

УДК 336.221.22:336.77 (575.2) (04)

## **ВЗАИМОСВЯЗЬ НАЛОГОВО-БЮДЖЕТНОЙ И ДЕНЕЖНО-КРЕДИТНОЙ ПОЛИТИКИ В УСЛОВИЯХ ПЕРЕХОДНОГО ПЕРИОДА**

**А.М. Иманалиев** – ст. преподаватель

Последние достижения в области экономической науки привели к трансформации механизмов достижения экономического роста путем использования инструментов денежно-кредитной политики в качестве главного механизма, обеспечивающего макроэкономическую стабильность. В этих условиях налогово-бюджетная политика, осуществляемая правительством, должна обеспечить систему стимулов к росту экономической активности. Для переходных и развивающихся экономик обеспечение взаимосвязи двух политик служит основой для обеспечения социально-экономического роста государства.

*Ключевые слова:* денежно-кредитная политика; налогово-бюджетная политика; инфляция; налоговая база; либерализация экономики.

Экономическая политика любого государства направлена на решение важнейших для общества задач – обеспечение максимальной занятости, стабильности цен, устойчивого экономического роста, равенства во внешнеэкономических отношениях, создание реальной конкурентной среды, достижение которых зависит от выработки и реализации государственными структурами взаимоувязанных составляющих экономической политики – налогово-бюджетной, денежно-кредитной, инвестиционной, внешнеэкономической. Рассмотрим взаимосвязь налогово-бюджетной и денежно-кредитной политик, которые лежат в основе создания условий для решения вышеуказанных задач.

Налогово-бюджетная политика, направленная на рост экономической активности, впервые была использована в период мирового кризиса 30-х годов прошлого столетия, когда правительство США, следуя рекомендациям английского экономиста Джона Мейнарда Кейнса, утверждавшего в своем труде “Общая теория занятости, прибыли и денег” (1936), что государство способно остановить спад путем увеличения собственных расходов или снижения налогов, пошла на увеличение дефицита бюджета и способствовала увеличению спроса. Такая политика оправдывала себя и в период Второй мировой войны, когда финансирование поставок вооружений осуществлялось за счет правительственных заимство-

ваний. Но последующее использование данного инструмента приводило к росту инфляции, поэтому правительства вынуждены были либо сокращать расходы, либо увеличивать налоги. Подобная антиинфляционная политика была непопулярной и не приносила политических дивидендов, поскольку это привело бы к оттоку доходов из экономики, резкому повышению уровня безработицы. Кроме того, высокий дефицит бюджета оказывал негативное воздействие на процентную ставку и не способствовал экономической активности.

В конце 80-х годов мировое экономическое сообщество пришло к выводу о необходимости сокращения дефицита бюджета в борьбе за стабилизацию цен и снижение рыночной процентной ставки. Такой подход способствовал росту капитализации компаний и снижению стоимости оборотного капитала. Окончательный пересмотр приоритетов, несмотря на огромную важность бюджета и переход от использования налогово-бюджетной политики к денежно-кредитной для достижения масштабных экономических целей, произошел в конце прошлого столетия.

Достижение макроэкономической стабильности и решение важнейших экономических задач с помощью инструментов денежно-кредитного регулирования достигается, в основном, контролем денежного предложения со стороны Центрального банка (ЦБ). Вследствие этого Центральный банк может контролировать

монетарными методами стабильность цен и стоимость национальной валюты.

Вышеназванная трансформация инструментов экономической политики характерна для стран со сложившейся оптимальной институциональной и экономической структурой и развитым финансовым рынком. Для стран, находящихся на начальной стадии формирования собственных финансовых рынков, оптимизации экономической структуры, становления адекватной правовой базы, ментальной адаптации к рыночным условиям, следование за развитыми странами в формировании экономической политики и использовании соответствующих инструментов сопряжено со многими проблемами, и требуется создание необходимых условий для полного их разрешения.

Для постсоветских стран, особенно малых, он характерен разрушением функционировавшей в советский период экономической структуры, поскольку основная часть промышленных предприятий являлась структурообразующими, а во многих малых городах и поселках - градообразующими в силу их деятельности по принципу межотраслевой и территориальной кооперации. С приобретением государственной независимости основные поставщики сырья и материалов, потребители готовой продукции остались за пределами государства, и старые принципы кооперации перестали действовать. Открытие экономических границ привело к жесткой конкуренции внешних товаропроизводителей на внутренних рынках, что привело к деградации внутреннего производства с их устаревшими технологиями.

