

***ИНСТИТУТ ЭКОНОМИКИ
ПЕРЕХОДНОГО ПЕРИОДА***

НАУЧНЫЕ ТРУДЫ

№ 26Р

**Посткоммунистическая Россия в
контексте мирового
социально-экономического развития**

Материалы международной конференции

Москва
2001

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

Директор: Е.Т.Гайдар

Международная конференция «Посткоммунистическая Россия в контексте мирового социально-экономического развития» была посвящена 10-летию ИЭПП и состоялась 1-2 декабря 2000 г. в Москве. Основной целью конференции было осмысление опыта прошедшего десятилетия реформ и выработка концепции развития страны на последующие годы. Задача организаторов также состояла в том, чтобы на основе результатов этого экономического форума выработать конкретные практические предложения по экономической политике.

Сборник издан на средства гранта, предоставленного Институту экономики переходного периода Агентством США по международному развитию.

Верстка: А. Астахов, В. Юдичев

ISBN 5-93255-032-5

Лицензия на издательскую деятельность ИД № 02079 от 19 июня 2000 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, 2001.**

Оглавление

РАЗДЕЛ 1. МАКРОЭКОНОМИКА

- Алексей Улюкаев*
Экономический рост в России: проблемы и перспективы..... 8
- Андрей Илларионов*
Российский синдром «Голландской болезни» 23
- Марсело Селовски*
Графическое отображение процессов перехода к новой экономике 38
- Роберт Ф. Конрад*
Нужен ли России стабилизационный фонд? Как микроэкономика может влиять на макроэкономическую политику 58
- Андерс Аслунд*
Миф о развале производства после краха коммунизма 94
- Марек Домбровский*
Глобализация и ее влияние на макроэкономическую стабильность..... 146
- С. Дробышевский*
Эконометрическая модель российского банковского кризиса 168
- Кадочников П.А.*
Анализ валютного кризиса с помощью моделей первого поколения (на примере России 1996-98 гг.)..... 198

РАЗДЕЛ 2. ПОЛИТИЧЕСКИЕ И ЭКОНОМИЧЕСКИЕ ПРОБЛЕМЫ ПОСТКОММУНИСТИЧЕСКИХ РЕФОРМ

Владимир Мау

Экономика и революция: уроки истории 209

Джек А. Голдстоун

Теории революции, революции 1989 - 1991 годов
и траектория развития новой России 231

Лоренс Дж. Котликофф

Правильный и неправильный пути реформирования
системы пенсионного обеспечения в России 245

А. Радыгин

Проблемы и особенности формирования национальной
модели корпоративного управления в России 263

Сергей Васильев

Структура экономики и политические тенденции
современной России 271

С.А. Афонцев

Нормативная экономическая теория и политическая экономия
трансформации: оценка альтернативных подходов 284

Р. Капелюшников

Институциональная природа переходных экономик:
Российский опыт 308

Джоан Нельсон

Вторая фаза перестройки и политика реформ в
социальном секторе: межстрановой анализ..... 340

РАЗДЕЛ 3. МЕЖДУНАРОДНЫЙ ОПЫТ ПЕРЕХОДНОГО ПЕРИОДА

Марек Белка

Уроки переходного периода в Польше 379

Д-р Мате Бабич

Уроки переходного периода для процесса
глобализации экономики..... 417

Рувим Геккер

Политическая экономия и выбор политики
государства 438

Ярослав Романчук

Последствия попытки легализации теоретических
и практических ошибок Запада в Беларуси..... 451

Питер Хавлик

Реструктуризация и конкурентоспособность
промышленности стран Центральной и
Восточной Европы (СЦВЕ)..... 461

РАЗДЕЛ 4. РЕГИОНАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ

А. Лавров

Реформа межбюджетных отношений:
задачи на перспективу 492

Д-р Майкл Кадди

Опыт теории и политики регионального
развития: пример для России? 507

<i>Фред Горбет</i>	
Значение канадского опыта межбюджетных отношений для России.....	535
<i>О. Кузнецова</i>	
Особенности и проблемы региональной политики в России.....	557

РАЗДЕЛ 1

МАКРОЭКОНОМИКА

Алексей Улюкаев

Первый заместитель министра финансов РФ

Экономический рост в России: проблемы и перспективы

Я признателен организаторам за предоставленную мне возможность выступить в такой идеальной аудитории, в которой приятно и хочется выступать. Я хотел бы оттолкнуться от того тезиса, который прозвучал в выступлении Абел Гезовича Аганбегяна. Он сказал, что осмысление истории дает нам возможность двигаться вперед. тематика всей конференции – это поиск путей развития, проблемы роста, а проблемы роста надо начинать с проблем спада. Прежде всего я хотел бы остановиться на особенностях трансформационного спада в России. Ведь по глубине спада Россия не дала ничего экстраординарного на фоне переходных экономик. Глубина спада промышленного производства – 45 с небольшим процентов – была близка к средней по переходным экономикам в целом и ниже чем по переходным экономикам из бывшего Советского Союза. Проблема в том, что трансформационный спад затянулся. По длительности спада российская экономика оказалась впереди других. Мы вышли из периода трансформационного спада в 1999 году. Это значительно дольше, чем в странах Центральной Европы и Балтии, и даже, чем в ряде стран, входящих в СНГ. Это связано с набором причин, лежащих в области экономической политики.

О причинах затянутости трансформационного спада. Во-первых, это отложенность, растянутость дезинфляции, ее не-

последовательность. Второе. Это серьезный разрыв между денежно-кредитной и бюджетной политикой. Даже тогда, когда губительная роль инфляции была осознана и стали применяться достаточно последовательные и жесткие меры в области денежно-кредитной политики, бюджетная политика оставалась не только непоследовательной и мягкой, но даже имела рецидивы увеличения бюджетного дефицита, как это произошло в 1996-97 годах, когда бюджетный дефицит увеличился даже на фоне и без того высокого дефицита 1995 года. Это порождало проблемы то монетарного, то рыночного финансирования дефицита, это обескровливало экономику, оттягивало инвестиционные ресурсы, а в условиях низкой монетизации экономики приводило к очень большим рискам всплесков ставок обслуживания долга, что и вызвало известные события в 1998 году.

Еще одна серьезная причина – это отрыв более успешных преобразований в сфере макроэкономики от менее успешных преобразований в сфере микроэкономики. Российские предприятия так и не вошли в систему жестких бюджетных ограничений, и это приводило к воспроизводству очень серьезных проблем на уровне финансов предприятий и корпоративного управления.

Слабый механизм перераспределения ресурсов, слабая банковская система, неразвитый фондовый рынок не позволял ресурсам, которые высвобождались в результате трансформационного спада в секторах неэффективных, перераспределяться в пользу секторов потенциально эффективных. И это препятствовало возможности более раннего начала экономического роста, чем это произошло фактически.

Общее низкое качество рыночной среды, большое количество различных искажений монопольного характера, большое число необоснованных льгот для одних производителей и дис-

криминация других, искажения, связанные с ослаблением конкуренции, также препятствовали формированию потенциала экономического роста.

В целом, оценка инвестиционных рисков как участниками российского рынка, так и потенциальными внешними инвесторами всегда оставалась на предельном или даже запредельном уровне. Отчасти этому способствовали и политические инвестиционные риски, отчасти непрозрачность финансовых предприятий, отчасти неясность отношений собственности и недостаточная гарантия частной собственности. Все это и сформировало основу для того, чтобы трансформационный спад оказался более протяженным, чем он мог быть при иной экономической политике.

Но, видимо, не все связано только с экономической политикой. Есть факторы, связанные с общей структурой экономики. Все-таки советская экономика и особенно та ее часть, которая оказалась в пределах России, была больше, чем в других переходных экономиках перегружена предприятиями военно-промышленного комплекса. Она была больше всего перегружена секторами максимально дотационными, прежде всего сельским хозяйством. Она была наоборот меньше загружена секторами, которые способны к быстрому росту. Это экономика, в которой оказался огромный массив, формирующий разрыв мировых и внутренних цен, что постоянно провоцировало проблему дотирования или перехлестного субсидирования. Это базовые проблемы, которые во многом связаны и с длительностью того периода, который предшествовал трансформации. То есть в целом диспропорции, которые накапливались в течение семидесяти лет, оказались более глубокими, чем диспропорции, которые сложились в течение трех десятилетий. Это совершенно естественно.

Тем не менее, несмотря на свою затянутость, трансформационный спад завершен, и сейчас мы обсуждаем проблемы роста. Мы фиксируем весьма благоприятные показатели за этот год: более 7 процентов роста ВВП, примерно 9,5 процентов роста промышленного производства, 9-типроцентный рост реальных доходов, свыше 30 процентов рост экспорта, платежный баланс по счету текущих операций – второй в мире после Японии.

Обсуждая проблему факторов роста в 1999 и 2000 годах, мы в общем справедливо выделяем следующие причины. Первая из них связана с улучшением конкурентных условий для российских предприятий после глубокой девальвации рубля и изменением внешнеэкономической конъюнктуры, вызванной не только ростом мировых цен на товары традиционного российского экспорта, но и снижением цен на основной массив товаров нашего импорта, а также и с тем, что изменилось соотношение между долларом и евро. Доллар поднялся относительно евро, а в ситуации, когда импортные контракты в основном номинированы в евро, а экспортные – в долларах, это приводит к дополнительному росту сальдо торгового баланса. Все это так. Но этих факторов далеко недостаточно, когда только ими мы объясняем наш рост, а естественное исчерпание этих факторов приводим как основание, что рост кончился. Я думаю, что это не совсем правильно. Во-первых, самый серьезный и быстрый рост, если мы говорим в категориях роста очищенного от сезонных колебаний, у нас пришелся именно на тот период, когда цены мирового рынка (например, нефтяные цены) были крайне низкими. В четвертом квартале 1998 года цена российской нефти 11 с небольшим долларов за баррель, в первом квартале 1999 года – 14 с небольшим долларов за баррель, крайне низкий уровень цен, слабый платежный баланс, и при этом в первом квартале 1999 года самый высо-

кий рост за весь послекризисный период: 6,2 процента поквартального роста промышленного производства и 5,4 роста производства в базовых отраслях – это больше, чем в последующие периоды.

Здесь налицо проблема соотношения между платежным балансом и ростом, проблема «голландской болезни». Короче говоря, при тех институциональных условиях, которые существуют в России, при тех проблемах перетока капитала, которые существуют в России, очень хороший платежный баланс не всегда является фактором роста, а, пожалуй, фактором стагнации. Я хотел бы отметить, что это вообще общемировая практика. Если мы посмотрим на то, как развивались основные страны-нефтеэкспортеры в текущем году, мы увидим, что Россия оказалась не в худшей ситуации. Скажем, рост в Норвегии – 2,5 процента, рост в Венесуэле – 3,5 процента, в Нигерии – 3 с небольшим процента. На самом деле из стран-нефтеэкспортеров, чья конъюнктура улучшилась, только одна Мексика имеет темпы роста, сопоставимые с российскими. Поэтому не совсем верно говорить о том, что мы совершенно не использовали ту паузу, которая была предоставлена в результате хорошей конъюнктуры, и если бы мы иначе распорядились ресурсами, которые получили от этого, то у нас был бы значительно более высокий темп экономического роста.

То же самое касается и девальвационных факторов. Понятно, что девальвация способствует росту экспорта и импортозамещению, но при этом девальвация способствует также снижению реальных доходов, снижению потребительского спроса, что является ограничением для экономического роста. Поэтому здесь должен быть проведен достаточно обстоятельный факторный анализ для того, чтобы более точно определить зависимость между девальвацией и экономическим ростом. Так, есть набор косвенных связей, на которых я сейчас

коротко остановлюсь. Скажем, улучшение положения некоторых российских предприятий во многом было связано с импортозамещением, а рост в других секторах экономики был в значительной степени вызван тем, что выручка, которую получали предприятия-экспортеры, позволяла им тщательнее выполнять обязательства перед своими поставщиками, что придавало дополнительный импульс экономики.

Я думаю, что кроме этих связей есть и другие факторы роста, которые можно добавить к тем двум, которые обычно называются: это, конечно, серьезное улучшение финансового состояния предприятий, связанное, прежде всего, с сокращением реальной заработной платы, с сокращением доли реальной зарплаты в ВВП. Доля реальной зарплаты в ВВП снизилась на 8 процентов, с 50% в 1998 г. до 42% в 2000 г. И, соответственно, строго симметрично произошло увеличение доли прибыли предприятий в ВВП (практически полностью на эту же величину) – с 36% в 1998 г. до 43% в 2000 г. Улучшение финансового состояния предприятий было связано, кроме того, с тем, что темпы роста тарифов естественных монополий до середины текущего года отставали от индекса потребительских цен, что снижало долю тарифов естественных монополий в издержках предприятий и ВВП в целом.

Понятно, что эти факторы носят ограниченное действие. Уже в этом году у нас реальные доходы существенно (на 9%) растут, особенно сильно выросла реальная зарплата (на 23%). Я думаю, что во многом рост реальной зарплаты – это феномен статистики измерений. С моей точки зрения, это связано с тем, что часть предприятий выходит из тени и начинает показывать зарплату, не скрывая ее. То есть, для реального финансового положения предприятий рост реаль-

ной зарплаты на 23% не так катастрофичен, каким он должен был быть исходя из этой цифры.

Важнейшее обстоятельство – это рост монетизации экономики. Доля бартера у нас сократилась более чем в два раза (с 54% в 1998 г. до 21% в середине текущего года). Это связано и с улучшением бюджетной дисциплины, с прекращением практики бюджетных неплатежей, с более полным и тщательным выполнением бюджетных обязательств, с одной стороны, а, с другой стороны, с тем, что очень серьезно были сокращены не денежные формы исполнения бюджетов, особенно территориальных, а также бюджетов внебюджетных фондов. Скажем, если в бюджетах субъектов Федераций доля не денежных расчетов составляла в 1998 г. 52%, то в текущем году она сокращается примерно до 12%. Seriously возросла доля денежных расчетов в платежах естественных монополий. За 2 последних года она увеличилась в РАО «ЕЭС» с 22% до 67% (данные за сентябрь, может быть сейчас уже немного больше). Она выросла почти в два раза в платежах МПС (с 47 до 81%), несколько меньше, но все-таки выросла (до 65%) в платежах Газпрома. Однако этот фактор ограниченный. Все-таки уровень монетизации экономики серьезно повышать дальше нам не удастся, мы подошли к некоторому пределу, ниже которого долю бартера будет снижать очень трудно. Это же относится и в целом к тарифам естественных монополий, поскольку, как я уже говорил, до середины текущего года темпы их роста отставали от темпов роста потребительских цен. Сейчас же происходит некоторая коррекция, например, тарифы МПС за один календарный год (с ноября прошлого по ноябрь нынешнего) выросли на 54%, то есть значительно больше, чем уровень инфляции за этот период.

Еще относительно факторов роста. Среди них нельзя забывать и то, что большой объем ресурсов труда и капитала можно было достаточно быстро ввести в оборот при улучшении конъюнктуры. То есть, во многом достаточно быстрый рост прошлого и текущего года связан с тем, что трансформационный спад как бы накопил ресурсы, которые можно было достаточно быстро ввести в оборот.

Многие из этих факторов в той или иной комбинации действовали в предшествующие периоды: и ресурсы были свободные, были и прежде периоды более менее благоприятной конъюнктуры мирового рынка, и реальный курс рубля, скажем, в 1994-95 гг. не был завышенным, однако эти ресурсы не использовались для целей развития. Я думаю, что все-таки предпосылками того, что эти ресурсы смогли быть использованы для целей развития, стали серьезные изменения менеджмента российских предприятий, оздоровление бизнес-среды, хотя и не в такой степени как нам хотелось. Однако все это дало возможность бизнесу реагировать на макроэкономическую динамику и на конъюнктуру рынков сходным образом с тем, как реагирует бизнес во всех других рыночных странах, а не так как он реагировал у нас, скажем в первой половине 90-х годов.

Уже в ходе 2000 года конфигурация факторов роста немного менялась, дополнительный импульс роста стал возникать со стороны потребительского спроса. Рост реальных доходов и розничного товарооборота создает дополнительный потенциал потребительскому спросу. Рост инвестиций порядка 20% создавал возможности увеличения выпуска в тех секторах, которые производят продукцию инвестиционного назначения. Более того, в ряде секторов, таких, например, как топливная промышленность, появились элементы

роста предложения, основанные на предшествующих инвестиционных вложениях.

Подводя итоги сказанному выше, я хотел бы еще раз отметить, что на рост в российской экономике оказывают влияние очень многие факторы, действие которых должно анализироваться комплексно.

Что же происходило с экономической политикой на фоне объективных параметров, которые были достаточно благоприятны для роста в текущем и прошлом годах? Можно по-разному характеризовать экономическую политику текущего года. Есть очень резкие ее характеристики. Я бы выделил в ней две составляющие. В том, что касается денежно-кредитной и бюджетной политики, она была скорее удовлетворительной. Все-таки, несмотря на такой экстремально высокий положительный платежный баланс по счету текущих операций, денежным властям удавалось и до сих пор удается в целом контролировать инфляцию. Да, сейчас мы переживаем некоторый ее всплеск, с примерно 1% в месяц по второму квартале до 2% в месяц в текущем квартале. Но я хотел бы напомнить, что внешние резервы увеличились в рублевой оценке у нас почти на 400 млрд. рублей, а денежная база увеличилась при этом всего лишь на 100 с небольшим млрд. рублей. То есть действие денежных властей в такой ситуации, я бы считал все-таки адекватными той проблеме избыточной ликвидности, с которой экономика сталкивалась.

С другой стороны, поле для выбора у правительства не очень широкое. Вы выбираете между тем, что у вас будет немного выше инфляция, а, следовательно, у вас будет при прочих равных условиях расти реальный курс национальной валюты, или у вас будет расти реальный курс национальной валюты, поскольку будет расти ее номинальный курс. Вот

между этими полюсами и приходится маневрировать правительству на самом деле. Мое глубокое убеждение состоит в том, что идея контролировать инфляцию за счет укрепления номинального курса рубля неверна. Дело в том, что укрепление номинального курса рубля создает сразу очень сильные сигналы для всех участников рынка. Это сигнал о пересмотре инвестиционного портфеля, это сигнал к быстрой дедолларизации, это сигнал к большему увеличению предложения твердой валюты. Это ситуация, которая бы породила эффект снежного кома. И денежным властям было бы с ней справляться уже сложнее.

Второе замечание с точки зрения бюджетной политики. Конечно, к ней должны быть предъявлены очень серьезные претензии, в том числе и претензии о недопустимо быстром росте в ряде случаев непроцентных расходов. Но, во-первых, я хотел бы обратить внимание, что в любом случае у нас профицит бюджета за 10 месяцев исполнения составил 2,3% ВВП, вместо заложенного в закон о бюджете дефицита в 1,1% ВВП, что может свидетельствовать о достаточно серьезных мерах по ограничению роста непроцентных расходов. Во-вторых, когда мы оцениваем рост непроцентных расходов по объективным критериям, например, по росту ВВП, и видим, что непроцентные расходы росли гораздо быстрее, чем валовой внутренний продукт, я думаю, что это во многом связано с тем, какой дефлятор мы используем. Если мы дефлируем по индексу потребительских цен, то оказывается, что непроцентные расходы росли в 4 быстрее, чем валовой внутренний продукт. Но в данном случае, если мы сравниваем с ВВП, видимо правильнее использовать дефлятор ВВП. В таком случае получается, что непроцентные расходы федерального бюджета выросли примерно на 8,5%, совсем не намного больше, чем вырос валовой внутренний продукт за

этот же период времени. При этом надо обратить внимание еще на то, что часть непроцентных расходов была связана с погашением кредиторской задолженности, накопленной в предыдущие годы. Выполнение государством принятых на себя обязательств, вне зависимости от того текущие это обязательства или накопленные, представляется мне очень важным принципом бюджетной политики, которая обеспечивает тем самым лучшую предсказуемость и снижает бюджетные риски для экономики. Что само по себе чрезвычайно важно.

Мне кажется, большие претензии можно предъявить к стратегии экономической политики. А именно, в части того, что структурная реформа очень мало продвинулась за этот период времени. Подготовлен серьезный задел для реформирования и электроэнергетики, и железных дорог, газовой отрасли, банковской сферы, но практических мер за это время не было принято, мы не успели их принять. Весь набор вещей, связанных с избыточным регулированием, с искажением и конкуренцией, с инвестиционными рисками, с дискриминацией отдельных производителей за счет других производителей, – весь этот набор продолжает оставаться в экономике и продолжает создавать серьезные преграды для роста инвестиций и роста деловой активности в целом.

Немного о краткосрочной перспективе, то есть о 2001 г. Что мы будем тогда иметь?

Первое. Мы будем иметь укрепление реального курса рубля. У нас по итогам нынешнего года, видимо, будет 13-14% укрепления реального курса рубля. Можно предположить, что в следующем году темпы роста укрепления реального курса рубля будут сопоставимы с этими цифрами. Это очень сложная проблема, конечно, хотелось бы, чтобы реальное укрепление было бы немного меньше, в пределах 7-9%, для того чтобы экономика успешнее адаптировалась к

этой ситуации. Но в принципе денежные власти не должны брать на себя ответственность за конкурентоспособность предприятий. Мне представляется, что в целом реальное укрепление рубля не только необходимо, но даже позитивно. Вопрос только в мере. Все-таки 13-14% за год это многовато, это превышает порог адаптивности для российских предприятий.

Второе. Дальнейший рост реальной заработной платы, я думаю, темпами сходными с теми, которые мы имеем сейчас. Это увеличивает издержки предприятий, ухудшает их финансовое состояние. Уже во второй половине текущего года доля прибыли в ВВП снова сократилась, сократилась пока еще не драматично, на 1,2% ВВП. Это будет продолжаться и в следующем году. Косвенным свидетельством некоторого ухудшения финансового состояния предприятий является снижение доли поступления по налогу на прибыль, которые были рекордно высокими в 1999 и первой половине 2000 года и начали снижаться во второй половине 2000 года.

Видимо еще какое-то время продолжится коррекция тарифов естественных монополий, то есть они будут расти темпами выше, чем индекс потребительских цен. И это, я думаю, связано как с тем, что им необходимо некоторое ресурсодоразвитие, в предшествующий период было слишком сильное отставание тарифов от индекса потребительских цен. Но, с другой стороны, это все-таки связано с недостаточностью регулирования, недостаточностью контроля за естественными монополиями. Условия, при которых до сих пор, например, МПС сам регулирует свои тарифы, искажают тарифную ситуацию и означают дополнительные издержки для предприятий.

Следующая проблема – краткосрочная. Это проблема возможных финансовых разрывов, которая связана с тем, что

наши международные партнеры оценивают сегодняшний российский платежный баланс (также как и мы), как очень хороший, и считают что он будет очень хорошим и в следующем году. Предположение о том, что за первое полугодие следующего года международные резервы денежных властей увеличатся на 10-11 млрд. долларов, с моей точки зрения, сильно преувеличены. Но, тем не менее, наши партнеры руководствуются такими представлениями, и это придает им жесткости на переговорах. Поэтому возможность финансового разрыва за счет того, что нам придется обслуживать платежи по парижскому клубу (3 млрд. долларов), возможность финансовых разрывов от того, что мы не получим полностью или частично финансирования по Международному валютному фонду 1 млрд. 750 млн. долларов, по Мировому банку порядка 900 млн. долларов, по двусторонним отношениям порядка 1 млрд. 250 млн. долларов. Это создает проблему серьезного финансового разрыва. А значит, поскольку для нас проблема обслуживания долга не только проблема платежного баланса, но и проблема бюджета, создает очень серьезное бюджетное напряжение.

В этой связи я хотел бы привлечь внимание к двум обстоятельствам. Первое – это та дискуссия, которая ведется между министерством финансов, правительством и государственной Думой, относительно распределения возможных дополнительных доходов будущего года. Компромисс, который сейчас достигнут и который, видимо, будет принят в третьем чтении о распределении в пропорции 50 на 50 дополнительных доходов в рамках первых 70 млрд. рублей дополнительных доходов и 70 на 30 в пользу обслуживания долга в рамках объемов свыше 70 млрд. рублей дополнительных доходов, мне лично представляется неверным. Я думаю, это мое личное мнение, что мы без-

условно должны были бы руководствоваться положениями Бюджетного кодекса о том, что дополнительные доходы бюджета полностью должны быть направлены на погашение долга. При достигнутом компромиссе и том финансовом разрыве, о котором я говорил выше, обслуживать долг будет чрезвычайно трудно. При этом наше поведение на переговорах с парижским клубом, мне кажется, ограничено очень узким коридором. Мы не можем себе позволить неисполнение своих обязательств, мы не можем себе позволить технического дефолта. Максимум, что мы можем себе позволить, это достижение договоренности с парижским клубом об отсрочке платежей на 3 или на 6 месяцев, что возможно не вызовет негативной реакции рынков. Все остальное вызвало бы негативную реакцию рынков и не дало бы возможности российским предприятиям быть заемщиками, что сейчас жизненно важно для них.

Второе – это сама возможность получения дополнительных доходов бюджета, которые могут быть направлены на обслуживание долга. Здесь, я хотел бы обратить внимание, на экспортную пошлину, прежде всего по сырой нефти, нефтепродуктам. Безусловно, ее уровень сейчас крайне низок и можно было бы совершенно безболезненно изменить график экспортной пошлины, увеличив его по крайней мере в 2 раза.

Тем не менее проблема финансовых разрывов, проблема, возникающих вследствие этого очень серьезных рисков для нашей страны, ставит дополнительные задачи, дополнительные проблемы перед бюджетной политикой.

Бюджетная жесткость, профицит бюджета, возможность извлечения дополнительных доходов и очень серьезное изменение нашей политики в области расходов – я хотел бы обозначить важность такой политики не только с точки зре-

ния того, что мы таким образом получим ресурс, который позволит обслуживать долг, стерилизовать избыточную ликвидность, который позволит снизить налоговую нагрузку на экономику. Все это вместе делает необходимым серьезное упорядочение политики в области расходов, не только снижение расходов, но и снижение бюджетных рисков. Я хотел бы обратить внимание, что проблема наших расходов связана не только с их объемом, но и с тем, что бюджет создает серьезные риски – недофинансирования, несбалансированности, возникновения кредиторской задолженности и т.д. Все то, что оказывает на предприятия угнетающее воздействие, по меньшей мере сопоставимое с самим фактом высоких налоговых платежей.

Андрей Илларионов

Советник президента РФ по экономике

Российский синдром «Голландской болезни»

Добрый день уважаемые коллеги. Прежде всего, я хотел бы поздравить всех сотрудников Института Экономических Проблем Переходного Периода, всех, кто работал в Институте в прежние годы, всех, кто работает сегодня, бессменного лидера Института, его директора, Егора Тимуровича Гайдара с замечательным юбилеем. Трудно было подумать 10 лет тому назад, когда создавался Институт, что когда-то наступит момент, когда будет возможность отмечать такой юбилей. Я хотел бы поздравить всех нас, сидящих в этом зале, всех тех, кто будет принимать участие в работе этой конференции, за ту уникальную возможность, которая появилась у нас сейчас, которой не было 10 лет тому назад, которой не было в течение почти целого столетия, за возможность, благодаря которой в Москву приезжают лучшие экономисты мира, выступают здесь, за то, что у нас есть возможность слушать таких корифеев экономической мысли, как Арнольд Харбергер, Лари Котликофф, Анна Крюгер. Десять лет тому назад мы не могли и мечтать об этом.

Сегодня мы понимаем, насколько мы были искусственно обеднены и ущемлены, не имея в нашей стране в течение многих десятилетий настоящей экономической науки. История последних 10 лет, в том числе и история Института Экономических Проблем Переходного Периода, это, по сути дела, ис-

тория возрождения, история воссоздания экономической науки в России. Она началась, конечно, не 10 лет назад. Эта история началась несколькими годами раньше, когда в Москве и в Петербурге начали действовать семинары молодых экономистов. В Москве интеллектуальным лидером того семинара был Егор Тимурович Гайдар, а в Ленинграде - присутствующий здесь Сергей Александрович Васильев. Собиравшиеся под их руководством две команды экономистов, встречались вначале сами по себе, потом они объединились. Сейчас трудно себе представить, какими были первые темы обсуждения на этих семинарах. Для тех счастливых, которым удалось поучаствовать в тех семинарах, сами их названия, как, например, легендарный семинар на Змеинке говорит о воссоздании, о воссоздании российской экономической науки не меньше, а может быть и больше, чем очередная сессия Американской экономической ассоциации для мировой экономической науки.

Тогда это было начало, но воссоздание экономической науки продолжается и сейчас. Экономическая наука – это всегда борьба с экономическими мифами. Мифами, которых, к сожалению, не становится меньше. Их было не мало в начале 90-х гг., некоторые из них сегодня уже упоминались. Увы, их не меньше и сегодня, и они также воспроизводятся массовыми тиражами. Я не буду сегодня называть все мифы и заблуждения, жизнь рано или поздно расставит их по своим местам. Совсем скоро – лет через десять многие заявления, которые мы сегодня часто слышим, будут восприниматься нами не иначе как глубокие заблуждения.

Но чтобы немного ускорить этот процесс, чтобы не ждать слишком долго, следует, по крайней мере, упомянуть некоторые из них. Прежде всего это миф о допустимом и желательном уровне государственных расходов. Эта точка зрения, к сожалению, остается еще широко распространенной в нашей

стране. Другое глубокое заблуждение касается роли инвестиций. Старые хозяйственники, как мы здесь уже слышали, ссылались на то, что им не нужны деньги, потому что им нужны кредиты. Сегодняшние, так называемые, современные, продвинутые бизнесмены занимаются увы абсолютно тем же самым, но только используют немного другие термины. Они говорят: «Нам не нужны деньги, нам не нужны и кредиты, но нам нужны инвестиции. Мы так проведем реструктуризацию ваших компаний, что к нам придут инвестиции».

Немало мифов связано и с бюджетной политикой. Среди них - и такие мифы, как миф о финансовом разрыве, о невозможности или даже вредности обслуживать и погашать свои собственные долги, в том числе долги внешние и т.д. Настоящая экономическая наука – это всегда борьба с мифами, это трудная и непростая борьба. Но это такая борьба, в результате которой их все-таки будет становиться меньше.

Институт Экономических Проблем Переходного Периода активно участвует в национальной экономической дискуссии. Я надеюсь, он и в дальнейшем будет помогать уменьшать количество экономических мифов в нашей стране.

А сейчас позвольте мне остановиться на основной теме своего выступления, которое я хотел бы посвятить наиболее важным среднесрочным проблемам развития российской экономики, особенно в свете того очень яркого и очевидного опыта, который мы приобрели за последнее десятилетие, и особенно за последние несколько лет. Название моего выступления «Российские симптомы голландской болезни». Хотя, некоторые выводы, которые хотелось бы сделать, на самом деле, выходят за рамки этой чуть более узко сформулированной темы.

Многое из того, что делалось в нашей стране за последнее десятилетие и делается сегодня, к сожалению, не учитывает,

как мне кажется, трех важнейших особенностей российской экономики. Первая особенность заключается в том, что наша экономика по своим размерам является очень небольшой, по сравнению с мировой экономикой. Ее удельный вес в мировом ВВП по обменным курсам составляет примерно 0,6%. Очень часто действия российских властей исходят из того, что они управляют совсем другим, гораздо большим экономическим организмом. Мы постоянно забываем, что наша экономика по мировым масштабам относится к средним экономикам. Она весьма мала по отношению ко всей мировой экономике.

Вторая особенность заключается в том, что наша экономика является открытой – как с точки зрения достаточно свободного формирования валютного курса по текущим операциям, так и с точки зрения весьма высокой доли экспорта-импорта в национальном продукте. В первой половине 2000 года размеры экспорта были близки к половине ВВП, по итогам года они превысили 40%, а величина импорта составляла около 20% ВВП. Это весьма высокие показатели, которые много определяют в нашей внутренней экономической жизни и внутренней экономической политике.

Третья особенность, которая вытекает из первых двух - наша экономика является в высокой степени зависимой от конъюнктуры мировых рынков. Это связано, конечно, не только с масштабами экономики, не только со степенью открытости нашей экономики, но и с той долей, которую в нашем экспорте играют сырьевые товары, колебания цен на которые отличается высокой волатильностью, и, которые, соответственно, очень сильно влияют на внутреннюю экономическую ситуацию. Мне кажется, что игнорирование того, что наша экономика обладает прежде всего именно такими особенностями, в прошлом очень часто вело к серьезным ошибкам и просчетам, и, следовательно, к большим потерям.

Одним из примеров того, в какой степени мы зависим от внешних факторов, является представленный здесь график, на котором более темным цветом обозначено сальдо платежного баланса по текущим операциям, а чуть более светлым – рост валовых валютных резервов денежных властей. Как мы видим, наблюдается сильная корреляция между этими двумя показателями. По сути дела, один из важнейших макроэкономических показателей - рост валовых валютных резервов - в высокой степени зависит от сальдо платежного баланса, а сальдо платежного баланса, в свою очередь, зависит в большой степени и от динамики валютного курса, и от соотношения цен на экспортируемые и импортируемые национальной экономикой товары.

Какие выводы из этого следуют для внутриэкономической ситуации? Приобретение валютных резервов денежными властями, как хорошо известно, приводит к эмиссии национальной валюты, рублей и, следовательно, к инфляции на внутреннем рынке. На следующем графике изображены темпы прироста денежной массы и темпы инфляции за последние пять лет. Мы знаем, что в средней и долгосрочной перспективе с некоторой поправкой на изменение спроса на деньги, темпы инфляции соответствуют темпам денежной эмиссии. В 1996-1997 гг., когда темпы прироста денежной массы довольно заметно опережали темпы накопленной инфляции, происходило нарастание своеобразного инфляционного навеса, который неизбежно должен был прорваться в инфляции, что и произошло в 1998 г. Инфляционный взрыв мог произойти чуть раньше или чуть позже - это зависело от конкретной ситуации. Однако, совершенно ясно, что дополнительная инфляция 1998 г. была связана не только и даже не столько с девальвацией национальной валюты, сколько с реализацией накопленного инфляционного потенциала предшествующих лет.

В 1999 и 2000 гг. мы, к сожалению, наблюдаем, что уроки предшествующих лет не в полной степени усвоены. По сути дела продолжается очень похожая политика - существенное нарастание денежной массы с отстающим приростом внутренних цен, что рано или поздно, но неизбежно приведет к соответствующей коррекции. Эта коррекция может принять форму либо инфляционного взрыва, что на сегодняшний день выглядит маловероятным, либо гораздо более высокого фондового уровня инфляции, который может поддерживаться достаточно длительное время, что на сегодня выглядит наиболее вероятным.

В условиях, в которых мы оказались в последние 1,5-2 года динамика инфляции оказывалась поначалу довольно серьезно отстающей от динамики валютного курса. На следующем графике вверху показаны две линии - более жирная и менее жирная - показывающие индексы валютного курса, более светлым цветом - индекс курса рубля по отношению к доллару, более темным цветом - индекс курса рубля по ОРЗ валют основных торговых партнеров России. Нижние две линии показывают индексы соответственно потребительских цен и цен производителей. Мы видим, что в конце 1998г. и начале 1999 г. существовал достаточно большой разрыв между этими кривыми, который означал, что произошло значительное снижение реального валютного курса, или что то же самое - снижение относительного уровня внутренних цен. Таким образом, национальной экономике были предоставлены дополнительные конкурентные преимущества, которыми она в большой степени и воспользовалась в последние 1,5 года, возобновив экономический рост.

Однако, в конце 1999 г. и особенно в 2000 г. эти линии начинают сближаться. Номинальный валютный курс рубля к доллару практически не растет, номинальный валютный курс

по корзине валют - основных торговых партнеров снижается - в силу того, что курс доллара по отношению к основным мировым валютам повышается. Таким образом, тот разрыв между индексами валютного курса и цен, который был достигнут в 1998-1999 гг. и который обеспечил относительную конкурентоспособность национальной экономики и начало экономического роста, начинает быстро уменьшаться.

На следующем графике видим те же самые показатели, но таким образом, что валютный курс по ОРЗ валют стран торговых партнеров принят за 100%. Мы видим, что максимальный разрыв между уровнем валютного курса и относительным уровнем внутренних цен был достигнут в январе 1999 г. Это был тот самый разрыв, который обеспечил нашу сравнительную конкурентоспособность. В течение 1999 г. уровень внутренних цен как по потребительским ценам, так и по ценам производителей повышался, но медленно. В 2000 г. скорость повышения относительного уровня внутренних цен существенно увеличилась. К ноябрю 2000 г. была фактически «съедена» половина относительного преимущества, существовавшего в январе 1999 г. Нет сомнения в том, что в течение еще 10 месяцев продолжения такой политики, которая проводилась в этом году, и относительное преимущество в относительных ценах и размерах реального валютного курса, о чем очень подробно было сказано в блестящем докладе профессора А. Харбергера, будет ликвидировано, то тогда через 10 месяцев мы имеем шанс выйти на уровень относительных цен (или, что то же самое,) уровень реального валютного курса, с которого мы и стартовали в это плавание в июле 1998 г.

К большому сожалению, экономическая политика, проводимая в 2000 г., не только не пыталась отреагировать на эти вызовы, не пыталась справиться с этими вызовами, но и делала, к большому сожалению, многое из того, что еще более

ухудшало ситуацию. На следующем графике показаны темпы годовой инфляции и величина номинальной ставки рефинансирования Центрального Банка России. Мы видим, что после минимальных темпов ожидаемой годовой инфляции, достигнутых в марте-мае 2000 г., когда было немало заявлений о том, что они могут снизиться до 12-14%, на самом деле произошло их довольно существенное повышение. Этот замечательный период давно прошел, и ожидаемые темпы годовой инфляции существенно повысились. Но они не просто существенно повысились, они превысили величину номинальной ставки рефинансирования Центрального Банка, тем самым сделав ее отрицательной в реальном измерении. В результате реальные процентные ставки с июня-июля 2000 г. оказываются отрицательными в реальном измерении, что, вне всякого сомнения, усиливает инфляционное давление на внутреннем рынке.

Косвенным подтверждением этого являются два следующих графика. На первом из них показаны изменения от иностранных активов и пассивов коммерческой банковской системы. Существенное падение размеров валютных депозитов произошло в результате августовского кризиса 1998 г. Затем в течение почти годового периода этот показатель находился на довольно низком уровне. В течение последнего года происходит резкое увеличение валютных депозитов, что свидетельствует о характере предпочтений экономических агентов.

На втором графике, где показан баланс активов и пассивов российской банковской системы, мы видим довольно существенное ухудшение ее показателей вплоть до кризиса 1998 г., а затем довольно существенное их улучшение, однако с конца 1999 г., и особенно с начала 2000 г. происходит очередное, хотя и не очень быстрое, ухудшение этого баланса. Таким образом, инфляционное давление, создаваемое в экономике приобретением довольно больших объемов иностранной валюты, не

только не снижается в результате действия денежных властей, оно реально усиливается благодаря той политике, которая ими проводится.

