

Тамаз Асатиани
Михаил Токмазишвили

Экономическая политика Грузии до и после «Революции Роз»

Предисловие

Пятнадцать лет назад, после развала Советского Союза, у Грузии появилась реальная возможность перехода от неэффективного централизованного планового хозяйства к рыночной экономике. Однако, начало 90-х принесло Грузии спровоцированные этноконфликты и целую вереницу вооруженных противостояний на любой вкус. Лишь с 1995 года, позже всех стран на всем постсоветском пространстве, в Грузии начинается мирное государственное строительство и трансформация экономики. В сравнении с другими Новыми Независимыми Государствами на этот период ВВП Грузии было самым низким. Только за период 1992-1993 гг ВВП уменьшилось на 80 процентов. Экономика переместилась в теневой сектор, плоды же этого процесса пожинаются обществом и по сей день. Начиная с этого периода, характеризовавшимся катастрофической инфляцией, а позже и на фоне увеличения масштабов теневой экономики, возрастал коэффициент долларизации и к периоду предшествующему «Революции Роз», т.е. к концу 2003 года, достиг своего максимального значения и составил 86 процентов. То есть в Грузии реально существовала двухвалютная зона: национальная валюта обеспечивала текущие налоговые платежи и мелкие предпринимательские и пользовательские расходы, а доллар использовался для заключения крупных сделок и инвестиционных вложений.

Исходя из реалий того периода, молодое государство было не в состоянии обеспечить как финансовую стабильность, так и сбор налогов. Удельный вес государственного бюджета в ВВП был незначительным. Если этот параметр к 1995 году составлял 5 процентов, то при незначительном росте к 2004 году все таки не превысил 12 процентов, что является одним из самых низких показателей на всем постсоветском пространстве. Исходя из слабых финансовых возможностей государство было не в состоянии проводить сколько нибудь серьезные преобразования в обществе.

В 1994-1998 годах повоились реформы направленные на достижение стабилизации и либерализации экономики, которые основывались на концепции известной как «Вашингтонский консенсус». В соответствии с концепцией изменениям подверглась банковая система, была введена национальная валюта – лари, началась приватизация малых и средних предприятий, произошла либерализация торговли. Эта была реформа экономической стабилизации и структурных изменений, целью которой было прекращение гиперинфляции, сбалансирование экономики страны и создание институциональных условий для формирования рыночной экономики. Нельзя не отметить, что после проведения реформ довольно таки резко вырос национальный доход, хотя кроме реформ этому содействовало и строительство нефтепровода Баку-Тбилиси-Джейхан. Однако уровень развития Грузии все таки был недостаточным для того, чтобы получить результаты предполагаемые «Вашингтонским консенсусом».

После резкого спада в 1990-1994 годах подъем 1995-1998-х был краткосрочным. В эти годы темпы роста ВВП составляли 10-11 процентов. Это был период, когда резко возросли доходы населения, зарплаты, пенсии, постепенно заработал малый и средний бизнес, сократилось число безработных. К сожалению длилось это не долго. Как следствие глобального валютного кризиса 1998-1999 годов, в Грузии резко снизились темпы роста и оставались низкими до 2004 года. Если сравнивать с 1990 годом уровень экономики 1994 и 2003 годов, то мы получим соответственно 18,7 и 73 процента¹. Заметно, что развитие происходило умеренно низкими темпами. Грузия оказалась не подготовленной к внешним шокам и не способной потивостоять влиянию валютных кризисов в России(1998) и Турции (2000). Все это явилось следствием проведения непоследовательной макроэкономической политики, половинчатых структурных реформ и нетранспарентной финансовой системы, что в итоге привело к резкому росту коррупции.

¹ World development indicators. World Bank. 2002, Данные Гос.департамента статистики Грузии.

«Период застоя» в Грузии

После Российского валютного кризиса 1998 года резко замедлились темпы проведение структурных реформ и экономического роста. В Грузии начался «Период застоя».