Для осуществления полноценных реформ постсоветским государствам необходимо было решить ряд важнейших условий, связанных с либерализацией цен и торговли, приватизацией государственного сектора экономики. Эти процессы должны были сопровождаться созданием институциональной базы, связанной с изменением законодательства, отвечающим условиям рыночной экономики, возникновением плюрализма собственности, реформы финансового и банковского сектора, изменения форм бухгалтерского учета и финансовой отчетности, внедрения системы корпоративного управления. Все это происходило на фоне разрушения исторически сложившейся экономической базы, институциональных условий, совершенно не пригодных для вновь складывающейся ситуации.

Скорость проведения вышеуказанных реформ по республикам была разной. Одни проводили ее в режиме “шоковой терапии”, другие

растягивали этот процесс на более длительный период. Поэтому по темпам осуществляемых реформ страны бывшего СССР можно разделить на три группы: республики Прибалтики, которым в короткие сроки удалось осуществить либерализацию цен и приватизацию и достичь макроэкономической стабилизации, республики, осуществившие большую часть реформ, но еще не достигшие стабильного состояния, и республики, находящиеся на начальной стадии их осуществления, в число которых входят Беларусь, Узбекистан и Туркмения.

В основном схема приватизационного процесса во всех республиках была аналогичной, когда совокупная стоимость подлежащих приватизации активов, с учетом амортизации, распределялась между гражданами государства с учетом их трудового вклада в общественное производство, измеряемое трудовым стажем и получаемой заработной платой. Распределение осуществлялось через специальные платежные средства в виде ваучеров или купонов, которые могли обращаться на вторичном рынке и являлись, наряду с деньгами, средством оплаты за приватизируемые объекты или их акции. Множество нарушений в процессе приватизации, таких, как “залогово-кредитные” аукционы в России, “красно-директорская” в Кыргызстане, привели к имущественному неравенству, порождению неэффективных собственников.

Либерализация цен происходила в условиях единого валютного пространства, включающего страны бывшего СССР, когда фактически суверенные государства лишились возможности контроля денежной массы в обращении, когда возникли взаимные финансовые требования государств друг к другу, усугубились процессы взаимных неплатежей на внутренних рынках. Проблемы начали решаться за счет необеспеченной эмиссии – прямого финансирования дефицита бюджета центральными банками, что привело к перенасыщению рынков рублевой массой. Рост цен быстро перешел в гиперинфляцию, и его средний уровень в 1992–1994 гг. по странам СНГ приблизился к 3000,0%. В Кыргызстане этот показатель в 1992 г. превысил 1400,0%. Такая ситуация могла привести к разрушению финансовой системы, когда реальная процентная ставка становится отрицательной, когда доходы перетекают от кредиторов к заемщикам, когда деньги теряют свои функции как меры стоимости, средства накопления и средства платежа, экономические субъекты предпочитают бартерные сделки, переходят на расчеты в твердой валюте.

Таблица 1

Индекс потребительских цен в странах СНГ

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Азербайджан	512	120	104	99	91	102	102	103	102	107	110	108
Армения	276	119	114	109	101	99	103	101	105	107	101	103
Беларусь	809	153	164	173	394	269	161	143	128	118	110	107
Грузия	263	139	107	104	119	104	105	106	105	106	108	109
Казахстан	276	139	117	107	108	113	108	106	106	107	108	109
Кыргызстан	143	132	123	110	136	119	107	102	103	104	104	106
Молдова	130	124	112	108	139	131	110	105	112	112	112	113
Россия	2312	122	111	184	137	120	122	116	114	111	113	110
Таджикистан	543	370	172	143	126	124	137	110	117	107	108	112
Узбекистан	416	...	...	...	...	...	127	122	104	104	108	...
Украина	477	180	116	111	123	128	112	101	105	109	114	109

Источник: www.cisstat.com

Кыргызстан стал первой страной, вышедшей из этого замкнутого круга, введя в обращение собственную национальную валюту. Возможность контроля денежного предложения позволила сбить высокие темпы инфляции и добиться в течение двух лет положительной процентной ставки. Вслед за Кыргызстаном национальные валюты стали вводить и другие государства, что позволило им проводить собственную денежно-кредитную политику.

