



Аргентина: От «смешных денег» к фискальной ответственности

АЛЕХАНДРО АРЛИА

Прошлое десятилетие было отмечено в Аргентине периодическим дефицитом, приведшим к росту задолженности на всех уровнях управления. Постепенно страна погрузилась в глубокую экономическую депрессию, длившуюся почти четыре года с 1998 по 2001 годы.

Продолжавшийся спад экономической активности означал огромное сокращение поступления от налоговых сборов. В результате этого центральное правительство и правительства провинций прибегли к альтернативным источникам финансирования. Была выпущена целая серия полуофициальных денежных знаков. Они приняли форму кредитных билетов для местного обращения, их покупательная стоимость значительно варьировалась на разных подведомственных территориях. В результате в стране циркулировало 11 видов квазиденег, многие из которых быстро обесценивались (см. блок).

Это была радикальная стратегия. Однако правительство сочло это необходимым, чтобы придать ликвидность экономике, находящейся в глубокой депрессии, и разрешило обращение таких денежных знаков по меньшей мере для поддержания минимального уровня бюджетных расходов общественного сектора.

Пик ухудшения пришелся на конец 2001 г., когда разразился самый крупный кризис в истории Аргентины. Массовое ухудшение дел в экономике, политической и социальной сферах означало крушение всей системы управления и, как следствие, нарушение всех социальных контрактов. В этих условиях правительство страны и правительства провинций прекратили платежи.

Регулярное финансирование

2002 г. стал началом восстановления порядка и новых стартовых возможностей. В государственном секторе Аргентины начался массовый процесс наведения порядка в финансовой сфере, и в результате разных программ, осуществленных в 2002 и 2003 гг., страна вновь пришла к единому денежному обращению, рефинансированию муниципальных, провинциальных и государственных долговых обязательств и политике конвергенции, направленной на финансовое равновесие.

Александр Арлиа — президент Центра федеративных исследований (CEFED) в Буэнос-Айресе.



Город Буэнос-Айрес выпустил по примеру многих провинций свои собственные денежные знаки.

В 24 субъектах федерации приступили к осуществлению «программ регулярного финансирования». На основе этих программ правительство страны предоставляет финансовую поддержку 23 провинциям и городу Буэнос-Айрес, имеющего статус автономии, для сокращения их финансового дефицита и возвращения их платежеспособности в отношении центра. Субъекты федерации, в свою очередь, намечают для себя серию фискальных операций, призванных привести их к финансовой стабильности.

Что касается выплат со стороны центрального правительства, то прогресс в направлении стабильности не регулировался специальными программами или законами. Это не было даже обрмлено заключением нового соглашения с Международным валютным фондом.

В обоих случаях — правительство страны и власти 24 субъектов федерации — поиск равновесия явился результатом сильной политической убежденности в необходимости к возврату к финансовому оздоровлению и восстановлению федеральным правительством его роли единственной монетарной власти и главного органа, отвечающего за финансовую политику.

В результате спустя более чем десятилетний период дефицита правительство страны и властные органы 24 субъектов достигли в 2003 г. финансового баланса и в 2004 г. вышли на получение прибыли. Это подтвердило необходимость достижения гармоничных критериев и скоординированных действий на всех уровнях власти для достижения финансового оздоровления.

Гласность и прозрачность управления

Прогресс, достигнутый в результате этих преобразований, позволил принять в августе 2004 г. Закон о финансовой ответственности. Этот Закон институализирует фискальные правила, согласованные в рамках «программ регулярного финансирования».

Закон предписывает принятие гармоничных фискальных правил, обеспечивающих регулярное финансирование за счет ресурсов и благодаря прозрачности действий органов власти. Это обеспечивает контроль гражданского общества над действиями властей и гарантирует предсказуемость проведения фискальной политики.

К наиболее существенным моментам Закона относятся следующие положения:

Квазиденьги

(Октябрь 2002 г. — в миллионах песо. В списке представлена стоимость каждой единицы квазиденег в пересчете на аргентинские песо в октябре 2002 г.)

Субъекты федерации	Всего выпущено	Рыночная стоимость
Буэнос-Айрес	2 793	0,95
Кордова	876	0,84—0,88
Корриентес	250	0,40
Катамарка	40	1,00
Чако	100	6,68—0,74
Энтре-Риос	260	0,70
Формоса	100	0,66—0,76
Ла-Риоха	27	1,00
Мендоса	120	0,90
Тукуман	173	0,85—0,90
Всего	4,739	
Правительство страны	3,300	
Итого	8,039	

