

*Анне О. Крюгер*

*Первый Заместитель Директора-Распорядителя МВФ*

**По пути реформ: закрепление успехов в странах с переходной  
экономикой**

Я очень рада находиться здесь сегодня. Единственное, хотелось бы, чтобы мой визит в Москву проходил в более радостной обстановке. Недавние трагические события, имевшие место в Беслане и в других местах значительно омрачили настрой. Конечно, все мы в ужасе от случившегося. Вместе со мной, свое глубочайшее соболезнование народу России и, особенно, жителям Беслана передает весь персонал и все руководители Международного Валютного Фонда.

Я благодарна Академии народного хозяйства и Институту экономики переходного периода за организацию этой важной конференции. Сейчас подходящий момент, чтобы отметить экономические успехи, которых добились в последние годы страны с переходной экономикой, и оценить те проблемы, которые сейчас стоят перед ними.

Но, прежде всего, я хочу сказать о той большой чести, которая была оказана мне Академией народного хозяйства и с огромной благодарностью принимаю титул почетного профессора АНХ. Для меня это значит очень многое, и в плане моих тесных связей с Академией и с моими друзьями в ИЭПП, и вообще в Москве. Тот теплый

прием, который вы оказали мне сегодня, будет вдохновлять меня в будущем чаще посещать Москву.

Церемония, которая проходит здесь, сегодня, весьма символична. Она отражает многие перемены, которые имели место в России и в других странах с переходной экономикой за последние пятнадцать лет. Поэтому справедливо, что именно в этом Институте широко признается сегодня та важная роль, которую играют рынки в создании условий экономического роста и снижения уровня бедности.

События, которые произошли в этой части земного шара, поистине замечательны. Успехи, которые были достигнуты, неоднократно приводили в замешательство пессимистов. Во многих странах предстоит сделать еще очень многое и на то, что нам предстоит сделать в будущем, следует смотреть в контексте уже достигнутого.

### **Сущность задачи**

Нам следует помнить, какие задачи приходилось решать в первые годы реформ руководителям стран СНГ. Относительно легко демонтировать рыночную систему, если вы собираетесь заменить ее командной экономикой. Также легко взять на себя права собственности и управлять уже действующими предприятиями. Но добиться, чтобы эти предприятия продолжали работать эффективно, сложнее, и уж совсем непросто – добиться их готовности адаптироваться к новым задачам и требованиям. Опыт стран с переходной экономикой, живших при коммунистическом режиме в течение почти всего двадцатого столетия, научил нас этому.

Переход к рыночно-ориентированной экономике – трудный и длительный процесс. Для создания определенного вида деятельности необходимо время, при этом, люди должны адаптироваться к новым условиям, стимулам и ограничениям. Дать импульс такому процессу – непростая задача. Но реформы становятся легче со временем. Как только возникает прибыль, а темпы роста ускоряются, наступает критический момент для изменений. Это резко контрастирует с командной экономикой, при которой результаты неизбежно ухудшаются.

В самом начале ситуация для тех, кому было предназначено дать старт рыночным реформам, была особенно тяжелой из-за экономического краха, наступившего в результате политического переворота. Многие из вас помнят впечатляющее выступление Егора Гайдара, описывающего, чего стоило в то время преодоление последствий краха коммунистической системы, особенно когда стало известно, что золотовалютный запас был исчерпан, и возникли трудности с уплатой за импорт зерна, от которого Россия в то время была зависима.

«... не было хлеба и не было золота. И не было возможности платить по кредитам. И никто не желал предоставлять займы. Меня это не сильно удивляло, хотя находились и такие, кто не терял надежды и считал, что все не так уж плохо и что, возможно, где-то сокрыты все же запасы. Но их не было; не было ничего...» – писал Гайдар.

Демонтаж командной экономики значил, что все необходимо было начинать заново. Требовалось оценить оставшиеся в то время активы и передать их в частные руки, при том в частные руки предпринимателей. На всех уровнях людям приходилось учиться думать самостоятельно.