Введение собственных валют позволило добиться контроля над темпами роста цен? и в настоящее время почти все государства добились темпов, не превышающих однозначного числа (табл. 1).

Развал бывшего единого государства привел к резкому падению экономического потенциала вновь созданных государств. Так, многие государства до настоящего времени не вышли на уровень производства ВВП 1989 г. (табл. 2).

В условиях остановки производства, резкого увеличения безработицы бывшие государственные предприятия, в процессе приватизации приобретшие новых хозяев (в основном, бывших руководителей этих предприятий, так называемых “красных директоров”), стали просить у правительства финансовой помощи для осуществления производственной деятельности. Многие из них, являясь частными предприятиями, получили кредиты от иностранных финансовых структур под гарантию правительства, но, являясь неэффективными собственниками, не обладая навыками конкурентной борьбы, вынуждены были остановить производство. Данное обстоятельство отразилось на увеличении внешнего долга

страны, возврат которого и выплаты по ним процентов бременем легли на расходную часть бюджета страны. В настоящее время в Кыргызстане почти отсутствует машиностроение, многие предприятия перерабатывающей промышленности не выдерживают конкуренции, поэтому большая часть сельскохозяйственной продукции попадает на рынок в переработанном виде и вывозится за пределы государства.

Кыргызстан, наряду с Грузией и Арменией, вошел в число государств, которые ускоренно провели процесс либерализации экономики, как внутренней, так и внешней. Они первыми ввели полную конвертируемость валют как по текущим, так и по капитальным счетам, с самого начала придерживались плавающего курса национальной валюты. Ускоренная либерализация экономики позволила им в более короткие сроки выйти на положительные темпы роста ВВП. В Кыргызстане этот процесс начался в 1996 г. Ускоренное развитие малого и среднего бизнеса привело к структурным изменениям в экономике и в настоящее время услуги заняли ведущее место в ВВП. Так, по итогам 2006 г. услуги составили – 41,2%, сельское хозяйство – 28,9%, промышленность – 14,9%. Такая ситуация, когда закрытие множества промышленных предприятий или их неполная загруженность привели к сокращению рабочих мест, отразилась на резком повышении уровня безработицы. Реформы в сельском хозяйстве, отказ от коллективных форм хозяйствования, создание мелких фермерских хозяйств, не способствующих использованию современных аграрных технологий, слишком медленное развитие инфраструктуры по обеспе-

Реальный ВВП в странах Балтии и СНГ (1989 г. = 100)\*

	Эстония	Латвия	Литва	Беларусь	Молдова	Россия	Украина	Армения	Азербайджан	Грузия	Казахстан	Кыргызстан	Таджикистан	Туркмения	Узбекистан
1990	93,5	102,9	95,0	97,0	97,6	100,0	96,0	92,6	88,3	87,6	99,6	103,0	98,4	102,0	101,6
1991	80,8	92,2	89,6	95,8	80,5	94,5	85,8	81,8	87,7	69,6	88,6	97,8	91,4	97,2	101,1
1992	69,3	60,0	70,5	86,6	57,1	76,9	77,5	47,6	67,9	38,4	83,9	79,3	64,9	92,1	89,9
1993	63,2	51,1	59,1	80,1	56,4	66,9	66,5	<b>43,4**</b>	52,2	28,6	76,1	66,6	57,8	82,8	87,8
1994	<b>62,0</b>	52,2	<b>53,3</b>	70,0	38,8	57,9	51,3	45,7	41,9	<b>25,4</b>	66,5	53,2	46,8	68,5	84,1
1995	64,6	<b>51,8</b>	55,1	<b>62,7</b>	<b>38,3</b>	55,5	45,0	48,9	<b>37,0</b>	26,0	<b>61,1</b>	<b>50,3</b>	41,0	63,6	<b>83,4</b>
1996	67,1	53,7	57,6	64,4	36,0	53,6	40,5	51,8	37,4	28,7	61,4	53,9	<b>39,2</b>	59,3	84,7
1997	73,7	58,2	61,8	71,8	36,6	54,1	39,3	53,5	39,6	31,8	62,4	59,2	39,9	<b>52,6</b>	86,8
1998	77,1	61,0	65,0	77,8	34,2	<b>51,5</b>	<b>38,5</b>	57,4	43,6	32,7	61,3	60,5	42,0	55,3	90,6
1999	76,6	62,7	62,5	80,5	33,0	54,2	38,5	59,3	46,8	33,7	62,9	62,7	43,5	64,1	94,3
2000	82,1	67,0	64,8	85,1	33,7	58,7	40,7	62,9	52,0	34,4	69,1	65,9	47,1	75,4	98,1
2001	86,2	72,1	68,7	88,6	35,8	61,6	44,4	68,9	57,1	35,9	78,2	69,4	52,0	84,4	102,5
2002	91,1	76,1	72,8	92,8	38,4	64,3	46,5	77,8	63,2	37,9	85,6	69,1	56,7	88,7	106,8
2003	-	-	-	99,3	40,9	69,2	51,0	88,7	70,3	42,1	93,6	73,9	62,9	-	111,5
2004	-	-	--	110,6	44,0	74,2	57,1	98,0	77,4	44,6	102,5	79,1	69,4	-	120,1
2005	-	-	-	121,0	47,3	78,9	58,6	111,6	97,9	48,9	112,5	78,9	74,1	-	128,5
2006	-	-	-	133,0	49,2	84,2	62,8	126,5	131,7	53,7	124,2	81,1	79,3	-	137,9

