

**ИНСТИТУТ ЭКОНОМИКИ
ПЕРЕХОДНОГО ПЕРИОДА**

Научные труды № 13Р

Е. Гайдар

**Наследие социалистической экономики:
макро- и микроэкономические последствия
мягких бюджетных ограничений**

Москва
1999

**ИНСТИТУТ ЭКОНОМИКИ
ПЕРЕХОДНОГО ПЕРИОДА**

Научные труды № 13Р

Е. Гайдар

**Наследие социалистической экономики:
макро- и микроэкономические последствия
мягких бюджетных ограничений**

Москва
1999

Институт экономики переходного периода
Основан в 1992 г.
Учредитель: Академия народного хозяйства при
Правительстве РФ

Директор: Е.Т. Гайдар

Выпускающий редактор: Н. Главацкая

Компьютерный дизайн: А. Астахов

ISBN 5-93255-007-4

Лицензия на издательскую деятельность № ЛР 021018 от 09
ноября 1995 г.

103918, Москва, Газетный пер., 5
Тел. (095) 229–6413, FAX (095) 203–8816
E-MAIL – root@iet.ru, **WEB Site** – <http://www.iet.ru>
Институт экономики переходного периода

© **Институт экономики переходного периода, 1999.**

Финансовый кризис в России, последовавшая за ним экономическая дестабилизация требуют серьезного переосмысления экономического развития после краха социализма. В поисках ответа на вопрос о причинах затянувшегося спада в целом ряде переходных экономик, широкое распространение получила концепция, связывающая этот спад с избыточным радикализмом проводившегося экономического курса, злоупотреблением монетаристскими рецептами, недооценкой роли государства. В этой связи попытаемся проанализировать взаимосвязь жесткости проводимой финансовой политики, быстроты финансовой и денежной стабилизации и адаптации предприятий к работе в рыночных условиях¹.

Почти все постсоциалистические страны столкнулись с проблемой финансового кризиса позднего социализма, необходимостью снятия накопленного при социализме денежного навеса и заметного скачка инфляции в начале рыночного перехода². В этой связи эти страны можно разделить на две группы. Первую из них составляют государства, которые сумели противопоставить финансовому кризису жесткую денежную политику и за короткие сроки сбить инфляцию до умеренных значений. Во второй группе стран денежная политика была мягкой, темпы роста номинального денежного предложения подвержены резким колебаниям, а период высокой инфляции — длительным. С известной долей условностей проводившуюся в первой группе стран экономическую политику можно назвать монетаристской, во второй — популистской³.

¹ Проблемы постсоциалистического перехода в странах, начавших экономические реформы на ранних стадиях индустриального развития, при доле занятых в сельском хозяйстве свыше 75% ВВП (Китай, Вьетнам, Лаос), в силу принципиальных отличий механизма функционирования индустриальной и индустриализирующейся экономики в данном исследовании не рассматриваются.

² ЧССР и Венгрию эти проблемы затронули в наименьшей степени, но и здесь либерализация цен сопровождалась заметным скачком темпов инфляции.

³ Учитывая существенные отличия переходных экономик от стабильно функционирующих рыночных экономик, применительно к которым и сложилась современная макроэкономическая теория с ее дискуссией между монетаристами и кейнсианцами, употребление термина “монетаристская” политика, в высшей степени, условно. Мы здесь и далее используем этот термин, исходя из того, что он, во-первых, укоренился в дискуссиях о переходных экономиках, а,

Выбор количественных критериев, отделяющих группы стран с монетаристской или популистской экономической политикой (сроки и масштабы дезинфляции), неизбежно включает субъективные моменты. Но, учитывая, что Польша получила устойчивую репутацию страны «шоковой терапии», проводившей монетаристскую политику, отнесем страны, осуществившие дезинфляцию в сроки и масштабы, сходные с Польшей или быстрее Польши (снижение среднемесячных темпов инфляции к началу третьего года после либерализации цен до уровня 3 и менее процентов в месяц) к тем, где проводилась монетаристская политика, а страны, в которых дезинфляция оказалась существенно более растянута — к тем, где проводилась популистская⁴. Проанализируем сначала ситуацию в странах осуществивших быструю дезинфляцию и ее взаимосвязь с изменением поведения предприятий, а затем попытаемся сравнить с ними макро- и микроэкономику стран, в которых денежная стабилизация оказалась отложенной.

I

Характерными чертами высокоиндустриальной социалистической экономики является то, что значительная часть сформированных в ее рамках производственных структур оказывается неэффективной и нежизнеспособной в рыночных условиях. К тому же экономическое развитие в СССР и странах СЭВ в 70-х—80-х годах находилось под влиянием масштабной нефтяной ренты, которая была обусловлена вводом в эксплуатацию высокоэффективных западносибирских нефтя-

во-вторых, в принципиальном вопросе о целесообразности поддержания стабильно низких темпов роста номинального денежного предложения для остановки высокой инфляции денежная политика в странах, осуществляющих быструю дезинфляцию, действительно следовала монетаристским рекомендациям. Характерная черта экономики популизма - игнорирование существования денежных ограничений в экономической политике. Экономическая политика стран с медленной дезинфляцией попадает под определение экономики популизма.

⁴ Разумеется, и в первой, и во второй группе стран, характеристики проводимой финансовой и денежной политики в процессе перехода претерпевали существенные изменения, но в данном случае нас интересует лишь общий результат взаимодействия этих факторов для реализованной политики.

ных месторождений и благоприятной конъюнктурой мирового рынка нефти. Резкое снижение мировых цен на нефть в середине 80-х годов усугубило кризис сложившихся при социализме производственных структур⁵.

В этой ситуации сокращение объема производства в пост-социалистических странах в течение первых трех-четырех лет после краха социализма носит общий характер и крайне слабо зависит от проводимой экономической политики⁶. (см. табл. 1 и 2).

Таблица 1.

Темпы роста (падения) ВВП в странах быстрой дезинфляции (к предыдущему году)

| Страны | 1990 | 1991 | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 |
|-----------------|-------|-------|-------|-------|------|------|------|------|
| Албания | -10,0 | -27,7 | -7,2 | 9,6 | 9,4 | 8,9 | 9,1 | -7,0 |
| Венгрия | -3,5 | -11,9 | -3,1 | -0,6 | 2,9 | 1,5 | 1,3 | 4,0 |
| Латвия | 2,9 | -10,4 | -34,9 | -14,9 | 0,6 | -0,8 | 3,3 | 6,0 |
| Польша | -11,6 | -7,0 | 2,6 | 3,8 | 5,2 | 7,0 | 6,1 | 6,9 |
| Чехия | -1,2 | -11,5 | -3,3 | 0,6 | 3,2 | 6,4 | 3,9 | 1,2 |
| Словакия | -2,5 | -14,6 | -6,5 | -3,7 | 4,9 | 6,9 | 6,6 | 5,7 |
| Словения | -4,7 | -8,9 | -5,5 | 2,8 | 5,3 | 4,1 | 3,1 | 3,7 |
| Эстония | -8,1 | -13,6 | -14,2 | -9,0 | -2,0 | 4,3 | 4,0 | 10,9 |

Источник: ЕБРР

Еще одна черта поздней социалистической экономики — существование денежного навеса, превышение объема денежной массы над предъявляемым экономическими агентами спросом на деньги, проявляющееся в форме товарного дефицита. Социалистическое хозяйство по своей природе — экономика подавленной инфляции. В условиях фиксированных цен государство имеет широкие возможности наращивания денежной массы. Избыточное денежное предложение, рождаемое финансированием дефицита бюджета или кредитованием предприятий государственного сектора, не имея возможности

⁵ См.: Е. Гайдар “Аномалии экономического роста” М. 1997 г.

⁶ См.: Y. Kornai, Highway and Byways. Cambridge (Mass). 1995, P. 162-163. Я. Корнаи первым обратил внимание на связь масштабов падения промышленного производства в постсоциалистических странах восточной Европы с предшествующим промышленным ростом 1975-1988 годов.

реализоваться в более высоком уровне цен, накапливается в вынужденных сбережениях, неудовлетворенном спросе на товары и услуги.

Таблица 2.

**Инфляция (на конец года) в странах быстрой дезинфляции
(к предыдущему году)**

| Страны | 1990 | 1991 | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 |
|----------|-------|-------|-------|------|------|------|------|------|
| Албания | — | 104,1 | 236,6 | 30,9 | 15,8 | 6,0 | 17,4 | 42,1 |
| Венгрия | 33,4 | 32,2 | 21,6 | 21,1 | 21,2 | 28,3 | 19,8 | 18,4 |
| Латвия | — | 262,0 | 959,0 | 35,0 | 26,0 | 23,1 | 13,1 | 7,0 |
| Польша | 249,0 | 60,4 | 44,3 | 37,6 | 29,4 | 21,6 | 18,5 | 13,2 |
| Чехия | 18,4 | 52,0 | 12,7 | 18,2 | 9,7 | 7,9 | 8,6 | 10,0 |
| Словакия | 18,4 | 58,3 | 9,1 | 25,1 | 11,7 | 7,2 | 5,4 | 6,4 |
| Словения | 105,0 | 247,1 | 92,9 | 22,8 | 19,5 | 9,0 | 9,0 | 8,8 |
| Эстония | — | 304,0 | 954,0 | 36,0 | 42,0 | 29,0 | 15,0 | 12,0 |

Источник: ЕБРР

Экономика подавленной инфляции может устойчиво функционировать, когда государство имеет возможность определять для предприятий объем и структуру производства, а также распределения продукции на основе доведения адресных заданий, срыв которых влечет за собой применение жестких санкций к руководству соответствующих хозяйственных звеньев. Крах иерархической экономики, тесно связанной с авторитарным политическим режимом, требует оперативного подключения рыночных механизмов координации. В свою очередь либерализация цен и хозяйственных связей радикально меняет условия проведения денежной политики. Теперь избыточное денежное предложение приводит не к усилению дефицита, а ускорению роста цен. Если при социализме у потребителя не было выбора: вынужденные сбережения или покупка товара по более высокой цене, то при либерализации цен такой выбор становится актуальным. Именно здесь выявляется реальный уровень спроса деньги. Важнейшими факторами, определяющими его, оказываются предшествующая денежная история, уровень доверия к национальной валюте и стабилизационным усилиям правительства.

Таким образом, два крупных макроэкономических процесса, с которыми сталкиваются постсоциалистические страны – это резкое падение производства и реальной денежной массы. Причем, эти процессы, как правило, носят значительно более масштабный характер, чем ожидали начинавшие реформы правительства. Отсюда повсеместное появление сразу после начала реформ в экономико-политических дискуссиях построений, связывающих падение производства с избыточным сжатием кредита и денежной массы, предложений увеличить темпы роста денежной массы для стабилизации производства⁷.

Там, где правительства оказывались устойчивыми к подобного рода предложениям, а денежная политика жесткой, порожденная ликвидацией денежного навеса инфляционная волна быстро сходит на нет, темпы инфляции падают, спрос на национальные деньги и реальная денежная масса начинают расти (см. табл. 3).

Таблица 3.

Отношение широких денег к ВВП в странах быстрой дезинфляции

| Страны | 1990 | 1991 | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 |
|----------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| Албания | 33 | 69,1 | 54,1 | 40,2 | 37,7 | 47,8 | 55,0 | 64,4 |
| Венгрия | — | 54,8 | 59,4 | 56,8 | 52,2 | 48,7 | 48,6 | 47,4 |
| Латвия | — | — | — | 32 | 34 | 22 | 22 | 26 |
| Польша | 32,2 | 31,6 | 35,8 | 35,9 | 36,7 | 36,5 | 37,5 | 39,6 |
| Чехия | — | — | 69,4 | 70,3 | 73,9 | 75,6 | 72,2 | 73,8 |
| Словакия | — | — | 64 | 67 | 68 | 69 | 72 | 69 |
| Словения | — | — | 28,1 | 32,8 | 38,3 | 42,2 | 43,8 | 47,7 |
| Эстония | — | — | 28 | 33 | 34 | 33 | 35 | 39 |

Источник: ЕБРР

В тех случаях, когда происходит ослабление денежной политики и правительство пытается поддержать производство, наращивая денежную массу, процесс дезинфляции оказывается более растянутым.

⁷ По-видимому, наиболее квалифицированное выражение этой точки зрения, широко распространенной в начале трансформационной рецессии см.: G.Calvo, F.Coricelli. Output Collapse in Eastern Europe: The Role of Credit - The Macroeconomic Situation in Eastern Europe - World Bank and IMF, 1992.

Реакцией экономики на начало радикальных экономических реформ, сопровождающееся жесткой денежной политикой, становятся серьезные структурные сдвиги. На фоне продолжающейся в течение трех-четырех лет переходной рецессии, идет снижение доли населения, занятого в промышленности, и доли промышленности в ВВП, растет занятость в сфере услуг и доля последней в объеме ВВП. Серьезные сдвиги происходят и в самой структуре промышленного производства.

Наиболее динамичной частью экономики, как правило, оказывается частный сектор, возникающий не столько на базе приватизированных существующих государственных предприятий, сколько рядом с ними.

Трудности адаптации к изменившимся условиям жизни и занятости приводят к ухудшению ряда социально-демографических показателей. Но, так как стабилизация нового экономического уклада происходит быстро и сопровождается уже со второго-третьего года ростом реальных доходов, это ухудшение носит краткосрочный характер и быстро сменяется стабилизацией.