При плановой экономике трудовой мобильности фактически не существовало. Часто люди выполняли бессмысленную работу, производя товары низкого качества, на которые не было реального спроса. Но при этом у них была работа. Переход к рыночной экономике означал, что трудовую мобильность как в плане территорий, так и самой работы, необходимо поддерживать. Очень скоро в связи с повышением эффективности экономики безработица стала неотвратимой. Это был сигнал к необходимости создания системы социальной защиты, которая должна была вытеснить скрытую безработицу, настолько характерную для стран с плановой экономикой.

Органам, ответственным за экономическую политику, приходилось учиться, как действовать в условиях рыночно-ориентированной экономики. Гайдар писал, что вскоре стало очевидно, что постепенный переход от экономики плановой к экономике рыночной реально не осуществим. Поэтому необходимо было как можно быстрее создать базовые институты рыночной экономики.

Кроме того, на повестке дня стояли вопросы финансовой дисциплины и денежно-кредитной политики. Наследие централизованной плановой экономики выразилось в том, что в то время бюджет нес бремя чрезмерных расходов. Система образования, как и система здравоохранения, нуждалась в капитальной перестройке. Пенсионной системе требовалась радикальная реформа. Таким образом, возникла настоятельная необходимость создания нормально функционирующих налоговых систем, которые приносили бы доходы и стимулировали переход к рыночной системе.

В то же время финансовый сектор нуждался в эффективных регулирующих структурах. Для подготовки банковской системы к новой роли – распределения

кредитов – было необходимо ее глобальное реформирование. Необходимо было также создавать и развивать финансовые рынки – важный инструмент эффективного распределения кредитов и управления рисками.

Список неотложных реформ, которые необходимо было провести, значительно превосходил те наши представления, которые мы привыкли считать сферой интересов экономической политики. Учитывая опыт 1990-х годов, особенно в странах с переходной экономикой, мы осознавали, что все было важно в то время – введение таможенного кодекса, правильно исполняемые права собственности, полноценно действующая и независимая судебная власть, а также законы о банкротстве. От того, существуют ли такие структуры или нет, зависит либо успех, либо провал плавного реформирования экономики. Но всему этому мы учились в процессе работы.

Это была амбициозная программа реформ для любой страны. Для стран, не имеющих в прошлом опыта функционирования в условиях рыночной экономики, это устрашающий список. Это было всего десять лет назад, но уже сейчас мы наблюдаем прогресс в геополитическом отношении, достигнутый в сравнительно короткий период.

### **Задача решена?**

Не сомневаюсь, что также как и я, все вы помните зловещие предсказания начала 1990-х годов. Тогда существовало всеобщее убеждение, что многие страны СНГ и другие страны с коммунистическим режимом ждет экономическая катастрофа. Говорили о будущих неурожаях и нехватке продуктов питания. Какое-то время казалось невозможным, что эта «особая» группа стран может избежать

экономического краха (которое «неизбежно» должно наступить) и решить проблемы в новой геополитической ситуации.

Катастрофы, которые предсказывались с такой уверенностью, не произошли. Правда, в первые годы жители многих стран действительно испытывали большие трудности. Но последствия оказались значительно лучше тех, которые предсказывались, хотя восстановление после первоначального шока часто затягивалось. В первые два года, в Польше, например, наблюдалось гораздо более сильное снижение ВВП, чем ожидалось: но уже к 1993 г. стали очевидными признаки, свидетельствующие о том, что польская экономика начинает идти на поправку. К середине 1990-х годов во многих странах с переходной экономикой восстановился экономический рост, в других же – снижение ВВП постепенно прекращалось.

Вряд ли удивительно, что одни страны жили хуже других – этот феномен не относится исключительно к странам с переходной экономикой. Стоит отметить, однако, что те страны с переходной экономикой, которые быстрее проводили свои структурные реформы, в целом демонстрировали и более высокие темпы роста. Это касается, например, прибалтийских государств. В последние годы в России также наблюдались высокие темпы роста, в значительной мере объясняемые реформами 1990-х годов.

