимо этого основного недостатка предложенный МВФ Налоговый кодекс имел и некоторые другие недостатки смыслового и языкового характера, что еще более усложняло администрирование сбора налогов. Под традиционным прессом МВФ, используемым при предоставлении стране очередного финансового транша, властям Грузии пришлось принять неподходящее для страны налоговое законодательство, основные изъяны которого изначально были очевидны.

К ухудшению и так ущербного Налогового кодекса свою руку приложили и представители властей Грузии, которые всего за несколько лет внесли в него тысячи поправок и изменений, в итоге превративших Налоговый кодекс в полностью запутанный документ, на основе которого практически до сих пор в сфере налогообложения процветает коррупция.

Неоднократные попытки уговорить МВФ дать согласие на создание нового налогового законодательства были безуспешны: т.н. «институцио-

¹ См.: Папава В. О некоторых ошибках Международного валютного фонда в Грузии. Вопросы экономики, 2002 № 3, сс. 101-108; Papava V. Splendours and Miseries of the IMF in Post-Communist Georgia. Laredo, we-publish.com, 2003, pp. 31-40, Papava V. On the Role of the International Monetary Fund in the Post-Communist Transformation of Georgia. Emerging Markets Finance & Trade, 2003, Vol. 39, No.5, pp. 13-21.

нальный патриотизм» традиционно не позволяет им признать собственные ошибки¹.

Планирование налоговых поступлений в государственный бюджет на основе такого налогового законодательства уже с самого начала подразумевает нереалистичность соответствующих плановых показателей. К тому же можно констатировать, что коррупционные интересы представителей властей, легко «покрываемые» недостатками Налогового кодекса, усугубили процесс формирования разрыва между фактическими и запланированными налоговыми доходами.

Примечательной особенностью грузинского феномена бюджетного кризиса является так называемая «бюджетная война» между центром и регионом (Аджарской автономной республикой), которая длилась около десяти лет, в ходе которой власти автономной республики не перечисляли в центральный бюджет законом установленную часть налоговых доходов, собранных на ее территории. Причиной тому, согласно заявлениям руководства автономии, являлось недополучение из центрального бюджета причитающихся автономной республике трансферов из центрального бюджета. Как бы там ни было, в любом случае «страдал» центральный бюджет, и в итоге недополучали трансферы практически все регионы Грузии, что в итоге обостряло протекающий в стране бюджетный кризис.

Помимо вышеназванных проблем с целью фиктивного исполнения доходной части бюджета представители властей прибегали к разного рода махинациям, в частности, широко практиковались такие методы, как предварительное изымание налогов с фирм, передача бюджетных средств из одних статей в другие, возвращение уплаченных бюджету средств соответствующему налогоплательщику на основе фальсифицированных документов, фиктивные взаимозачеты, искусственное завышение цен государственных закупок и т.п.

Из-за провалов в собираемости ожидаемых налоговых доходов правительство Грузии стремилось компенсировать недополучение этих доходов путем искусственного увеличения плановых показателей неналоговых доходов в государственный бюджет. Например, в доходной части государственного бюджета, как правило, искусственно завышались показатели возможной выручки от приватизации государственного имущества; практически эти показатели оказывались не реализуемыми, что в итоге приводило к недополучению запланированных в государственном бюджете неналоговых доходов.

¹ Папава В. О некоторых ошибках Международного валютного фонда в Грузии, с. 110; Papava V. Splendours and Miseries of the IMF in Post-Communist Georgia, p. 43, Papava V. On the Role of the International Monetary Fund in the Post-Communist Transformation of Georgia, p. 22.

Что же касается недополучения льготных кредитов и грантов от международных финансовых институтов и стран – доноров, то это прежде всего было связано с неспособностью правительства Грузии начиная с 1999 г. бесперебойно поддерживать программы МВФ. Особенно остро этот вопрос встал в 2002 г., ибо начиная с этого периода Грузия не имеет программы сотрудничества с МВФ, что, с одной стороны, практически блокирует финансовую помощь стране от других международных финансовых институтов и стран доноров, а с другой – усложняет проблему внешних долгов, которые составляют около 50 процентов от ВВП и обслуживание которых без их реструктуризации в Парижском клубе невозможно, хотя его «двери» без программы сотрудничества с МВФ для Грузии закрыты.

Отсутствие программы сотрудничества с МВФ было результатом неспособности правительства Грузии принять реалистический государственный бюджет и выполнить его, а также приостановление практически всех реформ в направлении демократизации общества и формирования рынка.