Первым макроэкономическим индикатором, свидетельствующим о приближении подъема, становится рост экспорта на конвертируемую валюту, начинающийся, как правило, сразу после либерализации цен, за ним следует общий рост экспорта. Начиная со второго года реформ, как правило, стабилизируется и начинает расти уровень реальных доходов населения и реальная заработная плата. Динамика инвестиций запаздывает по сравнению с динамикой выпуска. Рост инвестиций в основной капитал начинается обычно лишь после начала общего экономического подъема⁸.

В странах, проводивших политику радикальных реформ, обеспечивших быструю дезинфляцию, переходная рецессия

⁸ В данном случае мы обращаем внимание лишь на общие характерные черты развития событий в ходе постсоциалистической рецессии и последующего подъема. На развитие событий в конкретных странах существенное влияние оказывают перипетии внешнеэкономической конъюнктуры и национальной экономической политики.

носит выражено шумпетерианский характер, идет процесс креативной деструкции. Ресурсы до этого связанные в неэффективных и нежизнеспособных производствах быстро перераспределяются в пользу предприятий и производств, способных конкурировать в жестких рыночных условиях. Общий рост объема производства начинается, когда рост выпуска в новом рыночном секторе и на сумевших адаптироваться к новым условиям предприятиях государственного сектора оказывается способным более чем компенсировать продолжающееся свертывание неэффективных производств, унаследованных от социализма.

Ключевая роль для успеха рыночных реформ структурных изменений, формирования широкого набора производств, способных эффективно конкурировать на рынке, заставляет обратить особое внимание на микроэкономические механизмы их обеспечивающие. Одна из важнейших причин экономической стагнации и нарастающего кризиса социализма, приведшая к его краху, — отсутствие в социалистической экономике набора институтов, обеспечивающих генерирование и внедрение эффективных инноваций, автоматическое перераспределение ресурсов в пользу хозяйственных звеньев, способных их эффективно использовать.

Формирование среды, обеспечивающей подобные стимулы, — стратегическая задача постсоциалистического перехода. В условиях развитой рыночной экономики важнейший механизм, позволяющий решать эти задачи, основывается на жестких бюджетных ограничениях предприятий. Предприятия, не способные эффективно использовать ресурсы, не внедряющие наиболее рациональные способы производства, оказываются неконкурентоспособными, начинают испытывать проблемы с ликвидностью, становятся убыточными, их менеджеры теряют работу, а хозяева — собственность. Именно жесткая связь эффективности и финансовой устойчивости с сохранением контроля над соответствующими ресурсными потоками — важнейший механизм, обеспечивающий рыночной экономике успех в соревновании с социализмом.

В социалистической экономике напротив бюджетные ограничения – мягкие. Сохранение позиции руководителя прямо зависит от его лояльности по отношению к вышестоящему начальству, выполнения значимых для руководства заданий по объектам и номенклатуре выпуска, но отнюдь не от эффективности использования ресурсов и финансовых результатов. Сами масштабы выделяемых в распоряжение предприятий финансовых и кредитных ресурсов формируются в процессе иерархических торгов и крайне слабо связаны с финансовыми результатами деятельности. Очевидные негативные последствия подобного положения вещей для стимулирования эффективности производства создали базу для формирования концепции рыночного социализма, в рамках которого, при сохранении фундаментальных характеристик социалистической системы (доминирующая роль государственной собственности, авторитарный политический контроль коммунистической партии), предприятия получают значительную самостоятельность в текущей экономической деятельности, формировании структуры производства и хозяйственных связей, а финансовые результаты становятся важнейшим критерием их деятельности⁹.

Опыт практического функционирования социалистической рыночной экономики показал, что в ее условиях бюджетные ограничения остаются мягкими. Даже формально провозглашенные самостоятельными предприятия остаются частью единой социально-политической структуры социалистического общества. Карьера их руководителей, сохранение ими своей должности в прямой или завуалированной форме в значительно большей степени определяется взаимоотношениями с вышестоящими уровнями иерархии, чем с результатами работы. Предприятие не является чужим для государства. Даже негативные результаты его работы отнюдь не повод, чтобы резко сократить выделяемые ему ресурсы и тем более закрыть его. Сформированный социалистической индустриализацией набор

⁹ Я. Корнаи ввел понятие жестких и мягких бюджетных ограничений в своей классической работе “Экономика дефицита” - см.: Kornai J. Economics of Shock Phase. Amsterdam. 1980.

производственных мощностей продолжает использоваться независимо от их эффективности.

Работающие в условиях рыночного социализма предприятия существенно лучше, чем традиционные социалистические, реагируют на изменения потребительского спроса, в большей степени способны конкурировать по качеству выпускаемой продукции на внешних и внутренних рынках. Но стимулы повышения эффективности производства на них остаются слабыми, а механизм автоматической поддержки инноваций — недейственным. Низкая финансовая ответственность предприятий рыночного социализма создает базу для распространения неплатежей: ситуации, при которых предприятия в массовых масштабах не выполняют финансовых обязательств перед друг другом, кредитных обязательств перед банками, и это не ведет ни к банкротству предприятия, ни к смене менеджмента¹⁰. Сочетание существенно выросшей самостоятельности предприятий и низкой финансовой ответственности создает благоприятную почву для распространения коррупции, присвоения средств предприятия структурами, связанными с их руководством.

Уже в период предшествующий полномасштабному краху социализма в большинстве социалистических стран условия функционирования предприятий близки к тем, которые характерны для модели рыночного социализма. Первая реакция такого предприятия на вызов, связанный с радикальным изменением условий хозяйствования (либерализация цен, внешней торговли, крах СЭВ и т.д.), — наращивание взаимных неплатежей. Они служат амортизатором, ослабляющим связь между изменившимися условиями внешней деятельности предприятий (свободные цены, конвертируемая валюта, конкуренция импортных товаров и т.д.) и медленной адаптацией к ним хозяйствующих субъектов. Предприятие, не способное произвести и продать на рынке конкурентоспособную продукцию, не имеющее поэтому достаточных финансовых ресурсов, оказы-

¹⁰ См., напр.: Gedeon. S. Monetary Disequilibrium and Bank Reform Proposals in Yugoslavia. *Soviet Studies*. 1987. № 2, PP. 281-91. Tyson. L. Liquidity Crises in Yugoslav Economy - *Soviet Studies* . 1974. № 2, PP. 284-295 и т.д.

вается в состоянии не только продолжать деятельность, но и сохранять доступ к потребляемым ресурсам, расплачиваясь за них накоплением задолженности.

Бывшие государственные предприятия — близки государству. Государство заинтересовано в сохранении социальной стабильности и соответственно занятости, в предотвращении резкого роста безработицы. Финансовые проблемы предприятия нередко действительно порождены факторами от него независимыми (неоплаченные долги за поставленную странам СЭВ продукцию, прекращение поставок комплектующих, получаемых по линии социалистической кооперации и т.д.). Сама управленческая элита, во многом унаследованная от социализма, объединена общим прошлым, выработанными нормами взаимопомощи, навыками работы в условиях мягких бюджетных ограничений¹¹.

То, что государственное предприятие не может быть закрыто из-за отсутствия средств на счете, для его директора столь же очевидно, как и для государственных чиновников, от которых зависит возможность применения жестких санкций. К тому же отсутствует сама правовая и организационная база, обеспечивающая в условиях стабильно функционирующего рынка жесткую финансовую ответственность. Нет укоренившегося опыта использования законодательства о банкротстве, законодательства, позволяющего обратить взыскание задолженности на имущество предприятия, обеспечивающей его применение организационной и кадровой инфраструктуры. Отношения между предприятиями и государством по поводу взаимных финансовых обязательств воспроизводят характерные для социализма традиции иерархического торга. Выясняется, что предприятие имеет возможность накапливать налого-

¹¹ Радикальную смену управленческой элиты после социализма удалось провести только в ГДР, но для этого оказались необходимы финансовые и организационные ресурсы ФРГ. О преемственности хозяйственных элит в постсоциалистических странах см. Wasilewski. J. The Forming of the New Elite: How Much Nomenclatura is Left? - Polish Sociological Review, 1995, № 2, PP. 113-124; Rowatas. A. The First Shall Be Last? - American Journal of Sociology. 1994. № 1. PP. 40-69.

вую недоимку без серьезных последствий для его функционирования и для сохраняя позиции управленческой команды. В этих условиях принципиальное значение приобретает набор факторов, имеющих значение в торге по вопросу о реальных налоговых обязательствах. Если неплатежи потребителей и отсутствие денег на счете — основание для снижения реальных налоговых требований (возможности дополнительного наращивания недоимки), то стимулы к росту неплатежей и демонстрации безденежья становятся массовыми.

Принципиально важны отнюдь не только последствия укоренения иерархических торгов и мягких бюджетных ограничений для финансового положения государства. В условиях мягких бюджетных ограничений не вступают в действие механизмы, обеспечивающие автоматическое перераспределение ресурсов в пользу хозяйственных звеньев, способных их эффективно использовать. Менеджеры и собственники неконкурентоспособных предприятий получают возможность сохранять контроль над соответствующими ресурсными потоками.

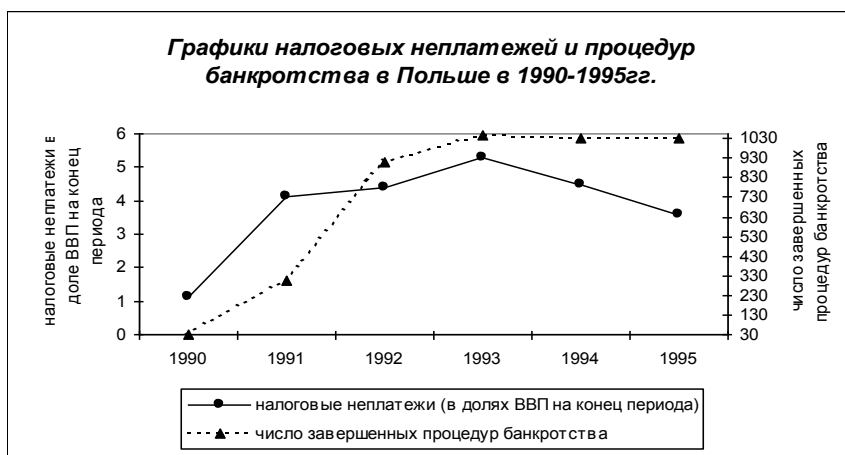
В рамках традиционного социализма мягкие бюджетные ограничения и слабая финансовая ответственность предприятий компенсируются жесткой ответственностью управленцев за исполнение критически важных для вышестоящих уровней иерархии плановых заданий. При рыночном социализме связь руководства предприятия с государством и правящей партией слабее, но они по-прежнему контролируют принципиальные кадровые назначения. После краха социализма при сохранении мягких бюджетных ограничений предприятия оказываются в уникальном положении: мягкая административная ответственность сочетается с мягкой финансовой. Предприятие не обязано выполнять задание по объему производства, может демонстрировать хроническую убыточность и неплатежеспособность без жестких санкций по отношению к его руководству. Эволюция бывших государственных предприятий в сторону укоренения мягких бюджетных ограничений является органичной, ее логика определяется сложившимися традициями отношений предприятия и государства,

управленческими навыками, состоянием правовой инфраструктуры.

Важнейший фактор, противодействующий такому развитию событий в странах, проводивших политику форсированной дезинфляции, — жесткость финансовых ограничений, действующих для самого государства. Стабилизационная денежная политика ограничивает масштабы допустимого бюджетного дефицита и его эмиссионного финансирования. Выход за эти границы означает признание поражения самой избранной стратегии перехода к рыночной экономике. Постсоциалистические правительства в подавляющем большинстве случаев сталкиваются с переходным фискальным кризисом, бюджетными проблемами, порожденными эрозией традиционных источников государственных доходов, и трудностью, соответствующего по масштабам снижения государственных обязательств, унаследованных от социализма¹². В этой ситуации отказ от жестких санкций по отношению к предприятиям-неплательщикам, позволяющий им накапливать налоговую недоимку, несовместим с сохранением адекватной доходной базы государственного бюджета. Реформаторскому правительству приходится выбирать между сохранением линии на жесткие бюджетные ограничения государства и, соответственно, ужесточением бюджетных ограничений предприятий, или наращиванием бюджетных диспропорций, предопределяющих крах стабилизационной политики. Именно под влиянием бюджетных потребностей государство проявляет жесткость к собственным предприятиям, навязывая им принципиально иные рыночные нормы поведения (см. рис. 1).

¹² См.: Домбровский М. Фискальный кризис в период трансформации. Варшава, 1996; Hemmins. R., Cheasry. A., Lahiri. A. The Revenue Decline - Policy Experiences and Issues in The Baltics. Russia and Other Countries of The Former Soviet Union. Wash. 1997; Е.Гайдар. Детские болезни постсоциализма. (К вопросу о природе бюджетных процессов этапа финансовой стабилизации) - Вопросы экономики, 1997, № 4, С.4-25.

Рис. 1.