Кроме того, важно не забывать, что есть все основания считать, что объемы производства периода, предшествующего переходному, преувеличивались. Лежек Бальцеревич, который является в настоящее время главой Центрального банка Польши, утверждает, что снижение объемов производства в ранние годы переходного периода было преувеличено, отчасти потому, что многое из того, что производилось

при старой системе, было очень низкого качества, а отчасти потому, что оппоненты реформ хотели преувеличить трудности и страдания, которые испытывали рядовые граждане.

Бальцерович говорит, что официальные некорректные данные, касающиеся снижения объемов производства «...использовались оппонентами программы реформ, требовавшими ее радикального пересмотра, путем значительного уменьшения роли денежно-кредитной политики, повсеместного вмешательства (в экономику) государства и протекционизма». Бальцерович отмечает, что его аргументы нашли поддержку у большинства польских экономистов.

Подобное имело место и в России после финансового кризиса 1998 г. То, что произошло в России в августе 1998 г., явилось поводом к появлению целого ряда новых мрачных предсказаний как в отношении экономических последствий кризиса, так и способности экономики к восстановлению.

И все же, даже августовский кризис в России не имел тех ужасных последствий, какие наступали в странах, охваченных подобным кризисом, по крайней мере, эти последствия не были такими, какими они предсказывались для России. И в противовес ожиданиям многих обозревателей после первоначального спада восстановление экономики в России протекало и быстрее, и энергичнее, чем в других странах, оказавшихся в аналогичной ситуации. Действительно, «выздоровление» российской экономики проходило удивительно быстро, и в последнее время она демонстрирует мощное поступательное движение.

### **Краткосрочные перспективы**

На краткосрочную перспективу прогноз для большинства стран с переходной экономикой благоприятен. В период спада и постепенного наращивания темпов развития мировой экономики в 2001–2002 гг. страны с переходной экономикой проявили удивительную выживаемость, поэтому, в перспективе их ожидает уверенное поступательное движение. Особенно поразительным это выглядит на фоне медленного «выздоровления» экономик ряда промышленно развитых стран.

### **Предстоящие задачи**

Для тех стран, которые поставили задачу завершить процесс перехода, начатый в начале 1990-х годов, устойчивый и быстрый рост приобретает особую важность. Задача сейчас состоит в том, чтобы закрепить успехи тех стран, которые продвигались в экономическом плане более успешно и помочь в построении экономической инфраструктуры (которая определит в дальнейшем экономический рост) тем странам, экономические успехи которых пока что были иллюзорны. На самом деле, устойчивый экономический рост в течение длительного периода есть наилучшее и единственное средство, способное победить бедность и повысить уровень жизни.

Разумная макроэкономическая политика является необходимым условием для устойчивого роста, и некоторые страны добились в этом отношении значительных успехов. Но, как неоднократно заявляли представители МВФ, для достижения макроэкономической стабильности некоторым странам предстоит пройти весьма длительный путь. Следовательно, пока что весьма маловероятно, что указанная группа стран добьется быстрого экономического роста, который **на длительную перспективу** обеспечит снижение уровня бедности населения.

Но немало предстоит сделать и тем странам, темпы экономического роста которых начали в последнее время ускоряться. Чтобы экономика этих стран развивалась успешно, а достигнутые темпы роста сохранялись и ускорялись, необходимы дальнейшие реформы.

Важно, чтобы достигнутые успехи не были сведены на «нет» из-за того, что процесс реформ начал пробуксовывать. Чем более разумная экономическая политика будет проводиться, тем более устойчивыми будут эти страны к внешним шокам и к мировым экономическим спадам. Сейчас пришло время действовать. Относительно благоприятные условия дают возможность проводить дальнейшие реформы.