Мы не согласны с бытующим мнением, что «революцию роз» предопределил экономический кризис. Худо-бедно, но Грузия все-таки развивалась умеренно низкими темпами. Социально-экономический анализ Грузии последних лет как раз и указывает на «застой» переходного периода. В период общественного ожидания проведения социально-экономических и политических изменений, со стороны власти наблюдалось консервативное бездействие. В этот период не происходило никаких изменений. Как следствие этого постепенно усиливалась социальная дифференциация населения и увеличивались масштабы теневой экономики. Период консервативного бездействия и застоя продолжался около 6 лет и в течении этого периода темпы экономического развития составляли всего 3-3,5 процента. Заморозились пенсии, зарплаты и соответственно увеличивалось богатство малочисленной элиты. Средняя зарплата в этот период составляла 60-70 процентов от прожиточного минимума, а пенсии всего 10 процентов.

Наметилось противостояние между нелегально разбогатевшими и обнищавшими слоями населения. Между ними находился не средний слой населения, а власть. Власть в силу своей традиционной политики не способствовала формированию и развитию среднего класса. А ведь именно средний класс должен был играть основную роль в укреплении и развитии государства. Экономической основой формирования среднего класса служит развитие малого и среднего бизнеса, использование знаний и образования, однако за последние 6 лет эти условия так и не были сформированы и поддержаны государством..

В 2003 году удельный вес продукции произведенной малым и средним бизнесом в экономике Грузии составил лишь 18 процентов, в то время как в странах с развитым средним слоем населения (Англия, Германия, Франция, Италия, США, Япония,) этот показатель составляет

не менее 40 процентов.² Исходя из вышесказанного в экономике до сих пор не существует той основной движущей силы, которая и должна была бы обеспечить успешное развитие Грузии.

По официальным данным безработица в этот период составила 11-14 процентов. В этих данных не учтено сельское население, которое составляет около половины всего населения страны и по действующему законодательству они не считаются безработными, т. к. на их семьи оформлены земельные участки в 0.8-1 га. Годовой доход полученный с земельного участка колеблется от 150 до 500 долларов США, и соответственно крестьяне и мелкие фермеры относятся к бедным и беднейшим слоям населения. Исходя из этого можно предположить, что реально в Грузии безработный каждый третий. Официально уровень бедности в Грузии составлял 52 процента.

Основными экономическими субъектами являлись именно те лица, которые и создавали такие экономические правила, при которых в экономическую деятельность вовлекались и предприниматели и гражданское общество, наравне с властью держащими и криминальным миром. И если провести аналогию с известной Крыловской басней «Лебедь, рак и щука», то каждый из экономических субъектов тянул воз грузинской экономики в свою сторону со всеми вытекающими из этого последствиями.

Это был именно тот период, когда государство нуждалось в новой концепции.³ Стало ясно что теория «Вашингтонского консенсуса» изжила себя и она уже не могла быть идеологической основой стратегического развития. Мы не будем спорить насколько она реализовалась и какие причины помешали достичь полноценных результатов заложенных в концепцию. Остаётся фактом то, что идеологическая база стран переходного периода нуждалась в новом подходе, без которого невозможно был бы последующее стратегическое развитие.

² Орлов В. Предпринимательство в России. ж Вопросы экономики, 2001, № 10 стр. 70-80. World Development Indicators. World Bank. 2003.

³ надо подчеркнуть, что с 1997 года всемирный Банк изменил отношение к странам с переходной экономикой и вместо автоматического регулятора рынка акцентировал внимание на значении роли государства. см. "Государство в меняющемся мире".Всемирный Банк, 1997.

В следствии проведенных реформ в переходном периоде сформировавшиеся в Грузии рыночные силы оказались не способными автоматически выполнять роль государственного регулятора и их отношения с властью приобрели иррационально-коррупционную форму. И как следствие, не сформировалась институциональная среда для экономического роста. Политические и экономические институты были слишком слабы для обеспечения условий ускорения экономического роста. В текущей государственной политике не учитывались факторы социального согласия, без которых становилось невозможным строительство нового государства

В таких условиях каждая из стран переходного периода начала процесс формирования демократических ценностей своими силами. Именно формирование демократического менталитета должно было предопределить вывод Грузии из статического положения, что фактический вместе с укреплением экономической либерализации, требовало радикальных изменений в государственных институтах и формирование революционной политической демократии. Такой переход в Грузии начался с Ноября 2003 при участии широких слоев населения. «Революцию Роз» можно представить как радикальный путь проявления гражданами желания выбраться из застойного положения и надежды на прогрессивное государственное управление.