Для лучшего понимания уникальности ситуации, в которой мы в последнее время находимся, следует взглянуть на следующий график, который хорошо известен - номинальные цены на нефть в долларах США за баррель. Видно, что в последний год цены на нефть существенно отклонились от среднесрочного тренда предшествующего десятилетия. По сравнению со средней ценой нефти, составлявшей в предшествующее десятилетие примерно 17 долларов за баррель, в течение последнего года, особенно, цена нефти вышла на совершенно иной уровень, по данным на сентябрь-октябрь 2000 г. превысила 32 доллара за баррель. Такая цена примерно вдвое выше величины среднегодового тренда.

Следующий график показывает другую сторону той уникальной ситуации, в которой мы оказались в 2000 году. Это соотношение курсов основных мировых валют - евро и доллара. Несмотря на разные колебания в предшествующее десятилетие, в 2000 году доллар существенно подорожал по отношению к евро, а евро соответственно подешевел по отношению к доллару. В конце 2000 г. евро оказался дешевле доллара на 50%, чем это было в течение предшествующего десятилетия.

Если мы совместим два предыдущих графика, то получим следующий график – цены на нефть, пересчитанные в евро за баррель. Поскольку значительную часть экспортных доходов мы получаем в долларах, а значительная часть нашего импорта расходуется в евро - в странах еврозоны или странах, валюты которых привязаны к евро, то полученный график является своего рода иллюстрацией относительных условий внешней торговли для российской экономики. Это по сути дела соотношение экспортно-импортных цен. По этому графику видно в

каком беспрецедентно уникальном положении оказалась российская экономика в 2000 г. В предшествующее десятилетие этот показатель колебался на уровне 14 евро за баррель, в 2000 г. он находился на уровне почти 37 евро за баррель, т. е. примерно в 2,5 раза выше среднегодового тренда. Совершенно ясно, что такое отклонение в более высокую сторону является уникальным, оно не являясь долгосрочным, рано или поздно оно изменится, причем, скорее рано, чем поздно. При этом следует отдавать отчет в том, что то, что мы имеем сегодня, связано прежде всего с динамикой мировой экономической конъюнктуры, а отнюдь не с изменениями в экономическом положении нашей страны.

Следующий график показывает индексы изменения экспортных цен, импортных цен и условий внешней торговли за последние 5 лет. В 1998 г. соотношение индекса экспортных и импортных цен, сложилось не в пользу экспорта. Это был один из факторов, способствовавших разворачиванию кризиса 1998 г. Но в то же время насколько незначительно различались индексы экспортных и импортных цен в 1998 г., в 1999 г. и особенно в 2000 г. индекс экспортных цен вырос в целом по всему российскому экспорту на 37%. В то же самое время произошло довольно заметное – на 14% - снижение импортных цен. Такое случается довольно редко в условиях мировой экономики по отношению к стране с такой достаточно диверсифицированной структурой экономики как Россия. В результате индекс условий торговли для России существенно улучшился, причем это произошло не за счет внутренних изменений, не за счет повышения эффективности национальной экономики, а исключительно за счет изменения мировой конъюнктуры. Результатом соответствующего изменения условий торговли стало то, что в 2000 г. в российскую экономику поступило финансовых ресурсов на величину,

которую до этого трудно было даже представить на 30 млрд. долларов или на 12% валового внутреннего продукта.

Еще раз подчеркну, что примерно 30 млрд. долларов поступили в страну не за счет изменения эффективности национальной экономики, не за счет того, что что-то было сделано в стране, а исключительно за счет внешних факторов, на динамику которых национальные экономические власти не имели никакого влияния. В 1998 г. у нас была потеря «чистого гранта» из-за рубежа в размере чуть более 3% валового внутреннего продукта. Этого оказалось достаточно, чтобы спровоцировать кризис 1998 г. Между величиной «чистого гранта» и темпом прироста ВВП наблюдается достаточно устойчивая корреляция. Однако на фоне того прироста ВВП уникальность «гранта» из-за рубежа, который мы получили в 2000 году, рост ВВП, который был достигнут – 7,7% - является значительным лишь по сравнению с нашими прошлыми данными, но и является совершенно недостаточным, по сравнению с объективными внешними условиями. И это означает, что чистый вклад экономической политики в экономический рост к 2000 г., к сожалению, оказался отрицательным.

Из этого следует несколько выводов. В частности, какой должна быть экономическая политика в стране в высокой степени зависимой от внешней экономической конъюнктуры? Такие условия накладывают высокие жесткие рамки на проведение экономической политики, на приведение внутренней экономической политики в соответствие с динамично изменяющейся мировой экономической конъюнктурой. С этой точки зрения, тот прогресс, который был достигнут, например, в бюджетной сфере, которым мы немало гордились а последнее время, оказался совершенно недостаточным.

На следующем графике показаны важнейшие показатели федерального бюджета – доходы и непроцентные расходы ба-

ланса. На первый взгляд, в бюджетной политике происходят постепенные и постоянные улучшения. В течение 2000 года баланс федерального бюджета федерального бюджета уменьшился примерно на 3 процентных пункта ВВП. Казалось бы, это очень существенное улучшение, однако, но если мы учтем, что за тот же самый период был получен « чистый грант» из-за рубежа в размере 12% ВВП, то становится ясно, что та адаптация бюджетной политики, которая произошла, была абсолютно недостаточной и совершенно несоответствующей тем вызовам, которые перед страной ставятся мировой экономикой.

Позвольте остановиться на некоторых кратких выводах из вышесказанного. Прежде всего, ясно, что нынешняя система принятия и осуществления важнейших экономических решений вообще, и в бюджетной сфере прежде всего, включая процедуры подготовки, рассмотрения, обсуждения и принятия бюджета, является устаревшей.

К примеру, в течение семи месяцев 1998 г. - с января по июль - практически все нефтеэкспортирующие страны произвели оперативную корректировку своих бюджетов. В частности, Венесуэла произвела четыре такие корректировки, снижая последовательно государственные расходы до того уровня, на котром они стали соответствовать существенно уменьшившимся из-за снижения цен на нефть к бюджетным доходам. В 1998 г. российское правительство и российский парламент не сделали ни одного подобного шага. Если же власти не делают необходимых шагов для того, чтобы соответствовать требованиям мирового рынка, тогда мировой рынок приходит сам и вносит свои коррективы таким образом, каким он это считает необходимым и каким это сделал, в частности, в августе 1998 г. Поэтому изменения в процедуре подготовки, рассмотрения, обсуждения и принятия федерального бюджета, являются совершенно назревшими.

Более того, требуется радикальный пересмотр самой концепции бюджета и его структуры, включая назревшее разделение бюджета на бюджет текущих расходов и бюджет экстраординарных доходов и экстраординарных расходов. Вторая его часть должна быть непосредственно связана с изменяющейся мировой конъюнктурой и изменяющимися ценами на российские товары.

Кроме того, мне кажется также, что дискуссия, которая проходит по поводу федерального бюджета, означает, что тот бюджет на 2001 год, который сегодня проходит третье чтение в Парламенте, не соответствует тем условиям, которые сложились в мировой экономике и должны быть пересмотрены. Более того этот бюджет означает очень существенное смягчение бюджетной политики даже по сравнению с тем уровнем, который был достигнут в 2000 г.

Для того, чтобы попытаться в 2001 году избежать очень сильной инфляционной волны, для того, чтобы избежать дальнейшего повышения реального валютного курса, чтобы попытаться хотя бы сохранить, пусть и замедляющиеся темпы экономического роста, необходима корреляция бюджетной политики в размере не менее 8, а может и 10 процентных пунктов ВВП. Это означает, что необходимо увеличение первичного баланса федерального бюджета не менее чем на 6 процентных пунктов ВВП. Это может произойти как и за счет увеличения доходной части, так и за счет сокращения его расходной части, сокращение непроцентных расходов.

Та политика, которая проводилась в этом году привела к увеличению непроцентных расходов федерального бюджета на 28% в реальном измерении. При росте экономики на 7% такая бюджетная политика, вне всякого сомнения является недопустимой, такую политику нельзя продолжать, она гарантированно ведет к рецессии. То решение, которое недавно рассмат-

ривалось и которое фактически уже принято – решение об использовании дополнительных доходов, полученных федеральным бюджетом в размере 180 млрд. рублей, на непроцентные расходы - это гарантия экономической катастрофы. Проводить такую политику, осуществлять такие решения – это означает гарантированно останавливать экономический рост в 2001 году.

Чтобы избежать такого развития событий, следует отвечать прежде всего на вопрос: каким образом можно снять давление на российскую экономику и на реальный валютный курс? Среди существующих инструментов, наиболее разумным, естественным и эффективным является обслуживание и погашение внешнего долга, причем в полном объеме и в соответствии с ранее согласованным графиком. Неоднократные заявления о том, что мы якобы не можем обслуживать наш внешний долг, в том числе и долг Парижскому клубу, что мы не должны этого делать, потому что это якобы ухудшит экономическую ситуацию, страдают крайним инфантилизмом. Мы находимся в совершенно уникальной ситуации, когда долги платить надо не только потому, что это принято, не только потому, что так поступают все цивилизованные страны и так ведут себя в порядочном обществе, но и потому что мы - как никто другой - заинтересованы в этом, потому что погашение долга – это политика поддержания экономического роста.

Наоборот привлечение любых внешних кредитов со стороны Международного Валютного Фонда, Мирового банка - в настоящей ситуации лишь ухудшает ситуацию, лишь увеличивает давление на валютный курс, повышает внутреннюю инфляцию, замедляет экономический рост. Любые шаги в этом направлении, в том числе и предлагаемая реструктуризация долгов, скажем Парижскому клубу, с макроэкономической точки зрения те же самые последствия, что и привлечение кре-

дитов, а именно: увеличение валютного давления на нашу экономику.

К сожалению желаемость реструктуризации долгов не единственный миф и не единственное заблуждение, которые существуют в нашей экономической дискуссии. Все мифы и заблуждения невозможно устранить в коротком выступлении. Я хотел бы поблагодарить нашего юбиляра – Институт Экономических Проблем Переходного Периода – за предоставленную возможность поделиться некоторыми соображениями по поводу нашего текущего экономического положения. Я желаю успехов этой конференции и Институту Экономических Проблем Переходного Периода. Спасибо

Марсело Селовски

Всемирный Банк

Графическое отображение процессов перехода к новой экономике¹

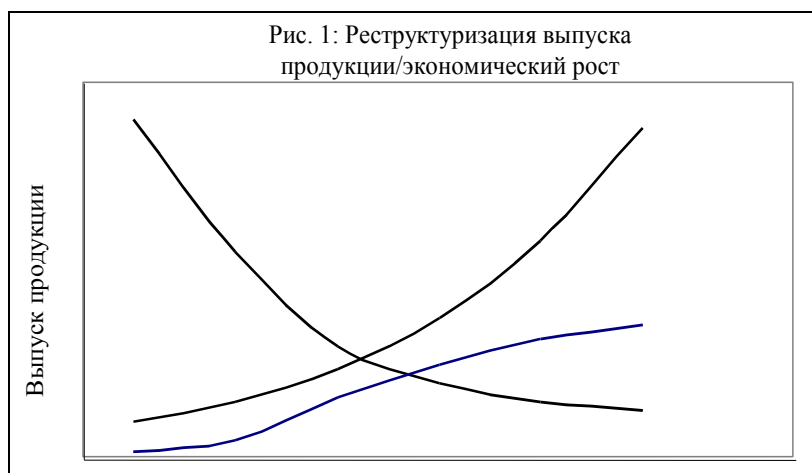
Введение

Ряд ключевых параметров перехода к новой экономике можно проиллюстрировать тремя графиками раздела А. На рис. 1 показаны связи, существующие между глубиной (или уровнем) реформ R и его воздействием на реструктуризацию выпуска продукции, перераспределение дохода по факторам производства и совокупный экономический рост. На рис. 2 изображены меры по фискальному урегулированию и реадaptации государственного сектора, необходимые для обеспечения процесса, показанного на рис. 1. На рис. 3 отображена «политическая экономия реформы» - то, каким образом различные общественные группы получают выгоды или несут ущерб от ее проведения, и как эти силы могут замедлить дальнейшие реформы или даже не допустить их проведения; отсюда возникает возможность «низкого уровня сбалансированности реформ». Взаимозависимости, существующие между этими графиками, иллюстрируют ключевые политические альтернативы, сопутствующие процессу перехода к новой экономике. В разделах Б, В и Г графики эти строятся в большем

¹ Данное сообщение представляет собой часть проводимого ныне исследования “Переход к новой экономике спустя десять лет после его начала. Уроки и планы действий”, которое осуществляется Европейским и Центральноазиатским отделением Банка.

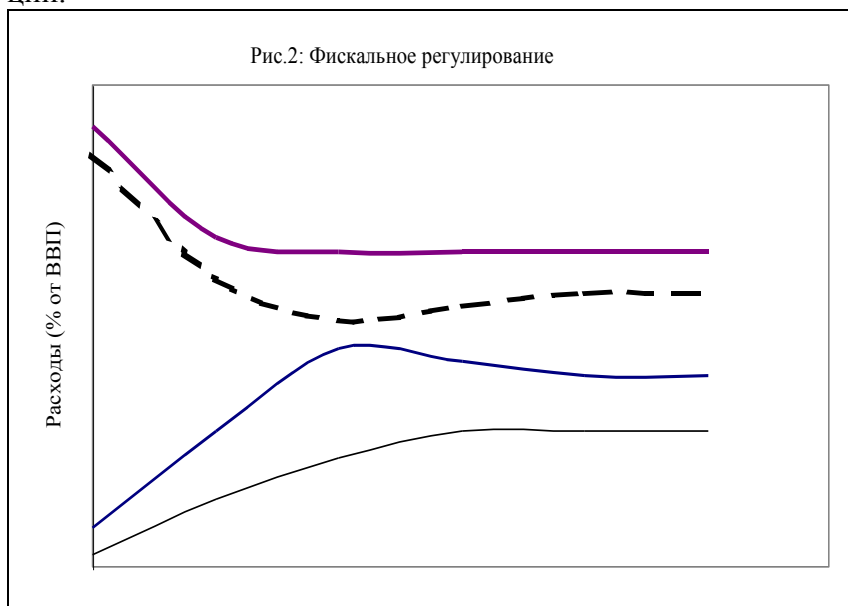
приближении к реальным характеристикам двух групп стран: центрально-европейских и прибалтийских, с одной стороны, и государств СНГ - с другой.

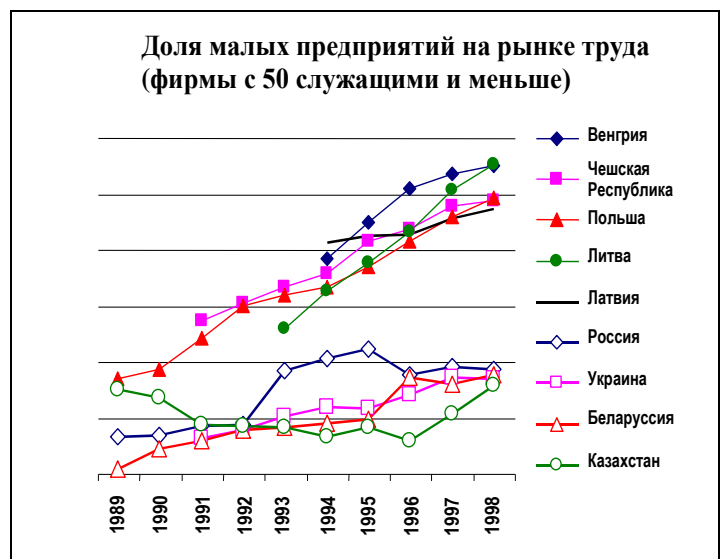
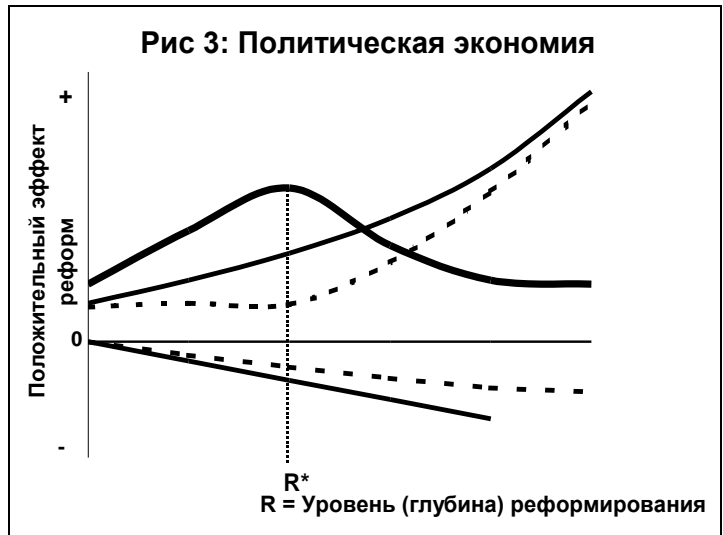
Раздел А. Реструктуризация выпуска продукции



На рис. 1 показана реструктуризация экономики, вызванная взаимодействием ее старых и новых секторов в краткосрочной и среднесрочной перспективе, а также отображено, каким образом на этот процесс влияет проведение реформы. Либерализация цен, открытие торговли и введение жестких бюджетных ограничений на деятельность старых секторов будут способствовать оттоку рабочей силы и капиталов в новые секторы и предприятия. Жесткие бюджетные ограничения, наложенные на деятельность старых предприятий - сокращение прямых кредитов, обязательность выплат по налогам, оплаты счетов за коммунальные услуги и выполнения обязательств по социальному обеспечению, выплаты банковской задолженности и т.д., крайне важны для того, чтобы они могли пойти на перераспределение ресурсов и освободить экономи-

ческое пространство для деятельности новых фирм. Кроме того, введение жестких бюджетных ограничений на деятельность старых предприятий должно сопровождаться улучшением экономической обстановки с целью облегчить появление новых фирм в новых секторах путем ограничения лицензирования, увеличения прозрачности налогообложения и общей борьбы с волокитой и бюрократизмом. Разделение и реструктуризация на рыночной основе всех инфраструктурных монополий также является критически необходимым условием для создания новых предприятий и привлечения новых инвестиций.





Можно выделить два источника экономического роста - один из них более важен в краткосрочной перспективе, другой

окажется определяющим в перспективе среднесрочной и долгосрочной. Во-первых, экономический рост появится в результате лучшего использования существующих активов. Данные по странам Центральной Европы, добившимся наилучших результатов, свидетельствуют о ключевой роли малых и средних новых форм в достижении этого роста (см. приведенный на рисунке график и ср. со странами СНГ). Эти фирмы возникнут и окрепнут благодаря использованию активов, забранных у старых крупных госпредприятий в процессе сокращения ими своего персонала, последовавшим за введением более жестких бюджетных ограничений. Во время этой первой фазы предприятия нуждаются в дешевом вещественном основном капитале - вещественный основной капитал, переданный из старого сектора, становится важным источником капиталообразования для новых фирм. С течением времени и по мере того, как в соответствующих странах углубляются реформы и появляется навык их проведения, местные и иностранные инвесторы начинают «рисковать» более дорогим новым капиталом, - т. е. в конце концов возобладает тенденция роста, связанная с капиталовложениями в новые средства производства. В процессе этой второй фазы соответствующие страны, как правило, сталкивались с серьезным дефицитом текущего платежного баланса, возникающим в результате бума инвестиций в частный сектор. В значительной степени такой же феномен наблюдался и в наиболее развитых странах Центральной Европы.

Для нас очень важно признать, что для поощрения роста новых «фирм» необходимо **одновременно** вводить жесткие бюджетные ограничения на деятельность старых госпредприятий и снижать затраты на создание новых фирм и их выход на рынок. Одного последнего недостаточно. Стремление поддерживать на плаву неэффективные производства, уклоняясь от полной либерализации цен или осуществляя косвенное субси-

дирование предприятий, означало бы нанести ущерб новым секторам либо посредством механизма ценообразования, либо затруднением получения новых кредитов из-за того, что банки будут продолжать рефинансирование просроченных ссуд, выданных этим предприятиям. Во многих странах накопление задолженности по займам (как следствие имевшего политическую подоплеку кредитования госпредприятий) создало макрокризис огромных масштабов, который затормозил вхождение в рынок и рост новых фирм.

Существуют, однако, определенные типы трансфертов, которые смогут помочь и процессу сокращения рабочей силы, и перераспределению тех факторов, о которых говорилось выше, одновременно гарантируя защиту интересов беднейших групп населения, - например, трансферты одновременно и выгодные, и справедливые. В качестве типичных примеров можно назвать прямые и прозрачные фискальные трансферты из бюджета, призванные финансировать (а) выходные пособия для рабочих в секторах с особо значительным избытком рабочей силы (как то делается в угледобывающей промышленности в Польше и на Украине), (б) нужды местных самоуправлений, берущих на себя выполнение основных социальных услуг, ранее осуществлявшихся предприятиями, и (в) пособия по безработице или социальную помощь, получаемую крайне малообеспеченными семьями. Осуществление таких программ требует создания хотя бы минимальной фискальной базы в рамках бюджета. Вопросы фискального регулирования в данной связи будут рассмотрены нами ниже:

Фискальное регулирование и перераспределение бюджетных средств

Фискальное регулирование и перераспределение бюджетных средств, призванные обеспечить реструктуризацию выпуска продукции, описанную ниже, должны:

- быть нацелены на достижение “контролируемого бюджетного дефицита”, соотносимого с низким и умеренным уровнями государственного долга. Это снизит вероятность возникновения макроэкономического кризиса и тем самым уменьшит неуверенность в будущем. Окажется также возможным держать под контролем уровень реальной ставки процента. Все перечисленное представляет собой ключевые элементы инвестиционного климата, необходимого для развития новых фирм и эффективной реструктуризации (связь с рис. 1);
- быть “эффективными”, т.е. они должны поощрять рост новых инвестиций и эффективное реструктурирование. Налогообложение должно быть умеренным и распределяться равномерно. Государство должно теперь сосредоточиться на достижении основных выгод для общества (усиливая основы законодательства и добиваясь исполнения законов на практике, особенно в области прав собственности и выполнения контрактов, включая банкротства, защиту прав акционеров, не владеющих контрольным пакетом акций, и т.д.). Все эти меры необходимы для того, чтобы обеспечить условия роста новых фирм и уход с рынка прочих предприятий.
- быть “справедливыми”, т.е. они должны создать фискальную базу для финансирования ключевых социальных услуг, а также прозрачную и адресную «сетку безопасности» (т.е. систему гарантий от рисков). Это будет способствовать процессу сокращения численности рабочей силы на предприятиях, а также перераспределению, отображенному на рис. 1

Рис. 2 дает обобщенное отображение этих сил. Процесс реструктуризации выпуска продукции временно сужает базу налогообложения, обеспечиваемую ранее старыми госпредприятиями. На то, чтобы подвергнуть возникающий новый частный сектор эффективному налогообложению, причем ставки последнего должны быть умеренными, требуется время. Во многих странах СНГ сборы также сильно упали в результате первоначального краха производства и сокращения бюджетных трансфертов из центра (особенно резко это произошло на Кавказе и в Средней Азии). Что же касается расходов, то возросшая потребность в адресной «сетке безопасности», обеспечении основных социальных услуг (взамен социальных услуг, предоставлявшихся ранее предприятиями) и рыночно-ориентированных общественных благ (особенно в области обеспечения прав собственности и выполнения контрактов) потребует создания новых институтов и серьезного перераспределения общественных средств. Учитывая сокращение налоговых сборов и необходимость сдерживать рост государственного долга, это перераспределение сделает насущным введение четких приоритетов в области правительственных расходов. Некоторые из этих расходов весьма высоки по сравнению с международными нормами, например, есть данные о том, что штаты в общественных секторах чрезмерно раздуты. Следовательно, сокращение численности персонала и перенацеливание расходов в ключевых службах (повышение оплаты труда остающихся в штате служащих) станет важнейшей частью финансового регулирования. Но на это потребуется время.

Описанная выше программа фискальных мер поможет в осуществлении процесса реструктуризации, отображенного на рис. 1. Но взаимодействие идет также и по другому пути. Ужесточение бюджетных ограничений, наложенных на деятельность старых фирм, также улучшит ситуацию с бюджетом и

сократит объем условных бюджетных обязательств. Когда убыточные предприятия окажутся вынужденными оплачивать свои долги энергетикам, снизится потребность в соглашениях по типу «услуга за услугу» между бюджетом и энергетиками, когда последним разрешается не выполнять свои обязательства по уплате налогов. В СНГ эта проблема приобрела ключевое значение. Урок же таких стран, как Румыния, Болгария, Словакия и Чешская Республика, показывает, что политика, направленная на поддержку старых госпредприятий с помощью банковской системы, в конце концов приводит к серьезнейшему кризису этой системы с самыми неприятными последствиями для всей финансовой сферы.

Внешнее (официальное) финансирование может облегчить описанное нами выше фискальное регулирование. Оно позволяет частично профинансировать значительный бюджетный дефицит, особенно в начале переходного периода, без обращения к инфляционному финансированию или заимствований на местных рынках капитала, тем самым делая возможным и более упорядоченное регулирование расходов и системы сборов. Этим выигрывается время, необходимое для улучшения фискального регулирования. Но подобное финансирование попутно увеличивает внешний долг, и потому его следует ограничивать ради соблюдения условия, гласящего, что будущий бюджетный дефицит в среднесрочной перспективе не должен выходить за допустимые рамки.

Политическая экономия

Проведение реформ по указанному выше пути может быть замедлено или вообще пущено под откос из-за политической конъюнктуры или действий объединенных общими интересами групп лиц, возникших по ходу реформ. Процесс этот отображен на рис. 3. Для простоты выделены три группы: первая -

предприниматели из «новых» фирм частного сектора. Обычно это предприниматели, владеющие малыми или средними отечественными предприятиями, или же предприниматели, связанные с прямыми иностранными инвестициями. Вторая группа, которую за отсутствием более подходящего термина мы назовем «олигархи/инсайдеры», представлена крупными промышленниками, которые стали собственниками на раннем этапе путем участия в торгах, не регулируемых конкуренцией, и в первую очередь благодаря тесным политическим связям с истеблишментом. Многие из них еще до приватизации служили на своих предприятиях директорами/инсайдерами и располагали «хорошими связями». В СНГ они представляют собой особенно важных игроков в энергетическом и инфраструктурных секторах. Третья группа состоит из инсайдеров и рабочих некоторых уцелевших госпредприятий, которые совершенно определенно нуждаются в сокращении численности рабочей силы в рамках процесса, описанного в первом разделе.

Первая группа всегда выигрывает от продолжения реформ и будет их лоббировать. В СНГ данная группа мало влиятельна и расплывлена - а отсюда менее организована и голос ее не так уж слышен. Кроме того, «чистая прибыль» от реформ в их случае сокращается на величину взяток, которые им приходится платить чиновникам и рэкетирам. В разгар переходного процесса размеры этих взяток могут настолько возрасти (по мере того, как чиновничество и мафия становятся все более организованными), что дальнейшее реформирование, вполне вероятно, не принесет этим новым предпринимателям никаких дополнительных выгод. Здесь таится «опасная зона» - эти люди могут разочароваться и стать циниками в вопросе о выгодах дальнейших реформ.

Вторая группа явно выигрывает на первых этапах реформы - от приватизации, освобождения цен и либерализации торгов-

ли. Эти люди - «выигравшие первой волны». Проведение дальнейших реформ может уменьшить их доходы с недвижимости и капитала и затруднить для них управление предприятиями. Уменьшение ограничений по выходу на рынок и препон для конкуренции, усиление законодательной основы для прямых зарубежных инвестиций, совершенствование сферы прав акционеров, прозрачность бухгалтерского учета и т.д. - все это обеспечит выход на рынок, конкуренцию и облегчение надзора со стороны мелких акционеров. Поскольку политики-реформаторы продолжают вводить меры по повышению собираемости налогов, эти группы могут заметить, что их доходы после вычета налогов грозят сократиться. Отсюда, за отметкой R* они попытаются воспротивиться проведению дальнейших реформ. Если эти группы обладают доходами с недвижимости и капитала в краткосрочной перспективе, очень высокими в процентном отношении к ВВП, у них могут оказаться финансовые возможности по «захвату государства» путем воздействия на законотворчество и законодательные органы. Эти высокие доходы, возможно, имеют большее значение в СНГ, чем в Центральной Европе. Страны СНГ хорошо обеспечены природными ресурсами, стоимость которых была изначально занижена из-за ценовых и торговых ограничений, а потому частичная либерализация, проведенная на первом этапе реформ, принесла значительные доходы новым владельцам. Кроме того, многие страны СНГ обладают большей территорией и более изолированы от внешних рынков, чем центрально-европейские государства. Высокие транспортные расходы снижают конкурентоспособность иностранной продукции, благодаря чему многие секторы превратились в «монополистов непродávющихся товаров». Стали более насущно необходимыми реформы, направленные на раздробление монополий, а также введение четких регулирующих ограничений с целью

ослабить практику монополизации - и они встречают сопротивление со стороны «выигравших первой волны».

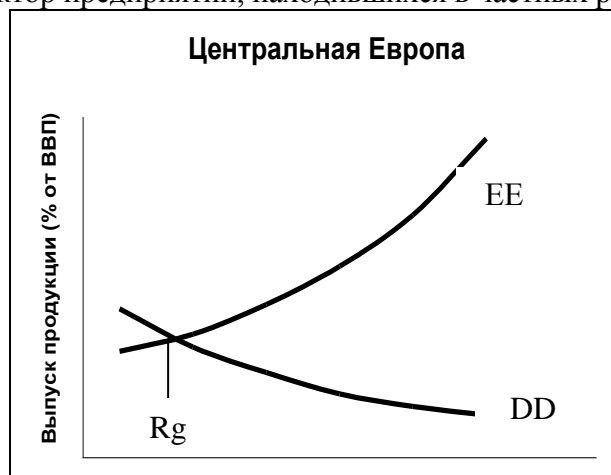
К третьей группе относятся руководители и рабочие тех госпредприятий, которые по мере развития процесса перехода к новой экономике вынуждены будут неуклонно сокращать численность своей рабочей силы. Для них, как правило, продолжение реформ означает потери, хотя проведение активной политики создания «сеток безопасности», выплата выходных пособий и финансирование социальных услуг (выведенных из сферы обязанностей предприятий) может снизить тяжесть этих потерь.

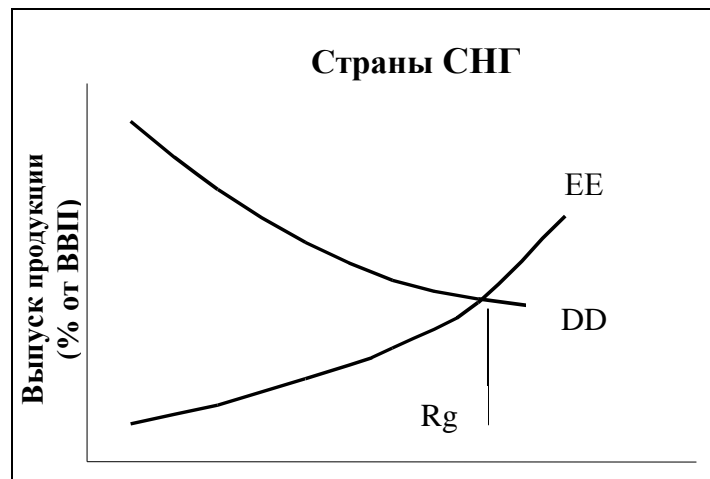
Представим теперь все эти силы в обобщенном виде, чтобы выяснить, каким образом они ведут себя на различных этапах проведения реформ. В начале переходного периода самыми жесткими оппонентами оказываются избирательные округа, связанные с крупными госпредприятиями, которым предстоит сократить численность своей рабочей силы в результате либерализации и уменьшения субсидий предприятиям. С течением времени наиболее мощные олигархи и прочие инсайдеры, которым удалось стать собственниками на раннем этапе, начнут противиться осуществлению дальнейших реформ. В результате мы можем оказаться в нижней равновесной точке реформ - на отметке R^* -- особенно это касается стран СНГ. Способ нейтрализации подобного воздействия состоит в том, чтобы увеличивать выгоды, получаемые прореформистскими группами - новыми предпринимателями и владельцами новых фирм. Для этого потребуются сосредоточиться на сокращении побочных платежей путем упрощения систем лицензирования, налогообложения и принуждения к выполнению законов, а также повышения ответственности чиновников. Усилия по созданию финансовой базы, необходимой для компенсации затрат, связанных с высвобождением рабочей силы на

ключевых госпредприятиях (подобно тому, как это делалось в угольной промышленности Польши и России), - как путем разумных займов за рубежом, так и дальнейшим сокращением непродуктивных расходов - также будут способствовать уменьшению оппозиции проведению дальнейших реформ со стороны населения, руководства крупных госпредприятий или городов, жители которых в основном работают на так называемых градообразующих предприятиях.

Раздел Б. Реструктуризация выпуска продукции

- Разница в первоначальных условиях влияет как на отправные точки, так и на гибкость отклика на данный комплекс мероприятий по проведению реформы, ΔR .
- СНГ, в особенности Россия, Украина и Белоруссия, начинали с гораздо более высоким процентом производивших отрицательную добавленную стоимость госпредприятий, численность рабочей силы на которых подлежала сокращению. В Центральной Европе уже имелся определенный небольшой сектор предприятий, находившихся в частных руках.





EE = выход на рынок новых фирм плюс зарубежные прямые инвестиции

DD = снижение численности рабочей силы на старых госпредприятиях

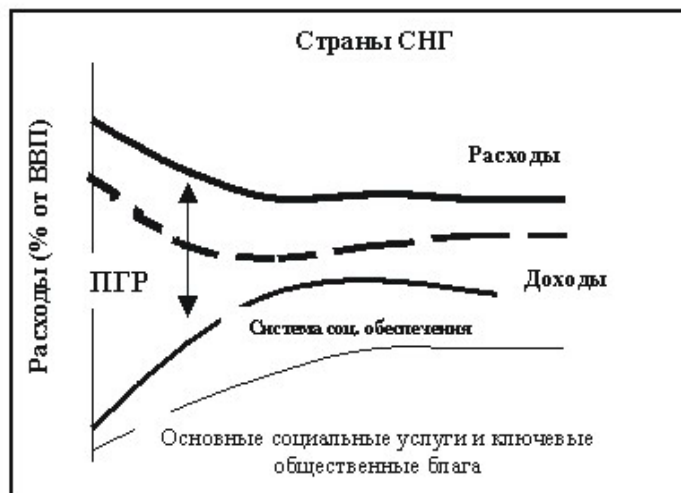
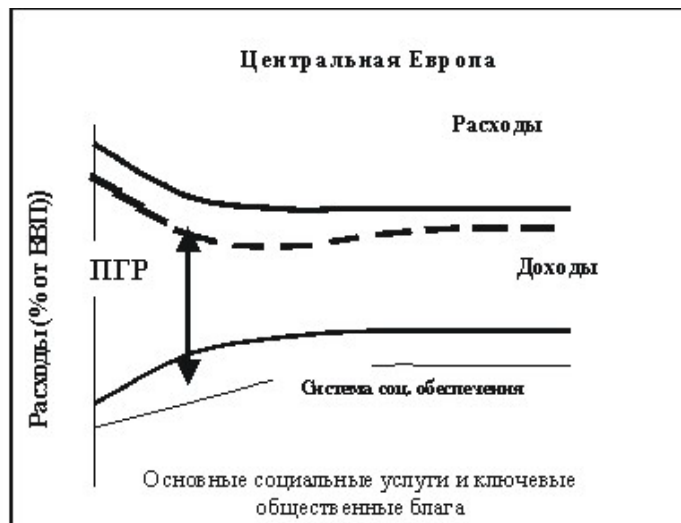
Rg = уровень реформ, на котором возобновляется рост производства

- В странах СНГ наличие значительного военно-промышленного комплекса, во многие предприятия которого существовали в обстановке сугубой закрытости в далеких литерных городах, предопределило значительное падение производства в результате первых этапов либерализации цен и торговли. Перераспределение ресурсов в пользу новых фирм представляется более затруднительным.
- В связи с вышесказанным, на данном уровне всеобъемлющей реформы, R, центрально-европейские страны уже добились возобновления роста. Для СНГ это менее очевидно. Главное в том, что здесь усилия по проведению реформ не были столь значительны, как в Центральной Европе, - результат, который может быть объяснен действием различных политико-экономических сил.

- Из-за ныне существующей структуры законодательства, истории рыночных отношений и географических факторов, усилия по проведению реформ, ΔR , получили более сильный отклик в Центральной Европе. Госпредприятия там менее изолированы географически, а потому перемещение рабочей силы от старых госпредприятий к новым фирмам сопряжено с меньшими трудностями.

Раздел С. Фискальное регулирование

- В странах СНГ государственные расходы сократились за первые восемь лет переходного периода в среднем на 19% от стоимости ВВП, тогда как в Центральной Европе сокращение составило 6% от стоимости ВВП. В СНГ, особенно в беднейших странах Закавказья и Средней Азии, это было связано с прекращением бюджетных трансфертов, ранее осуществлявшихся в рамках советской системы, а также жесточайшим спадом выпуска продукции



ПГР означает “прочие государственные расходы”, не входящие в затраты на оказание основных социальных услуг и создание «сетки безопасности» и предназначенные для облегчения мер по сокращению численности рабочей силы на госпредприятиях.

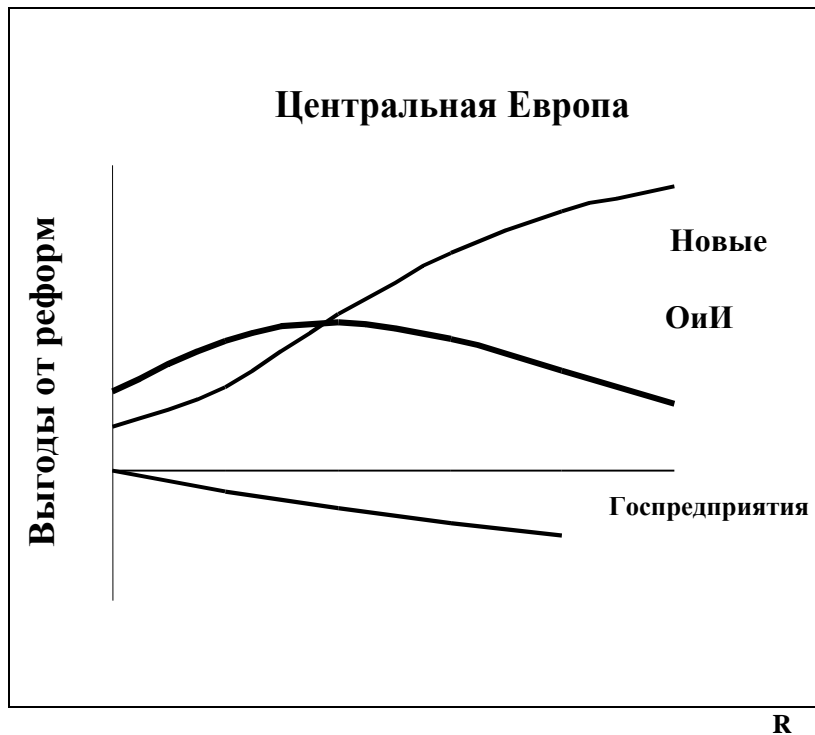
- Реструктуризация выпуска продукции в странах СНГ потребует резкого расширения соответствующих институтов, а также общественных благ, способствующих рыночным отношениям (инфраструктуры рынка) - указанных благ в этих странах создано меньше, чем имелось в государствах Центральной Европы к началу переходного периода.
- Кроме того, учитывая значительные размеры госпредприятий, численность рабочей силы которых подлежит сокращению, требования, предъявляемые к создаваемой «сетке безопасности», в их случае должны быть серьезно расширены.
- В рамках СНГ можно выделить несколько типологических групп стран. В России и на Украине сборы и расходы остаются на высоком уровне в процентном выражении к стоимости ВВП - в этих странах финансирование «сеток безопасности» и создания нового поколения общественных благ, способствующих рыночным отношениям, может быть осуществлено за счет переадресации расходов и повышения их эффективности. С другой стороны, от более бедных стран Закавказья и Средней Азии могут дополнительно потребоваться значительные усилия в области обложения налогами и сборами для того, чтобы эту область усовершенствовать; это должно сопровождаться облегчением бремени долгов и/или согласованным с кредиторами реструктурированием внешней задолженности.