Самое разумное – это использовать подъем мировой экономики для углубления реформ и решения еще нерешенных проблем. И нельзя расслабляться по поводу того, что бремя некоторых краткосрочных экономических проблем уменьшилось. Улучшение мирового экономического климата ни в коей мере не отменяет продолжения разумной экономической политики.

### **Уроки, которые мы получили**

Что способствует проведению разумной экономической политики? Опыт стран с переходной экономикой в период 1990-х годов вкупе с тем, что мы поняли, изучая кризис стран Азии и Латинской Америки, заставил всех нас взглянуть на эту проблему по-новому. Важна такая инфраструктура, которая способствует сохранению макроэкономической стабильности. Расширение налогово-бюджетной сферы, особенно в отсутствии структурных реформ, не разрешает структурных проблем и не

приводит к экономическому росту. Становится все более очевидным, что инфляция значительно замедляет экономический рост.

Помимо всего прочего, 1990-е годы научили нас также тому, что при проведении структурных реформ приоритет должен быть отдан институциональным и законодательным реформам. Они создают необходимые условия для обеспечения макроэкономической стабильности и экономического роста. Эффективные законы о собственности, сильная и независимая судебная власть, таможенный кодекс – все это создает ту необходимую инфраструктуру, в которой наилучшим образом реализуется предпринимательская деятельность.

И чем скорее будут проведены такие реформы, тем лучше. Как я говорила ранее, те страны, которые дальше продвинулись в этом плане в 1990-х годах, показали более высокие темпы роста. Устойчивый финансовый сектор не менее важен. Сильный, хорошо регулируемый банковский сектор играет важную роль в эффективном распределении кредитов и управлении рисками. И поскольку расширение кредитной сферы открывает доступ к новым ресурсам, важным для роста, расширение и углубление финансового сектора не менее важно, т.к. способствует укреплению финансовой системы, усилению устойчивости стран к внешним ударам, а также создает новые возможности для роста.

Все мы знали, что это правильно. Но 1990-е годы убедили нас, что все это было даже гораздо важнее, чем многие из нас себе это представляли. Финансовые кризисы 1990-х годов научили нас, что с либерализацией капитального счета, самого по себе играющего важную роль в контексте либерализации внешней торговли, слабый или

плохо регулируемый финансовый сектор и плохо управляемые банки могли стать источником опасной нестабильности.

Без таких структурных реформ рынки не смогут хорошо функционировать; иностранные инвесторы будут неохотно заключать долгосрочные обязательства, и возможности для более быстрого роста будут упущены.

### **Роль МВФ**

Опыт переходного периода был для всех нас (руководителей в странах с переходной экономикой, персонала Фонда и для экономистов по всему миру) учебным процессом. Ведь на самом деле мы работали над такими изменениями, с которыми никогда ранее не сталкивались. И мы продолжаем это делать и сейчас.

Как и раньше, главной целью Фонда является поддержание международной финансовой стабильности. Таким образом, Фонд играет важную роль в предотвращении и разрешении кризисов. За прошедшие 15 лет было много случаев, когда мы имели возможность убедиться в этом, и, в конце концов, все мы от этого только выиграли. Но, кроме того, нам принадлежит еще и важная роль консультантов. По большому счету, реформы – это дело нашего Фонда. При необходимости мы предоставляем правительствам, осуществляющим реформы, также техническое содействие по широкому кругу вопросов.

В соответствии со Статьей IV Устава, Фонд проводит также ежегодные консультации для выявления недостатков в области экономической политики и предоставления необходимых рекомендаций в области реформ. Но в диалоге, который мы ведем со странами, будь то инспекционная деятельность или программа реформ,

которую финансирует наш Фонд, мы всегда напоминаем ответственным органам страны, что именно **они** обязаны взять на себя эти реформы и стремиться обеспечить их успех. Именно **они** обязаны заручиться поддержкой гражданского общества и призвать ученых-экономистов (чей вклад будет способствовать успеху или провалу реформ) принять в этом участие.