Экономические затраты «Революции Роз»

Известно, что каждое революционное изменение имеет собственные транзакционные затраты, нести которые выгодно обществу для того, чтобы в будущем получить наибольшую выгоду от произошедших в обществе изменений. Величина этих затрат зависит от уровня противодействия со стороны власти и веры народа. Соответственно это появляется и в экономических показателях. Приведем только основной показатель – инфляцию, которая сама по себе является квинтэссенцией всех политических и экономических изменений. В Январе-Октябре 2003 года инфляция составила 1,9 процентов, во время Ноябрьских событий 2003 года она выросла до 4,8 процентов, что было вызвано нестабильной политической ситуацией и антиреволюционными заявлениями тогдашней власти. Все это увеличивало страх инфляционных ожиданий, хотя по итогам 2003 года годовая инфляция оказалась в

пределах запланированных 7 процентов. Финансово-кредитная система осталась стабильной и это была единственная система отличавшаяся стабильностью и в предреволюционном периоде. Здесь же надо подчеркнуть, что экономический рост в 2003 году достиг 8,6 процентов в основном за счет нефтепровода Баку-Тбилиси-Джейхан и революция ни как не повлияла на эту строительство. Исходя из вышесказанного влияние «Революции Роз» на экономику можно назвать нейтральным,⁴ из чего можно заключить, что революция народу обошлась не слишком дорого. Вера народа в новое правительство была крепкой и абсолютной.

Цели и стратегические задачи новой власти

В первом десятилетии XXI века Грузия имеет стратегические планы, которые определены «Программой экономического роста и преодоления бедности». Эта программа была разработана в 2001-2003 годах с привлечением широких слоев населения. Несмотря на то, что программа была поддержана как обществом, так и международными организациями и на сегодняшний день является единственным стратегическим документом, аналогов которого в Грузии не создавалось, но для его реализации у старой власти не было необходимого управленческого ресурса и воли, что и проявлялось в недоверии народа к власти. «Программа экономического роста и преодоления бедности» явилась единственным наследием признанным нынешней властью.

В отдаленной перспективе правительство Грузии предполагает вступление страны в Евросоюз. Но до решения проблем бедности эти желания так и останутся благими намерениями. Для решения этой задачи в средний период запланировано стабильное ежегодное 6 процентное развитие, индекс потребительских цен не должен превышать 6 процентов, рост государственного бюджета до уровня не менее 20 процентов от ВВП, увеличение занятости. Все это в совокупности и должно привести к уменьшению разницы между Грузией и странами Евросоюза.

⁴ В. Папава, Макроэкономика «Революции роз», Газ. Свободная Грузия, 1 июня 2004.

Хотя здесь же надо отметить, что запланированный рост в 6 процентов может оказаться недостаточным для приближения к странам Евросоюза. При таких темпах развития чтобы приблизиться хотя бы к Турецкому показателю ВВП на душу населения, не говоря уже о более развитых странах, Грузии понадобилось бы приблизительно 20 лет. Все это может создать в обществе пессимистические ожидания, однако интеграция в Евросоюз является для Грузии одним из главных ориентиров.

В геополитическом аспекте одной из основных задач надо считать восстановление территориальной целостности и единого законодательного пространства Грузии. Это предполагает размораживание и решение этно- и других конфликтов, «замороженных» прошлой властью, что поможет Грузии приобрести имидж антитеррористического и антикоррупционного государства в регионе. Решение этих проблем будет способствовать уменьшению масштабов теневой экономики и экономическому росту страны. Работа в этом направлении уже началась и первые результаты видны на примере Аджарской автономии.