В июне 2003 г. президент Грузии Эдуард Шеварднадзе своим указом утвердил Программу экономического развития и преодоления бедности Грузии¹, рассчитанную на 2003–2015 гг., которая разрабатывалась правительственными организациями совместно с представителями неправительственных организаций и академических кругов Грузии, с привлечением на последнем этапе разработки экспертов из международных организаций и стран – доноров. К сожалению, из-за отсутствия политической воли правительство Шеварднадзе даже и не постаралось начать реализацию этой программы, что до крайности осложнило отношения с МВФ и другими международными донорами.

В результате провалов правительства по всем направлениям бюджетного процесса разрыв в государственном бюджете 2003 г. составил примерно 90 миллионов долларов США, т.е. 15 процентов от запланированных государственным бюджетом доходов. Суммарная задолженность населению, накопленная на протяжении бюджетного кризиса, в качестве невыданных зарплат в государственном секторе и пенсий в конце 2003 г. достигла около 120 миллионов долларов США, из них около 70 миллионов долларов США приходится на задолженность по пенсиям (при месячной пенсии менее 7 долларов США).

Неудивительно, что при таких финансовых проблемах уровень бедности в Грузии была зафиксирована на уровне 52 процентов.

Именно в результате обострения социальных проблем населения Грузии сформировались предпосылки для всеобщего недовольства режимом Шеварднадзе, что и привело к созданию революционной ситуации.

¹ Economic Development and Poverty Reduction Program of Georgia. Tbilisi, 2003.

Основные макроэкономические задачи постреволюционного периода

Первые постреволюционные месяцы особо примечательны тем, что началась активная борьба с коррупцией, когда против тех бывших должностных лиц и их родственников, которые подозреваются в коррупции, были возбуждены уголовные дела. Многие из них уже вернули государству определенную часть тех денег, которые были ими «заработаны» коррупционными методами¹. Эти неналоговые доходы государственного бюджета расширяют текущие возможности правительства обслуживать взятые им обязательства перед населением, хотя необходимо учесть и то, что такие поступления в бюджет носят разовый характер и в будущем делать на них ставку никак нельзя.

Необходимо отметить, что основные положительные макроэкономические тенденции сохранились и в начале 2004 г. Так, темп роста ВВП за первый квартал 2004 г. по сравнению с аналогичным периодом 2003 г. составил 9,5 процентов, при уровне инфляции – 1 процент. Лари по отношению к доллару США ревальвировался на 11,6 процентов, т.е. спрос на лари увеличился, что имеет следующее объяснение: во-первых, для отмеченного возвращения государству ворованных денег, которые в основном хранились в долларах США, необходимо было их конвертировать в лари; во-вторых, из-за принятия парламентом Грузии государственного бюджета на 2004 г. только в начале мая 2004 г. (это прежде всего было обусловлено началом работы нового парламента лишь в конце апреля 2004 г.) Министерство финансов, согласно грузинскому законодательству, в течение первых четырех месяцев 2004 г. могло расходовать только одну двенадцатую часть провального государственного бюджета 2003 г., что значительно отставало от аккумулированных в нем доходов; в-третьих, инвесторы с целью расширения фронта строительства нефтепровода Баку-Тбилиси-Джейхан в феврале решили продать относительно значительную сумму долларов США, хотя спрос на них в то время значительно отставал от такого предложения.

По инициативе президента Грузии в феврале 2004 г. парламент путем введения института кабинета министров изменил конституционную модель страны, что обусловило переходный период в работе правительства Грузии (оно было занято чисто организационными вопросами). Тем не менее, усилиями Министерства финансов были сделаны первые шаги в направлении установления финансового порядка в стране; в частности,

¹ Папава В. Об экономике коррупции в посткоммунистических странах. Общество и экономика, 2001, № 9; Папава В. Об особенностях экономики коррупции в условиях посткоммунистических реформ (на примере Грузии). Реформа, 2002, № 2.

были устранены практически все вышеуказанные махинации фиктивного исполнения доходной части бюджета.