\* Источник: TransMONEE 2003, www.cisstat.com

\*\* Темным выделены годы самого глубокого кумулятивного падения ВВП.

чению сельского хозяйства техникой, семенами, удобрениями, недостаточное ее финансирование, породили безработицу на селе. В настоящее время по экспертным оценкам ее общий уровень по стране составляет 23–25%. Рост безработицы вызвал миграционные процессы. Внутренняя миграция, связанная с переселением в крупные города, создала множество проблем, связанных с необходимостью увеличения государственных расходов по выделению дополнительных земель для частной застройки и расширению сети инженерно-технических коммуникаций: дополнительных линий электропередач, силовых подстанций, газификации новых районов, водоснабжения и канализации, предоставления коммунальных услуг. Внушительную долю составила внешняя миграция, которая приблизилась к 1/5 части населения страны.

В такой ситуации оказались почти все государства бывшего СССР, кто проводил последовательную либерализацию экономики. Но изменение мировой конъюнктуры, рост цен на

углеводородное сырье, металлы, другие первичные ресурсы и товары низкой степени переработки, создали благоприятные условия для ускоренного развития отдельных стран. В число этих государств вошли Россия, Казахстан, Азербайджан, Туркменистан, обладающие запасами углеводородного сырья, Украина, с развитым металлургическим производством, Узбекистан, добывающий золото и предлагающий на мировые рынки хлопок, Таджикистан, предлагающий алюминий. Данное обстоятельство разделило постсоветские государства по их экономическим возможностям и разработке экономических стратегий, когда одни государства вынуждены бороться с чрезмерным укреплением национальной валюты, другие – вынуждены ее поддерживать с целью макроэкономической стабилизации. Высокие доходы одних государств позволили избавиться или снизить внешнюю задолженность, другие государства вынуждены значительную часть бюджета направлять на ее погашение.

Накопление первоначального капитала в условиях переходного периода происходило и происходит в рамках несовершенного правового поля, что способствует присутствию на рынке значительного теневого сектора и не позволяет проводить полноценную налогово-бюджетную и денежно-кредитную политику.

Кыргызстан, проповедующий либеральный экономический режим, создал благоприятные условия для осуществления внешнеторговой деятельности, в то же время условия для привлечения прямых иностранных инвестиций требуют дальнейшего улучшения, в первую очередь обеспечения транспарентности проводимых тендеров в горнодобывающей промышленности, как наиболее привлекательной для иностранных инвесторов. В настоящее время самой транспарентной сферой является банковский сектор, где можно контролировать финансовые потоки благодаря публикуемой ежеквартальной отчетности коммерческих банков. Так, капитализация банков за последние три года шла нарастающими темпами. По годам прирост капитала банков составил: 2004 г. – 24,6%, 2005 г. – 34,6, 2006 г. – 47,8%. Основными инвесторами выступали казахстанские банки, поскольку условия инвестирования для них были благоприятными.