Источник: ЕБРР

Ужесточение финансовых ограничений для государственных предприятий не только меняет приоритеты в их собственной хозяйственной деятельности, но, что не менее важно, приводит к активному перераспределению высвобождаемых ими ресурсов в быстро формирующийся новый частный сектор. Здесь, в отсутствие традиционных связей с управленческой иерархией, с самого начала укореняются традиции жестких бюджетных ограничений. Низкая финансовая ответственность бывших государственных предприятий, особенно крупных, имеющих сильную политическую поддержку, сконцентрированные на них налоговые неплатежи остаются серьезными экономико-политическими проблемами по истечении многих лет с начала рыночных реформ, но сами масштабы этого сектора быстро сокращаются, он перестает играть доминирующую роль в экономике.

Ужесточение финансовой ответственности предприятий имеет значение далеко выходящее за рамки проблем государственного бюджета. Предприятия вынуждены активнее реагировать на изменения рыночной конъюнктуры, ценовых пропорций. Неспособность руководства предприятий обеспечить эффективное производство конкурентоспособной продукции ведет к утрате контроля над ресурсным потоком. Происходит быстрое изменение состава хозяйственной элиты, выдвижение

кадров, умеющих организовывать производство в рыночных условиях. Идет процесс сближения форм и стандартов деятельности постсоциалистических предприятий с формами и стандартами характерными для развитых рыночных экономик. Именно предприятия, работающие в условиях жестких бюджетных ограничений, не имеющие налоговых недоимок, становятся главными локомотивами начинающегося экономического подъема¹³.

Своеобразной иллюстрацией связи бюджетных проблем и динамики реструктурирования предприятий является опыт Чехословакии.

Чехословакия унаследовала от социализма финансовую систему с минимальным объемом диспропорций. Государственный бюджет в 1988—1990 гг. сводился с дефицитом, не превышающим 1% валового внутреннего продукта, темпы роста денежных агрегатов были устойчиво низкими. В 1990 году, накануне либерализации цен, новое демократическое правительство свело бюджет с профицитом (0,7% валового внутреннего продукта). Снижение экстремально высоких в условиях социализма доходов и расходов государственного бюджета было сознательной линией чехословацкого правительства. Сохранение удовлетворительно работающей налоговой системы избавило чехословацкие власти от характерного для большинства постсоциалистических стран фискального кризиса. Кроме того, после разделения Чехословакии, Чехия, бывшая донором федерального бюджета, получила дополнительные финансо-

¹³ Характерный пример - история двух крупнейших польских судовой верфей - Штецинской и Гдальской. Штецинская судовой верфь уже в 1990 году начала реализацию масштабной программы реструктурирования, сокращения издержек и персонала. К настоящему времени это шестое в мире судостроительное предприятие, финансово эффективное, мощности которого полностью обеспечены экспортными заказами. Гданьская судовой верфь, выходцем с которой был президент Польши Л. Валенса, - типичный пример постсоциалистического предприятия с мощными политическими связями и мягкими бюджетными ограничениями. Предприятие отказалось от реализации программы реструктурирования, вело политику сохранения рабочих мест, накапливало долги бюджету. В 1996 году оно было объявлено банкротом. OECD. Economic Surveys, Poland. 1997. PP. 79-80.

вые ресурсы, связанные с прекращением их перераспределения на федеральном уровне.

Отличие Чехословакии от Польши и Венгрии состояло практически в полном отсутствии в дореформенный период частного сектора. Поставленные в новые условия чехословацкие государственные предприятия столкнулись с серьезными финансовыми проблемами. Благоприятное положение государственного бюджета позволяло властям сочетать жесткую бюджетную и денежную политику на макроуровне с терпимым отношением к финансовой необязательности и сохранением мягких бюджетных ограничений в секторе государственных предприятий. Принятый в 1991 году закон о банкротстве был де-факто заморожен. В 1991-1992 гг. случаев фактического банкротства и ликвидации крупных и средних предприятий не было. В результате чехословацкие предприятия ответили на вызов радикально изменившейся среды стандартным для предприятий рыночного социализма способом — экспансией взаимных неплатежей.

Лишь запуск в апреле 1993 года законодательства о банкротстве позволил остановить дальнейшее нарастание взаимной задолженности.

Реструктурирование предприятий, высвобождение связанных в них ресурсов и развитие нового частного сектора шло здесь существенно медленнее, чем в Польше. Яркое свидетельство этого — низкий уровень безработицы. Сочетание жесткой бюджетной и денежной политики на макроуровне и мягких бюджетных ограничений на уровне предприятий позволило Чехии продемонстрировать необычное для переходных экономик сочетание низкой инфляции (начиная с 1993 года менее 10% в год) и низкой безработицы (менее 3% занятых на протяжении всего периода).

Таблица 4.

**Безработица в Польше и Чехии в 1990-1995 гг.
(в % от численности рабочей силы)**

| | 1990 | 1991 | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 |
|--------|------|------|------|------|------|------|
| Польша | 11,8 | 13,6 | 16,4 | 16,0 | 14,9 | 13,6 |

| | | | | | | |
|-------|-----|-----|-----|-----|-----|-----|
| Чехия | 6,8 | 4,1 | 2,6 | 3,5 | 3,2 | 2,9 |
|-------|-----|-----|-----|-----|-----|-----|

Источник: ЕБРР

Однако платой за это оказалось долгосрочное сохранение неэффективных производственных структур, сдерживание структурных сдвигов, сохранение не адаптированного к рыночным условиям менеджмента. В результате начавшийся в 1994 году рост валового внутреннего продукта оказался медленным и неустойчивым и в 1997 году сменился новым падением.

В решении проблем повышения эффективности работы предприятий чешские экономические власти первыми сделали ставку на быструю массовую приватизацию с использованием ваучерных механизмов. Базовой гипотезой было представление о том, что контроль собственника заставит бывшие государственные предприятия радикально изменить организацию работы, повысить качество управления. Практика показала, что при отсутствии жестких финансовых ограничений поведение приватизированных постсоциалистических предприятий, сохраняющих тесные связи с государством и имеющих возможность накапливать недоимку, сходно с поведением государственных. Активная роль инсайдеров в приватизации, сохранение ключевой роли предшествующей управленческой элиты в управлении приватизированными предприятиями, характерные для подавляющего большинства постсоциалистических стран, не позволяют разорвать традиционные связи бывших социалистических предприятий с государством.

Таким образом, анализ опыта стран, проводивших в начале переходного периода жесткую антиинфляционную политику, показывает, что падение объема выпуска и доли денег в валовом внутреннем продукте — неизбежные черты начального периода постсоциалистического перехода. При проведении политики устойчиво низких темпов роста денежной массы и максимального ограничения денежного финансирования дефицита бюджета инфляционный скачек, порожденный ликвидацией денежного навеса, удается быстро остановить. Локомотивом экономического роста, как правило, выступает быстро формирующийся новый частный сектор. При этом для пере-

ходного процесса характерны быстрые и масштабные структурные сдвиги в производстве и занятости. В этих условиях, эволюция поведения предприятий носит следующий характер:

1. Для бывших государственных предприятий в начале переходного периода характерны мягкие бюджетные ограничения, воспроизводство стереотипов, свойственных для рыночного социализма. Проявлением этого становится тенденция к росту взаимных неплатежей. Если государство не противопоставляет этому последовательной линии по ужесточению финансовой ответственности, соответствующие стереотипы укореняются и сохраняются после приватизации.
2. Финансовые проблемы государства и необходимость ограничения бюджетного дефицита с целью сдерживания инфляции являются важнейшим фактором, заставляющим постсоциалистические власти обеспечивать ужесточение финансового режима работы предприятий.
3. Лишь укоренение жестких бюджетных ограничений приводит нормы поведения постсоциалистических предприятий в соответствие с принятыми в развитых рыночных экономиках и заложенными в основу современной микроэкономической теории. Для постсоциалистических предприятий с мягкими бюджетными ограничениями базовая гипотеза современной микроэкономики о стремлении предприятий к максимизации прибыли не соблюдается. Здесь формируется принципиально иная, отличная и от традиционной социалистической и от стандартной рыночной система стереотипов и норм поведения. Наибольшего развития эти процессы получают в странах с более медленным развертыванием постсоциалистических реформ, там, где период высокой инфляции оказался растянут. Поэтому подробнее рассмотрим их в следующем разделе.

II

Отличительной чертой стран, оказавшихся способными провести быструю дезинфляцию и создать основы восстановления экономического роста, было согласие национальной по-

литической элиты в вопросе о выборе стратегического курса развития страны. Меняющиеся правительства ориентировались на скорейшую интеграцию стран в структуры европейского общества, сближение с Европейским союзом. Это позволило наложить неявное вето на попытки масштабных экспериментов с экономикой популизма. Популистская политика, предложения решать хозяйственные проблемы за счет масштабной денежной эмиссии и наращивания бюджетных расходов регулярно звучали в ходе избирательных компаний, но оказывали крайне слабое воздействие на проводимую экономическую политику.

В подавляющем большинстве стран, сформировавшихся из республик бывшего СССР, а так же в Румынии и Болгарии такого согласия не было. Здесь вопрос о выборе курса был предметом острой политической борьбы, а проводимая финансовая и денежная политика подвергались резким колебаниям. В некоторых из этих стран правительства с самого начала ориентировались на попытки реализации «мягких», «щадящих», постепенных реформ (Румыния, Украина и др.). В других, начатые радикальные преобразования оказались политически необеспеченными, быстро сменялись попытками реализации мягкой денежной и бюджетной политики (Россия, Болгария). Результатом стали сохранение в течение длительного времени высоких темпов инфляции и отложенная финансовая стабилизация. Дальнейшее развитие показало, что продолжительный высокоинфляционный период приводит к формированию ряда микро- и макроэкономических феноменов, которые оказываются устойчивыми и существенно влияют на дальнейшее развитие национальных экономик, сдерживая экономический рост и воспроизводя финансовую нестабильность.

Как и в странах, проводивших жесткую стабилизационную политику, первыми видимыми результатами постсоциалистических реформ становятся падение объема производства и доли денег в валовом внутреннем продукте (см. табл. 5-7).

Таблица 5

Темпы роста (падения) ВВП в странах медленной дезинфляции в 1990-1997 гг. (к предыдущему году)

| Страны | 1990 | 1991 | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 |
|--------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Азербайджан | -11,7 | -0,7 | -22,6 | -23,1 | -19,7 | -11,8 | 1,3 | 5,8 |
| Армения | -7,4 | -17,1 | -52,6 | -14,8 | 5,4 | 6,9 | 5,8 | 3,1 |
| Беларусь | -3,0 | -1,2 | -9,6 | -7,6 | -12,6 | -10,4 | 2,8 | 10,0 |
| Грузия | -12,4 | -20,6 | -44,8 | -25,4 | -11,4 | 2,4 | 10,5 | 11,0 |
| Казахстан | -0,4 | -13,0 | -2,9 | -9,2 | -12,6 | -8,2 | 0,5 | 2,1 |
| Кыргызстан | 3,0 | -5,0 | -19,0 | -16,0 | -20,0 | -5,4 | 7,1 | 6,2 |
| Литва | -5,0 | -5,7 | -21,3 | -16,2 | -9,8 | 3,3 | 4,7 | 6,0 |
| Македония | -9,9 | -12,1 | -21,1 | -9,1 | -1,8 | -1,2 | 0,8 | 1,5 |
| Молдова | -2,4 | -17,5 | -29,1 | -1,2 | -31,2 | -3,0 | -8,0 | 1,3 |
| Россия | — | -5,0 | -14,5 | -8,7 | -12,7 | -4,1 | -3,5 | 0,4 |
| Румыния | -5,6 | -12,9 | -8,8 | 1,5 | 3,9 | 7,1 | 3,9 | -6,6 |
| Таджикистан | -1,6 | -7,1 | -29,0 | -11,0 | -18,9 | -12,5 | -4,4 | 2,2 |
| Туркменистан | 2,0 | -4,7 | -5,3 | -10,0 | -18,8 | -8,2 | -8,0 | -25,9 |
| Узбекистан | 1,6 | -0,5 | -11,1 | -2,3 | -4,2 | -0,9 | 1,6 | 2,4 |
| Украина | -3,4 | -11,6 | -13,7 | -14,2 | -23,0 | -12,2 | -10,0 | -3,2 |
| Хорватия | -6,9 | -21,1 | -11,7 | -8,0 | 5,9 | 6,8 | 6,0 | 6,5 |

Источник: ЕБРР

Однако в условиях слабой политической поддержки стабилизационной политики государственные предприятия отвечают на вызов изменившейся экономической среды значительно более быстрым наращиванием взаимных неплатежей по сравнению со странами, проводившими политику быстрой дезинфляции.