Раздел Д. Политическая экономия

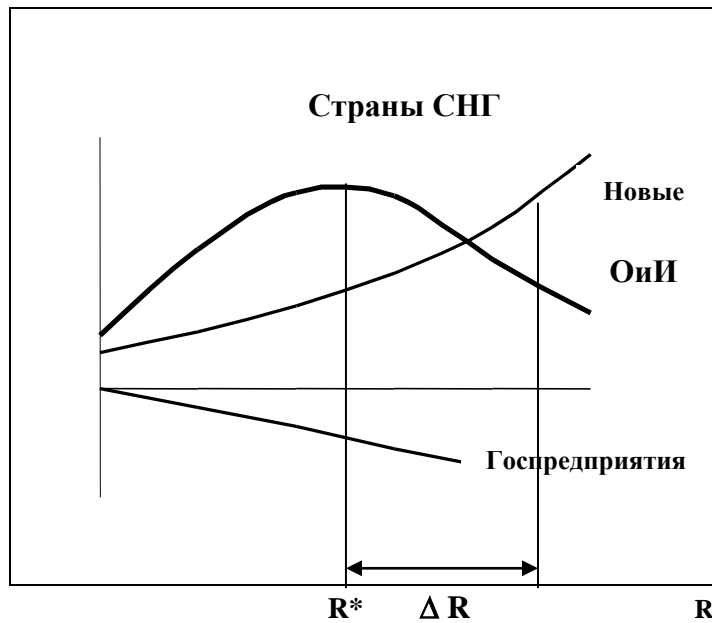
- Выгоды, получаемые на начальном этапе проведения реформы и последующее уменьшение этих выгод, наблюдаемое на пороговом уровне осуществления

реформ, гораздо более важны для олигархов и инсайдеров, владеющих фирмами в странах СНГ, чем это характерно для Центральной Европы. Это объясняется высоким доходами, которые на начальном этапе можно получить, реализуя богатые природные ресурсы данных стран. Концентрация экономической власти и доходов в начале периода реформ также обуславливается низким уровнем конкуренции в процессе приватизации, особенно со стороны иностранных инвесторов. Здесь также отражается факт существования первичной децентрализации прав контроля над денежными потоками, находившимися в руках инсайдеров до начала проведения реформ, что было типично для советского режима. В Центральной Европе (Польша, Венгрия) открытость политической системы породила отпор попыткам инсайдерской приватизации крупных предприятий и способствовала возникновению более сильной конкуренции, в том числе и со стороны иностранных инвесторов. В России этого не произошло.

- Так как в процессе приватизации в Центральной Европе не возникло столь же значительной концентрации экономической мощи (в % к стоимости ВВП), сопротивление продолжению реформ было здесь меньшим, а опасность попасть в “капкан” низкого уровня нижней точки равновесия процесса реформ - гораздо слабее, чем в СНГ.



- Мощь олигархов/ инсайдеров и их сопротивление проведению реформы за отметкой R^* потребует осуществления дополнительных реформ хотя бы на минимальном (критическом) уровне ΔR для того, чтобы выйти за «нижнюю точку равновесия реформ» и тем самым получить необходимую помощь со стороны «выигравших». Это может оказаться уместным в случае прихода к власти новой «реформистской» администрации.



Новые = новые мелкие и средние фирмы плюс прямые зарубежные инвестиции
О и И = фирмы, где доминируют олигархи и инсайдеры
Госпредприятия = госпредприятия, где сокращается численность рабочей силы, а активы переходят к новым фирмам.

Роберт Ф. Конрад

*Профессор государственной
политики и экономики Университет Дьюка Дурхем,
Северная Каролина*

Нужен ли России стабилизационный фонд? Как микроэкономика может влиять на макроэкономическую политику

Введение

Стабилизационный фонд - макроэкономический инструмент, который может использоваться правительством страны, экономика которой характеризуется относительно богатыми запасами минерального сырья, с тем, чтобы при необходимости компенсировать колебания мировых цен на минеральное сырье. Когда указанные цены высоки, доходы правительства от продажи минеральных ресурсов стекаются в стабилизационный фонд, и они расходуются, когда мировые цены на минеральные ресурсы снижаются. Бюджет правительства, или текущие расходы - инструмент, определяющий направление указанных средств, которые могут, в частности, храниться за границей или в иностранной валюте².

Тем не менее, с точки зрения микроэкономики возникают дополнительные вопросы. Например, что происходит с общим уровнем сбережений в экономике, когда цены на минеральные ресурсы идут вверх (или когда открываются новые месторождения), и куда инвестируются возросшие в такой ситуации

² См. Fasano (2000) как предмет для дальнейшего обсуждения

объемы сбережений. В дополнение к этому, стабилизационный фонд может использоваться для решения задач расширенной замены стоимости амортизированных фондов. Подобного рода проблемы и рассматриваются в данной работе на микроэкономическом уровне. Следующий раздел данной работы посвящен четырем видам потенциального эффекта открытия нового месторождения, либо изменения в уровне цен на минеральное сырье. В разделе 3 рассматриваются последствия их воздействия на экономическую политику страны, а раздел 4 посвящен рассмотрению некоторых вопросов, связанных созданием стабилизационного фонда в России³. В Приложении дано описание четырех видов стабилизационных (или постоянных) фондов.

Микроэкономика расширения запасов минеральных ресурсов⁴

А) Каков должен быть уровень сбережений?

Открытие месторождения минеральных ресурсов или рост цен на них⁵ увеличивает стоимость капитала данной экономи-

³ Robinson (2000) представляет другую точку зрения на этот вопрос

⁴ Рассмотрение данной проблемы основано, в частности, на работах Conrad (1989, 1990, 1991) и Conrad and Schalizi (1989)

⁵ Рассматриваемые ниже последствия понимаются как результат открытия месторождения минеральных ресурсов, при постоянном уровне цен или при повышении мировых цен на данное минеральное сырье и постоянном объеме его запасов. В первом случае, кривая предложения минерального сырья сдвигается вправо, уменьшая соответствующие предельные издержки, а во втором случае, наблюдается увеличение относительной цены на сырье. Ожидаемый результат - рост объемов производства данного сырья и его экспорта. Изменения цены на минеральное сырье происходят чаще, чем открытие новых его месторождений. Таким образом, вариативность "минерального благосостояния" как следствие открытия нового месторож-

ки (измеряемого как реальная стоимость воспроизводимого капитала, человеческого капитала, капитала в форме минеральных ресурсов) на величину текущей величины доходов, появляющихся в связи с выявлением запасов данного месторождения. Валовые доходы от минерального сырья подлежат разделу между производителем, который их добывает, и владельцем месторождения, которым чаще всего является правительство⁶. Владельцы минерального сырья знают или, по крайней мере, им следует знать, что стоимость месторождений уменьшается по мере их истощения. Следовательно, важно знать или иметь оценку того, какой объем сбережений собственника этих ресурсов⁷ (или других ресурсов) необходим для поддержания накопленного богатства и, соответственно, для поддержания более высокого уровня устойчивого государственного потребления. Ответ на этот вопрос, в принципе, прост: дело в том, что платежи в пользу владельца минеральных ресурсов эквивалентны валовому процентному доходу от капитала любого типа. В свою очередь, указанный валовый доход следует разделить на две части: амортизацию и доход, т. е.

дения в меньшей степени волатильна по сравнению с эффектом от изменения цен на такого рода сырье.

⁶ В США права на месторождения минерального сырья - частная собственность, за исключением морских залежей и месторождений, находящихся на территории федеральных владений или владений правительства штата. В Ирландии же, например, а также в некоторых африканских странах, права на месторождения могут принадлежать как частным лицам, так и быть "коммунальными". За указанными исключениями, права на минеральные ресурсы, в основном, принадлежат государству.

⁷ Какое значение может приобрести накопление доходов от минерального сырья, - этот вопрос рассматривается ниже по тексту. Для более детального рассмотрения данной проблемы см. Conrad (1989).

$$q_t = r_t + \delta_t \quad (1)$$

где: q_t = валовый доход (процент) с капитала

r_t = процентная ставка

δ_t = норма амортизации)

Соответственно, для поддержания запасов капитала в данной экономике, на данный год сбережения, образованные за счет продаж минерального сырья, должны быть⁸:

$$(\delta_t / (r_t + \delta_t)) * R_t \quad (2)$$

где: R_t = Валовые поступления от добычи минерального сырья в текущем году.

Владельцы минерального сырья, при прочих равных условиях, могут израсходовать остающиеся поступления без уменьшения общего запаса капитала в экономике страны. Отметим, что прирост последнего как следствие открытия нового месторождения (рост богатства) может привести к однократному росту уровня постоянного потребления при отсутствии роста уровня сбережений. Таким образом, при прочих равных условиях (в частности, отсутствии изменений технологического порядка или изменений в уровне сбережений), может и не наблюдаться никакого изменения в темпах роста экономики. Потребление нормальных товаров будет возрастать, может быть, и непрерывно. Можно ожидать роста импорта потребительских товаров, поскольку предполагается, - и, в целом, так оно и есть, - что импортируемые готовые товары - нормальные товары, и, таким образом, характеризуются некоторой эластичностью по доходам.. В конечном счете, рост богатства нации, в принципе, приведет к росту реального обменного

⁸ Отметим, что данный объем не увеличивает совокупный запас капитала - таким образом, указанный объем средств не становится приростом сбережений или инвестиций, а выполняет лишь функцию их замещения.

курса⁹. Как отмечалось выше, открытие месторождения или изменение относительной цены на минеральные ресурсы приводит к росту богатства данной экономики, что, в свою очередь, порождает эффект дохода. При прочих равных условиях, любой рост дохода должен привести к росту реального обменного курса.

Б. Что происходит со структурой отечественного производства?

Открытие месторождения или рост цен на минеральное сырье могут изменить сравнительные преимущества данной экономики. Соответственно, при прочих равных условиях, произойдет приток воспроизводимого капитала и труда в данный сектор экономики из других секторов, - чтобы воспользоваться изменением сравнительного преимущества. Такие переходы весьма дорого обходятся экономике в связи с соответствующими транзакционными издержками, специфическими для каждого сектора приобретениями и потерями, а также в связи с обычным «трением», характерным для экономики. Это изменение сравнительного преимущества в сочетании с ростом реального обменного курса имеет тенденцию к снижению внутреннего производства (или, по крайней мере, экспортной стоимости) товаров традиционного экспорта и, возможно, наносит ущерб национальным производителям импортозамещающих товаров. Здесь важно отметить наличие двух экономических последствий на микроуровне: во - первых, имеется эффект дохода, возникающий в результате изме-

⁹ Отметим, что нет необходимости экспортировать и даже продавать минеральное сырье, чтобы случился рост реального обменного курса. Если данного вида сырья нет в продаже, а сделано открытие нового месторождения, то произойдет сопоставимое статическое сокращение предельных издержек

нения в уровне «минерального богатства»; во-вторых, эффект замещения, порожденный изменением сравнительного преимущества. Указанные факторы могут стать, возможно, элементами микроэкономического обоснования Голландской болезни.

Последняя описывалась наукой как ситуация, при которой рост цен на минеральное сырье (или открытие месторождений минералов) ведет к безработице в отраслях традиционного экспорта.

Так, например, когда Голландия обнаружила нефть в Северном море, экспорт голландских тюльпанов резко упал, а безработица в данном и смежных секторах выросла)¹⁰. С микроэкономической точки зрения,

- рост реального обменного курса привел к спаду в отраслях традиционного экспорта (или к падению внутренней стоимости товаров традиционного экспорта)¹¹ и
- изменение сравнительного преимущества и соответствующие транзакционные издержки привели к росту безработицы в отраслях традиционного экспорта.

Однако Голландская болезнь (далее - Г. б.) может и не быть исключительно феноменом, связанным с минеральным сырьем. Она может случиться в результате любого изменения относительных цен на товары, которое может быть послед-

¹⁰ Я полагаю, что рост внутреннего спроса на тюльпаны (через эффект дохода) был недостаточным, чтобы компенсировать падение их экспорта из-за изменения реального обменного курса.

¹¹ Другой способ увеличения реального обменного курса - появление сопоставимого по объему экзогенного дара в иностранной валюте. В таком случае, при прочих равных условиях, может произойти падение экспорта традиционных товаров, если последние - нормальные товары, т.е. в связи с наличием такого дара в иностранной валюте даже при падении экспорта может появиться еще большее количество импортных товаров.

ствием открытий в сфере технологий или запасов сырья¹². Голландская болезнь может даже и не быть исключительной проблемой международной торговли, поскольку любое изменение относительных цен приводит к увеличению или сокращению капитала, по-разному в каждом секторе экономики. Наконец, Г. б. может даже не быть и проблемой, если те, кто потерял рабочие места в связи с изменением сравнительного преимущества, являлись владельцами минеральных ресурсов¹³.

Г. б. может стать особенно острой в случае с нефтью (или другими видами минерального сырья), потому что для некоторых стран нефть играет особую роль, а также потому, что открытия месторождений полезных ископаемых носят анклавный характер. Проекты в сфере добычи природных ископаемых относительно (репродуктивны) капиталоемки (при этом обычно используются импортные капитальные товары), и нефтяной сектор оказывается неспособным абсорбировать ресурсы, высвобождаемые из более традиционных секторов, что, таким образом, порождает в некоторых экономиках

¹² Например, открытие нового подвида пшеницы, производство которой обходится в 10 раз дешевле, чем сегодня, способно породить безработицу в компьютерном секторе США. Кроме того, Голландская болезнь может и не иметь отношения к сфере международной торговли, - например, открытие противоракового средства приведет к безработице среди онкологов.

¹³ Рост объема платежей за минеральное сырье будет более значительным, чем экономия на заработной плате через создание безработицы. Стало быть, Г.б. может привести к результату “Нет бесплатного сыра...”, т.е., при прочих равных условиях, любой экзогенный рост минеральных богатств никогда не бывает бесплатным, но победители в такой ситуации должны быть способны компенсировать неудачникам их потери, - в противном случае, более продуктивным было бы оставить запасы сырья там, где они были, - в недрах земли.

продолжительную безработицу.¹⁴ Кроме того, импортируется большой объем капитала, а возможности его перетоков в остальную часть национальной экономики могут оказаться незначительными. Указанные факторы в еще большей степени ограничивают интеграцию добывающей индустрии в национальную экономику.

В) Что происходит с портфелем балансов и рисков?

Открытие месторождений минеральных ресурсов или рост «минерального богатства» как результат роста цен на минеральное сырье приводят к изменению баланса портфеля активов данной экономики. Проще говоря, открытие месторождений отнюдь не эквивалентно нахождению аналогичного по структуре портфеля фондов на мировом рынке капиталов. Теперь в стране наблюдается относительно непропорциональная ситуация в части запасов минерального сырья. Таким образом, стране, возможно, потребуется достигнуть нового баланса своего портфеля путем диверсификации структуры ее капитала¹⁵. Указанная диверсификация может быть произведена путем инвестирования поступлений от продаж минерального сырья на мировом рынке капиталов, инвестициями в национальную экономику, или обоими путями вместе¹⁶. Надо, тем не менее,

¹⁴ Одним из способов использования фонда для поддержки стабилизации, или благосостояния, может быть компенсация неудачникам или инвестиции в производство экспортных товаров, которые могли бы заменить собой экспорт минерального сырья по мере истощения их запасов.

¹⁵ Природа рисков, которые несет национальная экономика, определяется, в частности, условиями налоговых соглашений и соглашений по разделу продукции; эта проблема рассматривается в следующем разделе данной работы.

¹⁶ Отметим, что в данном случае обсуждается вопрос об инвестициях, а не о потреблении, т.е. для того, чтобы добиться диверсификации, нужно инве-

уяснить, что процесс дальнейшего внутреннего инвестирования в основные виды обработки сырья и смежные виды деятельности могут и не привести к диверсификации экономики страны. С учетом принципа производного спроса, стоимость минеральных запасов в недрах и стоимость производства на каждой из стадий их обработки суть функция мировой цены на (или желания платить за) конечный продукт. Таким образом, инвестиции в цепь предприятий, создающих добавочную стоимость, снижают уровень потенциальной диверсификации.

То, как собственник ресурсов диверсифицирует свой капитал, будет зависеть от его «рисковых предпочтений», а также имеющихся вариантов возможных решений. Нет и не может быть такого правила, что доходы от продаж сырья должны обязательно инвестироваться в отечественную экономику. Инвестиции в последнюю следует производить только в том случае, если поступления, скорректированные на риски, хотя бы отчасти, по крайней мере, равны доходам от инвестиций в мировой рынок капитала.

Г) Что происходит с государственными расходами?

Как отмечалось выше, права на минеральные ресурсы в большинстве стран принадлежат государству. Таким образом, государственный бюджет выигрывает как от роста цен на сырье, так и от открытия новых месторождений. Стремительный рост бюджетных доходов может подталкивать правительство к увеличению текущих расходов. Эта проблема может приобрести особую остроту в случае, когда правительство организует одногодовой бюджетный процесс и использует кассовый метод учета поступлений, в противоположность методу начисле-

стировать, по крайней мере, некоторую часть поступлений от продаж сырья, а не использовать их в целях текущего потребления.

ний.. В то же время, планирование на несколько лет вперед могло бы способствовать отсрочке расходования части средств, чтобы расходы бюджета сохранялись на определенном, прежнем уровне и в будущем, когда цена на сырье упадет. Метод начисления уменьшит доходы на величину амортизации, что будет обозначать, что доходы бюджета не равны, и, вероятнее всего, меньше, чем бюджетные поступления. Кроме того, учет фактора амортизации даст сигнал о том, что правительству нужно осуществлять инвестиции вместо расходования средств на текущее потребление. Правительство может использовать доходы от амортизации на финансирование будущих расходов. В случае отсутствия учета по методу начислений, как и бюджетного планирования на несколько лет вперед, рост доходов в текущем году может быть ошибочно признан возросшими чистыми доходами бюджета и, таким образом, последние могут быть потрачены.

Последствия бюджетной политики

Можно выявить некоторые последствия использования доходов от продаж сырья путем микроэкономического анализа изменений « минерального богатства». Решение о том, создавать ли стабилизационный фонд, зачастую основывается на необходимости для правительства сохранить резервы капитала и контролировать таким образом государственные расходы. Конкретные цели реализации подобной политики, таким образом, могут определять форму существования стабилизационного фонда. Более того, решение о том, как спроектировать и запустить его в действие, влияет на способ использования его средств (инвестиционные правила) и на способ использования доходов (правила распределения).

А) Цель фонда-сохранение средств

Возможно, правительству нужно сэкономить часть доходов от продаж сырья для того, чтобы сохранить общие резервы средств национальной экономики. Стабилизационный фонд с простыми правилами сохранения средств, такими, как: $\delta_t/(r_t + \delta_t)$ на доллар (или рубль),- может быть полезным и использоваться в любой стране.

Например, ставку амортизации можно измерять объективно год за годом, используя технику расчета стоимости амортизации. Последняя¹⁷ представляет собой отношение текущей добычи сырья к скорректированному объему сырьевых ресурсов, или

$$\delta_t = E_t/S_t \quad (3)$$

Где: E_t = добыча (тонн)

S_t = Остаток запасов сырья (в т.), который равен общему изначальному объему сырья за вычетом общего его производства плюс общий объем запасов вновь открытых месторождений

Процентная ставка в данном случае может быть LIBOR, если доходы измеряются в долл. США, или какая-либо другая соответствующая независимая единица измерения. Сырьевые доходы (R_t), за счет которых образуется сбережение средств, могут быть равны сумме всех платежей правительству за сырье (бонусы, роялти, налоги на сверхприбыль, т. п.) за вычетом налогов на прибыль. Предусматривается, что налог на прибыль предприятий «захватывает» часть поступлений в капитальные инвестиции во всех секторах национальной экономики и его не следует рассматривать как поступления от права собственности государства на минеральные ресурсы.

Заметим, что формула в уравнении (2) $\{(\delta_t/(r_t + \delta_t))*R_t\}$ зависит от цен на сырье. При росте данных цен, в фонд начисля-

¹⁷ Эквивалентно амортизации из расчета на единицу продукции

ется большой объем средств. Кроме того, приведенная формула работает для случая соответствующих изменений на рынке капитала. При прочих равных условиях, падение (рост) процентных ставок приведет к увеличению доли доходов, сберегаемых потому, что в настоящий момент надо сэкономить больше (меньше), чтобы сохранить устойчивый уровень потребления на будущее^{18 19}.

Кроме того, доходы включают все доходы, появляющиеся в процессе работы с минеральным сырьем, - как внутренние, так и получаемые за рубежом. За основу надо принимать именно все доходы, поскольку изменение мировых цен увеличивает стоимость или, по меньшей мере, «теневую» цену тех ресурсов, которые выделяются для внутреннего рынка. Следовательно, на величину амортизации не влияет конкретный способ использования извлеченного сырья.

Те правительства, которые при создании стабилизационного фонда ставят своей целью сохранить резервы капитала, могли бы использовать предлагаемую здесь формулировку, однако важно отметить два момента: во-первых, такого типа стабилизационный фонд не относится к макроэкономической стабилизации, хотя может быть и связан с ней. Поступления в такой фонд должны осуществляться независимо от цен на минеральное сырье, поскольку цель таких поступлений – сохра-

¹⁸ Падение уровня процентной ставки, при прочих равных условиях, ведет к росту текущей стоимости депозита

¹⁹ Отметим, что данный эффект тождественен вопросу о том, приводит ли изменение в постоянном доходе к росту или падению сбережений. Если норма сбережений поддерживается на постоянном уровне, то при росте постоянного дохода объем сбережений возрастает; однако для нормы сбережений возможны падение, постоянный уровень или рост, и, следовательно, указанный эффект в отношении сбережений допускает фактор неопределенности.

нять данную величину амортизации. Одной из функций фондов макроэкономической стабилизации может быть роль буфера для национальной экономики, позволяющего смягчить эффект от изменения мировых цен на нефть. Такого типа «страховочная» функция достигается, в частности, путем ежегодной аккумуляции некоторой части доходов от продаж минерального сырья. Однако, если существует стремление к созданию « полностью оплаченной» страховки, в периоды высоких цен может оказаться необходимой экономия большей части указанных доходов. Это объясняется тем, что при прочих равных условиях, при низких ценах на минеральное сырье, чтобы поддержать потребление на заданном уровне, придется изъять больший объем средств фонда.

Б) Цель фонда – контроль за бюджетными расходами

С точки зрения государственных финансов, создание стабилизационного фонда тождественно резервированию определенной части доходов правительства для целевого финансирования. Этой проблемы не существовало бы, будь фонд создан в целях сохранения резервов капитала, потому что расходы в таком случае четко определены и источник средств (доходы от продаж минерального сырья или прочие налоги) в данном случае несуществен, поскольку такого рода средства, в принципе, взаимозаменяемы. Если же создание фонда преследует другие цели, такие, как, в частности, макроэкономическая стабилизация, или если источники его четко определены - например, это доходы от экспорта нефти, тогда неясно, что такое резервирование средств в целом или учреждение стабилизационного фонда в частности, будет обязательно эффективен даже с точ-

ки зрения политической экономии²⁰. Так, например, государство или же частный сектор могут скорректировать прочие расходы в целях взаимозачета или платежа по отчислениям в данный фонд²¹. Кроме того, не ясно, будут ли в случае учреждения стабилизационного фонда вмененные издержки государственных фондов равны для всех источников средств и целей их расходования. Иными словами, экономическая ценность дополнительного рубля в выделенного из стабилизационного фонд может оказаться слишком высокой или слишком низкой относительно прочих источников зарезервированных государственных средств (например, налогов).

В) Использование средств и доходов фондов

Есть еще одно дополнительное микроэкономическое последствие, связанное с использованием средств внутри самого фонда (инвестициями) и с использованием доходов. Что касается последнего, то простейшей и, возможно, единственно правильной процедурой – с учетом специфики запасов минерального сырья, которые можно рассматривать как унаследованные у природы, - становится использование дохода, образующегося в результате инвестиций, осуществленных из

²⁰ Если задачей ставится поддержание постоянного объема капитала, при прочих равных условиях, необходимо сберечь (и инвестировать) те средства, которые накапливаются в результате амортизации резервов, амортизации воспроизводящегося капитала и амортизации, если она наличествует, резервов человеческого капитала. Однако для достижения указанной цели, возможно, и не требуется жесткая привязка конкретных форм использования средств к конкретным их источникам.

²¹ В данном случае, примером может служить система, принятая в Норвегии: при наличии бюджетного дефицита в любом объеме не существует отчислений в фонд, - конечно, правительство должно принять решение относительно возможных издержек в случае повышения налогов для финансирования дефицита по сравнению с использованием имеющихся доходов от продаж минерального сырья.

средств стабилизационного фонда, но без корректировки с учетом инфляции основной его величины. Это правило может отличаться от процедур традиционного распределения, существующих для фонда макроэкономической стабилизации, которые предусматривают- в случае падения цен на сырье- либо выделение средств из фонда, либо снижение отчислений в него. Величина выделяемых средств может быть больше или меньше, чем текущий доход, что, следовательно, в данном случае окажет влияние на базовые фонды.

Что же касается инвестиций, то простейшей процедурой было бы инвестирование доходов в широко диверсифицированные и не обязательно внутренние портфели инвестиций или проектов. Внутренние инвестиции также возможны, но только в случае если их доходность находится на достаточном уровне. В случае если мы признаем Г. б. эндемичной, можно было бы осуществить и модификацию правил внутреннего инвестирования. Те, кто оказался не у дел в результате изменений в сравнительных преимуществах, несут на себе тяжесть затрат общей выгоды для экономики страны и, возможно, было бы благоразумнее, если подобные расходы поддаются администрированию, осуществлять поддержку отраслей- аутсайдеров. Кроме того, подобного рода помощь могла бы стать частью взвешенной инвестиционной стратегии, поскольку между ценами на минеральное сырье и поступлениями в секторах, производящих традиционные товары или импортозамещающие товары, при прочих равных условиях, по-видимому, существует отрицательная корреляция. Таким образом, при включении традиционных секторов промышленности в «портфель» данной экономики, обеспечивается страховочная («хеджированная»)

собственность²². Кроме того, в конечном итоге, эффект от Г. б. станет обратным, т. е. падение цен на сырье или истощение ресурсной базы приведет к снижению сравнительного преимущества продаж данного минерала. Следовательно, разумнее будет сохранить или повысить качество диверсификации национальной экономики как средства смягчения последствий изменения мировых цен на сырье.

Обобщая вышесказанное, соображения на микроэкономическом уровне показывают, что решение о создании стабилизационного, или постоянного фонда, а также решение о том, как такой фонд использовать, может способствовать достижению и других целей. При определении наиболее уместной для конкретного случая политики следует принимать во внимание сохранение капитала, страхование, компенсацию потерь, характерных для каждого сектора в отдельности, а также рациональность в бюджетном процессе. Таким образом, при определении того, разумно ли создавать стабилизационный фонд в России, и того, в какой форме он должен быть создан и как он должен работать, микроэкономические соображения могут оказаться важны.

Последствия для России.

Вслед за общим анализом, изложенным в предыдущем разделе, ниже мы затрагиваем некоторые конкретные соображения по вопросу о создании стабилизационного фонда в России. Отметим, что один фонд вряд ли сможет решить и микро-,

²² Правительство может также попытаться предоставить подобного рода помощь путем поддержания низкого реального обменного курса, однако не ясно, является ли такая политика более эффективной, чем целевая политика, учитывая, что последствия, связанные с обменным курсом, охватывают широкий круг проблем в экономике.

и макроэкономические задачи, используя один набор правил и процедур. Вероятно, для достижения дополнительных целей потребуются некие дополнительные инструменты. Может, однако, существовать взаимодополняемость (комплементарность) части целей, и некоторые аспекты данной проблемы рассматриваются ниже.

А) Для решения какой задачи нужен российский стабилизационный фонд?

Создание стабилизационного фонда может подразумевать наличие источника средств для использования в макроэкономической сфере. Однако стабилизация – лишь одна из целей деятельности механизмов, используемых для сохранения части доходов от экспорта нефтепродуктов. Некоторые страны и отдельные их регионы использовали и используют стабилизационные фонды также в других целях, в том числе в целях

- замещения капитала в форме природных ресурсов – для того, чтобы избежать снижения объемов чистого капитала, представляющего собой сумму величин физического капитала, природных ресурсов и человеческого капитала (в Канаде – провинция Альберта, а в США – Аляска);
- диверсификации совокупности активов экономики (???) ради инвестирования во внутренние и зарубежные основные фонды (большинство стран используют стабилизационные фонды именно в этих целях);
- стерилизации части выручки в иностранной валюте – для смягчения последствий Г. б. (Норвегия, Чили);
- укрепления бюджетной дисциплины, – чтобы умерить стремление правительства или законодательной власти использовать доходы, образующиеся в периоды высоких цен на сырье, на покрытие части текущих расходов (Чили).

В принципе, создание единого стабилизационного фонда, который бы удовлетворял решению всех проблем, невозможно

– для достижения всех этих целей может понадобиться большее количество инструментов. Так, например, если задача использования фонда формулируется как замещение капитала в форме природных ресурсов, могут потребоваться ежегодные отчисления от всех поступлений от продаж минерального сырья в постоянный фонд, основанный на некоторой методике. С другой стороны, для решения задач стерилизации доходов в иностранной валюте, получаемых в период высоких цен на сырье, и использования этих средств в текущих расчетах государства при снижении цен на сырье может возникнуть нужда в стабилизационном фонде традиционного образца. Некоторые цели могут оказаться взаимодополняющими (например, сбережение и бюджетная дисциплина), но, в принципе, для того, чтобы достичь конкретных целей проводимой политики, понадобится создать правила аккумуляирования, инвестирования и распределения средств.

В России, однако, может наблюдаться достаточно большое количество подобных дополнительных целей, побуждающих правительство к немедленному созданию стабилизационного фонда. Для создания основного фонда можно использовать простую процедуру сбережения, основанную на уравнении (2). Платежи в такой фонд могли бы быть увеличены или снижены с помощью маневрирования ставкой экспортного налога (или других видов налогов) в зависимости от изменений мировых цен на минеральное сырье. Хорошим отправным пунктом стала бы простая система с наличием двух ставок, а по мере появления опыта и средств можно превратить ее в более сложную.

Б) Существуют ли какие – либо альтернативные методы (ранее существовавшие или новые), которые могли бы оказаться более эффективными?

До сих пор не ясно, является ли стабилизационный фонд единственным – или лучшим- способом достижения какой-либо одной или нескольких из вышеуказанных целей. Для проблемы, связанной с изменениями относительных цен, быть может, уместнее будет традиционная техника менеджмента, основанного на спросе. Если целью является сохранение капитала и стерилизация иностранных резервов, то можно использовать высокий уровень доходов от продаж сырья для снижения объема внешнего долга. Для смягчения последствий Г. б. и в целях диверсификации совокупных активов страны можно прибегнуть к альтернативной политике- целевому расходованию средств или целевой инвестиционной политике.

Кроме того, решение об использовании средств стабилизационного фонда может также зависеть от такого фактора, как относительные административные издержки. Учитывая специфику российского переходного периода, вряд ли стоит ожидать, что сравнительный анализ альтернативных методов будет зависеть от их относительно прямолинейной реализации: например, более или менее разумный контроль за расходами все еще находится в стадии становления, налоговая политика также разработана не в полной мере, политика в банковской сфере нуждается в реформировании, а роль ЦБ- в уточнении. Следовательно, важно, чтобы любой стабилизационный фонд в своем развитии становился объектом анализа, включенного в контекст общих задач проводимой политики, устанавливаемых как для фонда, так и для государства в целом, с учетом их сегодняшнего административного потенциала.

В) Какие имеются стимулы для государства и частного сектора?

Стабилизационный фонд мог бы связать один источник доходов, или его часть (как, например, доходы в иностранной

валюте от экспорта нефти и нефтепродуктов) с одним каналом его использования (сам фонд). Как уже отмечалось, установление связи между источниками средств и их использованием есть, по сути, целевое выделение средств. Подобного рода политика может быть дополнена или стать взаимозачетом в отношениях между государственным и частным секторами. Кроме того, в зависимости от того, какова специфика создания фонда, оба сектора могут реагировать по-разному, например:

- Снижением роста доходов путем изменения налогов (или внесения изменений в налоговое администрирование) для того, чтобы принудить использовать доходы от продаж нефтепродуктов, в случае если покрытие дефицита – часть задач системы финансирования;
- Увеличением (снижением) государственных сбережений, аккумулируемых из других источников или частных сбережений, как реакцией на изменения финансового состояния фонда²³;
- Изменением валютной позиции в ответ на попытки правительства стерилизовать резервы²⁴;

²³ Частный сектор, по крайней мере в теории, может компенсировать текущую нехватку средств в стабилизационном фонде, сберегая больший объем средств, чем это мог бы сделать фонд, и размещая средства за границей. Т.е. частный сектор знает, что правительство тратит все нефтяные доходы и, следовательно, стремится нести ответственность за потерянную величину резервов капитала с помощью амортизации не несет ответственности за сокращение суммарного капитала в результате истощения запасов). Таким образом, теоретически частный сектор мог бы компенсировать расходы правительства, увеличивая свои сбережения за рубежом.

²⁴ Опять-таки, теоретически частный сектор мог бы репатриировать долларовые инвестиции в Россию в случае, если бы правительство начало стерилизовать часть нефтяных доходов.

- Изменением схем частных инвестиций и/или расходов в ответ на изменение финансового состояния и целей фонда;
- Задержкой или ускорением реформ в других секторах (налоговой, расходной, государственных инвестициях);
- Изменением внутреннего денежного предложения.

Эти изменения могут принять открытый характер (установление Думой изменений в уровне расходов), могут быть ответом на изменения относительных цен (колебания обменного курса), или же иметь скрытый закрытый (с использованием коррупции). Важно, однако, для успеха целевого выделения средств учитывать подобные реакции.

Еще одним эндогенным ответом на рост нефтяных доходов может стать отсрочка реализации основных экономических реформ в стране. На самом деле, отсрочка экономических реформ – тоже использование доходов от продаж сырья, хотя и неэффективное. Следовательно, архиважным представляется дальнейший прогресс в сфере налоговой реформы, реформы в области расходов, расчленения монополий, в банковской и социальной сферах. Пока не ясно, будут ли нефтяные доходы использованы на финансирование реформ (реализуемых через краткосрочные целевые программы или такие шаги, как реформа налога на прибыль предприятий и организаций) или же, при снижении объема субсидий в других секторах, эти доходы будут ограничены для того, чтобы заставить последние принять решения в нужном направлении. Ясно, однако, что если Россия намеревается стать страной со стабильной экономикой в среднесрочной перспективе с помощью нефтяных доходов или без них, стране все равно нужно продолжать процесс экономических реформ.

Г) Каковы могут быть источники средств фонда?

В настоящее время нефтяные доходы, поступающие в консолидированный бюджет российского государства, формируются за счет экспортных налогов, роялти, различных сборов, налогов на прибыль предприятий, акцизов и платежей по разделу продукции. Метод накопления этих средств сказывается как на их объеме, так и на реакции частного сектора. Следовательно, важно проанализировать стабилизационный фонд в контексте общей правительственной политики налогов/ платежей. Следовательно, правительство может рассматривать:

- в краткосрочной перспективе - реализацию системы экспортных налогов с двумя или большим количеством ставок, основанных на цене, но на более долгосрочную перспективу - движение к рациональной системе платы за минеральные ресурсы, без необходимости уплаты экспортных налогов;
- реализацию соглашений о разделе продукции²⁵;

²⁵ Некоторые эксперты в области сырьевого сектора отстаивают систему прогрессивного налогообложения сверхприбыли как средство извлечения «ренды». Так, в мире существуют налоги на ренту, возникающую в результате владения сырьевыми ресурсами, прогрессивные налоги на прибыли или цены и прочие схемы налогообложения сверхприбылей. В лучшем случае, сбор доходов в рамках этих систем оставляет смешанное впечатление. Такие системы сложны, их трудно администрировать, и налоговое законодательство в таком случае зачастую нарушается. Признавая разумность налога на сверхприбыль как части российской налоговой системы, надо учитывать, что такой налог не должен подменять собой роялти и другие платежи, начисляемые на выпускаемую продукцию, и, вероятно, должен быть менее важен, чем последние. Не все те доходы, которые выпадают на долю собственника сырья, суть экономическая рента – собственник должен получать компенсацию к доходам, подверженным риску вследствие неизбежного сокращения запасов минерального сырья. Такая компенсация эквивалентна заработной плате и может собираться из расчета за единицу продукции, как и заработная плата, таким образом поз-

- рационализацию системы роялти/ акцизного налогообложения;
- усовершенствование и реализацию налога на сверхприбыль;
- реформу налога на прибыль предприятий.

В этом свете важное значение приобретает проблема администрирования, так как неэффективное администрирование системы нефтяных доходов эквивалентно расходованию запасов природных ресурсов. Более высокие доходы могут формировать стимулы к ослаблению административных усилий в налоговой сфере, а этому надо препятствовать любыми разумными мерами.

Д) Необходимость прозрачности и устойчивости фонда

Чтобы добиться надежности стабилизационного фонда, какую бы форму он ни принял, российскому правительству нужно разработать некую систему проверки и самоограничений.

- Правила и процедуры должны быть ясными и соответствовать законодательству. Учитывая, что политика России в сфере государственных расходов не вызывает доверия ни внутри страны, ни за рубежом, возможно, было бы уместно ввести ограничения в отношении административных и, быть может, даже законодательных полномочий в части аккумулирования средств (правила отчисления средств) и выделения (правила распределения). Обществу надо знать

воля избежать нежелательного падения эффективности. Следовательно, роялти и другие сборы из расчета за единицу продукции, а не налоги, могли бы стать подходящей частью российской налоговой системы (более детальное рассмотрение данной проблемы см. Conrad, 1980 а и б)

эти правила, чтобы лица, принимающие решения, были подотчетны ему.