### **Россия**

Как многие из вас знают, мы завершили недавно в России наши ежегодные консультации в соответствии со Статьей IV Устава МВФ. Все это происходило на фоне обнадеживающей экономической ситуации. Экономический рост ускорился, и есть все основания ожидать, что в ближайшей перспективе он будет устойчивым. Платежный баланс надежен. Высокие цены на нефть оказали существенный оздоровительный эффект, хотя и затруднили управление макроэкономическими процессами.

Такая ситуация создает в России и возможности, и средства для укрепления и совершенствования всего того, что было достигнуто в стране за последние несколько лет. Но рынки труда ужесточаются и их емкость постепенно снижается. Происходящее – явное свидетельство некоторого оживления экономики. Но, в то же самое время, это также свидетельствует и о нарастании инфляционных процессов. В этой ситуации нельзя ослаблять налогово-бюджетную политику, поскольку это может помешать достижению определенной стабильности цен.

Поэтому в докладе МВФ, подготовленном по итогам проведенных консультаций, мы отмечаем недопустимость дальнейшего ослабления в налогово-

бюджетной деятельности, как бы привлекательно не выглядели в настоящее время экономические показатели. Дополнительные расходы лишь усилят инфляционные процессы.

Не менее важно решение тех проблем банковской системы, которые имели место в последнее время. Отсрочка реформы финансового сектора лишь осложнит ее проведение и приведет позднее к ее удорожанию.

И, кроме того, необходимо продвигать структурные реформы. Работа, начатая 15 лет назад, все еще не завершена. Многие из запланированных реформ все еще не состоялись. Будет обидно, если высокие цены на нефть послужат оправданием бездействия. Вполне понятно, что после неразберихи 1990-х годов, нынешний «глоток свежего воздуха» может быть использован для оправдания передышки, которая вызовет по прошествии времени большие затраты, что приведет, в свою очередь, к снижению потенциала роста и необходимости проведения новых реформ, но уже в условиях более медленного роста.

На самом деле высокие цены на нефть подчеркивают важность диверсификации, не слишком сильно зависимой от производства нефти и газа. Чем быстрее российская экономика сможет провести диверсификацию, тем менее болезненными будут последствия роста и **падения** цен на нефть. При этом результаты диверсификации будут получены быстрее на фоне ускоренного проведения структурных реформ.

## **Заключение**

В заключение хочу отметить следующее. Для стран с переходной экономикой это был период интенсивных изменений. Самая тяжелая часть этого процесса во многом завершена или близка к завершению. Но необходимо продвигаться вперед. Ускоренное движение сегодня означает, что выгоды от проведенных ранее реформ могут быть в полной мере реализованы, и это послужит гарантией того, что сохраняется потенциал для позитивных изменений. А это, в свою очередь, даст возможность инвесторам – российским и иностранным – с большей уверенностью смотреть в будущее.

Пользуясь возможностью, приятно еще раз подчеркнуть, какой уже немалый путь прошли страны с переходной экономикой. Но это, как озвучено в заголовке темы, лишь основа для продолжения движения, и успех зависит от сохранения импульса этого движения. Замедление темпа смерти подобно.

Одно из преимуществ стран с переходной экономикой заключается в том, что они поздно пришли к экономическим реформам. Это означает, что они могут не только воспользоваться опытом других стран, а и усвоить уроки о необходимости сосредоточить внимание на самых нужных и существенных вопросах, и, самое главное, не чувствовать себя слишком комфортно в ситуации, когда успехи пока еще кратковременны. Результаты реформ станут ощущаться со временем, но они могут быть легко подорваны, если не продолжать движения вперед.

Поэтому я так настоятельно призываю ответственные органы стран, проводящих реформы, но тех, кто их консультирует, использовать благоприятную экономическую ситуацию, которая сложилась сегодня в мире. МВФ готов приложить

все силы для поддержки их усилий. Сложные задачи необходимо решать здесь, в России, и во всех других странах с переходной экономикой, а не в Вашингтоне.