Таблица 6

Инфляция (на конец года) в странах медленной дезинфляции в 1990 – 1997 гг. (к предыдущему году)

| Страны | 1990 | 1991 | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 |
|-------------|-------|-------|--------|---------|--------|--------|------|-------|
| Азербайджан | — | 126,0 | 1395,0 | 1294,0 | 1788,0 | 84,5 | 6,5 | 0,4 |
| Армения | — | — | — | 10896,0 | 1885,0 | 31,9 | 5,8 | 21,8 |
| Беларусь | — | — | 1559,0 | 1996,0 | 1960,0 | 244,0 | 39,0 | 63,0 |
| Грузия | 5,0 | — | 1177,0 | 7488,0 | 6474,0 | 57,0 | 14,3 | 7,1 |
| Казахстан | 105,0 | 137,0 | 2984,0 | 2169,0 | 1160,0 | 60,4 | 28,6 | 11,3 |
| Кыргызстан | — | 170,0 | 1259,0 | 1363,0 | 95,7 | 31,9 | 35,0 | 14,7 |
| Литва | — | 345,0 | 1161,0 | 189,0 | 45,0 | 35,5 | 13,1 | 8,5 |
| Македония | 121,0 | 230,0 | 1925,0 | 230,0 | 55,0 | 9,0 | -0,6 | 2,7 |
| Молдова | — | 151,0 | 2198,0 | 837,0 | 116,0 | 23,8 | 15,1 | 11,2 |
| Россия | — | 161,0 | 2506,1 | 840,0 | 204,4 | 128,6 | 21,8 | 10,9 |
| Румыния | 37,7 | 222,8 | 199,2 | 295,5 | 61,7 | 27,8 | 56,9 | 151,4 |
| Таджикистан | — | 204,0 | 1364,0 | 7344,0 | 1,1 | 2133,0 | 40,5 | 163,6 |

| | | | | | | | | |
|--------------|-------|-------|--------|---------|--------|--------|-------|------|
| Туркменистан | — | 155,0 | 644,0 | 9750,0 | 1328,0 | 1262,0 | 446,0 | 22,0 |
| Узбекистан | — | 169,0 | 910,0 | 885,0 | 1281,0 | 117,0 | 64,0 | 50,0 |
| Украина | — | 161,0 | 2730,0 | 10155,0 | 401,0 | 182,0 | 40,0 | 10,0 |
| Хорватия | 136,0 | 250,0 | 938,0 | 1149,0 | -3,0 | 3,8 | 3,4 | 3,8 |

Источник: ЕБРР

Таблица 7

Отношение широких денег к ВВП в странах медленной дезинфляции

| Страны | 1990 | 1991 | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 |
|---------------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| Азербайджан | — | — | 39,0 | 54,9 | 55,9 | 12,2 | 11,3 | 13,4 |
| Армения | — | — | — | 71,5 | 13,5 | 7,9 | 8,3 | 8,9 |
| Беларусь | — | — | — | 58,1 | 39,0 | 15,0 | 14,8 | 17,9 |
| Грузия | — | — | 40,3 | 20,1 | 5,6 | 4,9 | 4,5 | 5,5 |
| Казахстан | — | — | 45,0 | 20,9 | 13,4 | 11,6 | 9,5 | 10,4 |
| Кыргызстан | — | — | — | 13,2 | 12,9 | 17,1 | 14,3 | 14,3 |
| Литва | — | — | 39,2 | 23,1 | 25,8 | 23,3 | 17,2 | 19,0 |
| Македония | — | — | — | 25,6 | 14,2 | 12,3 | 11,9 | 14,1 |
| Молдова | — | 69,5 | 43,3 | 15,8 | 13,0 | 16,5 | 16,2 | 19,2 |
| Россия | 70,1 | 68,4 | 37,4 | 21,4 | 16,0 | 13,9 | 13,1 | 14,2 |
| Румыния | 59,6 | 46,9 | 30,8 | 22,3 | 21,4 | 25,2 | 27,7 | 24,9 |
| Таджикистан | — | — | — | 9,1 | 8,6 | 24,5 | 10,7 | 8,5 |
| Туркменистан* | — | — | — | 22,0 | 15,6 | 11,3 | 8,2 | 11,8 |
| Узбекистан | — | — | 69,4 | 53,5 | 32,8 | 18,1 | 19,6 | 16,4 |
| Украина | — | — | — | 31,8 | 26,6 | 12,7 | 11,6 | 13,1 |
| Хорватия** | — | — | — | 25,8 | 20,0 | 24,9 | 34,1 | 42,3 |

* - Отношение широких денег (M_3) к ВВП

** - Отношение широких денег (M_4 на конец года) к ВВП

Источник: ЕБРР

Падение выпуска вместе с резким сокращением реальной денежной массы и взрывным ростом взаимных неплатежей предприятий порождают представление о существовании следующих взаимосвязей в экономике: избыточно жесткая денежная политика, проводимая из доктринерских (монетаристских) соображений, — нехватка денег в экономике — неплатежи предприятий — падение производства.

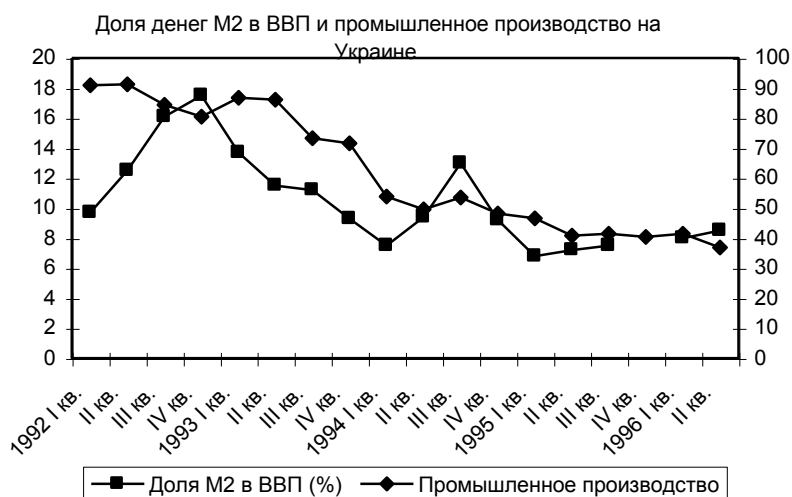
Отсюда и стандартный рецепт действий в этой ситуации: наращивать денежное предложение («насытить деньгами экономику»), решить проблему неплатежей за счет денежной эмиссии и взаимозачетов, обеспечить базу для начала экономического роста. Обычно все это упаковывается в рассуждения о кейнсианской альтернативе и опыте выхода из великой депрессии. В поддержку такого экономико-политического поворота формируется мощная социально-политическая коали-

ция, объединяющая руководство и коллективы государственных предприятий, заинтересованных в сохранении мягких бюджетных ограничений и отказе от радикальной реструктуризации, и представителей интересов бюджетных отраслей, заинтересованных в наращивании бюджетных расходов, финансируемых за счет денежной эмиссии. В результате противоречие между жесткой бюджетной политикой на макроуровне и мягкими бюджетными ограничениями государственных предприятий разрешается смягчением бюджетной и денежной политики государства.

Последствия такого развития событий оказываются стандартными, прослеживаются на десятках примеров в постсоциалистических странах, экспериментирующих с медленной дезинфляцией (см. рис. 2).

Быстрый рост денежного предложения позволяет на короткое время (2-6 месяцев) нарастить объемы реальной денежной массы. Увеличивается спрос населения и предприятий на продукцию, падение производства приостанавливается, более того, появляются признаки экономического оживления. По истечении некоторого периода, необходимого для адаптации экономических агентов к новым условиям денежного предложения, инфляционные ожидания резко растут, а спрос на денежные остатки падает. Повышается уровень долларизации экономики, темпы роста цен опережают темпы роста денежной массы, реальная денежная масса начинает сокращаться, следом за снижением реального платежеспособного спроса ускоряется падение производства.

Рис. 2

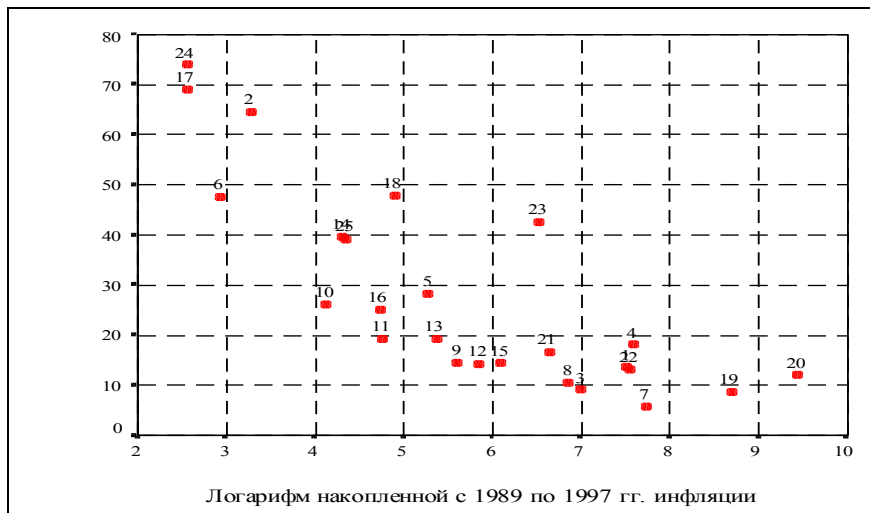


Источник: Ukrainian Economic Trends.

Подобного рода эксперименты могут повторяться неоднократно, растягивая период высокой инфляции и падения производства. Раньше или позже в уставшем от быстрого роста цен обществе, где спрос на национальные деньги низок, а реальные доходы бюджета от эмиссии быстро сокращаются, формируется политическая коалиция, способная осуществить денежную стабилизацию, снизив масштабы денежного финансирования дефицита бюджета и темпы роста денежных агрегатов до величин, совместимых с торможением инфляции. Однако и после этого страны, где процесс финансовой стабилизации оказался отложенным, демонстрируют набор сходных и важных характерных черт:

1. Длительный период высокой инфляции приводит к подрыву доверия к национальной валюте, резкому падению монетизации валового внутреннего продукта и высокому уровню долларизации экономики. Это устойчивые характеристики, которые очень медленно преодолеваются на протяжении последующего периода денежной стабильности (см. рис. 3).

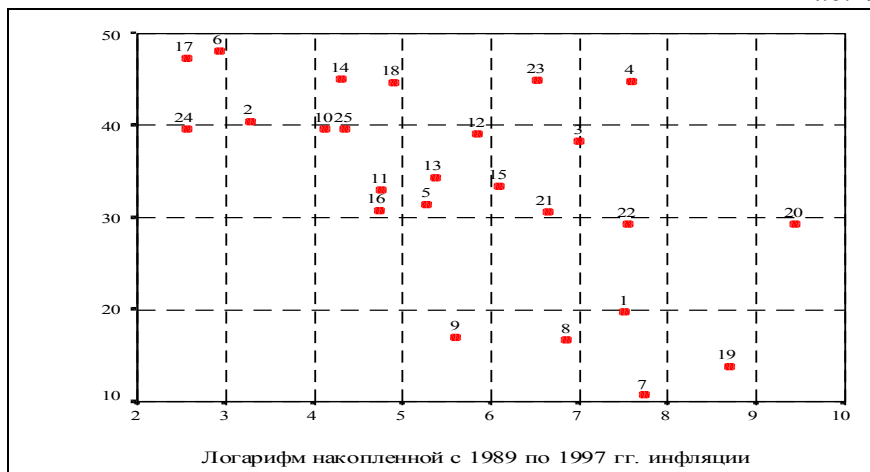
Рис. 3



Примечание: 1 — Азербайджан, 2 — Албания, 3 — Армения, 4 — Беларусь, 5 — Болгария, 6 — Венгрия, 7 — Грузия, 8 — Казахстан, 9 — Кыргызстан, 10 — Латвия, 11 — Литва, 12 — Македония, 13 — Молдова, 14 — Польша, 15 — Россия, 16 — Румыния, 17 — Словакия, 18 — Словения, 19 — Таджикистан, 20 — Туркменистан, 21 — Узбекистан, 22 — Украина, 23 — Хорватия, 24 — Чехия, 25 — Эстония.

2. Формирующийся в условиях мягкого финансового режима набор поведенческих стереотипов (взаимозачеты, недоимки, неплатежи, бартер) вызывает устойчивое падение доли доходов бюджета в валовом внутреннем продукте до величин существенно более низких, чем в странах, осуществивших «шоковую терапию» (см. рис. 4).

Рис. 4



Примечание: 1 — Азербайджан, 2 — Албания, 3 — Армения, 4 — Беларусь, 5 — Болгария, 6 — Венгрия, 7 — Грузия, 8 — Казахстан, 9 — Кыргызстан, 10 — Латвия, 11 — Литва, 12 — Македония, 13 — Молдова, 14 — Польша, 15 — Россия, 16 — Румыния, 17 — Словакия, 18 — Словения, 19 — Таджикистан, 20 — Туркменистан, 21 — Узбекистан, 22 — Украина, 23 — Хорватия, 24 — Чехия, 25 — Эстония.

Соответственно и снижение доли расходов в ВВП на стадии финансовой стабилизации оказывается существенно более резким, чем в первой группе стран (см. таблицы 8, 9 и рис. 5).