Со дня обретения Грузией независимости Аджария пыталась остаться вне единого законодательного пространства Грузии. События 6 Мая 2004 года являлись продолжением «Революции роз». Основной проблемой между регионом и центром являлось присвоение руководством автономии средств предназначенных для центрального бюджета. Реально это была «бюджетная война». К тому же представителями клана лидера автономии были незаконно присвоены богатства Аджарии, что вызывало справедливое возмущение со стороны населения автономии. После известных народных выступлений лидер автономии вынужден был покинуть Аджарию. В Аджарии прошли выборы, были внесены изменения в законодательство как Грузии, так и Аджарии и можно отметить, что автономия и де-юре и де-факто интегрировалась в единое законодательное пространство Грузии.

Относительно другая ситуация в Абхазии и Южной осетии. Как следствие «законсервированности» этих конфликтов в период «застоя» в автономиях удерживают власть военизированные группировки, основной доход которых поступает от контрабанды и нелегальной торговли и в их интересах оставить эти территории как зоны этноконфликтов. Решение данной проблемы возможно лишь путем тесного сотрудничества Грузии с другими

странами, и особенно с Россией, в планировании и проведении антитеррористических и антиконтрабандных мероприятий.

Основными программными задачами поставленными нынешней властью являются установление финансовой дисциплины, восстановление честных и законных правил экономических взаимоотношений. А это со своей стороны подразумевает демонтаж теневых мафиозно-клановых структур, конфискацию незаконно присвоенного имущества и его перераспределение между неимущими слоями населения. Этот путь довольно эффективный и уже принес определенные результаты. Произведены аресты бывших высокопоставленных чиновников, конфисковано их имущество, взимаются неуплаченные налоги. Под эти мероприятия попали и члены семьи бывшего президента. Этим путем бюджет за первые 6 месяцев пополнился 50 миллионами долларов. Процесс продолжается и по сей день.

Параллельно декларируется начало процесса улучшения предпринимательского климата путем достижения консенсуса между бизнесменами, правительством и гражданским обществом. Предполагается либерализовать налоговый кодекс и вместо существующих 22 налогов оставить 9, подготовить законодательную базу для объявления налоговой амнистии, уменьшение количества и ограничение прав контролирующих органов. Изменение фискальной политики должны происходить на фоне формирования качественно новых отношений власти к бизнес-институтам. А это означает, то что выгодно предпринимателю, то должно быть выгодно всему обществу. Власть должна передать функцию регулирования экономики рыночным институтам, при этом став гарантом прав собственности и демократии. Этот путь предполагает также и постепенное изменение менталитета общества.

Одной из самых слабых сторон для Грузии являются государственные финансы. В 1998-2003 годах доходная часть государственного бюджета перманентно не выполнялась, и в 2003 году только в государственном секторе задолженность по зарплатам составила 120 миллионов долларов, а это примерно половина всей доходной части бюджета. К этому добавлялся и государственный долг, который составлял 50 процентов от ВВП.

Стратегия новой власти в сфере государственного финансирования и экономического развития подразумевает сбалансированность бюджета центрального правительства,

повышения эффективности налогов и трат, уменьшение фискального бремени путем уменьшения прямых налогов, стабильного и транспарентного развития налоговой системы и реориентации расходов.

Одной из основных задач поставленных новой властью является формирование новой инвестиционной среды. Если не принимать во внимание строительство Каспийских газо- и нефтепроводов, то вкладывание иностранных инвестиций до сих пор было весьма рискованно, так как на любые крупные вложения устанавливался контроль клановых групп. А если кто либо все таки решил бы действовать по законам свободного предпринимательства, то они сразу же попадали в поле зрения и под влияние криминалов. Инвестиционная среда в Грузии была довольно таки тяжелой. Выход из этого положения был только в борьбе с теневой экономикой и коррупцией. Терроризирование бизнесменов, безраздельное властвование огромного числа контролирующих органов и как следствие, удручающее положение бизнеса мешало развитию и с этим необходимо было бороться самыми жесткими мерами. И только обеспечением защиты прав собственности свободного предпринимательства и государственными гарантиями возможно формировать благоприятную инвестиционную среду.

Решение всех вышеперечисленных задач новая власть начала с реорганизации правительства, которая подразумевает освобождение от коррупции, уменьшение бюрократизации, увеличение уровня ответственности государственных чиновников на фоне достойной оплаты их труда. С этой целью были внесены поправки в конституцию, были упразднены службы прошлого президентского правления и основаны новые структуры, во главе которых стоят самые молодые министры в мире. Государство уже ощутило первые положительные результаты «Революции роз». ВВП в первом полугодии вырос приблизительно на 7 процентов.