Необходимо отметить, что сразу после «Революции роз» создалось ложное впечатление, что взаимоотношения между правительством Грузии и руководством Аджарской автономной республики в принципе могут налаживаться и что вышеуказанной «бюджетной войне» придет конец. К сожалению, дальнейшее развитие событий показало обманчивость этих первых впечатлений. Но после революции 6 мая 2004 г. в Аджарской автономной республике появились принципиально новые возможности налаживания нормального бюджетного процесса в отношениях с этим регионом Грузии, вследствие чего налоговые доходы государственного бюджета могут существенно увеличиться.

При формировании проекта государственного бюджета на 2004 г. новым правительством за основу расчетов были взяты 6-типроцентный прогнозный темп прироста ВВП, а уровень инфляции – в размере 5 процентов. Необходимо отметить, что данный темп прироста ВВП ниже, чем это намечалось в оптимистическом сценарии Программы экономического развития и преодоления бедности Грузии, согласно которому этот показатель должен быть на уровне 8 процентов. Этот факт заслуживает особого внимания и потому, что, как было отмечено выше, темп прироста ВВП за первый квартал 2004 г. по сравнению с аналогичным периодом 2003 г. составил 9,5 процентов, из чего следует, что прогнозы правительства в области экономического роста на 2004 г., к сожалению, не столь оптимистичны, как это можно было бы ожидать.

Нереалистичным является и обменный курс лари, заложенный в государственном бюджете 2004 г. В частности, в нем учтен среднегодовой курс, когда 1 доллар США был равен 2,15 лари, хотя с февраля 2004 г. 1 доллар США колеблется в рамках 1,90–1,95 лари. Следовательно, соответствующие параметры государственного бюджета по налоговым доходам от таможенного департамента заведомо запланированы некачественно.

На этом фоне сверхоптимистическим представляется прогноз правительства по увеличению собираемых на территории Грузии налогов всех видов в 2004 г. по сравнению с 2003 г. на 26%. Скептическое отношение к такому прогнозу усиливает и тот факт, что за первый квартал 2004 г. удалось собрать не более 21 процента налоговых доходов от предполагаемого годового объема налоговых поступлений, хотя по бюджетному законодательству Грузии этот показатель должен быть не меньше 23 процентов.

Для вывода страны из бюджетного кризиса особое значение имело бы принятие качественно нового налогового кодекса, который учел бы общепризнанные принципы облегчения налогового бремени и упрощения

системы налогообложения¹, о чем сразу же после революции свои советы давали и многие иностранные эксперты². Примечательно, что такой подход еще до революции был инициирован президентом Михаилом Саакашвили, на что он позже получил принципиальное согласие от МВФ. Исходя из этого была сформирована специальная правительственная комиссия по разработке проекта нового налогового законодательства. В лучшем случае, его принятие парламентом Грузии будет возможно к осени 2004 г., из чего следует, что новый налоговый кодекс сможет «заработать» лишь с начала 2005 г. Следовательно, основной «источник» бюджетного кризиса не будет упразднен в 2004 г., и в таком случае излишний *«бюджетный оптимизм»* правительству сможет оказать лишь «медвежью услугу». Вместе с тем вовлечение Аджарской автономной республики в единое «бюджетное пространство» Грузии предоставляет правительству реальные возможности успешного выполнения некачественно запланированного государственного бюджета.

В июне 2004 г. МВФ возобновил программу сотрудничества с Грузией, что открыло ей двери Парижского клуба для начала переговоров по реструктуризации внешних долгов.

Особенно важно то, что донорами было принято решение о предоставлении Грузии в течение трех последующих лет льготных кредитов и грантов на сумму 1 млрд долларов США (возвращение кредитов предусмотрено только через 15 лет). В дополнение к этому в рамках «Программы вызовов тысячелетия» («Millennium Challenge Account») со стороны США Грузии будет предоставлена финансовая помощь в рамках 400 млн долларов США. Одной из первоочередных задач правительства является обновление Программы экономического развития и преодоления бедности Грузии, что позволит ей в более полном масштабе получить международную финансовую помощь с целью углубления реформирования грузинской экономики.

В заключение отметим, что **«Революция роз» создала для Грузии качественно новые возможности ускоренного экономического (и не только) развития**, и будет непростительной ошибкой, если этот исторический шанс не будет должным образом реализован.

¹ Chappell P. The Assault on Fiscal Privilege. A Simpler System with Lower Tax Rates. In: P. Chappell, J. Kay, B. Robinson. Which Road to Fiscal Neutrality, London, IEA, 1990.

² Phillips D.L. Stability, Security, and Sovereignty in the Republic of Georgia. New York, The Council on Foreign Relations, 2004.