Таблица 8

**Доходы, расходы и дефицит бюджета в странах быстрой
дезинфляции в 1990-1997 гг. (в % к ВВП)**

| Страны | | 1990 | 1991 | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 |
|----------|---------|------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Албания | доходы | 47,1 | 30,9 | 23,7 | 20,5 | 18,8 | 20,5 | 16,9 | 14,9 |
| | расходы | 62,1 | 61,9 | 44,0 | 34,9 | 31,2 | 30,8 | 29,0 | 27,6 |
| | дефицит | -15 | -31,0 | -20,3 | -14,4 | -12,4 | -10,3 | -12,1 | -12,7 |
| Венгрия | доходы | 53,9 | 52,5 | 52,6 | 55,1 | 52,5 | 47,2 | 45,2 | 48,0 |
| | расходы | 53,5 | 55,4 | 59,4 | 60,6 | 60,9 | 53,9 | 48,3 | 52,9 |
| | дефицит | 0,4 | -2,9 | -6,8 | -5,5 | -8,4 | -6,7 | -3,1 | -4,9 |
| Латвия | доходы | — | — | 27,4 | 35,8 | 34,1 | 34,7 | 36,6 | 39,6 |
| | расходы | — | — | 28,2 | 35,2 | 38,2 | 38,2 | 38,0 | 38,2 |
| | дефицит | — | — | -0,8 | 0,6 | -4,1 | -3,5 | -1,4 | 1,4 |
| Польша | доходы | 42,9 | 42,3 | 42,8 | 47,4 | 45,8 | 45,1 | 44,2 | 45,0 |
| | расходы | 39,8 | 49,0 | 49,5 | 50,5 | 48,9 | 47,9 | 47,5 | 48,1 |
| | дефицит | 3,1 | -6,7 | -6,7 | -3,1 | -3,1 | -2,8 | -3,3 | -3,1 |
| Чехия | доходы | — | — | — | 42,4 | 42,1 | 41,0 | 40,7 | 39,5 |
| | расходы | — | — | — | 41,9 | 43,3 | 42,8 | 41,8 | 41,6 |
| | дефицит | — | -1,9 | -3,1 | 0,5 | -1,2 | -1,8 | -1,2 | -2,1 |
| Словакия | доходы | — | — | — | 44,0 | 46,7 | 47,2 | 47,1 | 47,2 |
| | расходы | — | — | — | 51,0 | 48,0 | 47,0 | 49,0 | 51,0 |
| | дефицит | — | — | — | -7,0 | -1,3 | 0,2 | -1,9 | -3,8 |
| Словения | доходы | 49,3 | 43,7 | 45,8 | 47,0 | 45,9 | 45,7 | 45,2 | 44,6 |
| | расходы | 49,6 | 41,1 | 45,6 | 46,7 | 46,1 | 45,7 | 44,9 | 45,7 |
| | дефицит | -0,3 | 2,6 | 0,2 | 0,3 | -0,2 | 0,0 | 0,3 | -1,1 |
| Эстония | доходы | — | — | 34,6 | 39,6 | 40,5 | 40,1 | 39,0 | 39,6 |
| | расходы | — | — | 34,9 | 40,3 | 39,2 | 41,4 | 40,5 | 37,4 |
| | дефицит | — | 5,2 | -0,3 | -0,7 | 1,3 | -1,3 | -1,5 | 2,2 |

Источник: ЕБРР

Таблица 9

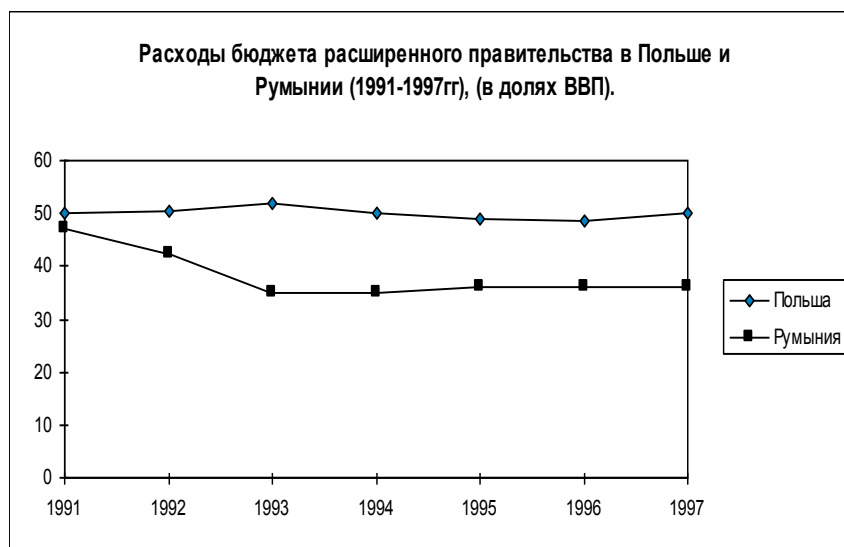
**Доходы, расходы и дефицит бюджета в странах медленной
дезинфляции в 1990-1997 гг. (в % к ВВП)**

| Страны | | 1990 | 1991 | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 |
|-------------|---------|------|------|-------|-------|-------|-------|------|------|
| Азербайджан | доходы | — | — | — | 40,6 | 33,8 | 17,5 | 17,6 | 19,7 |
| | расходы | — | — | — | 55,9 | 45,9 | 22,4 | 20,4 | 21,4 |
| | дефицит | — | — | — | -15,3 | -12,1 | -4,9 | -2,8 | -1,7 |
| Армения | доходы | — | 26,1 | 32,8 | 28,2 | 32,4 | 15,6 | 14,4 | 18,2 |
| | расходы | — | 28,0 | 46,7 | 82,9 | 42,9 | 26,6 | 23,7 | 24,5 |
| | дефицит | — | -1,9 | -13,9 | -54,7 | -10,5 | -11,0 | -9,3 | -6,3 |
| Беларусь | доходы | — | — | 46,0 | 54,3 | 47,5 | 42,7 | 41,0 | 44,7 |
| | расходы | — | — | 46,0 | 56,2 | 50,0 | 44,6 | 42,6 | 46,8 |
| | дефицит | — | — | 0,0 | -1,9 | -2,5 | -1,9 | -1,6 | -2,1 |
| | доходы | — | 30,0 | 10,3 | 9,7 | 16,1 | 7,1 | 9,7 | 10,6 |

| Страны | | 1990 | 1991 | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 |
|---------------------|---------|------|-------|-------|-------|-------|-------|------|-------|
| Грузия | расходы | — | 33,0 | 35,7 | 35,9 | 23,5 | 11,6 | 14,1 | 14,4 |
| | дефицит | — | -3,0 | -25,4 | -26,2 | -7,4 | -4,5 | -4,4 | -3,8 |
| Казахстан | доходы | 32,8 | 25,6 | 24,5 | 23,8 | 18,7 | 17,4 | 15,5 | 16,6 |
| | расходы | 31,4 | 32,9 | 31,8 | 25,2 | 25,9 | 19,9 | 18,6 | 20,3 |
| | дефицит | 1,4 | -7,3 | -7,3 | -1,4 | -7,2 | -2,5 | -3,1 | -3,7 |
| Кыргызстан | доходы | — | — | — | — | — | 16,7 | 15,9 | 16,9 |
| | расходы | — | — | — | — | — | 33,7 | 24,9 | 26,3 |
| | дефицит | — | — | — | — | — | -17,0 | -9,0 | -9,4 |
| Литва | доходы | 43,7 | 41,4 | 32,0 | 31,8 | 33,0 | 32,3 | 29,6 | 32,9 |
| | расходы | 49,1 | 38,7 | 31,5 | 35,1 | 38,5 | 36,8 | 34,1 | 34,7 |
| | дефицит | -5,4 | 2,7 | 0,5 | -3,3 | -5,5 | -4,5 | -4,5 | -1,8 |
| Македония | доходы | — | — | 38,6 | 41,5 | 47,6 | 41,9 | 41,0 | 39,0 |
| | расходы | — | — | 48,2 | 55,3 | 50,5 | 43,1 | 41,5 | 39,4 |
| | дефицит | — | — | -9,6 | -13,8 | -2,9 | -1,2 | -0,5 | -0,4 |
| Молдова | доходы | — | 24,7 | 30,4 | 22,0 | 31,9 | 34,0 | 32,0 | 34,3 |
| | расходы | — | 24,7 | 56,6 | 29,4 | 40,6 | 39,7 | 38,7 | 41,8 |
| | дефицит | — | 0,0 | -26,2 | -7,4 | -8,7 | -5,7 | -6,7 | -7,5 |
| Россия | доходы | — | — | 33,1 | 33,3 | 36,9 | 31,3 | 31,8 | 33,3 |
| | расходы | — | — | 37,2 | 40,7 | 45,9 | 37,0 | 40,1 | 40,7 |
| | дефицит | — | — | -4,1 | -7,4 | -9,0 | -5,7 | -8,3 | -7,4 |
| Румыния | доходы | 39,7 | 42,0 | 37,4 | 33,8 | 32,0 | 31,9 | 30,1 | 30,7 |
| | расходы | 38,7 | 38,7 | 42,0 | 34,2 | 33,9 | 34,5 | 34,1 | 34,3 |
| | дефицит | 1,0 | 3,3 | -4,6 | -0,4 | -1,9 | -2,6 | -4,0 | -3,6 |
| Таджикистан | доходы | — | 33,2 | 26,6 | 27,1 | 40,6 | 15,3 | 12,1 | 13,7 |
| | расходы | — | 49,6 | 55,0 | 50,7 | 54,8 | 26,5 | 17,9 | 17,0 |
| | дефицит | — | -16,4 | -28,4 | -23,6 | -10,2 | -11,2 | -5,8 | -3,3 |
| Туркменистан | доходы | 44,8 | 40,7 | 55,4 | 18,7 | 9,0 | 10,9 | 16,7 | 29,21 |
| | расходы | 43,6 | 38,2 | 42,2 | 19,2 | 10,4 | 12,5 | 16,9 | 29,2 |
| | дефицит | 1,2 | 2,5 | 13,2 | -0,5 | -1,4 | -1,6 | -0,2 | 0,01 |
| Узбекистан | доходы | 45,0 | 49,1 | 25,0 | 36,0 | 29,2 | 34,6 | 34,3 | 30,5 |
| | расходы | 46,1 | 52,7 | 43,4 | 46,4 | 35,3 | 38,7 | 41,6 | 32,8 |
| | дефицит | -1,1 | -3,6 | -18,4 | -10,4 | -6,1 | -4,1 | -7,3 | -2,3 |
| Украина | доходы | — | — | 33,0 | 38,3 | 36,7 | 29,9 | 28,4 | 29,2 |
| | расходы | — | — | 58,4 | 54,5 | 45,8 | 37,4 | 31,6 | 34,8 |
| | дефицит | — | — | -25,4 | -16,2 | -9,1 | -7,5 | -3,2 | -5,6 |
| Хорватия | доходы | — | — | 32,2 | 34,2 | 42,2 | 44,0 | 45,2 | 44,8 |
| | расходы | — | — | 36,1 | 35,0 | 40,6 | 44,9 | 45,6 | 46,1 |
| | дефицит | — | — | -3,9 | -0,8 | 1,6 | -0,9 | -0,4 | -1,3 |

Источник: ЕБРР

Рис. 5



Источник: ЕБРР

3. Высокая инфляция вызывает существенно более глубокое расслоение общества по уровню доходов и повышение показателей неравенства по сравнению со странами первой группы. В сочетании с более значительным сокращением расходов бюджета это предопределяет резкий рост доли бедных в численности населения.
4. В течение продолжительного периода мягкие финансовые ограничения предприятий сочетаются с мягкими финансовыми ограничениями государства. За это время в бывшем государственном секторе происходит формирование своеобразной системы стандартов и норм поведения, существенно отличающих их как от традиций классического и рыночного социализма, так и от предприятий рыночного хозяйства, описываемых стандартной микроэкономикой. Причем эта система оказывается весьма устойчивой и воспроизводится даже в условиях таких масштабных изменений, как приватизация и денежная стабилизация.

III

Остановимся на проблеме изменения системы мотивов и норм поведения бывших государственных предприятий подробнее.

Классическое социалистическое предприятие органично встроено в целостную социалистическую иерархию, регулирующую создание и перераспределение натуральных потоков в социалистической экономике. Сохранение служебного положения, должностной рост руководителей предприятия обусловлены выполнением набора формальных и неформальных требований (от демонстративной политической лояльности, до способности обеспечивать выполнение заданий по значимым для руководства параметрам). Важнейшие факторы, определяющие работу предприятий, формируются в процессе иерархических торгов, в рамках которых руководство предприятий стремится максимизировать объем выделяемых в его распоряжение ресурсов и минимизировать собственные обязательства. Отнюдь не все компоненты реального функционирования предприятий нормативно описаны и укладываются в действующее законодательство. Решение сложнейшей для социалистического предприятия задачи — обеспечение допуска к материально-техническим ресурсам, необходимым для выполнения поставленных задач, требует формирования разветвленной системы связей, основанных на личных отношениях, взаимных услугах нормативного и не нормативного характера¹⁴. Обратной стороной сложности иерархической координации микроэкономических связей является инерционность складывающихся производственных структур, отсутствие зависимости эффективности использования ресурсов и продолжения деятельности предприятий, отторжение инноваций, требующих реорганизации сложившихся связей.

В условиях рыночного социализма автономия предприятий резко расширяется. Они сами начинают определять или, по меньшей мере, существенно влиять на структуру производства

¹⁴ См. подробнее: Е. Гайдар. Экономические реформы и иерархические структуры. - М., Евразия 1997 г. Т.2, С. 15-278.