Для создания благоприятных условий экономического роста необходима активизация финансового рынка. Но в Кыргызстане он представлен только банковским сектором и страховым рынком, находящимся в зачаточном состоянии. Денежный рынок тоже является неразвитым, на нем оперируют только несколько инструментов – кредиты, депозиты и государственные казначейские векселя. Отсутствует вторичный рынок. Отсутствие других сегментов финансового рынка (рынка капиталов, рынка корпоративных долговых бумаг, соответствующих инвестиционных институтов – частных пенсионных фондов, развитого страхового рынка, инвестиционных компаний) не позволяет аккумулировать внутренние долгосрочные финансовые ресурсы.

Все перечисленные выше обстоятельства стали базой для проведения макроэкономической политики, направленной на обеспечение стабильности и экономического роста. Проведение эффективной налогово-бюджетной политики, которая стимулировала бы высокий платежеспособный спрос и активизировала экономику, тормозится высоким уровнем внешней задолженности в расходной части государственного бюджета. Решение данной проблемы за счет увеличения дефицита бюджета может привести

к росту процентных ставок, инфляции и снижению экономической активности. Поэтому при определении дефицита бюджета необходимо определить соотношение внешней и внутренней задолженности, поскольку рост внутренней задолженности оказывает отрицательное влияние на рыночную процентную ставку. Сокращение дефицита бюджета и рост его доходов необходимо осуществлять за счет расширения налогооблагаемой базы, лучшего администрирования налогов. Но наличие большого теневого сектора, высокой коррумпированности фискальных и правоохранительных органов не позволяет решить данную проблему. Для ее решения необходима политическая воля властных структур.

В настоящее время большую роль в регулировании экономических процессов и создании стимулов играет денежно-кредитная политика. Но ее полноценная реализация в нашей стране невозможна в силу вышеназванных обстоятельств – высокого уровня теневой экономики, высокой коррумпированности, неразвитости финансового сектора.

Денежно-кредитная политика, осуществляемая Центральным банком, проводится через структуры финансовых посредников, банковскую систему, институциональных инвесторов, и коммерческие банки являются ее основными агентами. Поэтому степень развития финансового рынка оказывает влияние на эффективность ее проведения. Так, важными показателями, характеризующими уровень развития банковской сферы, являются доля банковских активов в ВВП и коэффициент финансового проникновения или коэффициент монетизации, определяемый отношением агрегата широких денег к ВВП. Так, доля банковских активов в ВВП по итогам 2006 г. составляет 24,8%, коэффициент монетизации – 28,5%. В развитых странах коэффициент монетизации превышает 100,0%, а активы банков в несколько раз превышают ВВП. Такое возможно, если движение всех или основной части финансовых потоков в государстве является прозрачным, т.е. все экономические сделки совершаются через коммерческие банки, путем безналичных расчетов. У нас же сложилась обратная ситуация, когда большая часть сделок осуществляется в наличной форме. На это указывает соотношение наличных и безналичных денег в денежной базе. В настоящее время М0 – доля наличных денег, находящихся вне банковской системы, составляет 85,4%. Сложившееся соотношение тоже является следствием высокого уровня теневой экономики, не заинтересованной

в раскрытии своих финансовых потоков, высокого уровня коррупции во властных структурах, от которых зависит принятие соответствующих мер по изменению положения.

Невозможность проведения полноценной денежно-кредитной политики обусловлена тем, что ЦБ может оказывать влияние на денежное предложение через денежный мультипликатор только на ту часть денежной базы, которая находится в банковской системе. Поэтому в периоды высокой инфляции ЦБ может использовать только инструмент увеличения резервных требований. Но данный инструмент является довольно жестким и может привести к проблемам в банковской системе, что проявилось в период финансового кризиса 1998–1999 гг. и сопровождалось банкротством ряда коммерческих банков.