- Правила и процедуры должны быть простыми. Правило, по которому некая фиксированная часть от всех сырьевых доходов отчисляется в фонд, может быть, покажется чрезмерно упрощенным, но оно будет ограничивать возможности принятия произвольных решений. Может оказаться полезным опыт США, где правила инвестирования требуют, чтобы все средства инвестировались в ценные бумаги Казначейства США или известные серьезные портфели международных фондов. Необходимость в «упрощенчестве» и ограничениях в отношении полномочий могут стать важнейшими элементами, обеспечивающими мониторинг и, стало быть, поддержку проводимой политики со стороны общества и международного инвестиционного сообщества.
- Следует ограничить роль ЦБ. Для работы с фондом можно было бы привлечь независимое, пользующееся доверием агентство.
- Фонд(ы), по крайней мере, в начале их деятельности не должны использоваться в инвестиционных проектах в государственном секторе внутри страны. Потребуется некоторое время, прежде чем правительство сможет восприниматься как ревностный хранитель крупных источников инвестиций. Для обеспечения взвешенных внутренних инвестиций, архиважными предпосылками становятся реформы в сфере государственных расходов, контроль за расходам и полноценная казначейская система. Разумеется, внутри страны существуют проекты, которые при наличии финансирования могли бы обеспечивать поступления выше, чем где бы то ни было в мире, однако необходимость в обретении доверия общества может оказаться до-

статочной побудительной причиной для ограничения инвестиционного процесса портфельными инвестициями в международные фонды, которые широко известны и подконтрольны обществу.

- Использование доходов должно подчиняться ясным и, возможно диктаторским правилам. Один вариант использования – непосредственное зачисление доходов (а не повышение стоимости капитала и, вероятно, с учетом фактора инфляции) в государственный бюджет как источника бюджетных доходов, т.е. такой доход не подлежит целевому направлению, но рассматривается как еще один источник поступлений, подобный налогам. Альтернативный вариант состоит в том, что доход остается в фонде и расходуются правительством по мере возникновения необходимости. При этом, однако, все правила и процедуры управления средствами должны быть как можно более экзогенными, т.е., может быть, лучше будет изымать средства в связи с изменениями цен на минеральное сырье (сырьевых доходов), а не в связи с прогнозируемым бюджетным дефицитом.

Подытоживая сказанное выше, можно говорить о стабилизационном фонде как дополнительном инструменте для достижения российским правительством конкретных целей. Сегодня, когда цены на минеральное сырье высоки, может быть, настало время для стремительного, но осмотрительного движения в направлении создания фонда (или другого метода) как дополнительного инструмента установления бюджетной дисциплины, чтобы доходы от высоких цен на минеральные ресурсы гарантированно поступали правительству как сейчас, так и в будущем.

Список литературы:

1. Conrad, Robert F. «Opportunity Cost, Rent and Risk Sharing: A Defense of Royalties.» The World Bank, 1990.
2. _____. «Issues in the Design of Mineral Contracts.» The World Bank, 1991.
3. _____. «Mineral Taxation Policies in Sub-Saharan Africa.» (with Z. Shalizi) The World Bank, August 1988.
4. _____. Z. Shalizi and J. Syme. «Risk Sharing and Rankings of Alternative Mineral Contract Instruments.» The World Bank, 1989.
5. Fasano, Ugo. «Review of the Experience with Oil Stabilization and Savings Funds in Selected Countries.» IMF Working Paper (June, 2000).
6. Robinson, David O. «Does Russia Need a Stabilization Fund?» Unpublished (April 2000).

Приложение

Стабилизационные фонды в четырех странах

Ниже следует краткий обзор международного опыта в деле создания стабилизационных фондов, формируемых на основе поступлений от продаж минерального сырья. В таблице (см. ниже) приведены данные по: the Alaska Permanent Fund (APF) (США), the Alberta Heritage Savings Trust Fund (AHSTF) (Канада), the Chilean Copper Stabilization Fund (CCSF) (Чили), the Norway Government Petroleum Fund (NGPF) (Норвегия). Отметим, что два из четырех фондов действуют на уровне регионального (провинция, штат) правительства, а два других - на уровне национального правительства. Мы сравниваем эти фонды по способу их создания, источникам доходов, процедурам распределения средств и процедурам инвестиционной деятельности.

Создание фондов

В принципе, фонды создавались в целях сохранения части доходов, поступающих от реализации минеральных ресурсов, для будущих поколений. При создании АНSTF доходы использовались на финансирование краткосрочных капитальных проектов в масштабах провинции, но впоследствии политика фонда изменилась, и теперь к ним добавились более долгосрочные проекты. Все прочие же фонды предназначались для финансирования долгосрочных инвестиций. В Норвегии и Чили фонды управлялись ЦБ этих стран, а APF- независимой комиссией штата Аляска, и АНSTF - комитетом при законодательном органе провинции.

Источники доходов

Чилийский фонд – единственный из четырех, который в полной мере полагается на механизм цен как « спускового крючка». В CCSF доход поступает в фонд, когда мировая рыночная цена на медь превышает определяемую правительством критическую цену. На Аляске одна треть доходов фонда поступает от целевых нефтяных доходов (25% от всех доходов, получаемых правительством, должны направляться в этот фонд), другая треть – от дополнительно выделенных законодательным органом средств, и, наконец, еще одна треть – от доходов от инвестиций фонда. В Норвегии же ежегодно в ходе бюджетного процесса правительство, на основании объема чистых поступлений, принимает решение о том, какой объем доходов направлять в фонд.

Процедуры распределения средств

APF- единственный из четырех фондов, который распределяет часть доходов в форме выплат дивидендов, а остаток

средств использует для устранения воздействия инфляции на основной капитал фонда и на дополнительные инвестиции. Чили использует излишки фонда (т. е. в ситуации, когда предельная цена, устанавливаемая правительством, превышает мировую) на погашение части своего внешнего долга или же на управление макроэкономическом эффектом, возникающим в результате колебания спроса на медь и цены на нее. Норвежское правительство проводит самую мягкую политику в отношении распределения средств фонда: в стране отсутствуют процедуры и правила относительно распределения, за исключением того, что, по решению парламента, доход может быть направлен только в бюджет центрального правительства.

Инвестиционные процедуры

В Чили средства фонда рассматриваются как иностранные резервы, и ими управляет ЦБ. Во всех других случаях существуют четкие правила относительно диверсификации портфеля фонда, - как с точки зрения типов инвестиций, так и их географии. И в провинции Альберта, и в Норвегии установлен предельный уровень показателей деятельности фондов, которым последние должны, по меньшей мере, соответствовать.

ТАБЛИЦА 1

Стабилизационные фонды в отдельных странах

Стабилизационные фонды	Alaska Permanent Fund	Alberta Heritage Savings Trust Fund
История	<p>Создан в 1976 г. в результате принятия Поправки к Конституции Штата. Цель создания- обеспечение средствами для сохранения некоторой части сырьевых доходов, обеспечения основной части средств фонда (капитала) при максимизации общих доходов по ним, а также для функционирования в качестве инструмента сбережений для обеспечения максимально возможного использования располагаемых доходов. Управляется Советом Попечителей Alaska Permanent Fund Corporation, подотчетным обществу.</p>	<p>Создан в 1976 г., согласно Законодательному акту, с изменениями и дополнениями от 1997 г., с целью сбережения части нефтяных доходов для будущих поколений и для участия в пополнении доходной части бюджета провинции для финансирования программ и услуг правительства. Управляется the Alberta Treasury's Investment Management Division, подлежит аудиту the Auditor General. Постоянный комитет AHSTF рассматривает и утверждает бизнес- планы фонда</p>

Источники доходов

Капитал фонда формируется за счет 3 источников и не может быть использован без одобрения большинством населения штата через процедуру голосования

- По Конституции штата, в фонд направляются минимум 25% от всех нефтяных поступлений (34%);
- дополнительные средства, утвержденные законодательным собранием, размещаются на счетах фонда (35%);
- доход от инвестиций фонда, который законодательным собранием перечисляется на счета фонда с целью защитить его капитал от инфляции (30%).

Нет информации

Chilean Copper Stabilization Fund

Создан в 1985 г. в рамках национальной программы структурных реформ совместно с Всемирным Банком. Цель- управление спросом через использование резервов для погашения внешнего долга и амортизации непредвиденного падения экспортной выручки.

Управляется ЦБ..

Правительство размещает излишки доходов государственного производителя (CODELCO) в общий бюджет фонда.

Излишек определяется каждые три месяца путем сравнения предельно допустимой цены « trigger price» (средняя оценочная государственная цена), не определяемой никакой четкой формулой, и реальной средней рыночной ценой.

Первые US\$0.04 сверх «trigger price» идут государству; следующие US\$0.06 подлежат разделу в равных долях между государством и фондом; все средств сверх указанных сумм подлежат зачислению на счета фонда.

Norway Government Petroleum Fund

Создан в 1990 г. Актом № 36 с целью создания буфера для смягчения последствий колебаний в объеме нефтяных доходов и помощи правительству в решении проблемы старения населения.

Управляется ЦБ (Norges Bank) от имени Министерства финансов страны.

Доход фонда - чистые доходы центрального правительства от продаж нефти и доходов по инвестициям (т.е. разница между общим объемом доходов правительства от продаж нефти и газа и общим дефицитом бюджета, за вычетом доходов от продаж нефти и газа). Следовательно, ежегодно решение о том, какой объем нефтяных и газовых доходов будет направлен в сбережения, принимается в рамках бюджетного процесса.

ПРОДОЛЖЕНИЕ ТАБЛИЦЫ 1

Стабилизационные фонды	Alaska Permanent Fund	Alberta Heritage Savings Trust Fund
Правила распределения средств	<p>Поступления от инвестиций могут быть использованы на:</p> <ul style="list-style-type: none">▪ выплату дивидендов (42%);▪ защиту основного капитала от инфляции (30%); и▪ увеличение основного капитала с помощью инвестиций (28%). <p>Дивиденды распределяются Dividend Division of the State Department of Revenue, в соответствии с правилом «Percent of Market Valuation Rule (POMV)»: ежегодно фонд затрачивает определенный процент (не превышающий долгосрочного дохода фонда на основе общей суммы его доходов, или 5%) его рыночной стоимости (средний показатель за 5 лет) его капитала.</p> <p>Каждый резидент штата получает дивиденды в сумме: $[0.21(\text{чистый доход в течение последних 5 лет} / 2 - \text{затраты}) / \text{число резидентов}]$, где затраты включают обязательства по предыдущему году, hold-harmless costs (???) и текущие затраты на деятельность Dividend Division. (В 2000 г. сумма дивидендов на 1 резидента составила \$1963.86.)</p>	<p>До 1995 г. доходы фонда использовались на конкретные капитальные проекты в провинции Альберта. Новый закон от 1997 г. запретил использование доходов фонда на реализацию конкретных проектов и требует, чтобы средства фонда инвестировались в проекты, обеспечивающие максимальный уровень долгосрочных доходов. Это привело к созданию двух инвестиционных портфелей-the Transition Portfolio и the Endowment Portfolio.</p> <p>Первый содержит средства, находившиеся в распоряжении фонда до 1997 г. и использовавшиеся на финансирование реализации кратко- и среднесрочных целей правительства. Из данного портфеля средства также перераспределяются в Endowment Portfolio (прим.\$100 млн. в месяц), с тем, чтобы к 2005 г. все средства фонда были переведены в Endowment Portfolio.</p>

Chilean Copper Stabilization Fund

Когда реальная рыночная цена ниже trigger price, государство может изымать средства из фонда (в соответствии с указанной выше формулой прогрессии) для покрытия падения экспортных доходов.

Избыточные средства фонда использовались для выплаты страной части внешнего долга и субсидирования внутренних цен на бензин.

Norway Government Petroleum Fund

Конкретные процедуры в части допуска ресурсам фонда отсутствуют. Тем не менее, средства могут быть использованы только в качестве трансфертов центральному правительству по решению Парламента страны.

ПРОДОЛЖЕНИЕ ТАБЛИЦЫ 1

Стабилизационные фонды	Alaska Permanent Fund	Alberta Heritage Savings Trust Fund
Правила инвестиционной деятельности фонда	<p>Совет попечителей APFC осуществляет инвестиции, позволяющие сохранять основной капитал фонда при максимизации валового дохода, в соответствии с утвержденным законодательным собранием списком инвестиционных проектов; а также руководствуясь правилами «инвестиционного благоразумия»</p> <p>Распределение фондов:</p> <p>Ценных бумаг, всего 53% +/- 5%</p> <p>Бонды, всего 37% +/- 5%</p> <p>Недвижимость, всего: 10% +/- 2%</p> <p>Примерно 18% от общего объема инвестиционного портфеля фонда инвестировано в зарубежные акции и бонды.</p>	<p>Цель работы с Transition Portfolio – обеспечить поступление доходов большее, чем процентная ставка по той части долга провинции, которая деноминирована в Канадских долл.;</p> <p>Средний срок продолжительность инвестиций в этом портфеле должен составлять 2.4-3.2 лет;</p> <p>Ценные бумаги с фиксированным доходом составляют основную его часть (89.2%), затем следуют дедентуры провинции (7.4%), ссуды на реализацию проектов (1.4%) и ценные бумаги (0.8%).</p> <p>Endowment Portfolio инвестирует в ценные бумаги (60%) и ценные бумаги с фиксированным доходом (40%); зарубежные ценные бумаги составляют 32%; expected to perform 0.5% above a benchmark asset portfolio mix over 4 years.</p>

Chilean Copper Stabilization Fund

Средства фонда понимаются как иностранные резервы и управляются ЦБ

Norway Government Petroleum Fund

Инвестиции разделены между двумя портфелями: (1) защита окружающей среды (1 млрд. крон) инвестированных в различные ценные бумаги; и (2) «обычный портфель инвестиций». В последнем присутствуют ценные бумаги с фиксированной доходностью (50-70%) и прочие ценные бумаги (30-50%); средства должны быть распределены между ценными бумагами конкретных стран Европы: (40-60%), Америки (20-40%) и Азии и Океании (10-30%). Риски по процентным ставкам ограничены требованием, чтобы модифицированная дюрация всего портфеля была между 3-7%. Инвестиции смешанного типа не должны превышать 3% от акционерного капитала или голосующих акций любой компании. Кредитные риски ограничены, потому что бонды должны иметь ставку, по крайней мере, «Investment Grade». Наконец, MOF устанавливает предельно допустимые минимальные значения финансовой деятельности, основанные на стратегии нейтрального инвестирования в пределах основных направления его деятельности, и фактический доход по инвестиционному портфелю не может отклоняться от указанных предельно допустимых значений не более, чем на погрешность в 1,5%.

Общие источники

Fasano, Ugo. Review of the experience with oil stabilization and savings funds in selected countries. IMF Working Paper WP/00/112 (June 2000).

United Nations. Basic problem of improving the capacity of developing countries and economies in transition to capture the maximum economic and social benefits of their potential for mineral production. Economic and Social Council Report of the Secretary-General E/C.7/1998/4 (2 February 1998). <http://www.un.org/documents/ecosoc/c7/1998/ec71998-4.htm>

World Bank. Macroeconomic risk management in Nigeria: Dealing with external shocks. <http://www.worldbank.org/wbi/edimp/cred/nigrisk.htm>

Отдельные источники

Alaska Permanent Fund home page: www.apfc.org

Alberta Heritage Savings Trust Fund home page: www.treas.gov.ab.ca/business/ahtsf/index.html

Norges Bank home page: www.norges-bank.no/english/petroleum_fund

Norway's Ministry of Finance home page has a section on the Government Petroleum Fund: www.dep.no/fin/engelsk

Андерс Аслунд

*Старший научный сотрудник
Фонд Карнеги
за Международный Мир, Вашингтон*

Миф о развале производства после краха коммунизма

Резюме

В сообщении прослеживается динамика объемов производства на начальном этапе переходного периода в Центральной и Восточной Европе, а также бывшем СССР. Рассмотрена роль четырех факторов: сокращения производства накануне перехода к рынку; усилившегося занижения показателей объема производства; сократившегося убывания ценности продукции; и прекращения скрытого дотирования торговли. Объем производства повсеместно снизился в гораздо меньшей степени по сравнению с тем, как это воспринималось людьми. Советская экономика находилась в намного худшем состоянии, чем предполагалось. Разрыв между успехами и неудачами, как и прежде, очень велик. Корреляция между экономическими показателями и структурной реформой все более усиливается. Причиной неправильной экономической политики была, как правило, дезинформация в области статистики.

Ключевые слова: Национальные счета, теневая экономика, снижение ценности продукции, дотирование торговли

Введение

Согласно данным официальной статистики, к концу коммунизма объем выпуска продукции резко упал практически во всех странах советского типа. Достигнув драматически низких показателей в первые годы переходного периода, выпуск продукции продолжал снижаться еще несколько лет.²⁶ Польша была первой страной, где возобновился рост экономики - после двух лет развития по пути реформ, - Украина же последовала за ней лишь после восьми лет реформирования. Суммарное снижение ВВП колебалось от уровня 13% (1989-1992 гг.) в Чешской Республике до 77% (1989-1994 гг.) - в Грузии. Большинство наблюдателей это было названо худшей депрессией, когда-либо возникавшей в промышленно развитых странах и превзошедшей Великую депрессию 1929-1933 гг.

- Впрочем, как коммунистическая, так и посткоммунистическая статистика весьма и весьма ущербна, хотя в каждом из двух случаев по-разному. Несмотря на то, что наличие этих проблем в статистике признано всеми, а некоторые авторы даже рассматривают их в деталях, все без исключения продолжают работать с официальной статистикой, поскольку никакой полноценной альтернативы не существует. По многим причинам такой подход оправдан, но важнейший вопрос - что же все-таки произошло с фактическим объемом производства, - как и прежде, остается открытым.

²⁶ Вдохновителем нашего сообщения был Евгений Ясин, прочитавший великолепный доклад в Петербурге в феврале 2000 г. Первоначальный вариант сообщения зачитывался на конференции «Посткоммунистическая Россия в контексте мирового социального и экономического развития», состоявшейся 1-2 декабря 2000 г. в ИЭПП. Выражаю признательность многим ее участникам, прокомментировавшим мой доклад, особенно Гуру Оферу и Каролю Атилле Соосу. При проведении исследования значительная помощь была оказана мне Викторией Левин.

- Цель данного сообщения - постараться выяснить, что в действительности случилось с выпуском продукции на начальном этапе переходного периода в бывшем «советском блоке», включая бывший Советский Союз (б.СССР) и 6 стран Центральной и Восточной Европы. Мы сосредоточиваем основное внимание на четырех аспектах проблемы: снижении объемов производства, которое предшествовало переходу к рынку, усилившемся занижении показателей объема производства, сократившемся убывании ценности продукции и прекращении скрытого дотирования торговли. Мы затронем вопросы оборонного производства, инвестиций и экономического благосостояния, но центральной темой нашего сообщения останется проблема фактической производительности в период 1989-1995 гг. для Центральной и Восточной Европы и 1991-1995 гг. для б. СССР.

Выводы наши кардинально отличаются от общепринятой точки зрения. Во-первых, падение объема выпускаемой продукции повсеместно было гораздо меньшим, чем предполагается, а в некоторых странах, наоборот, отмечался скорее быстрый рост производства, а не его уменьшение. Во-вторых, советская экономика находилась в гораздо худшем положении, чем было принято думать. В-третьих, даже после пересмотра статистических данных разрыв между неудачами и успехами остается, как и прежде, значительной. В-четвертых, корреляция между экономическими показателями и структурной реформой заметно возрастает после корректировки статистических данных. В-пятых, искаженные статистические данные дезинформировали в период посткоммунистической трансформации политиков, побуждая их идти на неэффективные постепенные реформы, которые реанимировали изживенчество и затягивали стагнацию. Экономическое благосостояние снизилось в гораздо меньшей степени, чем производство.

Тем не менее, получить точное представление о динамике выпуска продукции в переходный период оказывается невозможным ввиду громадных проблем с методологией.

Давайте обратимся к падению объемов производства в посткоммунистическую эпоху

С крушением коммунизма официально зарегистрированный объем выпускаемой продукции резко упал во всем посткоммунистическом мире. Обычным было падение производства более чем на 10% в год, а в Армении ВВП за один год сократился на рекордные 53% (см. таблицу 1).

ТАБЛИЦА 1

ВВП в постоянных ценах, 1990-1999 гг.
(изменения в % по годам)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999 (оцел.)
<i>Центральная Европа</i>										
Польша	11,6	-7,0	2,6	3,8	5,2	7,0	6,1	6,9	4,8	4,1
Чешская Республика	-1,2	-1,5	-3,3	0,6	2,2	5,9	4,8	-1,0	-2,2	-0,2
Словакия	-2,5	14,6	-6,5	-3,7	4,9	6,9	6,6	6,1	4,4	1,9
Венгрия	-5	11,9	-3,1	-0,6	2,9	1,5	1,3	4,6	4,9	4,5
<i>Юго-Восточная Европа</i>										
Румыния	-6	-2,9	-8,8	1,5	3,9	7,1	4,1	-6,6	-5,4	-3,2
Болгария	-1	-1,7	-7,3	-1,5	1,8	2,9	-0,1	-7,0	3,5	2,5
<i>Балтия</i>										
Эстония	-6,5	13,6	14,2	-9,0	-2,0	4,3	3,9	10,6	4,7	-1,4
Латвия	2,9	10,4	34,9	-14,9	0,6	-0,8	3,3	8,6	3,9	0,1
Литва	-5,0	-5,7	21,3	-16,2	-9,8	3,3	4,7	7,3	5,1	-4,1
<i>СНГ</i>										
Россия	-0	-5,0	14,5	-8,7	-2,7	-4,1	-3,5	0,8	-4,6	3,2
Беларусь	-3,0	-1,2	-9,6	-7,6	-2,6	-0,4	2,8	11,4	8,3	3,0
Украина	-3,4	11,6	13,7	-14,2	-3,0	-2,2	-0,0	-3,0	-1,7	-0,4
Молдова	-2,4	-7,5	29,1	-1,2	-1,2	-1,4	-7,8	1,3	-8,6	-4,4

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999 (оцен.)
Армения	-7,4	-7,1	52,6	-14,8	5,4	6,9	5,9	3,3	7,2	3,3
Азербайджан	11,7	-0,7	22,6	-23,1	-9,7	-1,8	1,3	5,8	10,0	7,4
Грузия	12,4	20,6	-4,8	-25,4	-1,4	2,4	10,5	10,8	2,9	3,0
Казахстан	-0,4	13,0	-2,9	-9,2	-2,6	-8,2	0,5	1,7	-1,9	1,7
Кыргызстан	3,0	-5,0	-19,0	-16,0	-20,1	-5,4	7,1	9,9	2,1	3,6
Таджикистан	-1,6	-7,1	-9,0	-11,0	-8,9	-2,5	-4,4	1,7	5,3	3,7
Туркменистан	2,0	-4,7	-5,3	-10,0	-7,3	-7,2	-6,7	-1,3	5,0	16,0
Узбекистан	1,6	-0,5	-1,1	-2,3	-4,2	-0,9	1,6	2,5	4,4	4,1

Источник: ЕБРР (EBRD (2000), р. 4).

ТАБЛИЦА 2

Чистый продукт материального производства (национальный доход), 1986-89 гг. (изменения в % по годам)

	1986-89	1989
Болгария	3,1	-0,4
Чехословакия	2,1	1,0
ГДР	3,1	2,1
Венгрия	0,8	-1,1
Польша	2,9	-0,2
Румыния	-1,7	-7,9
СССР	1,3 ^а	-6,1 ^б

^а 1986-90 гг.

^б 1991 гг.

Источники: ЕСЕ (1990), р. 87; ЕСЕ (1991), р. 41; ЕСЕ (2000), р. 225.

Но ошибки статистических данных огромны. Первая проблема связана с отправной точкой расчетов. В конце эпохи коммунизма повсюду господствовал хаос, и в последний год коммунистической власти в Румынии и СССР был зарегистрирован резкий спад производства - соответственно, на 7,9% в 1989 г. и на 6,1% в 1991 г. (см. таблицу 2). Хотя данные по переходному периоду в странах Центральной и Восточной Европы сопоставляются с данными за последний год коммунистической власти в этих государствах, за стандарт для бывших

советских республик (б. СР) принят год 1989, хотя, если здесь мы обсуждаем проблемы посткоммунизма, им должен был бы стать год 1991. Эта коррекция элиминирует среднегодовое сокращение ВВП на 5% от уровня 1989 г. из общих показателей его падения по б. СР.

Далее, зарегистрированное сокращение производства составило 17% ВВП по странам Центральной Европы в 1989-1992 гг., около 30% в Болгарии и Румынии в 1989-1997 гг., а по странам б. СССР в среднем достигало 40% - от 18% в Узбекистане до 65% в Грузии (см. таблицу 3). Пять стран (Армения, Азербайджан, Грузия, Таджикистан и в меньшей степени Молдова) оказались вовлечены в военные конфликты, но для большинства других стран эти зарегистрированные спады были беспрецедентны, поскольку происходили в мирное время.

ТАБЛИЦА 3

Совокупное уменьшение ВВП в год максимального спада

	Год максимального спада	Совокупное уменьшение ВВП с 1989 г.	Совокупное уменьшение ВВП с 1989 г.
Центральная Европа	<i>1992</i>	<i>17</i>	<i>17</i>
Польша	1991	17,8	17,8
Чешская Республика	1992	13,1	13,1
Словакия	1993	24,9	24,9
Венгрия	1993	19,1	19,1
Юго-Восточная Европа	<i>na</i>		
Румыния	1992	25,0	25,0
Болгария	1997	33,4	33,4
<i>Балтия</i>	<i>1994</i>	<i>44,8</i>	<i>38,6</i>
Эстония	1994	33,6	23,0
Латвия	1995	49,0	44,7
Литва	1994	43,9	40,5
<i>СНГ</i>	<i>1998</i>	<i>46,1</i>	<i>4,7</i>
Россия	1998	39,8	34,7
Беларусь	1995	36,6	34,6

	Год максимал-ного спада	Совокупное уменьшение ВВП с 1989 г.	Совокупное уменьшение ВВП с 1989 г.
Украина	1999	54,0	47,8
Молдова	1999	61,7	52,4
Армения	1993	50,1	40,2
Азербайджан	1995	63,0	57,8
Грузия	1994	76,0	64,2
Казахстан	1995	39,2	31,0
Кыргызстан	1995	46,9	45,0
Таджикистан	1996	64,2	61,0
Туркменистан	1997	35,8	33,8
Узбекистан	1995	19,5	18,4

Источник: ЕСВ (2000), р. 225.

Резкое увеличение незарегистрированного выпуска продукции

Централизованное планирование представляло собой систему, основанную на обмане. Каждый был заинтересован в завышении данных о выпуске своей продукции, поскольку от объемов «вала» зависели вознаграждения и премии министров, управленцев и рабочих. Это приводило к постоянному завышению отчетных показателей, возможно, достигавшему где-то 5% от ВВП (Eslund 1990). Заинтересованность в подобном манипулировании цифрами исчезла сразу же с началом перехода к новой экономике.

При капитализме, напротив, и люди, и предприятия стремятся уйти от налогов, что порождает тенденцию к занижению показателей. Более того, статистическим органам не удается поставить под контроль деятельность бесчисленных вновь создаваемых предприятий. Даже в Венгрии предприятия с числом рабочих и служащих менее 50 человек годами не включались в совокупные статистические данные. Возникла масштабная неофициальная экономика, которая не обязательно была нелегальной, а просто не подавала отчеты о своей деятельности в Государственное статисти-

стическое управление (Johnson, Kaufmann, and Shleifer 1997, p. 173).

Разумеется, теневая экономика существовала и в СССР, но она была крошечной из-за жестких репрессий, о чем свидетельствует тогдашний всеобщий товарный дефицит. На основании опросов советских эмигрантов в начале 1970-х гг. Гур Офер и Аарон Винокур (Gur Ofer and Aaron Vinokur 1992, p. 100) пришли к выводу, что регистрация реально существовавшей частнопредпринимательской деятельности в городском потребительском секторе увеличила бы показатели советского ВВП всего на 3-4%.

Единственные поддающиеся сравнению данные о ВВП, доступные по ряду стран, переживающих переход к новой экономике, основаны на показателях потребления электроэнергии, которое, как принято считать, развивается в том же направлении, что и ВВП (Johnson, Kaufmann, and Shleifer 1997). В таблице 4 отражены наиболее тщательные и подробные расчеты объемов неофициальной экономики - от 27% ВВП в Венгрии до 6% в Чехословакии и 12% в СССР в 1989 г. (Kaufmann and Kaliberda 1996).²⁷ Данный метод обеспечивает лишь приблизительную оценку развития неофициальной экономики, и его нельзя применять в отношении четырех стран региона; статистический ряд заканчивается 1995 г..²⁸

²⁷ Точность этих цифр подвергалась сомнению (см. в особенности Lacky 2000), но альтернативные выкладки рисуют такую же картину.

²⁸ Армения страдала от резких сокращений подачи электроэнергии; в Кыргызстане поступление электроэнергии из местных источников сменилось ее импортом; по Таджикистану и Туркменистану статистика потребления электроэнергии не публиковались. Масштабы неофициальной экономики на Кавказе в прежние годы явно недооцениваются. Проведенные в 1970-е гг. опросы эмигрантов, касавшиеся их семейного бюджета, показали, что теневая экономика сильнее всего была развита на Кавказе, значительно развита на Украине и в Молдове, но оставалась незначительной в России, Беларуси и Прибалтике (Grossman 1987).

ТАБЛИЦА 4

Теневая экономика, 1989-1995 гг.

	Неофициальный ВВП в % от совокупного ВВП							Индекс ВВП в 1995 г. (1989 г.=100)	
	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	Официальный	Совокупный
Центральная Европа									
Польша	15,7	19,6	23,5	19,7	18,5	15,2	12,6	98,3	94,9
Чешская Республика	6,0	6,7	12,9	16,9	16,9	17,6	11,3	84,3	89,3
Словакия	6,0	7,7	15,1	17,6	16,2	14,6	5,8	83,1	82,9
Венгрия	27,0	28,0	32,9	30,6	28,5	27,7	29,0	84,7	87,1
Юго-Восточная Европа									
Румыния	22,3	13,7	15,7	18,0	16,4	17,4	19,1	77,7	74,7
Болгария	22,8	25,1	23,9	25,0	29,9	29,1	36,2	73,7	89,2
Балтия									
Эстония	12,0	19,9	26,2	25,4	24,1	25,1	11,8	69,1	68,9
Латвия	12,0	12,8	19,0	34,3	31,0	34,2	35,3	47,3	62,3
Литва	12,0	11,3	21,8	39,2	31,7	28,7	21,6	45,1	50,6
СНГ									
Россия	12,0	14,7	23,5	32,8	36,7	40,3	41,6	49,1	74,0
Беларусь	12,0	15,4	16,6	13,2	11,0	18,9	19,3	56,1	61,2
Украина	12,0	16,3	25,6	33,6	38,0	45,7	48,9	39,0	67,0
Молдова	12,0	18,1	27,1	37,3	34,0	39,7	35,7	43,0	58,8
Армения	..	..	..	..	..	..	..	..	..
Азербайджан	12,0	21,9	22,7	39,2	51,2	58,0	60,6	31,4	70,1
Грузия	12,0	24,9	36,0	52,3	61,0	63,5	62,6	16,0	37,6

Казах- стан	12,0	17,0	19,7	24,9	27,2	34,1	34,3	46,5	62,3
Кыргыз- стан		..	..	..	..	..	..	..	..
Таджи- кистан	..	..	..	..	..	..	..	..	..
Туркме- ни-стан	..	..	..	..	..	..	..	..	..
Узбеки- стан	12,0	11,4	7,8	11,7	10,1	9,5	6,5	84,0	79,0

Источник: Johnson et al (1997), p. 183.

С началом переходного периода масштабы теневой экономики повсеместно увеличились. Вскоре, однако, они сократились как в странах, где успешно проводились реформы, так и в странах с наиболее репрессивной, контролируемой государством экономикой, а там, где экономика была реформирована частично, они продолжали расти. Так, теневая экономика достигла своего пика в 1991 г. в странах, где наиболее успешно проводились реформы (Польша, Венгрия, Эстония), а там, где они проводилась менее успешно (Россия, Украина и Азербайджан), она продолжала расти и в 1995 г. В большинстве случаев незарегистрированная экономика достигала своего пика тогда, когда официальные показатели ВВП снижались до минимума.

В целом масштабы неофициальной экономики чрезвычайно увеличились. В среднем доля незарегистрированной продукции в реальном ВВП по странам бывшего СССР возросла с 12% в 1989 г. до 36% в 1994 г. В крайних случаях (Азербайджан и Грузия) она превысила 60% от совокупного ВВП; то же, вероятно, произошло и в истерзанной войной Армении. Напротив, в странах Центральной и Восточной Европы доля «неофициального» продукта возросла с 17% в 1989 г. до 21% в 1992 г., но затем сократилась до 19% в 1995 г.

Если принять в расчет неофициальную экономику, то картина экономического развития региона изменится существенным образом (см. последние две колонки таблицы 4). Во-первых, сокращение производства в период с 1989 по 1995 г. в среднем составило по всему региону 32%, а не 40%, а по восьми странам СНГ - 36%, а не 54% (сравните с данными в таблице 3). Во-вторых, разница в показателях между странами наиболее преуспевшими и странами отстающими значительно сократилась, поскольку масштабы неофициальной экономики более всего выросли в странах, добившихся промежуточных результатов в проведении реформ, например, в России и на Украине. Эта поправка элиминирует предполагавшиеся потери производства по странам СНГ, равные 18% от ВВП 1989 г.; для некоторых стран это очень много: для Азербайджана - 39% от ВВП 1989 г., для Украины - 28%, а для России - 25%. В-третьих, теневой сектор в странах с наиболее репрессивной экономикой (Беларусь и Узбекистан) уменьшился в масштабах. С учетом одной этой поправки страны, добившиеся промежуточных результатов в проведении реформ - как Россия, так и Украина - сравнялись с нереформированной Беларусью, а Россия почти догнала Узбекистан, что выглядит вполне правдоподобно.

Официальные показатели ВВП пересматриваются постоянно, причем не только данные о выпуске продукции, но и данные о компонентах ВВП по конечному использованию (потребление, инвестиции и нетто-экспорт; Коеп 1995). Постепенно в оборот вводится все больше и больше данных о прежде не зарегистрированной экономике, и почти каждый пересмотр приводит к росту показателей объема выпуска продукции. Некоторые из этих исправлений вошли в последующие, пересмотренные статистические обзоры. Например, в первом официальном отчете утверждалось, что объем ВВП

Болгарии сократился на 26% в 1991 г. и на 22% - в 1992 г. (ЕСЕ 1993, р. 73). Оба показателя были в дальнейшем пересмотрены и сократились вдвое (до 12%) для 1991 г. и до одной трети (7%) для 1992 г. (см. таблицу 1). В 1999 г. Литва радикально пересмотрела свою статистику, уменьшив показатели спада за период с 1989 по 1993 г. с 62,8% (ЕСЕ 1998, р. 65), до 39,8% (ЕСЕ 1999, р. 199), тем самым сократив предполагавшийся спад на 23 процентных пункта!

В особенно удручающем состоянии находится статистика в пяти странах, пострадавших в результате военных действий (Армения, Азербайджан, Грузия, Молдова и Таджикистан), поскольку их системы сбора и обработки статистических данных попросту развалились, вместе с регистрируемым ими производством продукции. Значительный подъем деловой активности, отмечавшийся в Грузии в 1996 и 1997 гг., своим появлением в значительной степени, вероятно, обязан регистрации доселе не регистрировавшейся экономической деятельности. Туркменская статистика анекдотична и попросту не заслуживает внимания.²⁹

Исчезновение ненужной продукции, или сокращение ее ценности

Фундаментальной проблемой любой социалистической экономики была проблема качества. Предприятия были мало заинтересованы в производстве того, чего от них ждали потре-

²⁹ В течение длительного времени туркменские власти самым неправдоподобным образом утверждали, что в 1992 г. объем их ВВП вырос на 36% (ЕСЕ 1998, р. 199). В конце концов эти данные были пересмотрены, показав спад в 15%, что означало смещение показателей, равное 51%, за один только год!

бители, так как процветал дефицит товаров и услуг, а также потому, что бюджетные ограничения, лимитировавшие деятельность предприятий, оказывались слишком мягкими. Постоянный дефицит был обусловлен жесточайшей монополизацией, подкрепленной крайним протекционизмом. Свою цель предприятия видели в выполнении плана по выпуску количества продукции, счастливо игнорируя вопрос о ее качестве и ассортименте, которые постоянно ухудшались. В СССР почти ничего нельзя было купить без трудностей, и ко времени падения коммунизма типичными для советского продовольственного магазина были абсолютно пустые полки. Ричард Эриксон (Richard Ericson, 1994, p. 195) с большим пониманием охарактеризовал такое состояние дел следующими словами: «Таким образом, вся экономическая система была основана на экономической иллюзии - преследовании целей, не связанных с созданием экономических ценностей, при отсутствии настоящей экономической информации.» Частичные рыночные экономические реформы значительно улучшили ситуацию в Центральной Европе, особенно в Польше и Венгрии, но в целом она и там оставалась неудовлетворительной.

- Производство продукции в СССР по большей части представляло собой процесс чистого вычитания стоимости продукта (McKinnon 1991). Например, советские рыбаки вылавливали превосходную свежую рыбу. Вместо того, чтобы продавать улов на рынке, они перерабатывали его в зачастую несъедобные консервы, тем самым снижая ценность рыбы почти до нуля. Вопреки реальному положению дел, это вычитание стоимости учитывалось в национальной статистике как добавленная стоимость и в таком виде включалось в показатели ВВП. Вычитание стоимости продукции прогрессировало последовательно от одного этапа производства к другому. Советское сырье было превосход-

ным. Советские промежуточные товары (например, металлы и химикаты) были низкопробными, а потребительские товары и обработанные пищевые продукты просто не отвечали общепринятым стандартам. Вычитание стоимости было сопряжено также с чрезмерными затратами, так как всюду использовалось устаревшее оборудование, а предприятия размещались неэкономично - объекты тяжелой промышленности находились на большом расстоянии как от источников сырья, так и от рынков - и в любом случае производили то, что не пользовалось спросом (McKinsey Global Institute 1999). Многие неликвидные (с точки зрения мирового рынка - *прим. ред.*) товары оканчивали свой путь на складах или втихую перерабатывались в утиль, что абсолютно не отражалось статистикой.

- Честная национальная статистика должна была бы исключить из своих перечней большую часть «производства» потребительских товаров и обработанных пищевых продуктов, и любое элиминирование подобного вычитания стоимости - было бы фактом положительным. Спад производства повсеместно приобрел широчайшие масштабы - например, в России в период с 1991 г. и 1996 г. он достиг 84% в легкой промышленности, 44% в пищевой промышленности и 57% - в гражданском машиностроении (Госкомстат 1997, р. 336). Вопреки реальности, сокращение масштабов уничтожения ценностей (вычитания стоимости) было зарегистрировано как снижение объема ВВП, и большинство обозревателей восприняло это как великую трагедию. Положительный эффект произошедшего можно отметить в увеличении экспорта сырьевых материалов и промежуточных товаров, что обычно приводило к подъему деловой активности в странах, переживавших переходный период. Во всей ситуации посткоммунистического «пере-

хода» здесь мы, возможно, сталкиваемся с самым большим недоразумением из области статистики.