и хозяйственных связей. Контроль вышестоящих уровней иерархий за предприятием рыночного социализма существенно мягче, смена менеджмента по причинам неудовлетворительной работы реже, более проблемна. Но при сохранении авторитарного политического контроля правящей партии и возможности смещения руководства, предприятие остается частью социалистического хозяйства, а его руководитель — членом единой управленческой элиты, объединенной иерархическими связями и общими нормами поведения. Перераспределение в умеренных масштабах имущества предприятия в пользу аффилированных с менеджментом структур в эти нормы укладывается, вызывающее престижное потребление — нет. Директору предприятия надо постоянно доказывать, что он лояльный член номенклатуры, а не частный предприниматель. В его положении уже есть ядро противоречий, которое впоследствии проявится в условиях постсоциализма — сочетание ограниченной административной ответственности управляющего и мягкой финансовой ответственности предприятия — но лишь в скрытой форме.

Характерное для этапа рыночного социализма проявление этого противоречия — инвестиционный голод предприятий. Расширение административной самостоятельности предприятий позволяет им самим принимать решения о начале инвестиционных проектов. Одновременно мягкие финансовые ограничения, торговый характер отношений с государством по поводу распределения финансовых ресурсов делает, например, начатую стройку серьезным аргументом в пользу сокращения финансовых обязательств предприятия перед бюджетом. Отсюда масштабное незавершенное строительство, низкая эффективность инвестиций¹⁵.

Крах коммунистического режима радикально меняет положение руководителя предприятия. Исчезает целостная социальная структура, более или менее лояльным членом которой он был. Его положение существенно укрепляется, шансы на смещение при нелояльном по отношению к новой власти по-

¹⁵ См.: Kornai. J. The Socialist system. Oxford. 1992

ведении падают. Он оказывается в уникальном положении, при котором финансовая безответственность сочетается с административной. Это изменение ситуации осознается не сразу и не автоматически. Первое время еще действует инерция стереотипов поведения, унаследованных от классического и рыночного социализма, но при закрепляющихся в период высокой инфляции мягких бюджетных ограничениях она постепенно трансформируется, приобретает принципиально новые черты.

Уже для периода рыночного социализма было выявлено, что реальная жесткость бюджетных ограничений существенно различается в зависимости от размеров предприятия и сектора экономики (выше всего на малых предприятиях в неприоритетных секторах, ниже всего на крупных в приоритетных). Эти различия в рамках постсоциализма постоянно закрепляются в делении экономики на два сектора, которые можно условно назвать рыночным и номенклатурным.

Предприятия рыночного сектора формируются в первую очередь из новых частных предприятий, не имевших традиционных связей с государственным сектором, а так же из части бывших государственных предприятий, утративших или оборвавших связь с государством. Отличительная черта этого сектора — работа в условиях жестких бюджетных ограничениях. Предприятия этого сектора не имеют возможности или желания накапливать налоговую недоимку, их отношения с государством регламентированы действующим законодательством. Они охотно используют имеющиеся прорехи в налоговом режиме для сокращения налоговых обязательств, но остаются финансово состоятельными.

Принципиально иначе складывается ситуация в номенклатурном секторе, база формирования которого — крупные предприятия приоритетных отраслей, как правило возглавляемые авторитетными представителями старой хозяйственной элиты. Отличительная черта этих предприятий и после краха социализма — они по-прежнему воспринимаются государством как свои, а их проблемы — как проблемы государственные. И опасения социальных конфликтов, и угроза резкого ро-

ста безработицы, и традиционные межличностные связи — все это заставляет государственные органы с пониманием относиться к проблемам таких предприятий, воздерживаться от применения жестких санкций даже к тем из них, кто не выполняет обязательства перед бюджетом. Отсюда фундаментальное отличие предприятий номенклатурного сектора от рыночных — возможность накапливать недоимку перед бюджетом, придающая их финансовым отношениям с государством не нормативно-правовой, а торговый характер.

В принципиально изменившихся условиях воспроизводится традиционная для социализма система иерархических торгов, в рамках которой важнейшей задачей предприятия является ограничение доступной государственным органам информации о его реальном положении и возможностях (в данном случае финансовых). Если объем перераспределяемых в пользу государства ресурсов является результатом иерархического торга, то естественно, что предприятие заинтересованно в минимизации этого потока, разумеется, в рамках правил игры, с учетом необходимости сохранять корректные отношения с государственными органами. Отсюда принципиальное значение имеет набор параметров, от которых зависит возможность сокращения реальных налоговых обязательств. Анализ практики налогового администрирования в постсоциалистических экономиках показывает, что таких параметров несколько:

- а) численность работников, занятых на предприятии;
- б) объемы просроченной дебиторской задолженности;
- в) наличие задолженности предприятия по заработной плате;
- г) наличие денег на счетах предприятия.

Если реальные налоговые обязательства предприятия связаны обратной зависимостью с численностью занятых, объемом просроченной задолженности, объемом задолженности по заработной плате и прямой — с наличием средств на счетах, то нетрудно понять какими характеристиками будут обладать предприятия номенклатурного сектора после укоренения соответствующих поведенческих норм: у них будет значительная

численность фиктивно и избыточно занятых, крупная задолженность по поставленной продукции и оказанным услугам, значительная задолженность по заработной плате и пустой счет. Иное свидетельствовало бы об экономической нерациональности поведения их руководства.

Важнейшее следствие долгосрочного сохранения мягких бюджетных ограничений — устойчивость положения управленческой элиты предприятия, отсутствие связи между сохранением его позиций и результатами деятельности предприятия. Предприятие, неэффективно использующее ресурсы, имеет возможность сохранять контроль над соответствующим ресурсным потоком, компенсируя неудовлетворительные финансовые результаты снижением обязательств перед бюджетом. Но цена финансовой мягкости — ненадежность, зыбкость гарантий сохранения прав собственности, контроля над ресурсным потоком соответствующего предприятия. Пока у руководства предприятия хорошие, кооперативные отношения с государственными органами, его положение относительно устойчиво, но нет гарантий, что это будет всегда, а с формально-правовой точки зрения предприятие, накопившее масштабную задолженность перед бюджетом и другими кредиторами — банкрот. Даже после приватизации, в которой менеджменту удастся установить действенный контроль собственника над предприятием, эта собственность условна и ненадежна, ее сохранение зависит от лояльного отношения властных структур.

Отсюда своеобразие мотивов постсоциалистического управленца-собственника, работающего в номенклатурном секторе. Он стремится сохранить контроль над предприятием, как центром образования финансовых потоков, но в силу негарантированности собственности, крайне осторожно относится к вложению в него частных финансовых ресурсов. Он так же озабочен переводом части ресурсов предприятия под контроль связанных с ним собственно частных структур, то есть в переводе ресурсов из условной, квазичастной собственности в частную. Важнейший инструмент здесь — те же неплатежи между предприятиями. Предприятие может, например, оплатить авансом заказ на работы и услуги и никогда не получить

ни работ, ни услуг. Соответствующее короткоживущее предприятие успеет исчезнуть, переведя средства на счета фирм, принадлежащих семье директора или хозяина материнского предприятия. Или напротив, отгрузить товары и услуги предприятию, которое никогда не заплатит на расчетный счет, но зато совершит платежи по заранее указанному адресу, при этом директор в соответствии с принятыми правилами игры будет жаловаться на безденежье и замучившие всех неплатежи. Отсюда потребность предприятий номенклатурного сектора в формировании вокруг материнского предприятия набора квазичастных структур, обслуживающих перераспределение генерируемых здесь финансовых ресурсов в полноценную частную собственность управленческой команды предприятия.

Вся деятельность по перераспределению средств предприятия носит полулегальный или нелегальный характер. Она, по меньшей мере, уязвима в правовом отношении, а иногда откровенно противозаконна. В этой связи, осуществляющая подобные перераспределительные процессы управленческая команда заинтересована в минимизации рисков конфискации аккумулированной частной собственности при ужесточении санкций за хищение средств предприятий. Вероятность конфискации существенно ниже, если собственность размещена за рубежом. Отсюда органическая связь неплатежей между предприятиями, неплатежей бюджету и вывоза капитала.

Формирование стереотипов номенклатурной экономики оказывает существенное воздействие на отношения бизнеса и власти. Сама возможность накопления налоговой недоимки без жестких санкций по отношению к неплательщикам предполагает сохранение тесных и регулярных связей между предприятием и государством, совместно вовлеченных в торг вокруг реального объема налоговых обязательств. Сохранение кооперативных, партнерских отношений с властями — залог сохранения контроля за предприятиями и финансовыми потоками. Эта система отношений по своей природе предполагает индивидуальные, нормативно не регламентированные отношения между бизнесом и чиновником, традиционно считающиеся источником коррупции в государственном аппарате.

Управленческая команда номенклатурного предприятия регулярно осуществляет вывод части его ресурсов из под контроля этого предприятия и перевод их на счета аффилированных предприятий. В начале переходного периода, когда предприятие и власть лишь адаптируются к новым, радикально изменившимся условиям, еще можно предположить, что чиновники, участвующие в торге вокруг реальных налоговых обязательств, прибывают в состоянии детски искреннего непонимания природы неплатежей и логики действия номенклатурных предприятий. С укоренением такой практики подобная гипотеза становится явно нереалистичной. Тесная связь между сокращением реальных налоговых обязательств и бегством капитала вовлекает чиновников в обеспечение беспрепятственного функционирования соответствующих финансовых цепочек. В этой связи массовое распространение коррупции — неотъемлемая составная часть постсоциалистической экономики, функционирующей в рамках мягких бюджетных ограничений предприятий.

Симбиоз собственности и власти и разные правила игры для участников рынка накладывают серьезные ограничения на развитие собственно частного сектора экономики:

— сохранение неэффективных производственных структур номенклатурного сектора ограничивает поток ресурсов, способных обеспечить динамичное развитие частного сектора;

— частный сектор вынужден адаптироваться к условиям неравноправной конкуренции, в которой предприятия номенклатурного сектора имеют очевидные преимущества, обусловленные специальными отношениями с властью (возможность сокращения реальных налоговых обязательств);

— симбиоз собственности и власти, характерный для номенклатурного капитализма, позволяет ограничивать вход на рынок частных предприятий, способных составить конкуренцию номенклатурным;

— формирование рядом с номенклатурными сети квазичастных предприятий, обслуживающих перераспределение финансовых ресурсов, затрудняет формирование адекватных

норм деловой этики в собственно частном секторе, ухудшает отношение к нему в общественном сознании.

Характерная черта норм и стандартов делового поведения, формирующихся в рамках номенклатурного сектора, — их устойчивость к существенным изменениям в условиях функционирования предприятия.

Стандарты поведения номенклатурного капитализма формируются в условиях сохраняющейся государственной собственности на постсоциалистические предприятия. Их государственный характер — важнейший аргумент в пользу необходимости индивидуального подхода, учета интересов предприятия, невозможности полномасштабного запуска механизма банкротства. Сохранение в дальнейшем их формально государственного статуса не препятствует полномасштабному формированию норм проведения номенклатурного капитализма. Например, в Болгарии подавляющее большинство крупных и средних предприятий, оставаясь до 1997—1998 гг. государственными, в полном объеме обрели реальную хозяйственную автономию, их управленческая элита сформировала набор квазисобственнических норм поведения со всеми его атрибутами (массовыми неплатежами, налоговой недоимкой, выводом капитала из предприятий, тесными связями предприятий с государственным аппаратом и т.д.). Вместе с тем, как показывает опыт, и проведенная приватизация не приводит к радикальному изменению механизма функционирования номенклатурных предприятий.

Неизбежный в условиях постсоциализма компромисс с хозяйственной элитой прежнего режима, способной заблокировать упорядоченную приватизацию, повсеместно оборачивается сохранением серьезных позиций инсайдеров, связанных с хозяйственным руководством бывших государственных предприятий, и после приватизации. Сложившиеся неформальные связи руководства предприятий с представителями государственной власти, позволяющие накапливать налоговую недоимку, оказываются устойчивыми к изменениям характера собственности. Серьезные перемены в поведении предприятий видны лишь там, где приватизация оборачивается ужесточени-

ем бюджетных ограничений — в сфере малых предприятий, в неприоритетных, не привлекающих пристального внимания государства, отраслях. Применительно к крупным предприятиям и после приватизации бюджетные ограничения остаются мягкими, а система норм номенклатурного капитализма продолжают функционировать.

Тесная интеграция традиционной социалистической хозяйственной элиты, сложившаяся система неформальных связей поддержки и взаимопомощи, самоидентификации себя как «мы» в противопоставлении «им», выходцам из собственно частного сектора, не имеющим связи с номенклатурой, — важнейший фактор становления номенклатурного капитализма. В первые годы постсоциалистической трансформации существует явная связь социального происхождения руководителя предприятия (его принадлежности к номенклатуре прежнего режима), и особых отношений предприятия с государством — право накапливать налоговую недоимку. Для государственных чиновников предприятия делятся на «свои» и «не свои», в зависимости от того, возглавляет ли их прежний директор или бывший теневик, человек, не имеющий развернутой системы связи с коммунистической элитой. Однако с течением времени, по мере стабилизации номенклатурного капитализма эта связь ослабевает. Это убедительно показывает история так называемых «олигархов» в России. Большая часть из них не принадлежала к хозяйственной элите предшествующего режима, хотя некоторые и были с ней связаны (псевдочастные предприятия, обслуживающие вывод средств, комсомольский бизнес и т. д.). Можно было предположить, что резкое усиление позиций этой группы в собственности и контроле за деятельностью крупных российских предприятий, произошедшие в 1995-1996 гг. в результате перераспределения сил в хозяйственной и политической элитах, приведет к существенным переменам в поведении подконтрольных им предприятий. В большинстве случаев этого не произошло. Набор характерных норм номенклатурного капитализма (право накопления налоговой недоимки, неплатежи, вывод средств на аффилированные предприятия, ограниченная заинтересован-

ность в инвестициях и инновациях, мягкие бюджетные ограничения), как правило, сохраняется и после радикальных изменений в управляющей элите.