Проблемы интеграции Грузии в Мировое экономическое сообщество

Одной из основных стратегических целей и перспективным ориентиром развития Грузии является создание условий для интеграции в Евросоюз. Грузия уже изъявила свой интерес к присоединению к организации экономического сотрудничества и развития (OECD) и к вступлению в НАТО. А в 2000 Грузия стала членом всемирной торговой организации (ВТО). Таким образом Грузия начала процесс постепенной интеграции в мировое экономическое пространство.

Грузия предполагает получить выгоду от своего участия в всеобщем процессе глобализации и либерализации. Страна должна интегрироваться в мировую экономику, что создаст условия для более эффективного распределения её ресурсов и таким образом обеспечит необходимый капитал для быстрого экономического роста и уменьшения различий между инвестициями и внутренними сбережениями. В долгосрочном периоде потоки капитала могут способствовать повышению производительности труда, как через модернизацию существующих технологий так и внедрения новых.

После «революций роз» появились новые тенденции и факторы, которые стали воздействовать на изменение монетарного пространства Грузии. Значительно уменьшился коэффициент долларизации и национальная валюта укрепилась почти на 24 процента, в отличие от предыдущего периода, когда после её введения в 1995 году и до конца 2003 года, она непрерывно теряла свою стоимость. Новая тенденция укрепления национальной валюты создала проблемы для роста инвестиции и сбережений. В настоящее время в Грузии формируется трехзонное валютное пространство, где наряду с национальной валютой в важных сферах экономики присутствует и Доллар и Евро.

Проявлением слабости в экономическом плане для страны можно считать и наличие дефицита текущих счетов, который составляет 10 процентов от совокупного внутреннего продукта страны. Дефицит частично финансируется прямыми иностранными инвестициями и особенно трансфертами населения выезжающего за пределы страны. Только за пять месяцев 2004 года сумма денежных переводов от частных лиц в Грузию составила 86 млн Долларов США, а из Грузии всего 11 млн доллара. Доля мигрантов по разным подсчетам составляет

примерно пятую часть всего населения страны, что и ставит вопрос усовершенствования внутреннего рынка труда. Обязательно надо принять во внимание и слабую экспортную возможность страны. Исходя из своего геополитического положения и по мере развития рынков Евросоюза, а также севера и востока, первоочередной задачей становится усиление экспортных возможностей Грузии посредством проведения микроэкономических реформ (которые вместе с тем нацелены и на дерегуляцию рынка труда и улучшение его гибкости). В среднесрочном периоде реформы должны быть направлены также на создание условий для повышения конкурентоспособности.

Эти и другие проблемы могут быть решены посредством использования внутренних ресурсов управления, однако эффективность для таких стран как Грузия достигается в основном интеграционными процессами.

Грузия имеет возможность получить максимальную пользу и уменьшить риск связанный с внешними шоками глобального мира, и по мере углубления интеграции как с постсоветскими так и с другим странами, национальная экономика строится на политике доверия граждан к правительству, чтобы оно было гарантом стабильности и безопасности.

Политическая экономия «революции роз»

После восстановления независимости в Грузии почти сразу же возникли социальные, экономические, политические и этнические проблемы, разрешение которых все откладывалось и после завершения этапа «Вашингтонского консенсуса» страна не имела стратегического плана проведения реформ. К тому же и само правительство не имело особенного желания и соответственно воли, чтобы решить эти проблемы. Все это и создало атмосферу тотального недоверия общества к правительству.

В отличие от начала 90-ых в начале 21 века на первый план выдвинулись проблемы социально-экономического характера. Решение этих проблем требовало сильную власть и наличие стратегического плана. После «Вашингтонского консенсуса» была создана «Программа экономического развития и преодоления бедности» как основной

стратегический документ развития страны. Однако этого было недостаточно: правительство не влодело основным ресурсом – мандатом доверия граждан.