Попытки Центрального банка активизировать экономику путем увеличения денежного предложения приводят к негативным результатам. Так, одной из причин резкого роста цен на внутреннем рынке является избыточное предложение денег за последние годы. Динамика роста денежной базы за последние три года составила: 2004 г. – 22,9%, 2005 г. – 24,9, 2006 г. – 47,4%, что совершенно не соответствует темпам роста ВВП и, естественно, приводит к росту цен. Поэтому тенденции мирового рынка, хотя и являются некоторым толчком к росту цен, основная причина кроется в проводимой денежно-кредитной политике. Резкому росту денежной базы в последний год также способствовали популистские решения увеличения оплаты труда работников бюджетной сферы, увеличения пенсий и пособий при недостаточной доходной базе бюджета. Увеличение денежной базы привело к росту денег вне банков (M0), почти в той же пропорции. Так, если в 2006 г. денежная база выросла на 47,4%, то M0 – на 48,6%, и изъять эти деньги из оборота очень сложно, не нарушив стабильности банковской системы. Такая денежная масса, сконцентрированная в отдельных руках, при благоприятных условиях трансформируется из инвестиционного капитала в спекулятивный и становится детонатором инфляционного процесса.

Одним из инструментов денежно-кредитной политики является курсовая политика, позволяющая влиять на внешнеторговые отношения, инвестиционную активность. Проводимая Центральным банком политика валютного курса, хотя и провозглашается как плавающая, но направлена, в первую очередь, на решение проблем с внешним долгом. В условиях, когда правитель-

ство не способно обеспечить доходную часть бюджета, низкая стоимость иностранной валюты позволяет с меньшими доходами рассчитываться с внешней задолженностью. Вторая причина завышенного курса национальной валюты, когда на потребительском рынке торговля в основном осуществляется импортными товарами, снижение курса национальной валюты приведет к росту цен, что при низких доходах населения может вызвать массовые недовольства. Но завышенный курс национальной валюты не стимулирует экспорт, делает неконкурентоспособными товары внутренних товаропроизводителей, подавляет экономическую активность. Так, отрицательное сальдо торгового баланса за три последних года выросло следующими темпами: 2004 г. – 128,3%, 2005 г. – 244,6, 2006 г. – 236,0%, при этом темпы роста импорта намного опережали показатели экспорта. Если в 2004 г. темпы роста экспорта и импорта были приблизительно одинаковыми, т.е. экспорт – 124,2%, импорт – 125,0%, то в последующие годы картина резко изменилась: 2005 г. экспорт – 93,7%, т.е. снизился по отношению к предыдущему году, импорт – 122,2%, в 2006 г. экспорт – 118,1%, импорт – 162,7%. Таким образом, проводимая денежно-кредитная политика, опирающаяся, в основном, на регулирование курса национальной валюты, является неэффективной, ориентирующейся на решение краткосрочных задач, которая, может привести к экономическому коллапсу.

Таблица 3

Оценка ВВП, млн. долл.

Страна	ВВП
Россия	986940,0
Украина	106111,0
Казахстан	77237,0
Белоруссия	36945,0
Азербайджан	20122,0
Узбекистан	17178,0
Туркмения	10496,0
Грузия	7550,0
Армения	6406,0
Молдавия	3266,0
Таджикистан	2811,0
Кыргызстан	2695,0

Источник: www.for.kg

Сложным обстоятельством является принятие популистских политических решений, когда, например, государство отказалось от программы “НПИС”, позволяющей радикально

снизить нагрузку на бюджет и проводить более взвешенную курсовую политику. В данном случае программа позволяла реструктуризировать долги, что является обычным явлением во взаимоотношениях между кредитором и заемщиком, придание ей политической окраски только усугубило сложную ситуацию с внешней задолженностью.

Еще одним фактором, оказывающим влияние на рост цен на внутреннем рынке, является более высокий платежеспособный спрос соседних государств, в частности, Казахстана что способствует при почти прозрачных границах вымыванию товаров с внутреннего рынка. Высокий уровень коррупции в таможенных органах доказывается разницей в официальных стати-

стических данных во внешней торговле между Кыргызстаном и Китаем.

Вышеназванные обстоятельства привели к тому, что экономика Кыргызстана по итогам 2006 г., согласно данным Всемирного банка, занимала последнее место среди стран СНГ (табл. 3).

Проведение экономической политики в условиях переходного периода, достижение макроэкономической стабильности, проведение полноценной денежно-кредитной и налогово-бюджетной политики, таким образом, тесно связано с параллельными реформами в области демократизации общества, обеспечения транспарентности финансовых потоков, отказа от принятия популистских мер, направленных на достижение краткосрочных результатов.