- Убывание стоимости продукции можно измерять различными способами. К сожалению, мы не в состоянии рассчитать напрямую, насколько сокращается стоимость продукции при переработке, поскольку не знаем, какая именно доля ВВП приходится на производство. Другой мерой может служить торговля со странами с нерыночной экономикой, выраженная как доля ВВП, но вся социалистическая торговля все-таки хоть какие-нибудь результаты да приносила, и соотнести их с ВВП - дело нелегкое из-за резких перепадов реального валютного курса и трудностей с переводом стоимости ВВП в доллары. То же самое справедливо и в отношении возросшего экспорта сырья и промежуточных товаров. Пользоваться одной мерой предпочтительнее, чтобы избежать двойного счета; эта мера должна соотноситься со стоимостью ВВП в национальной валюте и быть доступной для исследователя. Нас больше интересует не совокупное вычитание стоимости, а лишь то, насколько сократилось это вычитание, столь долго поддерживавшееся с помощью предписаний и государственных субсидий.

Наиболее подходящим из имеющихся в нашем распоряжении общих измерителей уменьшившегося вычитания стоимости продукции, по-видимому, является сокращение сверхиндустриализации, рассчитанное как сокращение доли промышленного сектора в общем объеме ВВП (см. таблицу 5). Этот критерий достаточно нейтрален по отношению к уровню ВВП и обменным курсам; в то же время он отражает очень важное структурное улучшение. Тем не менее, такое измерение неполно. Хотя большая часть вычитания стоимости связана с областью производства, процесс этот был характерен для всей экономики. Вычитание стоимости не прекращается в «не-

реформированных» странах, где параллельно с этим начался выпуск новой продукции, но нам придется проводить измерения в течение достаточно длительного периода времени, чтобы получить общую картину происходящей корректировки.

ТАБЛИЦА 5

**Уменьшение доли промышленного сектора в ВВП,
1989/1991-1995 гг.(доля от ВВП в %)**

	<i>Промышленность</i>		<i>Разница</i>
	<i>1989</i>	<i>1995</i>	
Центральная Европа	<i>1989</i>		
Польша	52	34	-18
Чешская Республика	58	39	-19
Словакия	58	37	-21
Венгрия	44	32	-12
Юго-Восточная Европа	<i>1989</i>		
Румыния	56	43	-13
Болгария	59	31	-28
Балтия	<i>1991</i>		
Эстония	40	30	-10
Латвия	44	33	-11
Литва	51	34	-17
СНГ	<i>1991</i>		
Россия	48	39	-9
Беларусь	46	37	-9
Украина	50	42	-8
Молдова	33	32	-1
Армения	49	32	-17
Азербайджан	..	31	..
Грузия	37	19	-18
Казахстан	45 ^a	32	-13
Кыргызстан	35	20	-15
Таджикистан	35	35	0
Туркменистан	31	59	28
Узбекистан	37	28	-9

Примечание: Промышленный сектор включает капитальное и прочее строительство. Статистические данные за 1990 г. крайне противоречивы без веских на то оснований. Странные показатели по Туркменистану объясняются господством в экономике этой страны быстро развивающегося топливного сектора.

^a 1992 г..

Источник: Всемирный Банк (World Bank (2000)).

В большинстве стран такое уменьшение доли промышленного сектора - или степени вычитания стоимости продукции в промышленности - в период до 1995 г. составляло от 9 до 20% ВВП.³⁰ Этот спад в значительной степени соотносится с интенсивностью проведения структурных реформ. По мере того, как несколько позднее в большинстве стран б. СССР стали ощущаться жесткие бюджетные ограничения, сжатие их промышленных секторов продолжалось и после 1995 г., тогда как в «нереформированной» Беларуси накачка ее старого промышленного сектора шла по-прежнему после 1995 г., чем было сведено на нет достигнутое прежде сокращение процесса вычитания стоимости продукции. Представляется правдоподобным, что доля неликвидных товаров (или вычитание стоимости продукции), составляла примерно 20% от ВВП для большинства рассматриваемых стран в последний год существования там коммунизма.

Сокращение скрытого дотирования торговли

Деформации в экономике, связанные с коммунизмом, особенно ярко проявили себя в торговле между социалистическими

³⁰ Благодаря проведенным ранее рыночным реформам Венгрия располагала наименее деформированной структурой промышленности к началу в этой стране переходного периода. Молдова и Таджикистан к 1995 г. еще не смогли в достаточной степени адаптироваться к рынку, но зато и не слишком страдали от сверхиндустриализации. Туркменистан со своим развивающимся энергетическим сектором - еще одно исключение из общего правила.

странами, поскольку эта торговля была в значительной степени политически детерминированной в том, что касалось как товарной структуры, так и цен. Социалистические страны в основном обменивались товарами, в которых никто не нуждался, навязывая друг другу по завышенным ценам продукцию, не соответствующую общепринятым нормам. Не те товары продавались не по тем причинам не теми людьми и не тем людям не в то время, не в том месте и не по тем ценам.

Доля никому не нужных товаров во внешнем торговом обмене, возможно, была еще выше, чем во внутренней экономике. Например, сокращение экспорта Венгрии в бывшие социалистические страны связано в основном с такими его статьями, как экспорт машинного оборудования и автобусов, которые вряд ли могли экспортироваться Венгрией на Запад (Gbcс 1995, pp. 165-6). У некоторых предприятий было три линии производства: высокого качества - для свободного международного рынка, среднего качества - для рынка местного, и низкого качества - для партнеров из социалистического лагеря. Значительная часть внутри- региональной торговли приходилась на экспорт промышленных товаров, поставлявшихся экономически более развитыми странами странам - экспортерам энергоносителей, которые фактически субсидировали экспортеров промышленных товаров.

Сырье же, напротив, было превосходного качества, но низкие цены на него косвенным образом приводили к тому, что экспорт усиленно субсидировался экспортерами энергоносителей, - главным образом Россией, Туркменистаном, Казахстаном и Азербайджаном. Первоначальный упадок внутрорегиональной торговли привел, скорее, не к дорого стоившему ухудшению условий торговли, как то утверждалось в первых публикациях, посвященных крушению социалистической торговой системы, а к отказу от скрытого дотирования торговли.

Берг и соавт. (Berg et al 1999) отмечают, что сильная зависимость от торговли явилась важнейшим фактором, обусловившим исходное снижение объемов производства. ЕБРР (EBRD 1999) и Попов (2000) обоснованно полагают, что главной проблемой была сама торговля с другими коммунистическими странами, еще менее рациональная, чем торговля внутренняя. Упадок торговли между посткоммунистическими странами в значительной степени можно рассматривать как отказ от неликвидных товаров, а также как прекращение недопустимого разбазаривания сырья - что само по себе уже благотворно - хотя одновременно произошло и некоторое нарушение жизнеспособных торговых связей. Реструктуризация торговли включала в себя долгожданные системные изменения и отказ от скрытого дотирования торговли. Хотя потери от прекращения скрытого дотирования были вполне реальными, они, тем не менее, представляли собой неизбежную плату за обретение национальной независимости. Чтобы избежать двойного счета при рассмотрении вопроса о скрытых субсидиях во внутрирегиональной торговле, мы измеряем сокращение выпуска ненужной продукции только с точки зрения уменьшения промышленного сектора.

В 1991 г. роспуск СЭВ (Совета Экономической Взаимопомощи) положил конец субсидированию как неликвидных товаров, так и энергопоставок. Экономисты рассчитали «цену» этих перемен в сфере торговли для стран Юго-Восточной и Центральной Европы, где примерно половина внешнеторговых операций осуществлялась в рамках СЭВ (Rodrik 1992; Rosati 1995; Gbcs 1995). Согласно этим авторам, оценившим последствия советского торгового шока в 1991 г., самые высокие потери понесла Венгрия - 7,8% ВВП (Rodrik 1992), много ниже они у Чехословакии - 1,5%, и совсем ничтожны у Румынии (Rosati 1995, p. 152; см. таблицу 6). Скорее всего, такие результаты вызовут

сдержанную реакцию, поскольку торговля со странами с рыночной экономикой развивалась динамично, и влияние ее было весьма положительным.³¹ Эффект оказался наивысшим для стран, чья торговля была сильнее привязана к СССР и СЭВ (особенно Болгарии), стран более открытых, чем другие (особенно Венгрии), и стран, импортировавших особенно много электроэнергии и энергоносителей (Болгарии и Венгрии). Благодаря рано проведенной широкой либерализации внешней торговли страны Восточной и Центральной Европы, включая Эстонию и Латвию, смогли расширить свой экспорт в Европейский Союз до %-ных показателей, предсказанных гравитационной моделью еще в 1994 г. (EBRD 1999, p. 91).

ТАБЛИЦА 6

Оценка первоначальной реакции ВВП на изменения в торговле со странами СЭВ(% от ВВП)

	<i>Родрик: Условия торговли</i>	<i>Розати: Экспорт</i>	<i>Гаи: Экспорт</i>
Польша	-3,5	-2,2	..
Чехословакия	..	-1,5	..
Венгрия	-7,8	-2,6	-4,1
Румыния	..	0,4	..
Болгария	..	-5,4	..

Источники: Rodrik (1992); Rosati (1995); Gбcs (1995).

³¹ Для стран Центральной Европы выгодная обновленная торговля началась немедленно. Венгерский экспорт в страны бывшего СЭВ упал на 60% с 1988 г. по 1992 г., тогда как экспорт на Запад вырос на 60%, так что суммарный эффект от реструктуризации торговли оказался у Венгрии положительным (Gбcs 1995, p. 179). То же произошло и в Польше, где экспорт в страны, не входившие в СЭВ, вырос в 1990 г. по меньшей мере на 51%, тогда как экспорт в страны все еще сохранявшегося СЭВ упал на 13%. В результате вклад внешней торговли в ВВП Польши оказался положительным, составив 5,5% от ВВП в первый же год перехода ее экономики на новые рельсы (Berg 1994, p. 7).

Деформации в структуре внешней торговли проявлялись гораздо сильнее в СССР, чем в странах Центральной Европы. Сильнейший протекционизм заставлял республики СССР вести свою торговлю на 90% друг с другом. Ситуация усугублялась тем, что страны СНГ проводили реформы торговли и системы платежей медленными темпами, продолжая торговать друг с другом неликвидными товарами вплоть до 1994 г. Доля взаимной торговли между странами СНГ постепенно снижалась с 57% совокупного объема торговли в 1992 г. до 33% в 1997 г. (Michalopoulos and Tarr 1997), т. е. сильнее, чем можно было бы предсказать с помощью гравитационной модели (EBRD 1999, p. 91).

Лукьян Орловски (Lucjan Orłowski 1993) и Дэвид Тарр (David Tarr 1994) рассчитали объем скрытых торговых дотаций по бывшим республикам СССР, сопоставляя существовавшие там цены с ценами, преваляровавшими тогда на мировом рынке. Орловски занимался исключительно межреспубликанскими субсидиями, тогда как Тарр включил в свой анализ и субсидии в торговле с другими бывшими социалистическими странами. Оба исследователя сосредоточили свое внимание на 1990 г., и полученные ими результаты удивительным образом совпали (см. таблицу 7). Для семи б. СР совокупный результат составил менее 5% от ВВП. Три страны, экспортировавшие нефть и природный газ, выплачивали субсидии, составлявшие значительную %-ную долю от стоимости их ВВП: Россия (17,7% от ВВП), Туркменистан (19,5%) и Казахстан (7,4%). Эти три страны очень много выиграли от отмены скрытых дотаций торговле. Пять стран получали значительные торговые дотации, а именно: Молдова (16,1% от ВВП), Эстония (12,7%), Латвия (11,3%), Литва (9,7%) и Армения (7,6%). Неудивительно, что эти страны, за исключением Эстонии, пережили относительно резкое падение объема выпускаемой продукции, хотя

в большинстве из них были проведены достаточно серьезные реформы.

ТАБЛИЦА 7

Неявные трансферты как часть ВВП, 1990 г.(% от ВВП)

	<i>Тарр За пределы СССР</i>	<i>Тарр Межреспубли- канские</i>	<i>Орловски Межреспубли- канские</i>	<i>Тарр Всего</i>
Эстония	0,7	-13,5	-12,1	
Латвия	0,2	-11,6	-10,4	-11,3
Литва	5,9	-15,6	-17,1	-9,7
Россия	13,2	4,5	3,7	17,7
Беларусь	7,2	-11,4	-8,9	-4,2
Украина	3,8	-6,9	-3,6	-2,6
Молдова	2,7	-18,8	-24,1	-16,1
Армения	3,5	-11,1	-9,2	-7,6
Азербайджан	10,5	-6,7	-10,1	-12,7
Грузия	12,1	-12,1	-16,0	0,0
Казахстан	4,0	3,4	-0,5	7,4
Кыргызстан	2,6	-1,3	-2,7	1,4
Таджикистан	8,6	-6,9	-6,1	1,7
Туркмени- стан	3,6	15,9	10,8	19,5
Узбекистан	3,1	-1,9	-1,3	1,1

Источник: Тарг (1994), pp. 18-19; Orłowski (1993), p. 1006.

После распада СССР субсидирование сокращалось весьма постепенно, что приносило России значительные убытки. МВФ (IMF 1994, p. 25) подсчитал, что затраты на прямое рефинансирование Россией других стран СНГ были равны 9,3% ВВП в 1992 г., а скрытые дотации торговле - 13,2% ВВП. Таким образом, бремя, которое в сумме своей была вынуждена нести Россия, составляло непозволительно большую долю от ее ВВП - 22,5%, или 18 млрд долларов США в 1992 г. Однако в пересчете на «абсолютные доллары» финансирование со стороны России резко упало.(???) Формально выгоды, получаемые другими странами СНГ, были огромны. Только прямые кредиты составляли в 1992 г. 11% от стоимости ВВП Беларуси и Молдовы, а в Таджикистане - 91% (см. таблицу 8). Россий-

ское правительство постепенно снижало уровень финансирования и скрытого дотирования торговли, поднимая цены на товары. Поэтому мы воздержимся от оценки ситуации в самые первые годы после падения коммунизма; что же касается 1995 г., субсидии эти были весьма незначительны.

В советские времена прямые перечисления средств из бюджета в бюджет на межреспубликанском уровне не имели большого значения, но для советской Средней Азии, пять республик которой получали значительные бюджетные отчисления из центра, они были весьма важны. Лукъян Орловски (Lucjan Orłowski 1995, р. 66) смог найти следующие данные на 1989 г.: Киргизия получила тогда 7,8% от своего ВВП в виде отчислений из союзного бюджета, Таджикистан - 8,2%, Туркменистан - 9,0%, Казахстан - 9,3% и Узбекистан - 11,3%. Однако начиная с 1994 г. субсидии прекратились. Для среднеазиатских республик то были неизбежные потери, связанные скорее с обретением независимости, чем с какими-то изменениями в экономической системе. Можно предположить, что данные субсидии не включались в показатели их ВВП, поэтому мы не вводим в наши расчеты никаких поправок, хотя совершенно очевидно, что утрата субсидий больно ударила по экономическому благосостоянию Средней Азии, особенно в сфере коммунальных услуг. Бывшие доноры, особенно Россия, выиграли от прекращения этих перечислений, но - опять же предположительно - субсидии включались в ВВП стран-доноров.

ТАБЛИЦА 8

**Финансирование Россией других б.СР, 1992 г.
(доля централизованного финансирования
в % от национального ВВП)**

Россия	-11,7
--------	-------

Таджикистан	90,7
Узбекистан	69,9
Туркменистан	53,3
Грузия	51,5
Армения	49,0
Азербайджан	25,8
Казахстан	25,5
Кыргызстан	22,9
Украина	21,7
Молдова	11,3
Беларусь	10,7
Эстония	4,0
Литва	3,2
Латвия	1,0

Источник: ВМФ (IMF (1994)).

Таким образом, внешнеторговые «шоки» отражают комбинированное действие ряда факторов - неликвидных товаров, ранее игнорировавшихся транспортных расходов и отмены скрытых торговых дотаций другим странам, предоставлявшихся в основном Россией, Туркменистаном и Казахстаном. Поскольку эти субсидии были скрытыми, они увеличивали ВВП стран-получателей. Исчезновение их явилось скорее результатом обретения последними политической независимости, а не издержками перехода к рынку. Поэтому суммы скрытых субсидий следует вычитать из базового ВВП бывших стран-получателей, чтобы облегчить сопоставление посткоммунистического объема выпускаемой продукции с показателями за прошлые периоды; поскольку эти субсидии, вероятно, учитывались в ВВП стран-доноров, в их случае нужда в поправках ВВП отпадает. Так как переход к рынку в странах СНГ происходил очень медленно, годы 1992-1994 нами не учитываются (Olcott et al 1999).

Падение производства и потребления в сфере обороны

Расходы на оборону в СССР были предметом постоянных дебатов среди западных советологов. Оценочные показатели ЦРУ в отношении расходов СССР на оборону постепенно возрастали, пока в 1986 г. не достигли 15-17% ВВП (Berkowitz et al 1993), однако эти расчеты были основаны на явно преувеличенной оценке со стороны ЦРУ советского ВВП. Даже в 1990 г., ЦРУ считало, что советский ВВП на душу населения, выраженный в показателях паритета покупательной силы (ППС), составляет не менее 43% от уровня США. Европейская сравнительная программа (ЕСП), которая сотрудничала с советскими статистическими органами, на основании тщательного эмпирического анализа установила, что советский ВВП на душу населения в 1990 г. составлял 32% от уровня США (а советский уровень личного потребления на душу населения - всего 24% от уровня США; Bergson 1997).³² На основании оценки ЦРУ советских расходов на оборону и оценки ЕСП советского ВВП мы можем определить, что бремя оборонных расходов составляло 22% ВВП.

Но и эти показатели уровня ВВП слишком высоки, поскольку нельзя полностью оценить такие факторы, как низкое качество товаров и услуг, а факторы дефицита и вынужденной замены одного товара другим вообще не учитываются. Так, СССР, вероятно, в конце 1980-х гг. тратил примерно четверть своего ВВП на военные цели (Eslund 1990), включая и военное

³² Это вполне согласуется с выводами исследования, проведенного Полом Марером (Paul Marer, 1985) для Всемирного Банка, согласно которым доля советского ВВП на душу населения составляла 37% от уровня США в 1980 г.

производство, и потребление, что представляло собой бесполезную трату государственных ресурсов.

Российское правительство реформаторов быстро сократило военные расходы до нормального по международным стандартам уровня около 3% ВВП, тогда как большинство других «посткоммунистических» стран сократили подобные расходы до 1-2% ВВП. Такое снижение расходов на оборону привело к номинальному снижению ВВП по сравнению с 1989 г. на всей территории бывшего СССР примерно на 22%. Может быть, это и преувеличение. Значительная часть бартерных сделок, задолженностей и дотаций предприятиям относится к военно-промышленному сектору. Данные западных разведок позволяют возразить, что сюда следует добавить еще пару процентов ВВП, поскольку военные не возмещают все затраты, на которые они фактически вынуждают общество, например, расходы электроэнергии и пользование землей; встречный аргумент - что военные, возможно, используют больше ресурсов на деятельность, связанную с «черным рынком», чем на оборону.

К сожалению, мы не владем достаточной информацией для того, чтобы правильно распределить доли военных расходов между бывшими республиками СССР. Для России, Беларуси и Украины этот номинальный спад должен был быть диспропорционально большим, поскольку на их территориях располагалась большая часть военно-промышленного комплекса, вероятно, порядка 20% от ВВП, тогда как для остальных республик разумной представляется величина где-то 10% от ВВП. В Восточной и Центральной Европе военные расходы были ненамного выше, чем на Западе, но даже и там урезание военного сектора, вероятно, обусловило где-то пару процентов от падения официально зарегистрированной величины ВВП. Но все же мы воздерживаемся здесь от какой бы то ни было

коррекции показателей, чтобы не быть обвиненными в двойном подсчете, поскольку сокращающиеся расходы на оборону отчасти отражены в общем свертывании промышленности. Но все же представляется оправданным вычитание дополнительных 10% от ВВП для России, Беларуси и Украины.

Бесполезные инвестиции

В настоящем сообщении мы основное внимание сосредоточиваем на производстве, однако при этом нельзя забывать и о проблеме использования произведенной продукции. Социализм был системой растраты ресурсов. Для советского производства обычно требовалось в три раза больше вложений, чем для обычного завода на Западе, поскольку затраты не имели значения для руководства. Часть этих убытков объяснялась неэффективностью, часть - воровством. С введением более жестких бюджетных ограничений предприятия начали беспокоиться об уровне затрат, тем самым резко сократив внутренний спрос на поставки сырья типа стали, металлов и химикатов. Поначалу, однако, бюджетные ограничения были мягкие или не вызывали доверия, что послужило причиной повсеместного повышения энергоемкости.

То же самое можно сказать и об инвестициях. Коммунистические режимы гордились громадным процентом инвестиций, но при этом социалистический пейзаж был подпорчен неоконченными строительными проектами (Winiecki 1988, 1991). Одной из причин была распространенная практика расхищения материалов работниками на стройках для постройки собственных домов или ремонта квартир. Кроме того, предприятия использовали незавершенное строительство как рычаг давления на правительство с целью обеспечить себе дополнительные государственные фонды, поскольку государство, как правило, финансировало инвестиции.

Поэтому постоянно высокий процент инвестиций в долгосрочных капиталовложениях был скорее показателем распространности воровства и непроизводительных затрат, чем основательных реальных инвестиций. Поскольку громадное количество товаров производственного назначения утилизировалось в недостаточной степени или не использовалось вообще, сокращение инвестиций на несколько лет было бы желательно для того, чтобы положить конец извечному воровству персонала, остановить бесполезное накопление инвестиционных товаров и дать возможность перераспределить неиспользуемые товары производственного назначения.

Социалистические страны накапливали обширные запасы преимущественно затратных материалов, например сырья, которые в национальных счетах проходили по разделу инвестиций. Так как подобные запасы непрерывно накапливались, не вызывая никаких циклических тенденций, все это было показателем явной убыточности. Польша имела наилучшие статистические показатели, говорившие о том, что в середине 1980-х гг. такие «инвестиции» составляли 7% ВВП, или четверть всех инвестиций.

Уже на раннем этапе переходного периода реформаторам в некоторых странах удалось ввести ограничения на спрос, в частности, в Польше, Чехословакии, Эстонии и Латвии. Кривые общенационального спроса в этих странах постоянно сдвигались, поначалу сокращая учитываемый выпуск продукции. Началось, как и планировалось, быстрое избавление от накопленных ресурсов сырья и капитальных благ, тогда как запасы готовой продукции росли в меньшей степени, что отражало проблемы со сбытом, ведущие к характерному для капитализма перепроизводству товаров. Избавление от излишних запасов привело к резкому падению спроса на продукцию предприятий-поставщиков сырья и полуфабрикатов.

Согласно расчетам Эндрью Берга (Andrew Berg, 1994), на сокращение запасов в целом пришлось две трети от общего снижения объема ВВП в Польше в 1990 г. Но все же, хотя в 1990 г. польских предприятий и встретились со спросовыми ограничениями, производство в тяжелой и добывающей промышленности сократилось в наименьшей степени, на основании чего можно сделать вывод, что бюджетные ограничения для крупных производителей в Польше остались весьма мягкими. Очевидно, что даже в Польше требовалась более жесткая финансовая политика.

Долю безусловно бросовых инвестиций следовало бы вычесть из ВВП. Здесь уместно будет провести сравнение с Восточной Германией. Германский Институт экономических исследований (или DIW (1977)) в Западном Берлине определил, что доля ВВП Восточной Германии на душу населения постоянно составляла около 60% от уровня Западной Германии, притом, что процент инвестиций в ГДР был выше, чем в Западной Германии. Когда рухнула Стена, стало ясно, что в Восточной Германии доля основного капитала на душу населения составляла всего 30% от уровня Западной Германии (Siebert 1992, p. 39).

При отсутствии более подробной информации представляется целесообразным вычислить разницу между процентом инвестиций при позднем коммунизме и процентом инвестиций в самой низкой точке. Результаты этих вычислений представлены в таблице 9. Если среднее снижение процента инвестиций на уровне 11% ВВП выглядит реалистичным, то индивидуальные наблюдения позволяют заключить, что подобные данные сопровождаются слишком сильным статистическим шумом. Для каждого года из числа исследованных характерны свои отклонения от средней и проценты инвестиций сильно варьируют от года к году. Некоторые страны ис-

кусственно завысили свои показатели процентов инвестиций за 1989/90 гг. (особенно Армения, Латвия и Польша). Несколько стран пережили по-настоящему разрушительные кризисы, крайне снизившие инвестиции в самой низкой точке (в частности, Грузия, Армения и Болгария). Большинство стран предприняли крупномасштабные убыточные государственные инвестиции уже много позже выхода с нижней точки, тогда как новые эффективные инвестиции были начаты весьма рано. Более того, ввиду возможности двойного учета одних и тех же средств в случае включения в инвестиции неликвидных товаров, мы воздержимся от коррекций, вполне здесь уместных.

ТАБЛИЦА 9

Валовой объем внутренних капиталовложений в долях от ВВП(% от ВВП)

	<i>Доля капиталовложений</i>	<i>Доля капиталовложений - нижний уровень</i>	<i>Изменения</i>
<i>1989 г.</i>			
Польша	38	19	-19
Чешская Республика	27	26	-1
Словакия	32	27	-5
Венгрия	27	20	-7
Болгария	33	11	-22
Румыния	27	31	4
<i>1990 г.</i>			
Эстония	30	29	-1
Латвия	40	18	-22
Литва	33	18	-15
Россия	30	16	-14
Беларусь	27	25	-2
Украина	27	21 ^б	-6

Молдова	25	26 ^б	1
Армения	47	10	-37
Азербайджан	..	24	..
Грузия	31	2	-29
Казахстан	32 ^а	23	-9
Кыргызстан	23	18	-5
Таджикистан	23	..	..
Туркменистан	40	..	..
Узбекистан	32	27	-5

^а 1992.

^б 1998.

Источник: Всемирный Банк (World Bank (2000)); расчеты автора.

Антисоциальная природа коммунистического производства

Необходимо сопоставить наши наблюдения относительно реального объема выпускаемой продукции с развитием экономического благосостояния. Социализм был системой производства, а не потребления. Объем производства измерялся и преувеличивался, тогда как потребление не расценивалось как значимый фактор и потому определялось лишь поверхностно. Вне зависимости от показателей объема выпускаемой продукции, социалистическое производство обеспечивало потребителям крайне низкий уровень экономического благосостояния.

При коммунизме любой благоразумный потребитель хранил у себя дома значительные запасы потребительских товаров, потому что любой продукт мог внезапно исчезнуть с рынка. После крушения коммунизма избыточный спрос и создаваемая им дополнительная доля стоимости стали сходить на нет, поскольку прекратилось накопление домашних запасов. В общенациональной отчетности избавление от запасов после либерализации цен выглядело как внезапное обеднение на грани голода (Cornia 1994), поскольку сократились как объ-

емы продаж, так и спрос, однако это не обязательно должно было привести к снижению реального уровня благосостояния. Исследуя статистические данные об уровнях потребления, инвестиций и экспорта, Захс и Берг (Sachs and Berg, 1992) нашли, что снижение ВВП в Польше с 1989 по 1990 г. было не 12%, как указывалось в статистических показателях объема производства, а 4,9%. К сожалению, у нас нет статистических рядов даже по Польше, поэтому придется удовлетвориться данными о динамике объема производства и делать такую поправку лишь в уме.

Переход к свободным рыночным ценам резко изменил структуру цен, создав серьезные проблемы с показателями роста, что путало все статистические расчеты и делало невозможным их использование, даже если бы имеющаяся информация была идеальной. В зависимости от выбора конкретного года для определения статистических весов получаются абсолютно различные темпы роста. Подобные сдвиги в ценообразовании были значительно сильнее выражены в бывшем СССР, чем в Центральной Европе. Для потребителей относительные цены на ключевые продовольственные товары резко подскочили, поскольку многие из них, особенно мясо и молоко, прежде щедро субсидировались, тогда как одежда, автомобили и бытовая электроника подешевели, поскольку прежде они облагались высокими налогами. Кроме того, для потребителей стали доступны скоропортящиеся продукты, которые при коммунистической системе редко успевали добраться до покупателей. Отсюда резко выросло потребление автомобилей, бытовой электроники и свежих фруктов (Sachs 1993). В Эстонии и России количество владельцев личных автомобилей с 1990 по 1997 г. удвоилось (см. таблицу 10).

ТАБЛИЦА 10

Количество легковых автомобилей и телевизоров в личной собственности, 1990 г. и 1997 г. (на 1 тыс. населения)

	<i>Легковые авто- мобили</i>		<i>Телевизоры</i>	
	<i>1990</i>	<i>1997</i>	<i>1990</i>	<i>1997</i>
Центральная Европа				
Польша	138	221	295	413
Чешская Республика	228	344	315 ^a	447
Словакия	180 ^a	211	284 ^a	401
Венгрия	188	226	418	436
Юго-Восточная Европа				
Румыния	62 ^a	107	199	226
Болгария	151 ^a	208	250	366
Балтия				
Эстония	153	293	343	479
Латвия	106	176	367	592
Литва	132	238	350	377
СНГ				
Россия	57	120	369	390
Украина	96	96	328	493
<i>Страны-«ориентиры»: развитые экономики</i>				
США	574	489	772	847
Япония	283	373	611	708
Германия	460 ^a	500	479	570
Франция	415	442	538	606
Нидерланды	347	372	482	541
Швеция	419	418	467	531
<i>Развивающиеся экономики</i>				
Мексика	84	93	152	251
Турция	29	59	230	286
Корея	48	165	209	341
Испания	309	389	194	466
Греция	171	223	398	506

	<i>Легковые авто-мобили</i>		<i>Телевизоры</i>	
	<i>1990</i>	<i>1997</i>	<i>1990</i>	<i>1997</i>
Португалия	162	288	186	523

^a 1991 data.

Источник: OECD (2000), pp. 32-33.

Для коммунизма была характерна принудительная замена одних товаров другими, поскольку людям приходилось покупать не то, что им хотелось бы, и товары, приобретаемые взамен желаемых были одновременно и дороже, и худшего качества. Дефицит и принудительная замена товаров делали социализм системой псевдоизобретений, так как предприятия выпускали на рынок новые товары более низкого качества для того, чтобы им разрешили повысить цены, тем самым неоправданно завышая цены на «современные» товары. Вскоре после либерализации цен принудительная замена товаров сошла на нет, однако связанные с ней прежние затраты вряд ли возможно определить.

Одновременно с исчезновением дефицита исчезло и свойственное коммунизму проклятие - вечные очереди, тогда как на Украине очереди сохранялись вплоть до масштабной либерализации цен в конце 1994 г. и сохраняются до сих пор в «советском заповеднике» - Беларуси. На рынки проникли миллионы наименований таких товаров, о которых коммунисты и не догадывались, и чем в большей степени наблюдается отмена регулирования и стабилизация, тем больше эффект экономического благосостояния (Winiński 1991). В. Leven (1991) в 1990 г. исследовал особенности домашних хозяйств в Польше и обнаружил, что благодаря исчезновению дефицита время, затрачиваемое на покупки, сократилось на 1,7 часов в день для женщин и на 1,2 часа - для мужчин. Стоимость освободившегося в результате времени, измеряемая в показателях средней заработной платы, составила 29% заработной

платы для женщин и 21% для мужчин. В бывшем СССР этот показатель наверняка оказался еще выше. Часть времени, проведенного в очередях, официально считалось рабочим временем, т. е. представляло собой скрытое снижение производительности труда. Очевидно, что уровень жизни снизился в куда меньшей степени, чем объем производства - если снизился вообще.

Новая интерпретация данных о номинальных объемах производства

Анализ данных в этой области позволяет нам по-новому взглянуть на динамику объема производства в переходном периоде, заставляя пересмотреть как нынешние, так и прежние показатели ВВП. Мы ограничимся здесь наиболее умеренными и неоспоримыми методиками пересмотра данных. Для того, чтобы заметить структурные изменения, требуются данные за несколько лет, однако проблема доступности данных о теневой экономике не позволяет нам пойти дальше 1995 г. Нашей отправной точкой будут последние официальные данные о ВВП за 1995 г., выраженные в % от официальной величины ВВП за 1989 г. (см. табл. 11, колонка 1)

1. Снижение официального объема производства началось в последние годы коммунистического режима, однако объектом нашего исследования является посткоммунистический переходный период, поэтому мы начнем с данных по бывшим республикам СССР за 1991 г. Это повышает значимость малых постсоветских государств (стран Балтии, Молдовы и Кавказа; см. колонку 2 в таблице 11).
2. Неучитываемая реальная экономика основательно выросла, особенно в странах, не ведущих, но и не самых отстающих в проведении реформ - таких, как Россия,

Украина, Азербайджан и Грузия. Мы прибавили эти показатели к реальному ВВП (см. колонку 3 в таблице 11).³³

3. Исключенное вычитание стоимости продукции, выявляемое по снижению доли производства в ВВП до 1995 г., держится где-то на уровне 20% от ВВП в некоторых из наиболее приверженных делу реформ странах, в частности в Польше, Чешской Республике, Словакии, Армении, Грузии и Кыргызстане. Их ВВП дореформенного периода приходится снизить на соответствующую долю, чтобы избавиться от его переоценки. (см. колонку 4 в таблице 11).³⁴
4. Из величины базового ВВП реципиентов следует вычесть крупные скрытые торговые субсидии, поскольку они представляли собой цену независимости, а не посткоммунистического перехода (см. колонку 5 в табл. 11). Исходя из того, что они были включены в ВВП доноров, мы не корректируем их ВВП. Главными реципиентами были небольшие западные государства, не производящие энергию, главным образом Молдова, Болгария, Эстония, Латвия, Литва, Венгрия и Армения, которые получали скрытые субсидии в размере 8-16% от ВВП в 1990 г.

В таблице 11 суммированы эти скорректировки, благодаря которым значительно возрастает общий объем производства, однако разница между случаями успешного и неудачного раз-

³³ Данные о теневой экономике в Эстонии и Литве на 1995 г. говорят о резком падении валового объема продукции в 1995 г., что представляется абсурдным, поэтому для этих двух стран мы используем данные за 1994 г.

³⁴ Особое место, занимаемое в данном ряду Болгарией, а также ее суммарные показатели ничего в этом отношении не значат, и учитывать их здесь не следует.

вития остается весьма четко выраженной. В странах Центральной и Юго-Восточной Европы, Эстонии, Казахстане и России сокращения объема продукции не отмечалось, а в Центральной Европе даже наблюдался значительный рост на раннем этапе, причем Польша в этом ряду стоит особняком. Навероятно большой спад в странах Балтии исчезает. Хотя у нас имеются лишь неполные статистические данные, охваченные войной страны - Грузия, Таджикистан, Азербайджан, Армения и Молдова, по-видимому, потеряли 20-30% своего ВВП. В не-реформируемых Беларуси и Туркменистане в период с 1991 по 1995 г. ВВП упал более чем на 20%, что разоблачает этих якобы «рекордсменов» официальной статистики как жалких неудачников. Внутри СНГ распределение по степени производственных успехов прямо обратное: Россия, Украина и Беларусь функционировали в зависимости от степени своей реформированности.

ТАБЛИЦА 11

Пересмотр динамики показателей ВВП в переходном периоде, 1989/1991-1995 гг.

Страна	Официальный ВВП в 1995 г. в % от 1989 г.	Официальный ВВП в 1995 г.	Включая теневую экономику, в нижней точке	Учет вычитания стоимости из базового ВВП	Вычитание скрытых доплат торговли из базового ВВП	Конечные результаты пересчета показателей ВВП в нижней точке или в 1995 г.
<i>Центральная Европа</i>		<i>% от 1989 г.</i>				
Польша	98,6	98,6	94,9	115,7	119,9	120

Страна	Официальный ВВП в 1995 г. в % от 1989 г.	Официальный ВВП в 1995 г.	Включая теневую экономику, в нижней точке	Учет вычитания стоимости из базового ВВП	Вычитание скрытых доплат торговлей из базового ВВП	Конечные результаты пересчета показателей ВВП в нижней точке или в 1995 г.
Чешская Республика	94,1	94,1	89,3	108,9	112,3	112
Словакия	84,2	84,2	82,9	104,9	108,2	108
Венгрия	85,6	85,6	87,1	99,0	107,4	107
<i>Юго-Восточная Европа</i>		<i>% от 1989 г.</i>				
Румыния	84,8	84,8	74,7	85,9		86
Болгария	79,7	79,7	89,3	..		..
<i>Балтия</i>		<i>% от 1991 г.</i>				
Эстония (1994)	66,4	77,0	75,9	84,3	96,6	97
Латвия	51,0	56,3	70,4	79,1	89,2	89
Литва (1994)	56,1	59,5	65,2	78,6	87,0	87
<i>СНГ</i>		<i>% от 1991 г.</i>				
Россия	60,2	65,3	85,5	94,0		94
Беларусь	63,4	65,4	67,6	74,3	77,5	78
Украина	46,0	52,2	76,0	82,7	84,9	85
Молдова	38,3	47,6	54,0	54,5	65,0	65
Армения	49,9	59,8	..	..	..	..
Азербайджан	37,0	42,2	82,8	..	..	..
Грузия	24,0	35,8	61,3	76,6		78
Казахстан	60,8	69,0	84,3	96,9		97
Кыргызстан	53,1	55,0	..	..		..
Таджикистан	35,8	39,0	..	..		..
Туркменистан	64,2	66,2	..	..		..
Узбекистан	80,5	81,6	80,5	88,5		89

Источники: ECE (2000), p. 225; Johnson, Kaufmann and Shleifer (1997), p. 183; World Bank (2000); Rodrik (1992); Rosati (1995); Tarr (1994), pp. 18-19; Orłowski (1995).

Данные, помещенные в колонке 2, взяты из таблицы 1. Для тех стран, где пик спада наблюдался после 1995 г. и разница в показателях незначительна, этот год выбран нами за неимением более поздних данных по теневой экономике. ВВП России составил 65% от уровня 1991 г., Украины - 52,3% и Молдовы - 47,6%. Данные по Болгарии здесь не показательны, так как серьезное падение производства продолжалось там до 1997 г. и сопровождалось значительными структурными изменениям.

Данные в колонке 3 - на основе расчетов Johnson et al (1997), p. 183.

Колонка 4: Учет вычитания стоимости из базового уровня ВВП; процесс отображен в таблице 6, характеризующей структуру промышленного сектора. Никаких поправок не вносилось в случае Туркменистана и Азербайджана, где быстро развивается топливная промышленность.

Колонка 5: Вычитание дотаций из базового уровня ВВП (таблица 9, колонка 1 для Польши и Венгрии, колонка 2 - для Чехословакии; таблица 9 для б.СССР; поправки не вносятся для тех стран, которые выплачивали скрытые субсидии другим).

Данные оценки весьма осторожны. Не проводилась коррекция с учетом сокращения военных расходов, которые должны были способствовать росту, причем в наибольшей степени - в России, Беларуси и на Украине. Не было учтено и прекращение разбазаривания средств в инвестиционном секторе. Если из базового ВВП была бы изъята всего четверть инвестиций, большинство показателей возросло бы примерно на 8%. Тогда оказалось бы, что даже Украина не испытала никакого снижения объема продукции к 1995 г., а Россия предстала бы сильным реформатором.