Если «красные» директора относились к привилегированному, имеющему право накапливать налоговую недоимку словословию по праву происхождения, в силу устоявшихся номенклатурных взаимоотношений, то олигархи завоевывают те же привилегии по праву положения, в силу влияния и связей в государственном аппарате. В сформированной двухсекторной экономике они были не согласны смириться с положением бесправного коммерческого сектора, вынужденного исправно платить налоги. Если налоговые привилегии существуют, богатые, политически влиятельные, вне зависимости от социального происхождения, сумеют их добиться. Нормы поведения, сформированные хозяйственной элитой прежнего режима, оказываются более устойчивыми, чем положение самой этой элиты.

IV

Система отношений номенклатурного капитализма формируется в условиях мягкой бюджетной политики первых лет постсоциалистического перехода. Как говорил один из ярких представителей традиционной советской хозяйственной номенклатуры, премьер-министр Украины в 1991-1992 гг. В. Фоккин: «Зачем контролировать бюджетный дефицит, если в руках печатный станок?». Масштабное эмиссионное кредитование бюджетных расходов позволяет государству быть мягким по отношению к предприятиям: сохранять дотации, субсидии, льготные кредиты, субсидирование импорта, терпимо относиться к налоговой недоимке и т.д. Именно в эти условия система государственного протекционизма, индивидуальных отношений между государством и предприятиями, бюрократического торга за объем выделяемых предприятиям финансовых ресурсов и их обязательств перед государством вписываются наиболее органично. С течением времени возможности эмиссионного финансирования сокращаются, высокая инфляция стимулирует бегство от национальных денег, долларизацию экономики, сокращение доли денег в ВВП, и, в

результате, снижение эффективности реальных доходов от сеньоража.

Наряду с традиционными, хорошо изученными экономической теорией факторами, связывающими высокую инфляцию и падение спроса на национальные деньги¹⁶, в условиях постсоциализма действует и еще один нетривиальный фактор — сама связь между объемом налоговых обязательств, неплатежами и наличием средств на счетах предприятий создает стимул к снижению спроса предприятий на национальные деньги. Стандартная реакция постсоциалистического номенклатурного предприятия на попытки государства нарастить денежное предложение заключается в стремлении увеличить финансовые потоки, перераспределяющие средства в пользу связанных с ним структур, в том числе зарубежных.

Это способствует альнейшему падению спроса сектора предприятий на кассовые остатки в национальной валюте. С падением доли денег в ВВП сокращаются и объемы реальных доходов от эмиссии, а вместе с ними — возможности обеспечивать выполнение государственных бюджетных обязательств за счет кредитов Центрального Банка. Укоренение мягких бюджетных ограничений и накопление налоговой недоимки, наряду со стандартными факторами, описанными В.Танзи¹⁷, обуславливают эрозию налоговых поступлений. Высокая инфляция, сопровождающая попытки «насытить экономику деньгами», подрывает доверие к псевдокейнсианским рецептам решения макроэкономических проблем постсоциализма. Все это с неизбежностью приводит к формированию политической коалиции готовой сократить масштабы эмиссионного финансирования бюджета и на этой основе добиться снижения темпов инфляции до уровней характерных для совокупности

¹⁶ Cagan. P. The Monetary Dynamics of Hyperinflation; Frideman. M. (ed) Studies in the Quantity Theory of Money. Chicago, 1956; Sargent. T. The Ends of Four Big Inflations - in Hell. R. (ed) Inflation: Causes and Effects. Chicago, 1982.

¹⁷ Tanzi V. Inflation, Real Tax Revenue, and the Case for Inflationary Finance: Theory with an Application to Argentina. - IMF Staff Papers, 1978, vol. 25 (September), pp. 417-451.

государств, проводивших жесткую монетаристскую политику с самого начала процесса перехода.

Отложенная финансовая стабилизация, происходящая после нескольких лет высокой инфляции и на фоне уже сформировавшегося номенклатурно-капиталистического сектора, имеет ряд характерных особенностей. К моменту начала стабилизационных усилий доверие к национальным деньгам подорвано, доля денег в ВВП низкая. В этой ситуации даже ограниченное по масштабам эмиссионное финансирование дефицита бюджета приводит к темпам роста денежной массы несовместимым с успешной стабилизацией. Дорога к более мягкой дезинфляции, с постепенным снижением масштабов денежного финансирования дефицита (по образцу Польши 1990-1993 гг.) оказывается закрытой.

Укоренившиеся за время высокой инфляции мягкие бюджетные ограничения обуславливают падение налоговых доходов бюджета до уровня существенно более низкого, чем тот, который характерен для стран осуществивших денежную стабилизацию в начале постсоциалистического перехода. Это снижение оказывается устойчивым. Отсюда необходимость существенно более резкого снижения государственных расходов по сравнению с государствами, проводившими монетаристскую политику.

Эрозия бюджетных расходов, низкий уровень монетизации экономики и социально-политическая сложность адекватного снижения расходных обязательств определяют набор характерных бюджетных проблем отложенной стабилизации. С этой точки зрения, оптимальной стратегией в финансовой ситуации, характерной для отложенной стабилизации, является следующее:

- реструктурирование и сокращение бюджетных обязательств государства до уровня реально мобилизуемых бюджетных доходов;
- минимизация бюджетного дефицита;
- ужесточение финансовой дисциплины предприятий;
- активные усилия по свертыванию номенклатурного сектора, повышающие его финансовую ответственность и стиму-

лирующие перераспределение ресурсов в частный сектор, работающий в условиях жестких бюджетных ограничений.

Только такие меры могут приблизить начало экономического роста, вызвать увеличение бюджетных доходов и рост финансирования приоритетных бюджетных обязательств государства.

Однако в реально складывающейся социально-политической ситуации, реализовать эту стратегию сложно. Отсюда характерной для отложенной стабилизации чертой является разрыв между мобилизуемыми доходами бюджета и бюджетными обязательствами, частично покрываемый за счет внешнего и внутреннего финансирования дефицита государственного бюджета, частично, проявляющийся в задолженности государства по его обязательствам.

Жесткая денежная политика совместима с мягкой бюджетной лишь в краткосрочной перспективе. Успех такого сочетания зависит от способности государства на фоне снизившейся инфляции ликвидировать фискальные дисбалансы (мобилизовать дополнительные доходы, сократить расходные обязательства, запустить механизм экономического роста). Без этой предпосылки финансирование дефицита бюджета за счет увеличения государственного долга неизбежно приводит к повышению расходов на его обслуживание, заставляет раньше или позже возвращаться к эмиссионному финансированию дефицита бюджета, то есть проводить денежную политику в соответствии с мягкой бюджетной. Для постсоциалистических стран с отложенной стабилизацией риск такого развития событий увеличивается из-за низкой доли денег в ВВП, ограничивающей возможность внутреннего финансирования дефицита бюджета, и из-за существенной зависимости бюджета от внешних источников покрытия дефицита (иностранных портфельных инвестиций), динамика которых подвержена резким конъюнктурным колебаниям. Отсюда внутренне неустойчивый, рискованный характер отложенной стабилизации.

Если на предшествующем этапе мягкая финансовая политика государства находилась в органичном единстве с мягкими финансовыми ограничениями предприятий, то с поворотом к

проведению стабилизационной политики противоречия между проводимой на макроуровне стабилизационной политикой и интересами и нормами поведения номенклатурного сектора, занимающего доминирующее положение в экономике и имеющего развитую систему политической поддержки собственных интересов, обостряются.

В отличие от характерной для развитого рыночного хозяйства ситуации, при которой объемы налоговых доходов государства определяются, в первую очередь, соответствующим законодательством, в постсоциалистических странах, со сложившимся крупным номенклатурным сектором, они результат — торга между предприятиями и государством. С выпадением эмиссионных источников финансирования дефицита бюджета ситуация для государства существенно ужесточается. Теперь возможности выполнять свои функции, поддерживать социально-политическую стабильность определяются мобилизуемыми доходами от налогообложения коммерческого сектора и сектора домашних хозяйств и результатами налогового торга с предприятиями номенклатурного сектора. Отсюда неизбежное обострение противоречий между государством, с одной стороны, и предприятиями номенклатурного сектора, с другой, вокруг реальных налоговых обязательств последних.

К началу отложенной стабилизации предприятия номенклатурного сектора давно окружены набором аффилированных, квазичастных предприятий, они в совершенстве отработали технологию вывода средств из материнских предприятий и демонстрацию безденежья. Попытки государственных органов разобраться в хитросплетениях финансовых потоков, обеспечивающих эти операции, малоэффективны. Поэтому укрепление позиций государства в рамках налогового торга, увеличение доли налоговых доходов в ВВП возможно лишь на основе демонстрации способности применять к крупным неплательщикам жесткие и эффективные санкции, подрывающие контроль существующих менеджеров и собственников над финансовыми потоками предприятия (использование механизма банкротства, эффективное ограничение деятельности, обеспечивающей формирование доходов аффилированных

псевдочастных предприятий и т.д.). Когда государство оказывается способным энергично действовать в этом направлении, частично происходит обратное перераспределение средств аффилированных предприятий в пользу материнской компании, сокращение прироста или абсолютное падение налоговой недоимки, увеличение денежных доходов бюджета. Если же государство показывает слабость, не готовность на практике использовать действенные санкции к неплательщикам, темпы роста неплатежей, налоговой недоимки и масштабы вывоза капитала увеличиваются, налоговые поступления бюджета падают. Проблема налоговых отношений государства с номенклатурно-капиталистическим сектором на этапе отложенной стабилизации — это всегда проблема политики и политической воли, а не налогового администрирования в традиционном для развитых рыночных экономик смысле.

Характерная черта номенклатурно-капиталистического сектора — концентрация в нем крупнейших предприятий. Отсюда публичный, демонстрационный эффект перипетии борьбы вокруг налоговых обязательств и финансовой ответственности предприятий — лидеров сектора. Проявление политической воли, ужесточение финансовой ответственности хотя бы для нескольких крупнейших предприятий номенклатурного сектора, заставляет существенно корректировать нормы поведения и тех, кого непосредственно эти меры не затронули. Точно также проявление слабости, нерешительности власти по отношению к крупным неплательщикам немедленно тиражируются в номенклатурной экономике.

Напряженность конфликта определяется тем, что для значительной части предприятий номенклатурного сектора ужесточение финансовой ответственности — не просто падение доходов реальных собственников, но и реальная угроза утраты контроля над материнским предприятием. Как было показано, суть феномена номенклатурного капитализма в сочетании мягкой административной и мягкой финансовой ответственности. Именно это позволяет менеджерам и собственникам неэффективно функционирующих предприятий сохранить контроль над ресурсными потоками, минимизировать объем

инвестиций, выводить деньги предприятия, компенсируя неудовлетворительные финансовые результаты сокращением обязательств перед бюджетом. Ужесточение финансовой ответственности предполагает запуск отключенных в номенклатурной экономике механизмов выбраковки неэффективных менеджеров и собственников, их замены теми, кто способен организовать работу в рыночных условиях, в полном объеме выполнять финансовые обязательства материнского предприятия. Это, в свою очередь, приводит к быстрому размыванию номенклатурного сектора с вытеснением его реально частным. Именно такое развитие событий позволяет снять ограничения на эффективные структурные сдвиги и экономический рост, накладываемые доминированием номенклатурного сектора в экономике. Вопрос об отношении государства с крупнейшими предприятиями номенклатурного сектора не техническая, бухгалтерская проблема, это вопрос о собственности и власти, о стратегии экономического развития и возможности запуска механизма экономического роста после краха социализма.