Отличительной чертой этого периода была слабая государственная власть и несовершенный рынок, что естественно и не могло обеспечить экономический рост. Развитие страны оказалось зависимым только от воли правительства, которое руководя по инерции старыми методами не могло использовать гражданское общество как ресурс. Правительство относилось к обществу как к пассивному объекту своей политики, а не как к соучастнику общественных процессов. Правда, проведение социально-экономических реформ поддерживалось международными организациями, однако созданная ими концепция «Вашингтонского консенсуса» не рассматривала гражданское общество как активную силу преобразований. Основной движущей силой представлялась правительственная власть и после приватизации интересы сформировавшейся новой элиты слились с интересами бюрократии и сформировалась номенклатурно-бюрократическая элита, которая создала государство корпоративного типа и подавляет интересы остальных социальных слоев. Это и стало сдерживающей силой экономического развития и причиной консервации политических конфликтов. Эта сила не могла продолжать реформы, так как для осуществления своих интересов и сохранения ренты полученной после приватизации, она должна была сохранить существующий социальный баланс и институциональный вакуум, который и предполагал оставить вне игры остальные социальные слои. В таких условиях правительство не могло создавать новые блага и проводить перестройку экономики, а все старое постепенно подвергалось эрозии. Новая социальная сила, которая могла бы преобразовать страну, оказалась в пассивном состоянии не имея рычагов для воздействия на сложившуюся ситуацию.

Таким образом, после первой волны приватизации в выигрыше оказалась номенклатурная элита, которая вместе с правительственной властью начала непропорционально перераспределять общественные ресурсы и стал причиной низкого уровня жизни основной массы населения. При этом вместе с «экономической поляризацией» образовалась и «политическая поляризация» и власть правительства стала неэффективной для перераспределения благ полученных от проведенных реформ предусмотренных концепцией «Вашингтонского консенсуса». Образовавшийся социальный дисбаланс предопределил

появление на политическо-экономической арене страны новой активной силы – гражданского общества, и как следствие произошла «Революция роз».

После осуществления революции в Грузии гражданское общество стало основной диктующей силой проведения экономической политики и оно начала вносить коррективы и радикальные изменения в действия правительства, вместе с тем оно снабдило правительство поддержкой для начинания новых радикальных реформ. Старая номенклатурная элита стала перед выбором – или отвечать перед законом и добровольно вернуть незаконно присвоенную ренту полученную при поддержке старой власти и этим обеспечить спокойную жизнь, или же эта рента будет конфискована и перераспределена. При широких институциональных изменениях зарождается новое равновесие, где баланс обеспечивается правительством вместе с гражданским обществом, и теми бизнес-институтами, которые должны содействовать ускорению развития страны. В этом равновесии интересы социальных слоев становятся приоритетными и устанавливается своеобразный «социальный контракт» между правительством, обществом и предпринимателями.

Как свидетельствует опыт Грузии, развитие страны в будущем возможно в том случае, если будет сохранен перманентный диалог между гражданским обществом и властью, а так же будут обеспечены действительно демократические выборы. Гражданское общество и власть становятся органической частью единого целого. Без политической институционализации гражданского общества невозможно построение настоящего справедливого демократического государства и создание условия для осуществления рыночной саморегуляции. В этих условиях страна становится «социальным государством». Именно эти принципы вложены в революционные преобразования сегодняшней Грузии, это и есть условия осуществления новой концепции реформ переходного периода.

И в конце следует отметить, что страна только тогда достигнет успехов, когда правительственная власть станет зависимой от воли гражданского общества. Если правительство по прежнему постарается автономно управлять обществом, реформы не достигнут своей цели. В этом то и состоит суть философии переходного периода экономики Грузии.

Использованная литература

1. "Государство в меняющемся мире". Всемирный Банк, 1997.
2. Орлов В. Предпринимательство в России. ж Вопросы экономики, 2001, № 10 стр. 70-80.
3. В. Папава, Макроэкономика «Революции роз», Газ. Свободная Грузия, 1 июня 2004.
4. Economic Development and Poverty Reduction Programm of Georgia. Tbilisi, 2003
5. World Development Indicators. World Bank.2002. 2003.