Проверка реальностью

Соответствуют ли итоги проделанного пересмотра результатам других наблюдений, связанных с объемом выпускаемой продукции? Несомненно, что коммунизм вызвал серьезный экономический кризис, который и способствовал его крушению. Кроме того, было бы странно, если бы «отмена» коммунизма значительно повысила социальные издержки - хотя «отрава» коммунизма и повлекла за собой значительные издержки переходного периода.

В политическом плане переход к новой экономике встретил на удивление малое сопротивление со стороны общественности. Сильнейшие партии экс-коммунистов собирают всего около 30% голосов избирателей, причем они представляют собой либо наиболее реформированные компартии (Польша и Венгрия), либо «партии ортодоксов» в странах, где реформы идут относительно медленно - Румынии, Молдове, Украине и России (Eslund, Boone, and Johnson 2000). Это гораздо проще понять, если принять во внимание отсутствие масштабного сокращения производства и незначительное снижение уровня жизни.

Практически все согласны, что теневая экономика выросла и все еще не учитывается в полной мере официальной статистикой. Регрессионный анализ влияния начальных условий на уровень производства показывает, что решающее значение здесь имеет сверхиндустриализация и торговля с социалистическими странами, чем объясняется 60-75% наблюдаемого сокращения производства (Berg et al 1999; Popov 2000; EBRD 1999; De Melo, Denizer, Gelb, and Tenev 1997). Поскольку мы измерили эти условия через вычитание стоимости продукции, регрессионный анализ с высокой степенью достоверности подтверждает наши результаты.

Но что можно сказать о демографических данных и социальной ситуации? Громадным шоком здесь стало сокращение средней (ожидаемой) продолжительности жизни у мужчин в России с 64,4 лет в 1989 г. до 57,3 лет в 1994 г., однако кривая к 1998 г. резко пошла вверх, достигнув отметки 61,3 года, а затем вновь пошла вниз после финансового кризиса 1998 г. (World Bank 2000). Судя по всему, распад Советского Союза вызвал экзистенциалистский шок у мужского населения стран Балтии и восточных славян. Тщательный анализ по методу регрессии всех возможных причин не позволил обнаружить никаких социальных или общественных причин подобного снижения продолжительности жизни, которое наблюдалось в странах с весьма различным опытом проведения реформ. Резкое снижение относительных цен на водку отчасти может служить объяснением, однако главная причина, вероятно, психологическая (Shkolnikov et al 2000). С 1995 по 1998 г. продолжительность жизни у мужчин возросла практически во всем указанном регионе, за исключением стран, где реформы идут медленно - Беларуси и Украины. Тем временем младенческая смертность значительно снизилась в большинстве стран региона, за исключением Латвии и Украины, что указывает на почти повсеместное улучшение состояния здоровья населения (World Bank 2000). В то время как многие сторонние наблюдатели были обеспокоены «развалом» системы здравоохранения, на самом деле общие расходы на здравоохранение ВВП выросли в странах СНГ с 1990 по 1997 г. на 50%, как доля ВВП (UNDP 1998, p. 215; World Bank 2000).

Несомненно, подобное улучшение социальных показателей указывает на общее улучшение социально-экономической ситуации. Разумеется, бедность возросла одновременно с ростом разницы в доходах, однако статистика в отношении социальных показателей в СССР была столь неадекватна, что мы

никогда не узнаем, в чем состоят реальные перемены. Удивительно, но детальный статистический анализ данных по Польше выявил, что неравенство доходов в этой стране за период с 1989 по 1997 г. не увеличилось, - хотя это считалось само собой разумеющимся в более ранних, менее тщательных исследованиях (Keane and Prasad 2000).

Многое проясняет пример Восточной Германии. Как уже говорилось выше, по оценкам германского института экономических исследований (DIW 1977) в Западном Берлине, ВВП в расчете на душу населения в Восточной Германии устойчиво составлял примерно 60% от уровня Западной Германии. Когда рухнула Стена, уровни ВВП, а также потребления и государственных инвестиций возросли благодаря масштабным западногерманским субсидиям, тогда как производство снизилось из-за чрезмерного повышения заработной платы, проведенного по требованию западногерманских профсоюзов. Поэтому наиболее значимым индикатором объема производства в Восточной Германии, судя по всему, является производительность труда, которая едва дотягивала до 30% от уровня Западной Германии (Siebert 1992, p. 39). Таким образом, Запад считал, что восточногерманское производство было вдвое больше, чем на самом деле. Весьма вероятно, что точно также переоценивался уровень и большинства стран бывшего советского блока, за исключением Венгрии и Польши.

Практически по всем параметрам пересмотренные данные об объеме производства намного лучше коррелируют с приведенными наблюдениями, чем с прежней официальной статистикой. Официальная статистика доходит до абсурда, объявляя не проводящую реформы и бедную Беларусь куда более успешной страной, чем, например, реформирующиеся Латвия и Литва.

Выводы

Мы надеемся, что точка зрения, изложенная в настоящем сообщении, поможет изменить сложившееся представление о посткоммунистической трансформации. Были сделаны весьма серьезные выводы, хотя проведенная нами переоценка основана на довольно заниженных показателях, нуждающихся в дальнейшем пересмотре в сторону увеличения.

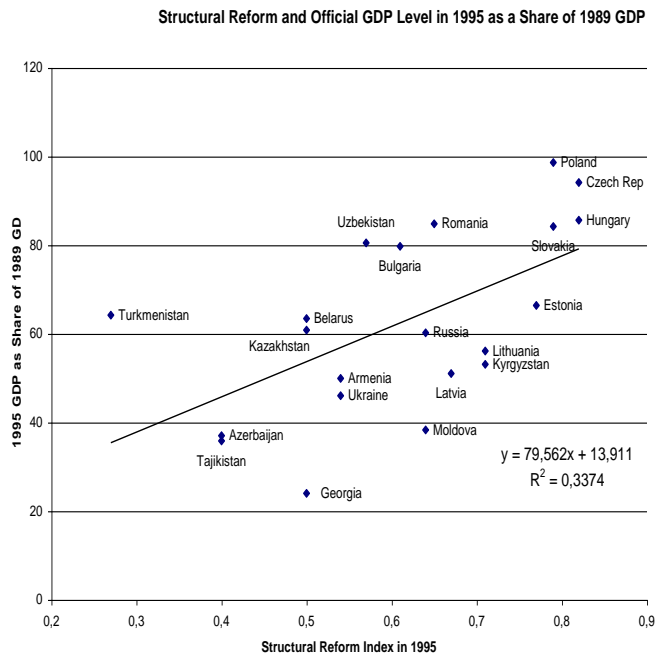
Прежде всего, трагедия всеобщего крушения производства, якобы разыгравшаяся после ликвидации коммунизма - это миф, хотя регион и пережил период стагнации в первой половине 1990-х гг. Это помогает объяснить, почему в обществе удивительным образом не произошло крупных общественных волнений, а проводившиеся выборы не привели ни к какому антиреформаторскому «откату». Кроме того, если крах производства действительно имел место, то как тогда понимать резкое увеличение расходов на социальные нужды в большинстве посткоммунистических стран в первую половину 1990-х гг.?

Во-вторых, советская экономика находилась в гораздо худшем состоянии, чем полагали западные наблюдатели в момент ее кончины. Свидетельств тому немало, в чем любой желающий может легко убедиться. По словам одного советского экономиста, в 1988 г. в СССР было 4 тыс. районных больниц, но более чем в 1 тыс. отсутствовала канализация, в 2,5 тыс. - горячее водоснабжение, а в 700 - вообще не было водопровода (Bolotin 1988). Всеобщее пенсионное обеспечение по старости было введено в СССР лишь в 1985 г. В конце 1980-х гг. советская медицинская статистика, состояние промышленности и структура внешней торговли позволяли относить это государство, наряду с Мексикой и Бразилией, к числу стран, которые именовались Всемирным Банком «верхней группой стран со средними доходами» (Eslund 1990). Нищета, якобы ставшая

следствием посткоммунистической трансформации, - это прежде всего запоздалое выявление той цены, которую приходилось платить за коммунизм. В будущем мы, возможно, придем к выводу, что стагнация в СССР началась не где-то около 1980 г., а десятилетием раньше.

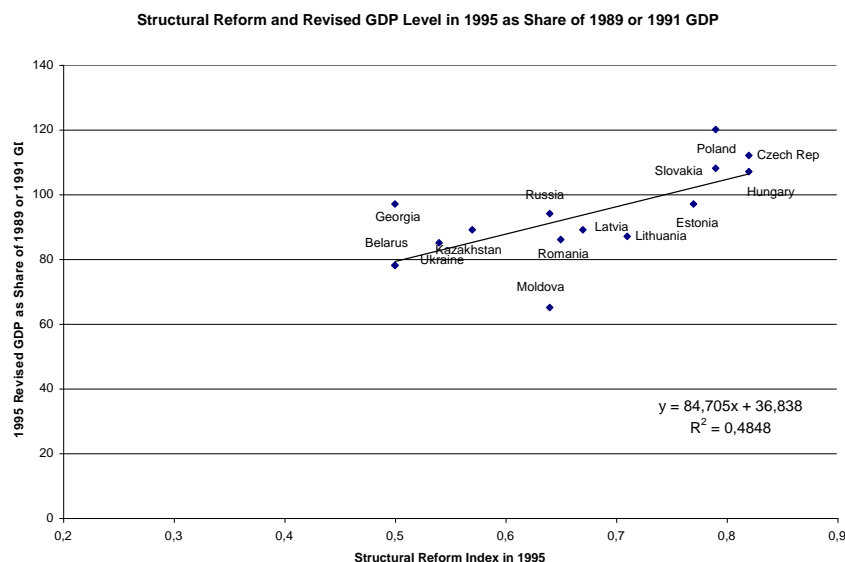
В-третьих, даже после вычитания большинства последствий негативных «начальных условий», разница между неудачами и успехами остается почти столь же большой, как и в несовершенной официальной статистике - от сокращения ВВП на 35% в Молдове до увеличения его в Польше по меньшей мере на 20%. Это указывает на то, что специфика проведения политики экономических реформ играет большую роль, чем было принято думать. Корреляция между реформой и производительностью в результате нашего пересмотра оказывается гораздо большей, о чем свидетельствуют графики на рис. 1 и 2.

Рис.1



Sources: Table 11 and De Melo, Denizer, and Gelb (1997)

Рис.2



Sources: Table 11 and De Melo, Denizer, and Gelb (1997)

Иными словами, главная проблема перехода к рынку состоит в том, что процесс вычитания стоимости продукции не был заторможен достаточно быстро. Поэтому неполностью используемые или расточаемые ресурсы не были перенаправлены на удовлетворение новых потребностей. В Польше и Чешской Республике, которые сразу же приступили к проведению радикальных реформ, положительный эффект в области снабжения был налицо уже на раннем этапе.

В-четвертых, искаженные данные, приводимые в официальной статистике, послужили одной из главных причин ошибочной политики, поскольку не отражали значительных и рано обозначившихся изменений в области снабжения, ставших результатом шоковых реформ. В итоге оправдавшая себя польская модель не получила широкого распространения, и многие

стали, напротив, призывать к проведению фискального или финансового стимулирования. Даже когда люди эпохи посткоммунизма проникаются здоровым скептицизмом в отношении статистики, они, как правило, верят всему плохому, что в ней сообщается, а это-то и уводит их в сторону. Искаженные данные официальной статистики способствовали тому, что начался глупейший крен в сторону ошибочной политики.

Главный же урок состоит в том, что радикальные реформы, включая либерализацию и финансовую стабилизацию, были и экономически эффективны, и социально желательны. Подлинная же социальная проблема посткоммунизма состояла не в первоначальном падении производства, а в длительной стагнации, начавшейся во многих странах. Реформаторам следовало бы броситься тогда на штурм Центрального статистического управления и потребовать от него с самого начала верной статистики. Поучительна в этом плане история с Россией, где до демократической парламент в течение первых двух лет реформ контролировал Госкомстат и использовал его данные в своих несуразных апокалиптических пророчествах. Нам крайне необходимо повысить качество статистики, если мы хотим лучше понять, к каким последствиям приведет тот или иной курс в политике.

Литература

Eslund, Anders (1990), 'How Small Is the Soviet National Income?' in Rowen, Henry S. and Charles Wolf, Jr. (eds.), *The Impoverished Superpower. Perestroika and the Soviet Military Burden*, San Francisco: Institute for Contemporary Studies, pp. 13-61, 288-305.

Eslund, Anders (1995), *How Russia Became a Market Economy*, Washington, D.C.: Brookings.

Eslund, Anders, Peter Boone and Simon Johnson (2000), 'Escaping the Under-Reform Trap', paper presented at the American Economic Association Conference, Boston, January.

Berg, Andrew and Jeffrey D. Sachs (1992), 'Structural Adjustment and International Trade in Eastern Europe: The Case of Poland', *Economic Policy*, 14, pp. 117-173.

Berg, Andrew (1994), 'Supply and Demand Factors in the Output Decline in East and Central Europe', *Empirica*, 21, pp. 3-36.

Berg, Andrew, Eduardo Borensztein, Ratna Sahay and Jeronim Zettelmeyer (1999), 'The Evolution of Output in Transition Economies: Explaining the Differences', IMF Working Paper No. 73, Washington, DC: IMF.

Bergson, Abram (1997), 'How Big Was Soviet GDP?', *Comparative Economic Studies*, 39(1), pp. 1-13.

Berkowitz, Daniel M., et al. (1993), 'An Evaluation of the CIS's Analysis of Soviet Economic performance, 1970-1990', *Comparative Economic Studies*, 35, pp. 33-57.

Bolotin, Boris (1988), 'A More Complete Picture: New Findings from the USSR State Committee for Statistics', *Moscow News*, no. 11.

Cornia, Giovanni Andrea (1994), 'Poverty, Food Consumption, and Nutrition during the Transition to the Market Economy in Eastern Europe', *American Economic Review*, 84(2), pp. 297-302.

De Melo, Martha, Cevdet Denizer and Alan Gelb (1997), 'From Plan to Market: Patterns of Transition', in Blejer, Mario I. and Marko Skreb, (eds.), *Macroeconomic Stabilization in Transition Economies*, New York: Cambridge University Press, pp. 17-72.

De Melo, Martha, Cevdet Denizer, Alan Gelb and Stoyan Tenev (1997), *Circumstance and Choice: The Role of Initial Conditions and Policies in Transition Economies*, World Bank Policy Research Working Paper no. 1866, Washington, DC: The World Bank.

Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW 1977), *Handbuch DDR-Wirtschaft (Manual GDR Economy)*, Reinbek at Hamburg: Rowohlt.

Ericson, Richard E. (1994), 'Cost Tradeoffs in Activity Shut-downs: A Note on Economic Restructuring during the Transition', in Campbell, Robert W. (ed.), *The Postcommunist Economic Transformation*, Boulder: Westview Press, pp. 195-217.

European Bank for Reconstruction and Development (EBRD) (2000), *Transition Report Update*, London: EBRD.

Gacs, Janos (1995), 'The Effects of the Demise of the CME and the USSR on Output in Hungary', in Holzmann, Robert, G. Winckler and Janos Gacs, (eds.), *Output Decline in Eastern Europe: Unavoidable, External Influence or Homemade?* Boston: Kluwer, pp. 161-180.

Госкомстат СССР (1991), *Народное хозяйство СССР в 1990 г.* Москва: Финансы и статистика.

Госкомстат России (1995), *Российский статистический ежегодник, 1995 г.* Москва: Госкомстат России.

Госкомстат России(1996), *Российский статистический ежегодник, 1996 г.* Москва: Госкомстат России.

Госкомстат России(1997), *Российский статистический ежегодник, 1997 г.* Москва: Госкомстат России.

Grossman, Gregory (1987), 'Roots of Gorbachev's Problems: Private Income and Outlay in the Late 1970s', in U.S. Congress, Joint Economic Committee, *Gorbachev's Economic Plans*, vol. 1, Washington, D.C.: U.S. Government Printing Office, pp. 213-229.

International Monetary Fund (1994), *Economic Review: Financial Relations among Countries of the Former Soviet Union*, Washington D.C.: IMF.

Johnson, Simon, Daniel Kaufmann and Andrei Shleifer (1997), 'The Unofficial Economy in Transition', *Brookings Papers on Economic Activity*, 27(2), pp. 159-239.

Kaufmann, Daniel and Aleksander Kaliberda (1996), 'Integrating the Unofficial Economy into the Dynamics of Post-Socialist Economies: A Framework of Analysis and Evidence', in Kaminski, Bartłomiej (ed.), *Economic Transition in Russia and the New States of Eurasia*, Armonk, N.Y.: M.E. Sharpe, pp. 81-120.

Keane, Michael P. and Eswar S. Prasad (2000), 'Inequality, Transfers and Growth: New Evidence from the Economic Transition in Poland', *mimeo*, paper presented to the First Annual Research Conference of the IMF, Washington, DC, November 9-10.

Koen, Vincent (1995), 'Flawed Conclusions', *Transition*, 6(4), p. 11.

Lacky, M6ria (2000), 'Hidden Economy – an Unknown Quantity?', *Economics of Transition*, 8(1), pp. 117-149.

Lancieri, Elio (1993), 'Dollar GDP Estimates for Central and Eastern Europe 1970-90: a Survey and a Comparison with Western Countries', *World Development*, 21(1), pp. 161-175.

Leven, B. (1991), 'The Welfare Effects on Women of Poland's Economic Reforms', *Journal of Economic Issues*, 2, pp. 581-588.

Marer, Paul (1985), *Dollar GNPs of the U.S.S.R. and Eastern Europe*, Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press.

McKinnon, Ronald I. (1991), *The Order of Economic Liberalization: Financial Control in the Transition to a Market Economy*, Baltimore, MD: John Hopkins University Press.

McKinsey Global Institute (1999), *Unlocking Economic Growth in Russia*, Moscow: McKinsey & Company.

Michalopoulos, Constantine and David G. Tarr (1997), 'The Economics of Customs Union in the Commonwealth of Independent States', *Post-Soviet Geography and Economics*, 38(3), pp. 125-143.

OECD (2000), *Transition at a Glance*, Paris: OECD.

Ofer, Gur and Aaron Vinokur (1992), *The Soviet Household under the Old Regime. Economic Conditions and Behaviour in the 1970s*, Cambridge: Cambridge University Press.

Olcott, Martha Brill, Anders Eslund and Sherman Garnett (1999), *Getting It Wrong*, Washington, D.C.: Carnegie Endowment for International Peace.

Orlowski, Lucjan (1993), 'Indirect Transfers in Trade among Former Soviet Union Republics: Sources, Patterns and Policy Responses in the Post-Soviet Period', *Europe-Asia Studies*, 45(6), pp. 1001-1024.

Orlowski, Lucjan (1995), 'Direct Transfers between the Former Soviet Union Central Budget and the Republics: Past Evidence and Current Implications', *Economics of Planning*, 28(1), pp. 59-73.

Popov, Vladimir (2000), 'Shock Therapy Versus Gradualism: The End of the Debate', *Comparative Economic Studies*, 42(1), pp. 1-57.

Rodrik, Dani (1992), 'Making Sense of the Soviet Trade Shock in Eastern Europe: A Framework and Some Estimates', in Blejer, Mario, Guillermo A. Calvo, Fabrizio Coricelli and Alan H. Gelb (eds.), *Eastern Europe in Transition: From Recession to Growth?*, World Bank Discussion Paper no. 196, Washington, D.C.: The World Bank.

Rosati, Dariusz K. (1995), 'The Impact of the Soviet Trade Shock on Central and East European Economies', in Holzmann, Robert, G. Winckler and Janos Gacs (eds.), *Output Decline in Eastern Europe: Unavoidable, External Influence or Homemade?*, Boston: Kluwer, pp. 131-159.

Sachs, Jeffrey (1993), 'Reply to Jan Adam', *Economics of Planning*, 26, pp. 185-189.

Shkolnikov, V.M., E.M. Andreev and T.M. Maleva (2000), *Neravenstvo pered litsom smerti v Rossii (Inequality Facing Death in Russia)*, Moscow: Carnegie Moscow Center.

Siebert, Horst (1992), *Das Wagnis der Einheit (The Daring of Unity)*, Stuttgart: Deutsche Verlags-Anstalt.

Tarr, David G. (1994), 'The Terms-of-Trade Effects of Moving to World Prices on Countries of the Former Soviet Union', *Journal of Comparative Economics*, 18(1), pp. 1-24.

United Nations: Economic Commission for Europe (1990), *Economic Survey of Europe in 1989-1990*, New York: United Nations.

United Nations: Economic Commission for Europe (1991), *Economic Survey of Europe in 1990-1991*, New York: United Nations.

United Nations: Economic Commission for Europe (1992), *Economic Survey of Europe in 1991-1992*, New York: United Nations.

United Nations: Economic Commission for Europe (1993), *Economic Survey of Europe in 1992-1993*, New York: United Nations.

United Nations: Economic Commission for Europe (1997), *Economic Survey of Europe in 1996-1997*, New York: United Nations.

United Nations: Economic Commission for Europe (1999), *Economic Survey of Europe*, no. 1, New York: United Nations.

United Nations: Economic Commission for Europe (2000), *Economic Survey of Europe*, no. 1, New York: United Nations.

Winiecki, Jan (1988), *The Distorted World of Soviet-Type Economies*, London: Routledge.

Winiecki, Jan (1991), 'The Inevitability of a Fall in Output in the Early Stages of Transition to the Market: Theoretical Underpinnings', *Soviet Studies*, 43(4), pp. 669-676.

World Bank (2000), *World Development Indicators*, CD-ROM.

Марек Домбровский

CASE – Центр социальных и экономических исследований, Варшава

Глобализация и ее влияние на макроэкономическую стабильность

1. Причины глобализации

Мировая экономика становится все более и более интегрированной. В отличие от 1970-х и 1980-х гг., нынешний этап глобализации связан не только с усиливающимся ростом торговых потоков, но и с небывалым расширением потоков капитала. Несмотря на все более жесткие ограничения миграции и ужесточение политики на рынках труда в большинстве развитых стран, географическая мобильность людей усиливается. Ввиду этих новых явлений возникает необходимость нового подхода к обсуждению и анализу как международных экономических отношений, так и внутренней экономической политики разных стран. Например, двадцать лет назад, обсуждая проблемы конкуренции извне, большинство людей сводило ее к торговле различными товарами. Следовательно, вопрос конкуренции был связан в основном с ценами, себестоимостью и качеством производимых товаров. Сегодня такой подход выглядит ущемленным и устаревшим. Помимо вышеуказанного, нам необходимо также принимать в расчет качество финансового сектора и его продукции, систему налогообложения, права на собственность, качество законодательства, а также его исполнение, стабильность и качество политических институ-

тов, предсказуемость экономической политики в каждой отдельно взятой стране и т.д. Глобализация влияет не только на рынок товаров, но и на рынок услуг, рынки капитала и финансовые рынки и, в меньшей степени, на рынок труда.

Недавно начавшееся ускорение процессов мировой интеграции было обусловлено действием нескольких факторов. Некоторые из них вызваны новой тенденцией либерализации, которая преобладала в экономической политике как развитых, так и развивающихся стран в течение последних двадцати лет. Переход от командной экономики к рыночной системе в Центральной и Восточной Европе и бывшем СССР способствовал еще большему усилению этой тенденции. Среди этих ориентированных на рынок мер можно выделить:

- все большую либерализацию движения капиталов во всем мире;
- либерализацию во многих странах банковского сектора и прочих сегментов финансового рынка;
- транснациональную экспансию крупных банков и банковских групп, базирующихся в развитых странах;
- приватизацию банков и других финансовых институтов в развивающихся экономиках и экономиках переходного периода.

Помимо политических и регуляторных факторов, громадную роль играет также технический прогресс в области транспорта, телекоммуникаций и информационных технологий. Благодаря техническому прогрессу и повышению образовательного уровня происходит, попросту говоря, сближение всех составных частей современного мира, - сокращаются расстояния, возникают новые возможности транспортировки и связи, и значительно уменьшаются транзакционные издержки, связанные с торговыми и финансовыми операциями.

В некоторых своих чертах мировая экономика возвращается к началу XX века, когда торговля была в основном свободной, счета движения капиталов - открытыми, а большинство валют - конвертируемыми и связанными прямо или косвенно с золотым стандартом. Однако мы пока еще не достигли характерного для того времени уровня международной либерализации, хотя осуществление торговли и в особенности финансовых операций благодаря новым технологиям стало значительно проще и дешевле.

Ввиду того, что растущая интеграция финансовых рынков на протяжении последних двух десятилетий являла собой наиболее динамичный и неоднозначный фактор процесса глобализации, далее я собираюсь обсуждать в основном именно ее положительные и отрицательные стороны, а также влияние ее на экономическую теорию, макроэкономическую политику и режимы валютных курсов.

2. Положительные и отрицательные стороны финансовой интеграции

Растущая финансовая интеграция имеет и сторонников, и противников. В особенности это связано с вопросом свободы движения краткосрочного капитала и темпов либерализации счетов движения капиталов.

С одной стороны, быстрая либерализация движения капиталов способна повысить макроэкономическую уязвимость новых рыночных экономик, подвергая их воздействию неожиданных внешних шоков, меняющихся рыночных настроений и очень часто - заразного воздействию кризисов, возникающих в других странах. В результате этого возрос риск появления глобальных финансовых потрясений, вызываемых многочисленными дефектами международных рынков капитала [Rodrik, 1998]. Паническая цепная реакция, подобная той, что наблю-

далась после азиатского и российского кризисов, способна нанести серьезный вред как многим отдельным странам, так и мировой экономике в целом, что может вызвать мировой финансовый кризис и экономический спад, - говорят противники быстрой либерализации счетов движения капиталов. Кроме того, они пытаются утверждать, что экономические выгоды полностью свободного движения капиталов, особенно для развивающихся стран, отнюдь не очевидны [см. Rodrik, 1998; Stiglitz, 1999].

С точки зрения интересов отдельных стран, широкие потоки капитала могут быть особенно опасны для стран со слабыми финансовым и корпоративным секторами, где нет соответствующего законодательства, детально регулирующего деятельность этих секторов. Микро- и макроэкономический потенциал мелких и недостаточно развитых экономик также может оказаться не в состоянии поглотить широкие потоки капитала. Все эти аргументы могут служить призывом к медленной и осторожной либерализации движения капиталов.

С другой стороны, можно найти достойные аргументы в пользу свободного движения капитала. Во-первых, оно способствует более совершенному распределению ресурсов и углублению финансового рынка. Оба эти феномена, при прочих равных условиях, должны стимулировать экономический рост [Klein and Olivei, 1999]. Во-вторых, оно помогает развитию международной торговли и инвестиционной деятельности и тем самым также способствует улучшению перспектив роста [Fischer, 1998]. В-третьих, оно помогает портфельной диверсификации и обеспечивает лучшую сбалансированность активов и пассивов в финансовых институтах стран как экспортирующих, так и импортирующих капитал.

Наконец, нелимитированные потоки капитала ограничивают экономический суверенитет страны. Пусть это звучит

вызывающе, - но такое ограничение может быть полезно для многих развивающихся экономик и экономик переходного периода, которые нередко страдают от политической нестабильности или от того, что последовательная макроэкономическая политика и рыночные реформы не пользуются симпатиями явного большинства избирателей. Оказавшись в фокусе ежедневного внимания мирового финансового рынка, правительства не будут уже иметь сегодняшних неограниченных возможностей для продолжения “плохой” политики и популистского экспериментирования. Возрастание уязвимости, рост внешней опасности, - как правило, лучшие аргументы для форсирования трудно идущих реформ, сокращения государственных расходов, совершенствования корпоративного управления и стандартов бухгалтерского учета, контроля за деятельностью банков и т.д. Здесь можно вспомнить слова Дорнбуша [Dornbusch 1998] о том, что “рынок капитала выполняет важные функции надзора над экономической политикой”. Страны, на деле следующие удачному политическому курсу (в широком смысле слова), могут избежать опасности “заразиться от других” или, по меньшей мере, значительно снизить ее. Я еще вернусь к данному вопросу после обсуждения режимов валютных курсов.

Приведенные выше заключения подводят нас к еще одной гипотезе, которая, наверно, выглядит не менее вызывающе. Хотя экономические, политические и социальные издержки финансового кризиса, как правило, высоки, сам по себе кризис может играть полезную роль. Эффект его в плане государственной политики подобен эффекту банкротства на микроуровне. Он наказывает за нереалистичную и непоследовательную экономическую политику или безответственное политическое поведение, с одной стороны, и за слишком рискованную для финансовых инвесторов практику кредитования,

- с другой. Опыт прошедшего десятилетия свидетельствует еще и о другом. Дело не только в открытом популизме или явной непоследовательности, наблюдаемой инвесторами как уже свершившийся факт, способный вызвать внезапный отток капитала и крах валюты. Спекулянты могут также играть на ожидаемых несоответствиях в макроэкономической политике или на наличии слишком многочисленных взаимоисключающих политических целей (как это было в случае кризиса фунта стерлинга в 1992 г.) Таким образом, опасность возникновения финансового кризиса может способствовать (что очень важно) повышению дисциплины среди лиц, ответственных за политические решения, и уменьшить страхи и предубеждения со стороны частных кредиторов.

3. Технические трудности контроля над капиталом

Даже если мы придем к выводу, что по той или иной причине свободное движение капитала следует ограничить, все равно остается открытым вопрос - есть ли для этого эффективные средства?

Ввиду все возрастающей сложности финансовых продуктов и техники сделок, все труднее становится и осуществлять эффективный контроль над капиталом, особенно в случаях, когда страна уже преодолела определенный "порог" либерализации. Попытки контролировать капитал в современном мире, как правило, ведут к различным деформациям рынка (а именно это и создает во многом те несовершенства финансового рынка, о которых шла речь выше), и к изобретению новых финансовых инструментов, позволяющим участникам рынка обходить установленные ограничения. Например, большинство из производных депозитов появилось именно для того, чтобы обойти существующие ныне меры контроля за капиталом. Неэффективный контроль может приводить к нежелательным по-

следствиям: “дыры” в законодательстве обычно подрывают репутацию правительства и законодательной системы, при том, что возможность широкого толкования законов создает благоприятную почву для коррупции.

Обширный эмпирический опыт показывает, что контроль над оттоком капитала вряд ли может быть эффективным. Я согласен с Себастианом Эдвардсом [Sebastian Edwards, 1999] в том, что *“его легко обойти, он поощряет коррупцию, и в большинстве засвидетельствованных историей случаев не помогал процессу регулирования. Серьезным недостатком контроля над оттоком капитала является то, что он, как правило, используется отнюдь не как временная мера перед лицом кризисной ситуации. Вместо этого он становится постоянным компонентом структуры стимулов в данной стране.”* Истинность такой оценки вполне подтвердилась опытом финансовых кризисов в Болгарии (1996-1997 гг.), России, на Украине и других странах СНГ (1998-1999 гг.). Ничто не может предотвратить отток капитала, когда участники рынка видят перед собой возможности для выгодных арбитражных операций или хотят защитить свое богатство. В подобной ситуации используется широкий набор методик бегства капитала, включая наиболее стандартный прием - операции по текущему счету (например, занижение сумм экспортных счетов и завышение сумм счетов импортных). Более того, повторное введение мер контроля над оттоком капитала в момент кризиса не только неэффективно в плане достижения поставленных целей, но и вредит репутации страны.

Столь же неэффективны (по тем же техническим причинам) и количественные (административные) ограничения на отток капитала, что отчасти подтверждается недавним опытом Польши или Венгрии [см. Rybinski and Linne, 1999]. Вместо административных ограничений многие экономисты рекомен-

дуют ввести вполне рыночную систему притока капитала в форме т.н. налога Тобина [1978], который на самом деле никогда не был введен на практике, или чилийскую систему обязательных депозитов [см. Stiglitz, 1998; Eichengreen, 1999]. Предполагалось, что подобные инструменты должны предотвращать совершение операций с краткосрочным капиталом, не имея при этом некоторых явных недостатков, присущих административным мерам. Однако эффективность чилийской системы 1991-1998 гг., несмотря на последующие попытки ее ужесточения, выглядела сомнительно [см. Edwards, 1999; Gallego, Hernandez, and Schmidt-Hebbel, 1999]. Хотя подобная система повышала надежность иностранного кредитования и снижала нестабильность фондовых бирж, она все же не смогла уберечь чилийскую экономику от последствий азиатского шока 1997-1998 гг. и повысить независимость денежно-кредитной политики. Она также была сопряжена с определенными экономическими издержками, главным образом в форме более высоких реальных процентных ставок по кредитам, предоставляемым мелким и средним предприятиям.

Подводя итог всему сказанному, можно утверждать, что контроль за капиталом отнюдь не выглядит оптимальной мерой как в плане эффективного распределения ресурсов, так и политической экономии процесса реформ. В стране, которая уже познала относительную свободу движения капиталов, возврат к контролю за капиталом подрывает доверие к правительству, не способствует дальнейшему проведению необходимых реформ и, как правило, неэффективен. Контроль над капиталом не может заменить хорошую политику и хорошие институты. Однако в тех экономиках, где процесс финансовой либерализации лишь начинается (например, в Китае), крайне важно правильно определить очередность принимаемых мер. Во-первых, либерализация счетов движения капиталов должна

осуществляться после либерализации торговли, поскольку ограничения на торговлю снижают шансы на эффективное распределение капитала [см. Cooper, 1998]. Во-вторых, открытие счетов движения капиталов должно быть хорошо скоррелировано с формированием крепкой банковской системы и финансового надзора, системы корпоративного управления и т.д.

4. Ограниченный экономический и валютный суверенитет

Глобализация в том смысле, как она определена выше, означает рост конкуренции на международном рынке товаров и услуг, рынке капитала и (в меньшей степени) рынке труда. Более того, экономические агенты могут выступать в качестве посредников между валютами, налоговыми и регулирующими системами, различными уровнями защиты прав собственности и правовой инфраструктуры, уровнями макроэкономических и политических рисков, направляя деловую активность, инвестиции и активы на межгосударственном и межвалютном уровне. Именно по этой причине национальная суверенность в современном мире ограничена, даже если страна формально не принадлежит ни к какому интеграционному блоку (типа Европейского Союза). Ограничение суверенности проявляется во всех сферах жизни страны - не только в экономической политике, но и в политике вообще, способствуя появлению необходимых критериев экономической и политической ответственности. Кроме того, это - дисциплинирующий механизм, защищающий экономику от чрезмерных appetites профсоюзов в сфере оплаты труда и социальной защиты, и поэтому большинству деятелей профсоюзного движения глобализация не нравится.

Эффективная возможность выполнения роли посредника между валютами (как между странами, так и между валютами, имеющими параллельное хождение в одной стране) подрывает монопольную власть руководящих денежно-кредитных учреждений в сфере осуществления ими эмиссии национальной валюты и получения инфляционного налога. Это относится и к тем странам, что сохраняют у себя контроль над капиталами. Собственно говоря, феномен замещения валюты другой валютой более не ограничивается случаями экстремальных ситуаций, такими, как гиперинфляция или война. Такое может случиться в любое время и в любой стране, если экономические агенты найдут, что перевод принадлежащих им активов из одной национальной валюты в другую обеспечивает более высокие прибыли или снижает риски.

Подобное посредничество оказывает громадное влияние на условия, в которых проводится макроэкономическая и в особенности - валютная политика. Например, большинство концепций тонкого регулирования спроса с помощью инструментов валютной и фискальной политики основываются (явно или скрыто) на предположении, что экономические агенты должны пользоваться исключительно национальной валютой, и что замена валюты - выбор явно неудачный. Поэтому такие концепции мягче относятся к “денежной иллюзии” и необходимости выплачивать инфляционный налог. Однако в высокоинтегрированной мировой экономике, где происходит свободное движение капитала и имеются возможности для эффективного посредничества между валютами, рычагов для регулирования спроса осталось куда меньше, чем 20-30 лет назад, особенно в странах, где микроэкономическая основа слаба, а макроэкономическая политика не пользуется достаточным доверием.

5. Выбор надежного монетарного/ валютного режима

Что касается монетарного и валютного режима, то уместно будет вспомнить принцип “невозможной троицы” [см. Frankel, 1999] гласящий, что любой стране следует отказаться от одной из трех следующих целей: устойчивости валютного курса, валютной независимости и интегрированности финансового рынка (см. **рис. 1**). Стремиться выполнить одновременно все три задачи бессмысленно. Если увеличение мобильности капитала - тенденция необратимая, то она заставит все новые и новые страны делать выбор между валютной независимостью и устойчивостью валютного курса. На практике это означает выбор между свободно плавающим валютным курсом (и сохранением валютной независимости) и отказом от валютной независимости, связанным с жесточайшей фиксацией валютного курса посредством введения режима “каренси борд”, вступления в валютный союз или перехода на иностранную валюту в одностороннем порядке.

Все это являет собой тенденцию к исчезновению промежуточных режимов, таких, как система фиксации валютного курса, позволяющая периодически корректировать его уровень, “ползучей привязки”, корректируемых пределов допустимых колебаний валюты («Валютный коридор»), эластичных пределов допустимых колебаний валюты, регулируемого курса и т.д. (а также отказа от стимулирования экспорта с помощью регулирования валютного курса). В научной литературе эта точка зрения становится все более популярной [см., например, Mundell, 1999; Krugman, 1999; Eichengreen, 1999]. Хотя некоторые экономисты [например, Frankel, 1999] пытаются отстоять в теории возможность компромиссного решения между сохранением валютной независимости и устойчивости валютного курса, на практике такой выбор по целому ряду причин будет сопряжен с возрастающими трудностями. Во-первых, - и

это самая главная причина, - компромиссные решения, скорее всего, не смогут гарантировать преимуществ, присущих каждому из этих двух экстремальных вариантов по отдельности, например, служить инструментом регулирования валютного курса и обеспечивать достаточно осторожное регулирование ликвидности внутри страны. Напротив, такие решения могут повлечь за собой и усиление колебаний валютного курса (действительных или ожидаемых, когда поддержка курса не вызывает большого доверия), и рост денежной массы за счет притока ее извне, что будет определяться принятыми правилами, регулирующими валютный курс. Во-вторых, компромиссный режим должен быть хорошо уравновешен, что технически осуществить очень трудно. Более того, придется принимать во внимание возможное искушение выйти за границы компромисса по текущим соображениям экономического или политического порядка. В-третьих, прозрачность, а отсюда и надежность промежуточного режима в глазах общества окажется меньшей, чем у экстремальных режимов.

Эта последняя слабость промежуточных режимов, т.е. недостаточная прозрачность и надежность, проявилась в серии финансовых кризисов, разразившихся в 1990-е гг. [см., например, Obstfeld and Rogoff, 1995; McCallum, 1999; Eichengreen and Hausmann, 1999; ПЕ, 1999].

Пример кризиса механизма валютных курсов в 1992 г. в этом смысле наиболее показателен. Макроэкономические основы экономики Соединенного Королевства были относительно прочными, но рыночные игроки подозревали, что в случае спекулятивной атаки на фунт стерлингов правительство предпочтет скорее пожертвовать валютным курсом, чем резко увеличить ставки процентов и пожертвовать ростом/высоким уровнем занятости. Эта гипотеза превратилась в самореализуемый прогноз, когда рынок начал испытывать на прочность

курс фунта стерлингов. Опыт кризиса механизма валютных курсов в 1992 г. дал толчок к созданию так называемой “модели валютных кризисов второго поколения ” (МВК II) (со сложным равновесием), где промежуточный режим валютного курса наподобие системы фиксации валютного курса, позволяющей периодическое корректирование его уровня, может стать главной мишенью атаки со стороны спекулянтов.