- **Применение единых бюджетных категорий.** Это позволяет консолидировать государственные расчеты между центром и провинциями и между последними и сравнивать финансовую информацию.
- **Ежегодное представление правительством страны проекта бюджета на следующий финансовый год,** чтобы власти провинций имели необходимую информацию для построения своих бюджетных проектов.
- **Регулярное и гармоничное предоставление фискальной информации.** Органы двух уровней власти должны публиковать свои бюджеты, данные о финансовых операциях, давать сведения о государственном долге и о состоянии дел в государственном секторе.
- **Правила обращения с доходом государства и его тратами на стадии составления и выполнения бюджетных обязательств.** Это ограничивает, в частности, увеличение основных расходов для номинального роста ВВП. Органы власти должны предварительно обозначить прибыль, когда на погашение долга расходуется более 15% от полученных доходов (нетто после трансфертов муниципалитетам).
- **Создание антикризисных фондов.** Представители всех уровней власти должны создавать такие фонды для обеспечения проведения их операций в критические моменты во избежание финансовой нестабильности.
- **Кредитоспособность.** Закон предусматривает меры координации для обеспечения поддержки основных операций. Он регулирует процедуру получения провинциями нового кредита и прописывает стратегию оздоровления для тех, кто имеет большие долги, устанавливая лимит ассигнования в размере 15% от полученных доходов на погашение долга (нетто после трансфертов муниципалитетам).
- **Создание «Федерального комитета по финансовой ответственности».** Комитет действует как орган для выполнения положений Закона о финансовой ответственности. В него входят министры экономики или финансов центрального правительства и правительств провинций и города Буэнос-Айреса, имеющего автономный статус.

Правительство страны призвало провинции и город Буэнос-Айрес к добровольному соблюдению этого Закона. В то же время провинции расширили сферу применения этого регулирующего Закона за счет соблюдения его — тоже на добровольной основе — входящими в них муниципалитетами.

В настоящее время 17 провинций из 24 твердо придерживаются этого Закона: Буэнос-Айрес, Катамарка, Корриентес, Чако, Чубут, Энтре-Риос, Формоса, Жужуй, Ла-Риоха, Мендоза, Мисьонес, Рио-Негро, Сан-Хуан, Санта-Крус, Санта-Фе, Сантьяго-дель-Эстеро и Тукуман.

Вопросы остаются

В то время как необходимость оздоровления государственных финансов на различных уровнях власти не подлежит обсуждению, в Законе есть несколько спорных аспектов.

Один из них касается прямой взаимозависимости между ростом ВВП и процедурой первоочередных расходов. Связь между потенциальным увеличением текущих первоочередных выплат и ростом ВВП имеет в своей логической основе необходимость избежать распыления фондов, которое может привести к финансовому кризису перед лицом увеличения несокращаемых расходов в один из неблагоприятных периодов экономического цикла. Однако приоритет, отданный финансовым делам, не может быть оторван как от социально-экономического положения страны, так и от принятых всеми основными правилами ведения дел в экономике.

Когда Закон был принят в августе 2004 г., некоторые сектора экономики были обеспокоены низким

количественным соотношением между ВВП и расходами в течение 2002 и 2003 гг. Было трудно опровергнуть, что замораживание выплат на этих уровнях не позволит финансировать растущие потребности на обслуживание нужд общества, связанных с социальными службами и наиболее отстающими секторами. Однако экономический рост в 2004 г. и, как следствие этого, увеличение финансовых ресурсов позволило общественному сектору увеличить свои затраты и достичь 38% от ВВП. Даже если эта доля невелика по сравнению с международными мерками (50%), она означает более высокую точку отсчета, чем в предыдущем году.

Вопрос об антикризисных фондах тоже противоречив. Даже если каждый согласен с необходимостью таких фондов, некоторые выступают против того, что в Законе нет единых критериев. Этот «пробел», допущенный составителями Закона, базировался на убеждении, что невозможно обязать ни одну администрацию провинций удерживать определенный процент от своих доходов на случай непредвиденных ситуаций, как и не возможно оказывать на них давление, как им расходовать средства.

Кризис 2001 г. оказал глубокое влияние на «финансовую культуру» органов управления всех уровней. Нынешняя реальность бюджетного профицита является доказательством изменения этой культуры. В этом свете мы можем быть уверены в том, что любая администрация хочет знать, сколько ей понадобится средств в ее антикризисном резерве.

Искусство возможного

Меры, направленные на урегулирование долгов провинций, дали удовлетворительный результат. Достижение 15% соотношения между расходами и чистой прибылью не всегда возможно. В 2005 г. по меньшей мере 8 субъектов не смогут достичь этой цели. В любом случае действующая схема предусматривает вероятность того, что центральное правительство и правительства провинций будут искать альтернативные механизмы для достижения этой цели.

В этом смысле 2005 г. можно рассматривать как очень хорошую возможность для достижения платежеспособности некоторыми субъектами, которые в силу различных обстоятельств не достигли того уровня финансового оздоровления, как это удалось остальным провинциям. Следует отметить, что при наличии благоприятных экономических условий и с решением структурных проблем органов власти в центре и в провинциях финансовый год в 2005 г. дает возможность уделить внимание растущим нуждам людей.

С помощью Федерального Комитета по фискальной ответственности в первые месяцы этого года были сделаны очень важные шаги. В январе 2005 г. все члены Комитета впервые собрались и решили встречаться ежемесячно для координации своей работы. В результате в ближайшее время государственные органы исполнительной власти одобряют указ Комитета по систематизации, который дает ему право, начиная с мая, на регулярную деятельность.

На сегодня было бы справедливо отметить, что в Законе о финансовой ответственности сформулирован перечень фискальных правил (контроль над общественными расходами, сохранение бюджетного равновесия, ограничение неплатежеспособности, валютная унификация) и что он направлен на раскрытие финансовых возможностей различных уровней власти. Основываясь на успешном опыте финансовой реорганизации в трехлетний период 2002—2004 гг, аргентинцы могут, оглядываясь на результаты прошлого года, продолжать движение вперед в сторону гласности в вопросах управления и финансовой стабильности.