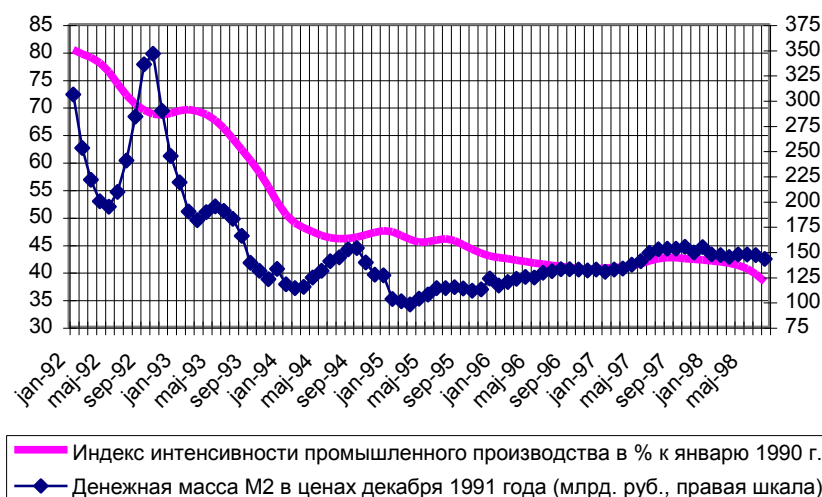
Характерный для отложенной стабилизации острый характер противоречия между ужесточением финансовых ограничений на уровне государства и сохранившимися мягкими ограничениями в номенклатурном секторе не позволяет откладывать решения на длительную перспективу. Либо государству удастся повысить уровень финансовой ответственности предприятий, стабилизировать бюджетные доходы и создать предпосылки устойчивого экономического роста, либо оно сталкивается с набором не разрешимых социальных и финансовых противоречий (растущие неплатежи по заработной плате и пенсиям, падение реальных доходов бюджетников, быстрое накопление государственного долга и рост расходов на его обслуживание, утрата доверия иностранных инвесторов к способности государства выполнять свои обязательства), заставляющих отказываться от стабилизационных усилий, и возвращаться к эмиссионному финансированию бюджетных расходов и высокоинфляционной экономике.

V

В контексте изложенного выше коротко остановимся на экономико-политических проблемах постсоциалистической трансформации в России, истоках и разворачивании нынешнего кризиса.

Экономические реформы и процессы макроэкономической стабилизации в России были медленными, период экстремально высокой инфляции растянулся на 4 года. Две попытки финансовой стабилизации (зима-весна 1992 г., осень-зима 1993 г.) оказались политически не обеспеченными, сменились быстрой экспансией денежного предложения (см. рис. 6).

Рис. 6



Источник: денежная масса в неизменных ценах — расчеты ИЭПП, показатели интенсивности промышленного производства — расчеты ЦЭК.

Представители традиционной хозяйственной элиты на протяжении всего периода сохраняли мощную базу поддержки в парламенте, региональных администрациях, а с весны 1992 года — и в федеральном правительстве. Контроль со стороны хозяйственной номенклатуры над правительством был консолидирован в декабре 1992 года, когда, при поддержке съезда народных депутатов, правительство возглавил В.С. Черномырдин, человек, вся предшествующая работа которого теснейшим образом связана с сектором крупных социалистических предприятий.

Закон о банкротстве предприятий был принят с большим опозданием и до 1996-1997 годов практически почти не применялся. Принятое Верховным Советом законодательство о приватизации (в первую очередь второй вариант приватизации, предполагающий возможность выкупа коллективом 51% акций предприятия по остаточной стоимости), закрепило контроль традиционной хозяйственной номенклатуры над предприятиями и после приватизации. На фоне высокой инфляции быстро сформировался номенклатурно-капиталистический сектор экономики со всеми характерными для него чертами.

После очередной вспышки инфляции осенью 1994 года, правительство начало проведение стабилизационной программы, предполагающей отказ от эмиссионного финансирования дефицита бюджета и его сокращение. Это позволило к осени 1995 года сбить инфляцию до умеренных значений, характерных для Польши 1991 года. Дезинфляция обеспечивалась заметным сокращением бюджетных расходов (см. табл. 10).

Таблица 10

Бюджетные доходы, расходы и дефицит бюджета в 1994-1997 гг., в % ВВП

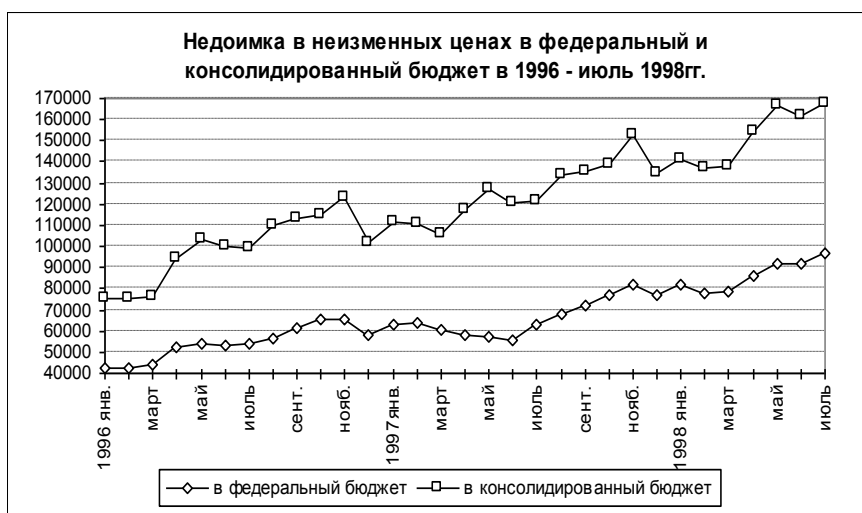
| Наименование показателей | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 |
|--------------------------|-------|------|------|------|
| Доходы бюджета | 36,3 | 35,8 | 36,7 | 36,5 |
| Расходы бюджета | 47,5 | 41,1 | 43,0 | 43,1 |
| Дефицит | -11,2 | -5,3 | -7,7 | -6,7 |

Источник: Расчеты ИЭПП

Отсутствие политической поддержки не позволяло правительству более решительно снизить дефицит бюджета и добиться серьезной реструктуризации бюджетных обязательств. Дезинфляция проходила на фоне роста государственного долга, финансируемого из внутренних и внешних источников, и хронических проблем с бюджетными неплатежами. Последние становятся важнейшим аргументом номенклатурно-капиталистического сектора в пользу сохранения торгового характера своих финансовых отношений с государством. Постепенно отношения между государством и крупнейшими предприятиями-должниками бюджета выдвигаются на авансцену экономической политики. Предприятия чутко реагируют

на изменение в уровне решимости государства добиться ужесточения их финансовой ответственности (см. рис. 7)

Рис. 7

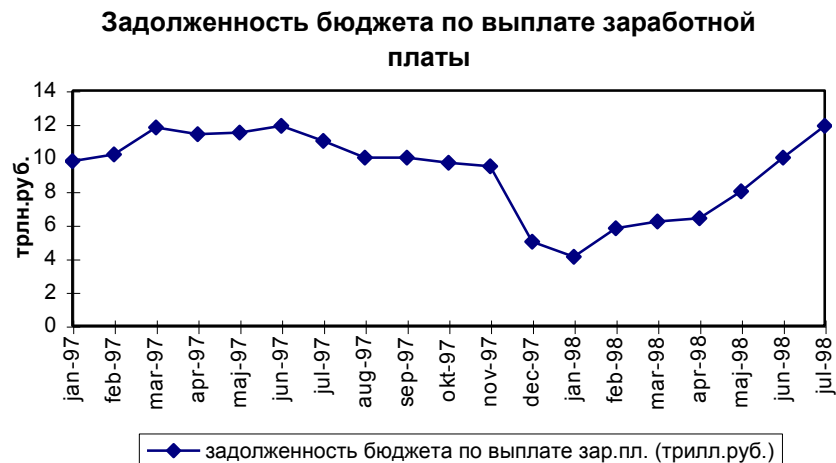


* до 1998 года в млрд. руб., за 1998 — в млн. руб.

Источник: Расчеты ИЭПП

Рисунок показывает заметное ослабление позиций государства в иерархических торгах с начала 1996 года (отставка А. Чубайса, начало президентской предвыборной кампании), активизацию работы по ужесточению финансовой ответственности предприятий с весны 1997 года (формирование правительства «молодых» реформаторов), новое ослабление осенью 1997 года (банковская война, подрыв влияния «молодых» реформаторов в правительстве). Низкая эффективность попыток правительства повысить налоговые платежи обуславливает рост государственного долга и расходов на его обслуживание в 1995-1997 гг., а также регулярное обострение социальных проблем в связи с неплатежами по заработным платам и пенсиям (см. рис. 8).

Рис. 8



Налоговые усилия весной — летом 1997 года позволили повысить реальные доходы бюджета, остановить нарастание задолженности по заработной плате бюджетников, но без достижения устойчивого прогресса в ужесточении финансовых ограничениях предприятий эти успехи были краткосрочными и в 1998 году сменились новым нарастанием задолженности. В целом, если отвлечься от краткосрочных колебаний, для периода 1995-1997 гг. характерно неустойчивое равновесие во взаимоотношениях государства и номенклатурно-капиталистического сектора. Доля доходов расширенного правительства в валовом внутреннем продукте достаточно стабильна, приросты недоимок по платежам в бюджет и внебюджетные фонды устойчиво увеличиваются вместе с ростом взаимных неплатежей предприятий. В конце 1997 года сочетание международного финансового кризиса и блокировки программы реформ, предложенной правительством «молодых реформаторов», радикально изменяет направление движения потока капитала. Начинается массовый сброс инвесторами российских ценных бумаг, резко обостряющий бюджетный кризис. С этого времени сохранение зыбкого равновесия 1995-1997 гг. становится невозможным. Приходится делать выбор

между радикальным ужесточением бюджетной политики, требующим обеспечения жестких и убедительных санкций против крупнейших предприятий неплательщиков, лобового наступления на позиции номенклатурно-капиталистического сектора, и реструктуризацией бюджетных обязательств и возвратом в режим высокой инфляции. Попытки Правительства С. Кириенко двинуться по первому пути оказались заблокированы парламентским большинством. Возврат в инфляционный режим стал реальностью¹⁸.

После тяжелой, продолжавшейся 3,5 года борьбы, номенклатурно-капиталистический сектор сумел отстоять свое право на мягкие бюджетные ограничения и накопление налоговой недоимки. Попытки государства усилить финансовую ответственность предприятий окончились неудачей. Правительство вернулось к эмиссионному финансированию дефицита бюджета, приведя бюджетные ограничения на макроуровне в соответствие с мягкими бюджетными ограничениями доминирующего сектора экономики.

Подведем некоторые итоги анализа попыток реализации стратегии медленной, «щадящей», градуалистской трансформации после краха социализма:

1. Продолжительный период высокой инфляции, мягкой денежной и бюджетной политики позволяют бывшим государственным предприятиям сохранять мягкие бюджетные ограничения, наращивать задолженность перед бюджетом и поставщиками без реальной угрозы утраты контроля над предприятиями и соответствующими финансовыми потоками. В результате возникает устойчивое сочетание низкой административной и низкой финансовой ответственности, не действует ни социалистическая дисциплина целостной иерархии, ни рыночная дисциплина жестких бюджетных ограничений. В экономике формируется своеобразный номенклатурно-капиталистический сектор, стандарты и нормы поведения в котором существенно отличаются от тех, которые характерны

¹⁸ Перипетии развертывания финансового кризиса в России подробно описаны в работе «Российская экономика в январе - сентябре 1998 года. Тенденции и перспективы», выпуск 18. М., ИЭПП, 1998 г.

и для социалистических (классических и рыночных) и для частных капиталистических предприятий.

2. Номенклатурно-капиталистические предприятия находятся в отношениях торга с государством по вопросу об объеме их реальных налоговых обязательств, имеют возможность накапливать недоимку по налогам и обязательствам перед поставщиками без реальной угрозы для менеджмента и собственника лишиться контроля над предприятиями и связанными с ними финансовыми потоками. Характерный для рыночной экономики механизм, обеспечивающий перераспределение ресурсов в пользу эффективно работающих предприятий, не действует. Номенклатурно-капиталистические предприятия слабо реагируют на рыночные стимулы.

3. Определяющая черта номенклатурно-капиталистического предприятия — возможность накопления неплатежей бюджету и торговый характер отношений по поводу объема налоговых обязательств — обуславливает тесное переплетение собственности и власти, распространение коррупции в постсоциалистической экономике. Зависимость номенклатурно-капиталистической собственности от поддержки властных структур придает ей условный, неустойчивый характер. Поэтому управленческая элита номенклатурно-капиталистических предприятий заинтересована в сохранении контроля над ресурсными потоками и выводе части средств на аффилированные, предпочтительно зарубежные, фирмы. Отсюда связь неплатежей предприятий, неплатежей бюджету и вывоза капитала.

4. Происходящее в условиях высокой инфляции падение монетизации экономики и реальных доходов от денежной эмиссии, эрозия налоговых поступлений заставляют постсоциалистическое государство отказываться от продолжения инфляционистской политики и предпринимать попытки проведения денежной стабилизации. Эта стабилизация происходит при уровне доходов бюджета подорванном в период высокой инфляции, поэтому является жесткой, социально конфликтной и неустойчивой.

5. Ужесточение финансовой политики на макроуровне порождает конфликт между потребностями государства в мобилизации дополнительных налоговых доходов и сложившимися нормами поведения предприятий номенклатурно-капиталистического сектора, функционирующего в условиях мягких бюджетных ограничений. Борьба вокруг объема их реальных налоговых обязательств приобретает политический характер, а ее исход оказывает определяющее влияние на результаты стабилизационных усилий.

Обеспечение устойчивости финансовой стабилизации предполагает решительный демонтаж номенклатурно-капиталистического сектора с высвобождением связанных в нем ресурсов и снятие препятствий на пути развития собственно частного сектора. При неудаче такой политики, попытки финансовой стабилизации оказываются краткосрочными, финансовая и денежная политики на макроуровне приводятся в соответствии с мягкими бюджетными ограничениями номенклатурно-капиталистических предприятий. Экономика возвращается в режим стагнации и высокой инфляции.