Хотя в других теоретических моделях (т.н. моделях первого и третьего поколений) промежуточные режимы и не рассматриваются в качестве основной причины валютных кризисов (кризисы возникают из-за дисбаланса в бюджетной сфере или слишком мягких бюджетных ограничений на микроуровне), когда возникает кризисная спираль, они все же способствуют ее развитию. Промежуточные режимы не располагают достаточным кредитом доверия, чтобы остановить спекуляцию, и они недостаточно гибки, чтобы мягко демпфировать давление со стороны рынка.

Вопрос о выборе одного из двух экстремальных режимов должен обсуждаться с учетом феномена конкуренции валют (т.е. может ли данная валюта выдержать конкуренцию с другими валютами, и какой ценой?), а также характеристики торговой системы данной конкретной экономики. Представляется, что свободно плавающий курс - не лучший выбор для небольшой по масштабам экономики, основанной на свободном предпринимательстве (из-за изменчивости валютного курса, увеличивающей транзакционные издержки), для стран же с высокими темпами инфляции или хронической инфляцией, держащейся на умеренном уровне, где еще свежа память об инфляции, низок коэффициент монетизации, не накоплен кредит доверия - по причинам институциональным или политическим, - подобный выбор будет сопряжен с серьезнейшими трудностями и затратами. Это означает, что введение свободно

плавающего курса и независимой денежно-кредитной политики целесообразны только для крупномасштабных экономик, ограниченно зависимых от внешней торговли (США, Япония, еврозона), а также для ряда других стран, которые смогли обеспечить хорошую международную репутацию для своей валюты и руководящих денежно-кредитных учреждений (например, Канада, Австралия, Новая Зеландия, Швейцария, Соединенное Королевство - если оно решит остаться вне экономического и валютного союза ЕС). Все прочие страны рано или поздно будут вынуждены присоединиться к какой-нибудь из главных валют или войти в тот или иной валютный блок.

Справедливость данной гипотезы подтверждается результатами эмпирических исследований, показавших невысокую надежность плавающего курса и промежуточных режимов, а также их значительную затратность в странах Латинской Америки, и, напротив, высокую надежность и хорошие результаты свободно плавающего курса в Австралии [Eichengreen and Hausmann, 1999]. С другой стороны, Панама, использующая доллар США в качестве национальной валюты, показала в 1990-е гг. самый низкий уровень инфляции, самые низкие спреды по долгосрочным облигациям, высочайший коэффициент монетизации экономики и одни из самых высоких темпов роста ВВП в Латинской Америке.

6. Могут ли экономики переходного типа сохранить валютную независимость?

Посткоммунистические страны поставлены перед необходимостью сделать такой же стратегический выбор между валютной независимостью (и свободно плавающим курсом) и присоединением к одной из главных валют. Промежуточные режимы, доминирующие до сих пор в регионе, становятся все более хрупкими, примером чему могут служить кризисные ситуации в Болгарии (1993-1994 гг. и 1996-1997 гг.), России

(1994 г. и 1998 г.), Кыргызстане (1996 г. и 1998 г.), Чешской Республике (1997 г.), на Украине (1998 г.) и большинстве других стран СНГ (1998-1999 г.). Хотя источник всех этих кризисов (за исключением Чешской Республики) - в основном глубокий денежно-кредитный дисбаланс, финансируемый в значительной степени денежной эмиссией [см. Markiewicz, 1998], введение промежуточных режимов валютного курса не смогло сдержать спираль кризиса.

На **рис. 2** показано, что большинство экономик переходного типа характеризуются относительно низким коэффициентом монетизации, что косвенно подтверждает невысокую надежность валютной политики, осуществляемой в этих странах. В действительности же реальное положение дел там еще хуже, что видно на рис. 2, поскольку данные об уровне монетизации связаны здесь с общим объемом денежной массы, включая ее компонент в иностранной валюте (в некоторых странах весьма значительный).

Низкий уровень монетизации экономики характеризует в первую очередь страны б.СССР, где ситуация еще более усложнилась после серии кризисов 1998-1999 гг., связанных с девальвацией. Кроме того, общее качество как политики преобразований, так и правительственных институтов в этих странах, а также состояние их политической стабильности находятся на самом низком уровне во всем регионе. Когда все вокруг столь непрочное, выбор свободно плавающего курса представляется неразумным. Таким образом, отказ от валютной независимости - это, по-видимому, неизбежное решение, которое рано или поздно придется принять, если страны эти и в самом деле намерены построить действительно стабильные макроэкономические структуры. Более того, режим “каренси борд” многими субъектами экономической деятельности может быть сочтен недостаточно надежным (из-за возможности

его отмены или открытости для манипулирования), и тогда единственным приемлемым решением станет односторонняя долларизация или переход на евро.

То же относится и к Балканскому региону, где такой процесс уже начался. Болгария и Босния недавно ввели у себя режим “каренси борд” (с валютами, привязанными к немецкой марке), тогда как Косово и Черногория в качестве своей национальной валюты напрямую избрали немецкую марку.

В Эстонии и Литве введен режим “каренси борд”, а в Латвии существует валютное регулирование, близкое к “каренси борд”, хотя формально и не введенному. Различия в уровнях монетизации отражают разницу в уровнях политической “подстраховки” и институциональной силы, которой располагает введенный в той или иной стране валютный режим (в Эстонии этот режим сильнее, чем в двух других странах Балтии).

Лишь немногие центральноевропейские страны выглядят потенциально достаточно сильными, чтобы в будущем проводить независимую валютную политику. В первую очередь это относится к Чешской Республике и Словакии, где наиболее высок коэффициент монетизации экономики, уровень долларизации самый низкий, а опыт высоких темпов инфляции или гиперинфляции совершенно отсутствует. Венгрия, Польша и Словения, имеющие сравнительно хорошую международную репутацию, - тоже потенциальные члены этой группы. Однако вопрос о том, насколько высокой окажется цена в плане макроэкономики, которую придется заплатить за соперничество с другими валютами в длительной перспективе, по-прежнему остается открытым. Высокие процентные ставки, введенные в Польше, могут создать для нее трудности в завоевании должной репутации.

Перспективы скорого вступления в ЕС создают еще одну дилемму для этой группы стран. Хотя все они располагают по-

тенциально достаточными возможностями для продолжения независимой валютной политики, членство в ЕС будет в конечном счете связано с вступлением в зону евро. Это заставляет задаться вопросом: когда им все-таки следует отказаться от валютной независимости? Некоторые авторы [см. Bratkowski, and Rostowski, 1999a and 1999b, Mundell, 1999] предлагают приблизить этот момент (не дожидаясь даже формального членства в ЕС), либо в одностороннем порядке перейдя на евро, либо учредив в своих странах режим “каренси борд”.

Вопрос о том, когда странам-кандидатам следует отказаться от валютной независимости, предстоит решать с учетом ряда соображений [см. Dabrowski, 1999; Rostowski, 1999].: Необходимо считаться с существованием значительного дефицита на текущих счетах в период перед вступлением в ЕС; возможна попытка избежать болезненного и опасного периода ожидания со стороны кандидатов “второй волны”; с одной стороны, показатели темпов роста инфляции и ставки процентов могут сблизиться быстрее, чем ожидалось, а с другой стороны, есть опасность, что от валютного “бампера” откажутся слишком рано.

Литература:

Bratkowski, Andrzej S., and Jacek Rostowski (1999a): *Zlikwidowac zlotego (Abolish zloty)*, Rzeczpospolita, March 6, Warsaw.

Bratkowski, Andrzej S., and Jacek Rostowski (1999b): *Wierzymy w euro (We believe in euro)*, Rzeczpospolita, April 26, Warsaw.

Cooper, Richard N. (1998): *Should Capital-Account Convertibility be a World Objective?*, in: *Should the IMF Pursue Capital-Account Convertibility*, Essays in International Finance, No. 207, Princeton University.

Dabrowski, Marek (1999): *Macroeconomic and Fiscal Challenges Facing Central European Countries during the EU Accession Process*, CASE – Center for Social and Economic Research, Warsaw, Reports, No. 26.

Dornbush, Rudiger (1998): *Capital Controls: An Idea Whose Time is Past, ?*, in: *Should the IMF Pursue Capital-Account Convertibility*, Essays in International Finance, No. 207, Princeton University.

Edwards, Sebastian (1999): *How Effective Are Capital Controls?*, NBER Working Paper, No. 7413, November.

Eichengreen, Barry (1999): *Toward a New International Financial Architecture: A Practical Post-Asia Agenda*, Institute for International Economics.

Eichengreen, Barry, and Ricardo Hausmann (1999): *Exchange Rates and Financial Fragility*, NBER Working Paper, No. 7418, November.

Fischer, Stanley (1998): *Capital-Account Convertibility and the Role of the IMF*, in: *Should the IMF Pursue Capital-Account Convertibility*, Essays in International Finance, No. 207, Princeton University.

Frankel, Jeffrey A. (1999): *No Single Currency Regime is Right for All Countries or at All Times*, NBER Working Paper, No. 7338, September.

Gallego, Francisco, Leonardo Hernández, and Klaus Schmidt-Hebbel (1999): *Capital Controls in Chile: Effective? Efficient?*, Research Department, Central Bank of Chile, paper presented on the IMF – World Bank Conference on: ***Capital Flows, Financial Crises, and Policies, April 15-16.***

IIE (1999): Safeguarding Prosperity in a Global Financial System. The Future International Financial Architecture, A Council of Foreign Relations-Sponsored Report, Institute for International Economics, Washington, D.C.

Jarocinski, Marek (1999): *Monetization of the Moldovan Economy*, CASE, mimeo.

Klein, Michael, and Giovanni Olivei (1999): *Capital Account Liberalization, Financial Depth, and Economic Growth*, NBER Working Paper, no. 7384, October.

Krugman, Paul (1999): *Depression Economics Returns*, Foreign Affairs, 78, 1

Markiewicz, Malgorzata (1999): *Fiscal Policy and Disinflation in Transition Economies*, CASE – Center for Social and Economic Research, Warsaw, Studies & Analyses, No. 127.

McCallum, Bennett T. (1999): *Theoretical Issues Pertaining to Monetary Unions*, NBER Working Paper, No. 7393, October.

Mundell, Robert (1999): *The Priorities for Completing the Transition and the Model for the Future*, paper prepared for the 5th Dubrovnik Conference on Transition Economies: *Ten Years of Transition: What Have We Learned and What Lies Ahead*, June 23-25, Dubrovnik, Croatia.

Obstfeld, Maurice, and Kenneth Rogoff (1995): *The Mirage of Fixed Exchange Rates*, NBER Working Paper, No. 5191

Rodrik, Dani (1998): *Who Needs Capital-Account Convertibility?*, in: *Should the IMF Pursue Capital-Account Convertibility*, Essay in International Finance, No 207, Princeton University.

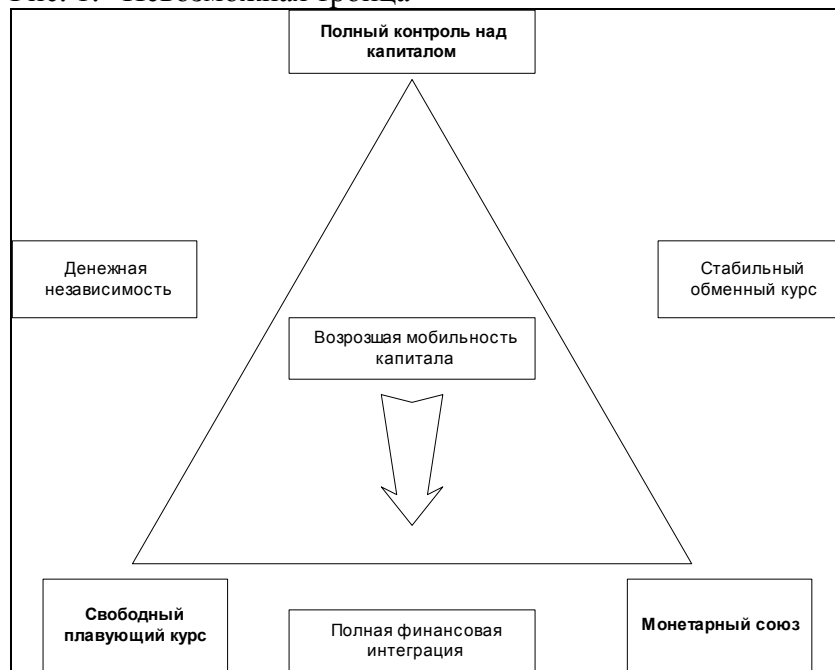
Rostowski, Jacek (1999): *The Approach to EU Membership: The Implications for Macroeconomic Policy in Applicant Countries*, CASE – Center for Social and Economic Research, Warsaw, CASE-CEU Working Papers Series, No. 26

Rybinski, Krzysztof, and Thomas Linne (1999): *The Emerging Financial System of Poland: Institutional Constraints and External Links*, CASE – Center for Social and Economic Research, Warsaw, Studies & Analyses, No. 154.

Stiglitz, Joseph (1998): *Must Financial Crises Be This Frequent and This Painful?*, McKay Lecture, Pittsburgh, Pennsylvania, September 23,

Tobin, James (1978): *A Proposal for International Monetary Reform*, Eastern Economic Journal, p. 154-159.

Рис. 1: “Невозможная троица”



Источник: Frankel [1999]

Рис. 1. Коэффициенты монетизации (M2:ВВП) в странах с экономикой переходного типа в 1997 г.

Страна	Коэффициент монетизации экономики
ГРУЗИЯ	6%
АРМЕНИЯ	9%
КАЗАХСТАН	10%
УКРАИНА	14%
КЫРГЫЗСТАН	14%
АЗЕРБАЙДЖАН	14%
БЕЛАРУСЬ	16%
РОССИЯ	18%
ЛИТВА	19%
МОЛДОВА	22%
МОНГОЛИЯ	23%
РУМЫНИЯ	25%
ЛАТВИЯ	28%
БОЛГАРИЯ	34%
ПОЛЬША	40%
ВЕНГРИЯ	41%
ЭСТОНИЯ	42%
СЛОВЕНИЯ	42%
ХОРВАТИЯ	43%
СЛОВАЦКАЯ РЕС-ПУБЛИКА	68%
ЧЕШСКАЯ РЕСПУБЛИКА	71%

Источник: IFS; Jarocinski [1999].

С. Дробышевский

ИЭПП

Эконометрическая модель Российского банковского кризиса

Как показали события второй половины 1998 года, российская банковская система оказалась сильно уязвимой к воздействию валютного кризиса. Фактически мы стали свидетелями кризисов-близнецов (*'twin crises'*)³⁵ – валютного и банковского. Уже в сентябре – октябре 1998 года ряд банков, входивших в 1997–1998 годах в число двадцати крупнейших российских банков, столкнулись с серьезными проблемами ликвидности и/или платежеспособности и прекратили свое существование: «Инкомбанк», «ОНЭКСИМ», «СБС-Агро», «Менатеп», «Российский кредит», Промстройбанк РФ, «Межкомбанк», «Юнибест» и др. Всего за период с сентября 1998 года до конца 2000 года число действующих кредитных организаций сократилось на 207 банков (с 1556 до 1349).

Созданное в октябре 1998 года Агентство по реструктуризации кредитных организаций (АРКО) приступило к работе с проблемными банками лишь летом 1999 года. В число наиболее крупных коммерческих банков, ставших его клиентами, вошли «Альфа-банк», «СБС-Агро», «Возрождение», «Российский кредит». Однако средств АРКО (10 млрд. рублей) для поддержки даже этих банков недостаточно.

Цели и задачи исследования. Цель настоящего исследования - на основе эконометрических методов анализа панель-

³⁵ Kaminsky, G., C. Reinhart (1999) 'The twin crises: The causes of banking and balance-of-payments problems', *American Economic Review*, 89, pp. 473 – 500.

ных данных выявить факторы, определявшие возникновение проблем у отдельных российских банков в 1997–1998 годах. Основная гипотеза заключается в том, что детерминанты банковского кризиса существовали на трех уровнях: микро (балансовые показатели отдельного банка), мезо (характеристики сводного баланса банковской системы) и макро (изменение макроэкономических переменных), характер развития кризисных процессов определялся совместным влиянием и динамикой всех уровней.

Для достижения поставленной цели решаются следующие задачи:

– выбор набора признаков, соответствующих понятию «проблемного банка»;

– анализ и выявление факторов, определяющих вероятность возникновения проблем у отдельных банков на всей выборке;

– анализ и выявление факторов, определяющих вероятность возникновения проблем у отдельных банков на подвыборках (по периодам, по группам банков).

Теоретические модели банковских кризисов. Понятие уязвимости (fragility) национальной банковской системы в смысле вероятности банковского кризиса было впервые введено Мински в 1977 году³⁶. Принято разделять два вида банковских кризисов: «набег на банки» (bank runs), который охватывает несколько отдельных банков, в том числе, часто, крупнейших национальных банковских учреждений; и «банковскую панику» (bank panics), когда кризисные явления охватывают не только всю банковскую систему, но и националь-

³⁶ Minsky, H. (1977) 'Theory of Systemic Fragility' in Altman, E., A. Sametz, *Financial Crises: Institutions and Markets in Fragile Environment*. NY: Wiley, pp. 138–152.

ную систему расчетов и платежей³⁷. Основополагающей моделью банковского кризиса, развивающегося вследствие возникновения проблем с ликвидностью у отдельного коммерческого банка, является модель Даймонда–Дибвига 1983 года³⁸. В модели рассматривается поведение коммерческого банка и его вкладчиков в условиях неопределенности. Предполагается, что банк привлекает только депозиты до востребования, и вкладчики в любой момент времени могут потребовать свои деньги. Таким образом существует риск возникновения ситуации, когда все вкладчики захотят изъять деньги одновременно³⁹.

Дальнейшие разработки моделей «банковской паники» и «набега на банки» строятся на различных модификациях модели Даймонда – Дибвига⁴⁰.

³⁷ Необходимо отметить, что банковская паника часто является следствием набега на банки, если действия государства по преодолению банковского кризиса и поддержке проблемных банков оказывается недостаточно эффективными.

³⁸ Diamond, D., P. Dybvig (1983) 'Bank runs, deposit insurance, and liquidity', *Journal of Political Economy*, 91, pp. 401 – 419.

³⁹ Фактически, для возникновения проблем с ликвидностью не обязательно, чтобы все вкладчики обратились в банк одновременно. Поскольку активы банка имеют различную временную структуру и ликвидность, достаточно, чтобы сумма требований превысила объем ликвидных активов банка.

⁴⁰ Например, Chari, V., R. Jagannathan (1988) 'Banking panics, information, and rational expectations equilibrium', *Journal of Finance*, 43, pp. 749 – 761; Temzelides, T. (1997) 'Evolution, co-ordination, and banking panics', *Journal of Monetary Economics*, 40, pp. 163 – 183; Chen, Y. (1999) 'Banking panics: The role of the first-come, first-served rule and information externalities', *Journal of Political Economy*, 107, pp. 946 – 968; Mishkin, F. (1996) 'Understanding financial crises: A developing country perspective', *NBER Working paper*, 5600; Edwards, S., C. Vegh (1997) 'Banks and macroeconomic disturbances under predetermined exchange rate', *Journal of Monetary Economics*, 40, pp. 239 – 278.

Эмпирические исследования банковских кризисов.

Число исследований, содержащих качественный и количественный эмпирический анализ кризисов национальных банковских систем и банкротств отдельных банков, достаточно велико. Примечательно, что большинство из них подготовлено в международных финансовых организациях (МВФ, Всемирный банк), занимающихся разработкой рекомендаций и практических мер, направленных на преодоление кризисных явлений в банковской сфере.

Обзор опубликованных работ позволяет выделить следующие основные причины банковских кризисов⁴¹:

1. Макроэкономические проблемы;
2. Микроэкономические проблемы: ошибки менеджмента;
3. Низкий уровень пруденциального контроля и ошибки в управлении на ранних стадиях кризиса.

Макроэкономические проблемы наиболее часто называются среди причин системных банковских кризисов, в частности, рассматриваются⁴²:

⁴¹ См., в частности, Caprio, J., D. Klingebiel (1996) 'Bank insolvency: Bad luck, bad policy, or bad banking?', *Annual World Bank Conference on Development Economics 1996*, pp. 79 – 104; Goldstein, M., P. Turner (1996) 'Banking crises in emerging economies: Origins and policy options', *BIS Economic Papers*, 46; Hausmann, R., L. Rojas-Suarez (1996) *Banking Crises in Latin America*. Washington, D.C.: IADB.

⁴² Подробнее см. Lindgren, C.-J., G. Garcia, M. Saal (1996) *Bank Soundness and Macroeconomic Policy*. Washington, D.C.: IMF; Enoch, C., J. Green (1997) *Banking System and Monetary Policy. Issues and Experience in the Global Economy*. Washington, D.C.: IMF. Проблемы выбора оптимальной макроэкономической политики в условиях реструктуризации банковской системы после кризиса рассматриваются в Alexander, W., J. Davis, L. Ebrill, C.-J. Lindgren (1997) *Systemic Bank Restructuring and Macroeconomic Policy*. Washington, D.C.: IMF.

1. Шоки фискальной политики и наращивание государственного долга;
2. Шоки денежно-кредитной политики;
3. Несостоятельность выбранного режима валютного курса;
4. Кредитные бумы;
5. Рационирование кредита.

Микроэкономические проблемы приводят чаще к возникновению проблем у отдельных банков, однако во многих развивающихся странах плохой банковский менеджмент стал одной из основных причин системного банковского кризиса. К числу микроэкономических проблем банковского сектора следует отнести⁴³:

1. Избыточная диверсификация и экспансия банка;
2. Слишком быстрый рост обязательств;
3. Низкое качество кредитов (избыточная концентрация, кредиты родственным компаниям, несоответствие временной структуры кредитов и обязательств, процентный и валютный риск, низкий уровень возврата кредитов);
4. Плохой внутренний контроль;
5. Плохое планирование.

Важную роль в развитии банковского кризиса играют существующие в стране пруденциальные нормы и оперативность действий уполномоченных государственных органов, их способность правильно и своевременно определить проблемные

⁴³ Подробнее см, например, Akerlof, G., P. Romer (1993) 'Looting: The economic underworld of bankruptcy for profit', *Brookings Papers on Economic Activity*, 2, pp. 1 – 73; Hausmann, R., L. Rojas-Suarez (1996) *Banking Crises in Latin America*. Washington, D.C.: IADB.

банки. Среди основных проблем в этой области следует назвать⁴⁴:

1. Пруденциальные нормы, применяемые в процессе контроля за деятельностью банка;
2. Требования при создании нового коммерческого банка;
3. Единые требования достаточности капитала;
4. Адекватная классификация активов и их оценка;
5. Эффективная система банкротства банков;
6. Механизмы страхования депозитов;
7. Создание агентства по реструктуризации банков;
8. Требования по раскрытию информации;
9. Создание системы независимого аудита.

Большое число работ посвящено изучению причин и особенностей развития банковских кризисов в отдельных странах и/или группах стран. В частности, анализируются кризисы банковских систем в странах Латинской Америки⁴⁵, развитых странах и странах с переходной экономикой⁴⁶, в Аргентине, Чили, Филиппинах, Таиланде и Уругвае⁴⁷, Финляндии, Норвегии и Швеции⁴⁸, Японии⁴⁹. Хеффернан рассмотрел ряд приме-

⁴⁴ Подробнее см. Hausmann, R., L. Rojas-Suarez (1996) *Banking Crises in Latin America*. Washington, D.C.: IADB; Heffernan, S. (1996) *Modern Banking in Theory and Practice*. John Wiley & Sons.

⁴⁵ Hausmann, R., L. Rojas-Suarez (1996) *Banking Crises in Latin America*. Washington, D.C.: IADB.

⁴⁶ Caprio, J., W. Hunter, G. Kaufmann, D. Leipziger (1998) *Preventing Bank Crises. Lessons from Recent Global Bank Failures*. Washington, D.C.: The World Bank.

⁴⁷ Sundararajan, V., T. Balino (1991) *Banking Crises: Cases and Issues*. Washington, D.C.: IMF.

⁴⁸ Drees, B., C. Pazarbasioglu (1998) 'The Nordic banking crises. Pitfalls in financial liberalization?', *IMF Occasional paper*, 161.

⁴⁹ Hutchison, M., K. McDill (1999) 'Are all banking crises alike? The Japanese experience in international comparison', *NBER Working paper*, 7253.

ров возникновения проблем и банкротств у отдельных банков в развитых и развивающихся странах⁵⁰. Подробная классификация банковских кризисов по странам, основным факторам и характеристикам приведена в работе Всемирного банка, подготовленной Каприо и Клингебиель⁵¹.

В ряде исследований анализируются особенности возникновения и развития банковских кризисов в развивающихся экономиках в контексте финансового (валютного) кризиса, а также изучается причинно-следственная связь между банковскими и валютными кризисами⁵². В частности, рассматривается ситуация в Латинской Америке в 80-х – 90-х годах и в странах Юго-Восточной Азии в конце 90-х годов. Основное внимание в этих работах уделено поведению макроэкономических индикаторов – предвестников кризиса в периоды, предшествующие банковским и валютным кризисам⁵³, а также динамике основных макроэкономических показателей вокруг точки кризиса⁵⁴.

⁵⁰ Heffernan, S. (1996) *Modern Banking in Theory and Practice*. John Wiley & Sons.

⁵¹ Caprio, J., D. Klingebiel (1996) 'Bank insolvencies. Cross-country experience', *World Bank Policy Research Working paper*, 1620.

⁵² См., например, Caprio, J. (1997) 'Safe and sound banking in developing countries: We're not in Kansas more', *prepared for the Brooking Conference 'FDICIA: Bank Reform Five Years Later and Five Years Ahead' on December 19, 1996*; Demirguc-Kunt., A., E. Detragiache (1998) 'Financial liberalization and financial fragility', *prepared for the 1998 World Bank Annual Conference on Development Economics*.

⁵³ Hardy, D., C. Pazarbasioglu (1998) 'Leading indicators of banking crises: Was Asia different?', *IMF Working paper*, 98/91.

⁵⁴ Eichengreen, B., A. Rose (1998) 'Staying afloat when the wind shifts: External factors and emerging-market banking crises', *NBER Working paper*, 6370; Kaminsky, G., C. Reinhart (1999) 'The twin crises: The causes of banking and balance-of-payments problems', *American Economic Review*, 89, pp. 473 – 500.

Количественные оценки роли различных факторов в возникновении банковских кризисов или банкротстве отдельных банков строятся на основе эконометрических моделей, в которых оценивается вероятность возникновения проблем в национальной банковской системе (у отдельных банков). Для этого используется техника оценки регрессионных уравнений с бинарной зависимой переменной (в том числе для панельных данных), методы анализа выживания (*survival analysis*). Исследования показали, что вероятность возникновения проблем у отдельных банков в развитых странах объясняется, преимущественно, микроэкономическими факторами (структурой баланса банка), тогда как влияние макроэкономических переменных в уравнениях статистически не значимо⁵⁵. В то же время, в случаях системных банковских кризисов изменение макроэкономических условий играет одну из ключевых ролей (наряду с балансовыми показателями)⁵⁶.

Российский банковский кризис. К настоящему времени опубликовано лишь несколько работ, посвященных анализу причин и характеру развития кризиса российской банковской системы.

Наиболее подробно и обстоятельно причины возникновения кризиса и хронология его развития исследуются в докладе Центра развития под руководством С. Алексащенко⁵⁷ и в ста-

⁵⁵ Heffernan, S. (1995) 'An econometric model of bank failure', *Economic and Financial Modelling*, Summer 1995, pp. 49 – 82.

⁵⁶ Demircuc-Kunt., A., E. Detragiache (1998) 'The determinants of banking crises in developing and developed countries', *IMF Staff Papers*, 45, pp. 81 - 109; Gonzalez-Hermosillo, B., C. Pazarbasioglu, R. Billings (1997) 'Determinants of banking system fragility: A case study of Mexico', *IMF Staff Papers*, 44, pp. 295 – 314.

⁵⁷ «Банковский кризис: туман рассеивается?» (Доклад Центра развития под руководством С. Алексащенко). // *Вопросы экономики*, №5, 1999, стр. 4 – 42.

тье А. Астаповича и Д. Сырмолотова⁵⁸, опубликованных в журнале «Вопросы экономики» №5 за 1999 год. В этих работах ситуация в банковском секторе России рассматривается на макроуровне, без анализа поведения отдельных системообразующих коммерческих банков. Авторы подчеркивают, что главные причины кризисы находились в слабом контроле за деятельностью банковской системы со стороны ЦБ РФ, плохом менеджменте банков, излишней политизации банковской системы, тогда как макроэкономические факторы и просчеты в экономической политике стали лишь катализатором кризисных процессов.

Микроэкономический анализ причин банковского кризиса на основе изучения динамики показателей отдельных банков представлен в публикациях в журнале «Эксперт» в 1998–1999 годах⁵⁹.

В числе вышедших в России работ, посвященных проблемам банковского кризиса, следует также назвать исследование Бюро экономического анализа, посвященное изучению основных способов реструктуризации банковских систем, мирового опыта преодоления банковских кризисов⁶⁰. Данное исследование было проведено по заказу Центрального банка РФ еще до начала кризиса, в первой половине 1998 года, но, как показало дальнейшее развитие событий, представленные выводы не были учтены на практике.

⁵⁸ Астапович А., Сырмолотов Д. «Российские банки в 1998 году: развитие системного кризиса». // *Вопросы экономики*, №5, 1999, стр. 43 – 64.

⁵⁹ Кириченко Н., Ивантер А. «Гибель богов». // *Эксперт*, №34, 1998, стр. 18–20; «Долговой мораторий». // *Эксперт*, №34, 1998, стр. 28–32; Бартенева А. «Потерянные миллиарды». // *Эксперт*, №13, 1999, стр. 15–20.

⁶⁰ Международный опыт реструктуризации банковских систем. – М.: БЭА, 1998.

Данные для исследования. Данные по балансам отдельных коммерческих банков собраны из рейтингов российских банков, подготовленных ИЦ «Рейтинг», публикуемых в газете «Интерфакс-АиФ», журналах «Коммерсантъ-Деньги», «Компания», «Профиль», «Эксперт», а также из балансов коммерческих банков, размещенных на Интернет-сайте Центрального банка РФ. Рассматриваются показатели за восемь кварталов 1997–1998 года. Всего для исследования взято 26 информационно открытых коммерческих банков, 18 из которых представляют Москву: «Автобанк» (Москва, 15-е место)⁶¹, «Альфа-банк» (Москва, 16), «БалтОНЭКСИМбанк» (Санкт-Петербург, 58), «Башкредитбанк» (Уфа, 35), «Возрождение» (Москва, 24), «Гута-банк» (Москва, 31), «Еврофинанс» (Москва, 42), «Инкомбанк» (Москва, 2), «Кузбасспромбанк» (Кемерово, 56), «МДМ-банк» (Москва, 50), «Международный промышленный банк» (Москва, 7), «Межкомбанк» (Москва, 29), «Менатеп» (Москва, 6), «Мосбизнесбанк» (Москва, 12), «Мост-банк» (Москва, 14), «МФК» (Москва, 10), «Нижегородпромстройбанк» (Нижний Новгород, 65), «ОНЭКСИМ Банк» (Москва, 4), Первое О.В.К. (Москва), «Петровский» (Санкт-Петербург, 51), Промстройбанк РФ (Москва, 19), «Промышленно-строительный банк (Санкт-Петербург, 26), «Российский кредит» (Москва, 5), «Тверьуниверсалбанк» (Тверь), Челиндбанк (Челябинск, 37), «Юнибест» (Москва, 47).

Совокупные активы рассматриваемых коммерческих банков составляли около 40,6% активов всей банковской системы РФ (на 1 августа 1998 года, без учета Сбербанка РФ). Девять банков («Инкомбанк», «Кузбасспромбанк», «Межкомбанк», «Менатеп», «Мосбизнесбанк», «ОНЭКСИМ Банк», Пром-

⁶¹ Место по объему активов-нетто на 1 июля 1998 года среди 100 крупнейших коммерческих банков РФ (рейтинг «Интерфакс-АиФ», №38, 1998)

стройбанк РФ, «Российский кредит», «Юнибест») испытали серьезные проблемы в результате кризиса осенью 1998 года, вклады населения из этих банков были переведены в Сбербанк РФ, большинство из них были лишены лицензии. Два банка (Первое О.В.К. и «Тверьуниверсалбанк») в 1997–1998 годы не входили в первую сотню крупнейших банков РФ и представляют мелкие и средние банки. Таким образом, представленная выборка, на наш взгляд, является в достаточной степени репрезентативной для анализа факторов, влиявших на вероятность возникновения проблем у российских банков.

Данные о сводных показателях банковской системы и макроэкономических переменных взяты из материалов Центрального банка РФ и Госкомстата РФ.

Определение «проблемного банка». Одной из ключевых задач при эконометрическом анализе банковских кризисов является определение набора признаков, характеризующих понятие «проблемного банка». Особенностью рассматриваемой выборки является тот факт, что наблюдавшиеся кризисные явления у выбранных банков наблюдались в один и тот же период – третий – четвертый кварталы 1998 года и продолжались в дальнейшем, за пределами изучаемого периода времени. Таким образом, применение стандартных правил определения проблемного банка (отзыв лицензии, ликвидация банковского учреждения) не позволяет нам выделить такие случаи. В частности, решительные меры со стороны Центрального банка РФ по отношению к 8 упомянутым банкам из нашей выборки были предприняты лишь в 1999 году (за исключением «Инкомбанка»).

Для преодоления данной проблемы и обеспечения достаточного числа точек с «проблемными банками» мы выбрали следующие четыре показателя в качестве индикаторов возникновения у банка проблем:

1. в третьем – четвертом квартале 1998 года – все 8 банков, испытавших серьезные проблемы с ликвидностью, у которых впоследствии была отозвана лицензия, либо они попали под управление со стороны АРКО;
2. отрицательный балансовый капитал в текущем квартале;
3. предоставление в текущем квартале коммерческому банку кредитов Банка России
4. доля просроченных платежей в текущем квартале превышает 5% от общего объема МБК, платежей клиентам или кредитов ЦБ РФ.

Выбор данных показателей, на наш взгляд, в достаточной мере отражает вероятность возникновения проблем у банка. В частности, отрицательный балансовый капитал в условиях набега на банк приводит к невозможности выполнить все обязательства даже при полной ликвидности всех активов. Предоставление кредитов ЦБ РФ является признаком проблем с текущей ликвидностью у банка. Эта же ситуация отражается наличием просроченных платежей по обязательствам или поручениям клиентов. Кроме того, высокая доля просроченной задолженности может быть связана с невозможностью привлечения банком новых средств на межбанковском рынке, поскольку другие банки рассматривают кредиты такому банку как слишком рискованные.

Всего по выбранным четырем показателям выделено 82 точки на всем периоде наблюдений (из 26 банков × 8 кварталов = 208 наблюдений), в том числе 35 – среди 17 «выживших» банков (из 136 наблюдений), 47 – у 9 проблемных банков (из 72 наблюдений).

Объясняющие факторы. В соответствии с принятой гипотезой мы рассматривали три группы факторов, определявших вероятность возникновения проблем у банков: микрофак-

торы (балансовые показатели отдельного банка), мезофакторы (характеристики сводного баланса банковской системы) и макрофакторы (изменение макроэкономических переменных)⁶². Всего рассматривалось 48 переменных (см. таблицу 1), в том числе 21 показатель баланса отдельного коммерческого банка, 11 показателей баланса банковской системы, 16 макроэкономических показателей.

ТАБЛИЦА 1.

Микрофакторы	Мезофакторы	Макрофакторы
1. Доля иностранных активов в общем объеме активов	1. Доля иностранных активов в общем объеме активов банковской системы	1. Темп прироста номинального обменного курса рубля за квартал
2. Доля остатков на корреспондентских счетах в банках-нерезидентах в общем объеме активов	2. Доля иностранных обязательств в общем объеме обязательств банковской системы	2. Темп прироста реального курса рубля за квартал
3. Доля остатков на счетах в ЦБ РФ в общем объеме активов	3. Отношение прибыли всей банковской системы за квартал к активам банковской системы на конец квартала	3. Средневзвешенная доходность ГКО-ОФЗ к погашению за квартал
4. Доля кредитов нефинансовому сектору в общем	4. Доля кредитов нефинансовому сектору в общем	4. Темп прироста индекса интенсивности промышленного производства за квар-

⁶² Аналогичный подход использовался в работах Demirguc-Kunt., A., E. Detragiache (1998) 'The determinants of banking crises in developing and developed countries', *IMF Staff Papers*, 45, pp. 81 - 109 и Gonzalez-Hermosillo, B., C. Pazarbasioglu, R. Billings (1997) 'Determinants of banking system fragility: A case study of Mexico', *IMF Staff Papers*, 44, pp. 295 - 314.

Микрофакторы	Мезофакторы	Макрофакторы
объеме активов	объеме активов банковской системы	тал
5. Доля просроченных кредитов нефинансовому сектору в общем объеме активов	5. Доля просроченных кредитов нефинансовому сектору в общем объеме активов банковской системы	5. Темп прироста реального ВВП за квартал
6. Доля вложений в федеральные государственные ценные бумаги в общем объеме активов	6. Доля средств бюджетов всех уровней и внебюджетных фондов в общем объеме обязательств банковской системы	6. Доля M_0 в M_2 на конец квартала
7. Доля вложений в ценные бумаги в общем объеме активов	7. Доля депозитов населения в общем объеме обязательств банковской системы	7. Сальдо торгового баланса РФ за квартал
8. Доля обязательств в иностранной валюте в общем объеме обязательств	8. Реальный темп прироста задолженности банковскому сектору	8. Реальный темп прироста объема государственного внутреннего долга РФ за квартал
9. Отношение иностранных обязательств к активам	9. Реальный темп прироста просроченной задолженности банковскому сектору	9. Темп прироста индекса фондового рынка (РТС-1) за квартал
10. Доля обязательств перед банками-	10. Реальный темп прироста кредитов нефинансовому	10. Темп прироста индекса потребительских цен за квартал

Микрофакторы	Мезофакторы	Макрофакторы
нерезидентами в общем объеме обязательств	сектору	
11. Доля межбанковских кредитов в общем объеме обязательств	11. Разница в темпах прироста кредитов нефинансовому сектору и депозитов населения	11. Реальный темп прироста узкой денежной базы за квартал
12. Доля средств нефинансового сектора в общем объеме обязательств		12. Темп прироста золотовалютных резервов ЦБ РФ за квартал
13. Доля средств бюджетов всех уровней и внебюджетных фондов в общем объеме обязательств		13. Средневзвешенная ставка по кредитам нефинансовому сектору
14. Доля депозитов населения в общем объеме обязательств		14. Средневзвешенная ставка по депозитам физических лиц
15. Доля банковских долговых обязательств в общем объеме обязательств		15. Разница между средневзвешенными ставками по кредитам нефинансовому сектору и по депозитам физических лиц
16. Отношение прибыли за квартал к активам на конец квартала		16. Средневзвешенная ставка по однодневным рублевым МБК
17. Отношение обязательств по поставке денеж-		

Микрофакторы	Мезофакторы	Макрофакторы
ных средств нерезидентам к активам		
18. Реальный темп прироста кредитов нефинансовому сектору		
19. Разница в темпах прироста кредитов нефинансовому сектору и депозитов физических лиц		
20. Доля активов банка в совокупном объеме активов банковской системы (без Сбербанка РФ)		
21. Разница между темпами прироста кредитов нефинансовому сектору у данного коммерческого банка и темпом прироста кредитов нефинансовому сектору по всей банковской системе		

Методология исследования. Как указывалось, для выявления количественной оценки влияния факторов на вероятность возникновения проблем у банка мы будем использовать методы оценки регрессионных моделей с бинарной эндоген-

ной переменной⁶³. В общем виде такая модель может быть записана как:

$$\begin{aligned} P(Y = 1) &= P(\mathbf{Z}) \\ \mathbf{Z} &= \beta\mathbf{X} \end{aligned} ,$$

где $P(\mathbf{Z})$ – функция плотности вероятности для события, выраженного бинарной переменной Y ($Y=1$ – возникновение проблем у банка, $Y=0$ – проблемы не возникли), \mathbf{X} – вектор объясняющих переменных. Оценки вектора коэффициентов β получаются с помощью метода максимального правдоподобия. В общем случае вид функции плотности вероятности не известен, однако, для упрощения записи функции правдоподобия наиболее часто используется логистическая функция (*logit model*):

$$P(\mathbf{Z}) = \frac{e^{\beta\mathbf{X}}}{1 + e^{\beta\mathbf{X}}} .$$

Проблема в нашем случае заключается в том, что мы работаем с панельными данными, и пренебрегать зависимостью между данными для одного и того же банка в разные моменты времени нельзя. В то же время, поскольку мы не используем лаговые переменные и вероятность события оценивается в зависимости от значений факторов, наблюдаемых в тот же период времени, мы можем пренебречь межвременной зависимостью между наблюдениями без ущерба для статистических качеств оценок⁶⁴.

⁶³ Подробнее об эконометрических методах оценки регрессионных уравнений с бинарной эндогенной переменной см. Johnston, J., J. DiNardo (1997) *Econometric Methods*. McGraw-Hill, Inc.

⁶⁴ Estrella, A., A. Rodrigues (1998) ‘Consistent covariance matrix estimation in probit models with autocorrelated errors’, *unpublished manuscript*.

Спецификация логит моделей для панельных данных была предложена Чамберлейном в 1980 году⁶⁵. Он показал, что стандартная логит модель при оценке панельных данных приводит к несостоятельным оценкам, если число наблюдений в каждой из групп мало (в нашем случае – не более 8 наблюдений (по числу кварталов) на один банк). Предположим, что выборка состоит из групп данных и может быть оценена с помощью следующей линейной регрессии:

$$P(y_i = 1) = P(\beta \mathbf{x}_i + a_i),$$

где i – номер группы (в нашем случае – банка). Параметр a_i отвечает за специфические характеристики i -ой группы и постоянен для всех наблюдений данной группы (в нашем случае – для всех кварталов для одного банка). Стандартная логит модель не учитывает такие специфические эффекты, и оценки коэффициентов β будут смещены как в случае пропущенных переменных (*omitted variable bias*).

Чемберлейн предложил для решения данной проблемы «условную» логит модель (*'conditional' logit model*), с отдельной константой для каждой группы (в нашем случае – для каждого банка⁶⁶), т.е. введение в модель так называемых «фиксированных эффектов» (*fixed effects*):

$$P(Y = 1) = \frac{e^{d_i}}{1 + e^{d_i}}.$$

$$d_i = a_i + \beta \mathbf{X}$$

⁶⁵ Chamberlain, G. (1980) 'Analysis of covariance with qualitative data', *Review of Economic Studies*, 47, pp. 225 – 238.

⁶⁶ Хеффернан рассматривал в качестве групп не отдельные банки, а группировку всех проблемных банков и всех банков, не имевших проблем, т.е. всего две группы (Heffernan, S. (1995) 'An econometric model of bank failure', *Economic and Financial Modelling*, Summer 1995, pp. 49 – 82).

Функция правдоподобия для такой спецификации логит модели строится на условном распределении данных, причем распределение a_i не является не зависимым от x ⁶⁷.

Результаты оценки уравнений. В таблице 2 приведены оценки трех моделей, в которых факторы статистически значимы на 10% уровне значимости⁶⁸. Модель №1 была оценена на всей имеющейся выборке данных: 26 банков × 8 кварталов, всего 208 наблюдений. Модель №2 оценена на выборке, включающей только банки, «пережившие» кризис осенью 1998 года: 17 банков × 8 кварталов = 136 наблюдений («Автобанк», «Альфа-банк», «БалтОНЭКСИМбанк», Башкредитбанк», «Возрождение», «Гута-банк», «Еврофинанс», «МДМ-банк», «Международный промышленный банк», «Мост-банк», «МФК», «Нижегородпромстройбанк», Первое О.В.К., «Петровский», «Промышленно-строительный банк (Санкт-Петербург)», «Тверьуниверсалбанк», Челиндбанк, «Юнибест»). Модель №3 оценена на выборке, включающей только банки, потерпевшие крах в 1998 году («Инкомбанк», «Кузбасспромбанк», «Межкомбанк», «Менатеп», «Мосбизнесбанк», «ОНЭКСИМ Банк», Промстройбанк РФ, «Российский кредит», «Юнибест»), всего 72 наблюдения (9 банков × 8 кварталов).

ТАБЛИЦА 2.

	Модель №1	Модель №2	Модель №3
Число наблю-	82	35	47

⁶⁷ Подробнее об оценке моделей с бинарной эндогенной переменной на панельных данных см. Hamerle, A., G. Ronning (1995) 'Panel analysis for qualitative variables' in *Handbook of Statistical Modeling for the Social and Behavioral Sciences*, ed. by G. Arminger, C. Clogg, M. Sobel. NY: Plenum Press, 1995, pp. 401 – 451.

⁶⁸ В регрессионных моделях с бинарной зависимой переменной уровень значимости коэффициентов принимается несколько ниже, чем в обычных регрессиях и в анализе временных рядов.

	Модель №1	Модель №2	Модель №3
дений Y =1			
Число наблюдений Y = 0	126	101	25
c	-3,300 (-5,06)	-6,387 (-4,81)	-5,712 (-2,64)
a₁	-2,655 (-1,98)	–	–
a₂	-4,024 (-2,79)	–	–
a₄	7,439 (3,25)	6,728 (3,14)	–
a₅	–	2,232 (2,20)	–
a₇	-3,282 (-2,72)	–	–
a₁₀	–	2,193 (3,13)	–
a₁₃	2,469 (2,11)	–	–
a₁₅	–	4,229 (4,17)	–
a₁₆	–	1,989 (2,92)	–
a₁₈	–	–	-3,317 (-2,62)
a₂₀	–	3,918 (4,17)	–
a₂₃	–	–	-2,450 (-2,08)
a₂₆	2,877 (2,92)	–	–
ACBN_L	-14,271 (-3,65)	–	–
FL_A	13,279 (5,15)	–	6,611 (1,81)
B_L	-14,467	-12,328	-38,852

	Модель №1	Модель №2	Модель №3
	(-2,27)	(-2,14)	(-1,81)
PD_L	8,081 (3,31)	–	–
DCIA	27,273 (1,84)	–	9,486 (2,69)
FS_A	–	9,506 (3,33)	–
S	–	83,707 (3,07)	–
R_D	0,187 (2,54)	–	209,18 (1,85)
R_{ГКО}	–	62,306 (3,38)	–
R_{МВК}	–	22,026 (2,03)	–
McFadden R²	0,357	0,532	0,328
LR- статистика	99,59 (6,7·10 ⁻¹⁶)	82,59 (4,6·10 ⁻¹³)	30,54 (3,1·10 ⁻⁵)
Тест Хосмера- Лемешоу	7,162 (0,519)	2,608 (0,957)	5,828 (0,666)
Процент успе- ха	80,29%	87,50%	79,17%

Примечания:

1. c – Свободный член, a_i – «Фиксированные эффекты» для отдельных банков, **ACBN_L** – Доля остатков на корреспондентских счетах в банках-нерезидентах в общем объеме активов, **FL_A** – Отношение иностранных обязательств к активам, **V_L** – Доля средств бюджетов всех уровней и внебюджетных фондов в общем объеме обязательств, **PD_L** – Доля депозитов населения в общем объеме обязательств, **DCIA** – Разница между темпами прироста кредитов нефинансовому сектору у данного коммерческого банка и темпом прироста кредитов нефинансовому сектору по всей банковской системе, **FS_A** – Доля вложений в федеральные государственные ценные бумаги в общем объеме активов, **S** – Доля активов банка в совокупном объеме активов банковской системы (без Сбербанка РФ), **R_D** – Средневзвешенная ставка по депозитам физических лиц, **R_{ГКО}** – Средневзвешенная

доходность ГКО-ОФЗ к погашению, $R_{\text{МВК}}$ – Средневзвешенная ставка по однодневным рублевым МБК.

2. В уравнениях оставлены только статистически значимые (на 10% уровне значимости) «фиксированные эффекты» для отдельных банков. Номера банков: 1 – «Автобанк», 2 – «Альфа-банк», 4 – «Башкредитбанк», 5 – «Возрождение», 7 – «Еврофинанс», 10 – «МДМ-банк», 13 – «Менатеп», 15 – «Мост-банк», 16 – «МФК», 18 – «ОНЭКСИМ Банк», 20 – «Петровский», 23 – «Российский кредит», 26 – «Юнибест».

3. В скобках приведены значения t-статистики для оценок коэффициентов, для LR-статистики и теста Хосмера-Лемешоу – уровень значимости.

4. LR-статистика (*Likelihood Ratio statistics*), тест Хосмера-Лемешоу (*Hosmer-Lemeshow test*)⁶⁹ – показатели качества моделей с бинарной зависимой переменной. LR-статистика является аналогом F-статистики, статистика теста Хосмера-Лемешоу имеет распределение χ^2 и показывает уровень различия между фактическими и оцененными значениями зависимой переменной по обеим группам (нули и единицы). Большие значения статистики теста (низкий уровень значимости) свидетельствуют о значительном расхождении фактических значений зависимой переменной и оценок вследствие неправильной спецификации модели.

5. Процент успеха – доля правильно предсказанных значений зависимой переменной (пороговое значение для принятия равенства зависимой переменной единице – 0,5).

Оценки модели №1 показывают, что вероятность возникновения проблем у банков по всей выборке определяется следующими факторами: долей средств на счетах в банках-нерезидентах в общем объеме активов банка, отношением иностранных обязательств к активам, долей средств бюджетов всех уровней и внебюджетных фондов в общем объеме обязательств банка, долей вкладов населения в общем объеме обязательств банка, разницей между темпами роста кредитов нефинансовому сектору у банка и во всей банковской системе, а

⁶⁹ Hosmer, D., S. Lemeshow (1989) *Applied Logistic Regression*. John Wiley & Sons.

также средней номинальной ставкой по рублевым депозитам населения⁷⁰.

Такой результат вполне согласуется с логикой развития банковского кризиса в России и поведением отдельных банков при возникновении у них проблем. Так, очевидно, что наличие средств на счетах в иностранных банках позволило банкам облегчить банкам решение проблемы исполнения иностранных обязательств (в том числе по срочным сделкам), либо послужило гарантией платежеспособности банка. Большая доля средств бюджетов всех уровней и внебюджетных фондов также снижала вероятность возникновения проблем. Однако здесь работал противоположный принцип: банки, обслуживающие бюджетные счета, пользовались поддержкой соответствующих уровней власти или государственных органов, и отсутствие явных проблем в них не всегда соответствовало истинному положению дел.

Факторы, повышающие вероятность возникновения проблем, отражают, в первую очередь, ошибки в управлении активами и пассивами банков, несоответствие срочности активов и пассивов данного кредитного учреждения. Большинство выданных в 1997–1998 годах крупными российскими банками кредитов являлись долгосрочными и предоставлялись, преимущественно, родственным компаниям, входившим в состав образовавшихся финансово-промышленных групп. В то же время, обязательства банков (в том числе иностранные) были краткосрочными. Поэтому банки, проводившие ускоренную кредитную экспансию (темп роста кредитов у них превышал показатель для банковской системы в целом), сталкивались с

⁷⁰ Аналогичные результаты получены при анализе факторов, определявших возникновение проблем у банков, проведенном на основе методов выявления информативных структур (см. Приложение).

серьезными проблемами ликвидности (*liquidity*) даже при платежеспособности (*solvency*) в среднесрочном периоде. Потребность в привлечении средств приводила к необходимости повышать ставки по депозитам населения.

Большой объем иностранных обязательств увеличивал вероятность возникновения проблем у банков, преимущественно, в период девальвации рубля (III–IV квартал 1998 года). Примечательно, что переменная, отражающая падения курса рубля (номинального или реального), по результатам оценки модели не оказывает статистически значимого влияния на вероятность возникновения проблем у банков, т.е. эффект девальвации учтен в изменении других объясняющих (микроэкономических) факторов⁷¹.

Особый интерес представляет интерпретация «фиксированных эффектов», т.е. оценка более высокого или более низкого уровня вероятности возникновения проблем у конкретного банка при прочих равных показателях баланса. К банкам «более подверженным» риску возникновения проблем можно отнести «Башкредитбанк» и «Менатеп». С другой стороны, риск возникновения явных проблем у «Автобанка», «Альфабанка» и банка «Еврофинанс» был ниже.

Очевидно, что банки «Башкредитбанк» и «Менатеп» имели некоторые специфические черты, позволявшие им не бояться

⁷¹ Аналогичный результат получен и в ряде других исследований (см. напр., Heffernan, S. (1995) 'An econometric model of bank failure', *Economic and Financial Modelling*, Summer 1995, pp. 49 – 82; Demirguc-Kunt., A., E. Detragiache (1998) 'The determinants of banking crises in developing and developed countries', *IMF Staff Papers*, 45, pp. 81 - 109). Несмотря на то что девальвация национальной валюты отмечается как один из наиболее важных факторов банковского кризиса, эконометрические оценки редко подтверждают непосредственно это предположение. Чаще влияние девальвации показывается через другие значимые факторы.

демонстрировать признаки проблемности. Так, «Башкредит-банк» являлся фактически «карманным» банком Правительства Башкирии и был вынужден подчиняться неформальному давлению чиновников башкирского правительства, заставлявших банк выдавать заведомо «плохие» кредиты. Однако Национальный банк Башкирии снисходительно смотрел на рискованную кредитную политику банка и ограждал его возможных санкций со стороны ЦБ РФ. После создания ФПГ «Роспром» банк «Менатеп» сознательно пошел на ухудшение баланса за счет долгов нефтяной компании «ЮКОС» и ее перекредитования в соответствии с условиями реструктуризации долгов компании.

С другой стороны, вероятность возникновения проблем у «Автобанка» и «Альфа-банка» была ниже, поскольку значительная доля должников этих банков представляла собой группы аффилированных кредитных организаций (у «Автобанка») и фирм, входящих в состав группы «Альфа» (у «Альфа-банка»), и взаимная задолженность могла показываться в целях «оптимизации» налогооблагаемой базы. Банк «Еврофинанс» получал мощную поддержку со стороны «материнского» банка – росзагранбанка «Евробанк» (Париж) – который неоднократно предоставлял большие кредитные линии своему российскому дочернему банку для преодоления проблем у последнего.

Разделение всей выборки банков на две подвыборки, объединяющие группы «живых» и «проблемных» банков позволило разделить факторы, влиявшие на вероятность возникновения проблем у обеих групп. Так, мы получаем возможность разделить факторы, определявшие вероятность возникновения проблем, связанных с кризисом 1998 года (группа «проблемных» банков), и факторы, характеризующие типичное поведение «живых» российских банков.

Оценки модели №2 свидетельствуют о том, что вероятность возникновения проблем у группы «живых» банков определялась, преимущественно, факторами, влиявшими на краткосрочные колебания ликвидности и прибыльности банков. Так, вероятность возникновения проблем в этой группе повышалась при росте номинальных процентных ставок на рынке ГКО и по межбанковским рублевым кредитам. На вероятность возникновения проблем в 1998 году сильное влияние оказала доля вложений в федеральные ценные бумаги в общем объеме активов: падение цен на ГКО-ОФЗ и «замораживание» внутреннего государственного долга негативно сказались на качестве балансов банков, хотя и не привели к их краху.

Еще одним фактором, повышающим вероятность возникновения проблем в данной группе банков, был размер кредитного учреждения (доля активов банка в совокупных активах банковской системы без Сбербанка РФ). Такой результат не является уникальным для России⁷²: более крупные банки чаще проводят рискованную политику и допускают ухудшение показателей баланса в надежде, что государство не допустит их банкротства из-за их величины (*too big to fail*), либо, что масштаб их деятельности позволит преодолеть краткосрочные проблемы собственными силами.

Вероятность возникновения проблем была ниже у банков с высокой долей средств бюджетов и внебюджетных фондов в обязательствах. Необходимо отметить, что вероятность возникновения проблем у группы «живых» банков не зависела от объема иностранных обязательств и иностранных ликвидных активов. Само отнесение данных банков к группе «выживших»

⁷² Gonzalez-Hermosillo, B., C. Pazarbasioglu, R. Billings (1997) 'Determinants of banking system fragility: A case study of Mexico', *IMF Staff Papers*, 44, pp. 295 – 314.

свидетельствует о том, что ухудшение баланса вследствие девальвации рубля не стало для них серьезной проблемой.

Анализ статистически значимых «фиксированных эффектов» показывает, что ряд банков имел более высокую склонность к демонстрации своих проблем. К ним относятся упоминавшийся выше «Башкредитбанк», а также банки «Возрождение», МДМ-банк», «Мост-банк», «МФК», «Петровский». В целом, нам не удалось выявить явные причины, повышающие вероятность возникновения проблем у банка при относительно хороших показателях баланса. Очевидно, что всем этим банкам присуща высокая рискованность операций, еще более возросшая накануне кризиса. Известно, например, что «МОСТ-банк», «МДМ-банк» и «МФК» имели очень рискованные международные активы, которые однако отражались в балансах этих коммерческих банков как активы с незначительными рисками. Особенно характерен рос доли таких рискованных активов, не отраженных соответствующим образом в балансе, для банка «МФК». Кроме того, ряд банков имели тесные связи с администрациями регионов или с государственными структурами (в первую очередь, «Возрождение», «Мост-банк», «Петровский»), что защищало их от применения санкций со стороны ЦБ РФ.

Оценки модели №3 наглядно отражают тот факт, что валютный кризис августа 1998 года лишь наглядно показал хрупкость кредитных учреждений, составивших группу «проблемных» банков, хотя серьезные проблемы у них наблюдались уже давно. Вероятность возникновения проблем у банков этой группы возрастала с увеличением объема иностранных обязательств по отношению к объему активов, с ускорением кредитной экспансии по сравнению с средним по банковской системе уровнем. Банки данной группы в большей степени придерживались политики повышения ставок по депозитам

населения для привлечения новых средств по мере усиления проблем. С другой стороны, они сильнее зависели от средств бюджетов и внебюджетных фондов: оценка коэффициента при переменной, характеризующей долю средств бюджетов всех уровней и внебюджетных фондов в общем объеме обязательств, имеет отрицательный знак, при этом значение коэффициента по модулю почти в 3 раза больше, чем в модели №1 (по всей выборке банков)⁷³. Очевидно, перевод бюджетных счетов из этих банков во второй половине 1997 – первой половине 1998 годов значительно повысил вероятность их краха.

Необходимо отметить, что показатели доли вложений в федеральные ценные бумаги в общем объеме активов и доли депозитов населения в общем объеме обязательств не являлись статистически значимыми факторами, влиявшими на вероятность возникновения проблем у банков данной группы. Таким образом, значения этих показателей у них практически не отличались от значений показателей в группе «живых» банков. Дефолт по ГКО-ОФЗ, а также «набег на банки» в августе – сентябре 1998 года не являлись главными причинами банкротства, но не позволили скрыть внутренние проблемы банков.

Из 9 банков, обанкротившихся в результате финансового кризиса 1998 года, «фиксированные эффекты» выделяются у двух банков – «Российском кредите» и «ОНЭКСИМ Банке». Оценки «фиксированных эффектов» имеют отрицательный знак, т.е. банкротство этих банков наступило при относительно удовлетворительных показателях структуры их балансов.

⁷³ Примечательно, что в модели №2 значение соответствующего коэффициента по модулю ниже, чем в модели, оцененной по всем банкам, «выжившие» банки, хотя и имели тесные связи с государством в меньшей степени полагались на деньги бюджетов и внебюджетных фондов как источник ликвидности.

Данный результат, по-видимому, можно объяснить двумя группами факторов. Первую группу факторов составляют институциональные проблемы, присущие механизму банкротства несостоятельных банков, его крайняя неэффективность. Сама процедура банкротства российских кредитных организаций носит весьма «выборочный» характер. Еще в мае 1998 года председатель Центрального банка России С. Дубинин заявил что из более, чем 2000 кредитных организаций под формальные критерии банкротства подпадало более 1300.

Неудивительно поэтому, что лицензии отзывались не у всех несостоятельных коммерческих банков сразу, а в значительной степени выборочно. Так что банки с гораздо более неудовлетворительной структурой баланса продолжали формально существовать и функционировать, в то время как принимались решения об отзыве лицензии у гораздо «менее проблемных» банков. Отчасти такая практика, сложившаяся накануне и в период банковского кризиса 1998 года, может объяснить, почему в первом списке банков, к которым были применены меры (перевод вкладов в Сбербанк РФ, отзыв лицензии), появились банки, структура балансов которых и финансовые показатели существенно отличаются «в лучшую сторону». К ним относятся, в частности, банки «Российский кредит» и «ОНЭКСИМ». Примечательно, что только эти два банка к середине 1999 году фактически покинули группу «проблемных банков». Банк «Российский кредит» перешел под управление Агентства по реструктуризации кредитных организаций (АРКО), «ОНЭКСИМ Банку» была возвращена лицензия и он заключил мировое соглашение с кредиторами.

* * *

Таким образом, основными причинами хрупкости российской банковской системы в 1997–1998 годах и факторами, определившими начало банковского кризиса осенью 1998 года, являлись:

1) низкое качество банковского менеджмента, проявившееся, в первую очередь, в несоответствии срочности активов и депозитов;

2) кредитная экспансия, сопряженная с высоким риском невозврата кредитов, инициируемая, в том числе, органами федеральной и региональной власти;

3) наращивание иностранных обязательств в условиях повышения странового риска России;

4) политика повышения ставок по депозитам населения в условиях снижения ликвидности банковской системы и доверия населения к российским коммерческим банкам.

Разделение выборки на группы «живых» и «проблемных» банков в зависимости от их состояния после кризиса 1998 года позволило выявить, что вероятность возникновения проблем у «живых» банков была связана, в первую очередь, с краткосрочными проблемами ликвидности и прибыльности, тогда как ситуация в «проблемных» банках была плохой независимо от августа 1998 года, но возможности скрывать проблемы в условиях девальвации рубля и «набега на банки» стали меньше.

Объем требований по поставке иностранной валюты не был выявлен в числе основных факторов, определявших вероятность возникновения проблем ни у одной из групп банков. На наш взгляд, это вызвано тем обстоятельством, что одни и те же банки имели значительные объемы как иностранных обязательств, показанных в балансе, так и забалансовых обязательств. Таким образом, две данные переменные мультиколлинеарны, но объем иностранных обязательств, как показали результаты оценки регрессионных уравнений в выбранной нами спецификации, является более показательным.

Кадочников П.А.
ИЭПП

**Анализ валютного кризиса с помощью
моделей первого поколения
(на примере России 1996-98 гг.)»**

Этот доклад посвящен описанию одной из сторон российского финансового кризиса 1998 года, а именно валютному кризису. Помимо дефолта по внутреннему долгу одним из самых важных событий осени 1998 года стала почти 4-х кратная девальвация рубля. Конечно, нельзя говорить, что тот кризис был исключительно валютным кризисом, но рассмотрение происходивших событий с точки зрения валютного рынка помогает более точно понять механизмы созревания и разворачивания финансового кризиса в целом.

Одной из первых фундаментальных работ по моделированию валютного кризиса можно считать работу П. Кругмана⁷⁴. Основным выводом этой модели, которая стала базовой для первого поколения моделей валютного кризиса, стало то, что в условиях поддержания фиксированного обменного курса чрезмерное расширение внутреннего кредита приводит к постепенному сокращению международных резервов Центрального Банка. Затем следует спекулятивная атака на валюту, в результате которой резервы падают до нуля, и осуществляется переход к плавающему обменному курсу. Случайный характер времени наступления валютного кризиса был введен в работе

⁷⁴ См. Krugman, Paul, "A Model of Balance-of-Payments Crises", 1979, Journal of Money, Credit and Banking, Vol. 11 (August), pp. 311-25.

Р. Флада и П. Гарбера⁷⁵. После этих двух работ было выпущено значительное число модификаций подобных моделей и их эмпирических проверок, неизменным результатом которых служит тезис о несовместимости чрезмерного расширения внутреннего кредита и политики поддержания фиксированного обменного курса.

Попытки анализа предкризисной ситуации с исследованием макроэкономических индикаторов и сопоставление ситуации в России с валютными кризисами в других странах показывают, что в качестве кризисных показателей в нашей стране работали фундаментальные индикаторы, связанные с реальным и внешнеэкономическим сектором экономики, а также показатели финансовых рынков. Наименее информативными оказались показатели денежно-кредитной политики, ситуации в банковской системе и импорта. Это несколько отличается от результатов анализа, проводимого в других странах, поэтому в данном случае такой подход не позволяет достоверно выявлять предкризисные ситуации. Оценка probit- и logit-моделей позволяет предсказывать валютные кризисы в случае, если в рассматриваемой стране периодически складывались сходные кризисные ситуации (как, например, в Мексике в 1980-е годы), поэтому такое описание также не подходит для ситуации в России в августе 1998 года. Модели валютного кризиса второго поколения предусматривают выбор альтернатив, в которые входят поддержание фиксированного обменного курса и девальвация, а также моделируются последствия принимаемого решения для экономики. Кризисная ситуация в России 1998 года вряд ли может быть описана при помощи такого механизма, поскольку основными аргументами принятия решений

⁷⁵ Flood, Robert and Peter Garber (1984), "Collapsing Exchange-Rate Regimes: Some Linear Examples", *Journal of International Economics*. Vol. 17, pp. 1-13.

тогда были политические мотивы, а одним из основных факторов, создавших кризис, была ситуация на рынке государственного долга. Приемлемым с точки зрения таких моделей является выбор между последствиями девальвации и последствиями дефолта по государственному долгу, но так как в августе 1998 года произошли оба эти события, то такой подход также оказывается не подходящим.

По этим причинам для описания валютного кризиса в России была использована модель первого поколения, основным отличием которой от стандартных является введение отдельно моделируемой премии за риск вложения в национальные ценные бумаги, что позволяет при рассмотрении вероятности кризиса и теневого обменного курса учесть взаимосвязь валютного рынка и рынка внутреннего долга (ГКО). Целью исследования при этом было проверить, удастся ли с помощью такой модели описать момент девальвации национальной валюты, а также проверить предсказательную способность подобной модели для российской экономики.

Основными уравнениями модели первого поколения являются уравнения спроса на деньги, уравнения паритета покупательной способности и паритета процентных ставок, уравнение предложения денег и условие равновесия на денежном рынке:

$$\begin{aligned}
 m_t^D - p_t &= \beta + \Omega y_t - \alpha i_t + w_t \\
 p_t &= p_t^* + s_t + u_t \\
 i_t &= i_t^* + Pr(Es_{t+1} - s_t; R_t) \\
 m_t^S &= \log(R_t \exp(s_t) + D_t) \\
 m_t^D &= m_t^S
 \end{aligned}$$

где m_t – логарифм денежной массы, p_t – логарифм индекса цен, y_t – логарифм реального агрегированного выпуска, i_t – процентная ставка, s_t – логарифм номинального обменного курса, Es_{t+1} – ожидаемый номинальный обменный курс в сле-

дующем периоде (логарифм), Pr – премия за риск вложения в национальные ценные бумаги (функция, зависящая от размера международных резервов и ожидаемого темпа изменения обменного курса), R_t – золотовалютные резервы, D_t – внутренний кредит.

Эконометрические оценки уравнений модели (на периоде 1995-98 гг.) сопряжены с рядом определенных технических трудностей, возникающих главным образом из-за нестационарности используемых рядов. По этой причине оценки уравнения спроса на денежную базу и уравнения, описывающего динамику премии за риск, проводились в приростах с добавлением коинтеграционного соотношения, которое существует для обоих уравнений.

При дальнейшей оценке модели использовался подход, предложенный Х. Бланко и П. Гарбером⁷⁶, который состоит в том, чтобы после эконометрической оценки неизвестных коэффициентов в уравнениях и подстановки в уравнение спроса на деньги других уравнений модели сконструировать некоторую переменную, которая с одной стороны зависит от фундаментальных переменных модели, а с другой – представляет собой дисбаланс спроса на денежную базу, обусловленный ситуацией на валютном рынке. Сделав некоторые предположения о процессе, который определяет значения такой переменной, и оценив характеристики такого процесса, можно разрешить модель и вычислить значение теневого обменного курса, то есть значение плавающего обменного курса, при котором система находится в равновесии. Это значение служит ориентиром для фактически устанавливающегося плавающего

⁷⁶ Blanco, Herminio and Peter M. Garber, 1986, "Recurrent Devaluation and Speculative Attacks on the Mexican Peso", *Journal of Political Economy*, Vol. 94 (February), pp. 148-66.

обменного курса в следующий после девальвации момент. Если теневой равновесный обменный курс превышает установленное значение, то можно говорить о повышенном давлении на валютный рынок.



На рисунке приведены фактические значения обменного курса (рублей за доллар США) и расчетные значения теневого обменного курса (на большей части графика они лежат ниже).

Если в модель дополнительно включить случайные колебания фундаментальных переменных, параметры распределения которых можно оценить, то полученное значение теневого обменного курса также будет случайной величиной, а, значит, можно говорить о вероятности валютного кризиса, то есть события, при котором теневой равновесный обменный курс превысит верхнюю границу валютного коридора. На рисунке приведена вероятность валютного кризиса, то есть вероятность того, что в следующем периоде теневой обменный курс превысит верхнюю границу установленного валютного коридора.



Расчеты вероятности девальвации проведены для случаев нормального и экспоненциального распределений шоков (последнее используется в ряде работ для упрощения расчетов).

Анализируя полученные значения вероятности, исследуемый период следует разбить на три подпериода, характеризующиеся специфической динамикой рассматриваемых параметров:

1. Начало 1995 – июнь 1996 гг. Этот период характеризуется постепенным увеличением теневого обменного курса с резким пиком в конце периода – перед президентскими выборами 1996 года
2. Июль 1996 – середина 1997 гг. В этот период происходило уменьшение вероятности валютного кризиса при относительно стабильном теновом обменном курсе, что означает стабильную ситуацию на валютном рынке – отсутствие стимулов к спекулятивным атакам и способность Центрального Банка поддерживать установленный режим фиксированного обменного курса.

3. Июль 1997 - август 1998 гг. Обострение ситуации на финансовых рынках Юго-Восточной Азии, начавшееся летом 1997 года и приведшее к мировому финансовому кризису в конце 1997 года, слабо повлияло на ситуацию в России с точки зрения видимых характеристик (обменный курс, процентная ставка), произошло лишь снижение золотовалютных резервов ЦБ. При этом увеличение разрыва между фактическим обменным курсом и теневым значением можно рассматривать как создание и постепенное увеличение напряженности на валютном рынке. Мировой финансовый кризис осени 1997 года привел к тому, что Центральный банк, поддерживая процентные ставки по внутреннему долгу на низком уровне, проводил большие по объему интервенции, компенсируя избыточный спрос на валюту нерезидентов, продававших свои пакеты ГКО. На рисунке это соответствует первому пику справа. Соответственно, вследствие сокращения резервов произошло возросла вероятность кризиса, увеличилось расчетное значение теневого обменного курса, при этом давление на обменный курс по модели не было компенсировано полностью, а лишь несколько сократилось по сравнению с летом 1997 года.

Рост доходности на рынке ГКО в начале 1998 года, низкий (около 15 млрд. долл.) размер золотовалютных резервов привел к тому, что проводимые интервенции в 1998 году не компенсировали продолжающегося давления на обменный курс и приводили к увеличению теневого обменного курса и вероятности валютного кризиса. Периоды снижения вероятности девальвации соответствуют пополнениям резервов за счет внешних заимствований, причем следует отметить, что увеличения резервов в декабре 1997 г., марте и июле 1998 г. не привели к устойчивому улучшению ситуации – в следующие месяцы те-

невой обменный курс и вероятность девальвации возвращались к своим повышенным значениям.

Принятые в августе 1998 года решения о девальвации и дефолте по внутреннему долгу были, таким образом, в значительной мере обусловлены сложившейся на валютном рынке обстановкой и усугублены политическим кризисом и кризисом государственного долга. Здесь следует учитывать, что данная модель описывает переход из одного равновесия в другое и не учитывает непосредственно ситуацию на рынке внутреннего долга. Обвальный характер происшедшего привел к тому, что Центральный Банк был вынужден сначала изменить наклон валютного коридора, а затем отказаться от действовавшей схемы фиксированного обменного курса.

Учитывая полученные результаты, наиболее логичной альтернативой поведения Центрального Банка РФ по отношению к ситуации на валютном рынке скорее всего являлся отказ от действовавшего режима квазификсированного обменного курса в октябре-ноябре 1997 года (возможно, без перехода к плавающему, но с изменением наклона валютного коридора) и меньший размер интервенций в тот же период. Результатом такой политики стало бы ослабление последствий девальвации по сравнению с 1998 годом, но и неизбежное увеличение процентных ставок на рынке внутреннего долга.

Помимо теневого обменного курса и вероятности девальвации одним из основных параметров модели является минимально допустимый размер резервов, то есть размер резервов, до которого Центральный Банк будет поддерживать режим фиксированного обменного курса. Если искать ответ на вопрос – какого размера нужны интервенции в рамках данной модели, чтобы сбалансировать валютный рынок и рынок денег на значении обменного курса, равном установленному фиксированному, то можно вычислить целевой размер резервов – значе-

ние, обеспечивающее в рамках данной модели отсутствие давления на курс.



На рисунке приведены фактические золотовалютные резервы Центрального Банка и расчетный или целевой размер резервов, а также разница между этими показателями. Эта разница отражает ту величину резервов, которую нужно было интервентировать (или купить, если она меньше нуля), чтобы не было давления на обменный курс (установленный курс равнялся равновесному). В подтверждение результатов, полученных для вероятности валютного кризиса, следует отметить, что, начиная примерно с лета 1997 года, разница между фактическими и расчетными резервами положительна, то есть имела место повышенная напряженность на валютном рынке, для устранения которой Центральный Банк должен был потратить соответствующий объем резервов.

В заключение среди основных недостатков модели и ее результатов следует отметить снижение вероятности кризиса в периоды, на которые приходится пополнение резервов за счет

внешних источников. С одной стороны, это не позволяет правильно предсказать предкризисные месяцы в 1998 году (снижение вероятности девальвации в июле 1998 года), но с другой стороны увеличение резервов в момент поступления кредита соответствует укреплению позиции Центрального Банка по поддержанию фиксированного обменного курса, а значит уменьшение вероятности девальвации обоснованно. Как уже упоминалось ранее, анализируя результаты и делая выводы, следует помнить о том, что это – лишь одна сторона финансового кризиса, который включал не только девальвацию рубля, но и банковский и бюджетный кризис, кризис внутреннего долга и политический кризис.

РАЗДЕЛ **2**

**ПОЛИТИЧЕСКИЕ И ЭКОНО-
МИЧЕСКИЕ ПРОБЛЕМЫ
ПОСТКОММУНИСТИЧЕСКИХ
РЕФОРМ**

Владимир Мау

Руководитель Рабочего центра экономических реформ при Правительстве РФ

Экономика и революция: уроки истории

Еще несколько лет тому назад попытка анализа новейших российских событий как революции и сквозь призму теории революции вызывала лишь удивление и раздражение. В исключительно политизированной научной жизни России последнего десятилетия тезис о посткоммунистической революции оказывался неприемлемым для представителей всех частей политического спектра. Носители некоммунистических воззрений не хотели даже сравнивать крах коммунизма с его триумфальной победой семьдесят лет назад. Демократы-антикоммунисты не хотели, чтобы их хоть отдаленно сопоставляли с коммунистическими вождями времен революции, видя в ней лишь кровавый террор и гражданскую войну, то есть те явления, которые они прежде всего хотели не допустить. Само понятие «революции» оставалось, таким образом, заложником политической борьбы. Что, кстати, косвенно свидетельствовало в пользу представления о революционном характере происходящих в России перемен.

Теперь ситуация меняется. Как справедливо замечает Джек Голдстоун – один из наиболее видных специалистов по теории революции – понимание посткоммунистической трансформации как революции становится все более распространенным среди исследователей. Пройдет совсем немного времени, и этот тезис будет, наверное, восприниматься как банальность. Однако до того, как это произойдет, следует все-таки опреде-

литься в некоторых базовых характеристиках этой трансформации как революции. И в рамках этого анализа особый интерес и важность представляют следующие группы вопросов.

Во-первых, является ли посткоммунистическая трансформация революцией по определению, или же только в отдельных случаях (точнее, применительно к отдельным странам) можно говорить о революционном характере совершающихся преобразований?

Во-вторых, что дает для исследования посткоммунистической трансформации рассмотрение ее сквозь призму теории революции. Способствует ли этот подход более глубокому пониманию характера событий, свидетелями и участниками которых мы являемся, а также способствует ли такой подход усилению наших возможностей в части экономико-политического прогноза?

В-третьих, что нового позволяет внести анализ посткоммунистической трансформации как революции в существующие теории революции?

В рамках настоящей статьи нет возможности подробно ответить на все эти вопросы, тем более, что они подробно рассматриваются нами в специальной работе¹. Здесь же речь пойдет лишь об отдельных аспектах поставленных вопросов с акцентом на экономические проблемы революционной трансформации.

1. Понятие революции

Даже поверхностного взгляда на события, происходящие на протяжении последних пятнадцати лет в России, и сравнения их с великими революциями прошлого позволяет отнести нашу трансформацию именно к этому классу явлений. Это ка-

¹ И. Стародубровская, В. Мау. Великие революции: От Кромвеля до Путина.

сается прежде всего логики развертывания кризиса коммунистической системы, движения его от одной фазы к другой. Знаменитая книга Крейна Бринтона «Анатомия революции», написанная в 30-е годы и посвященная сравнительному анализу английской, американской, французской и русской (большевистской) революций, если бы была своевременно (где-то в конце 80-х) переведена и издана в СССР, могла бы стать настольным пособием по политическому прогнозированию². Схожесть фаз³, специфики политической борьбы, экономических процессов прошлого и нашего настоящего была просто удивительной. И весьма полезной для осознания характера и направления осуществляемых перемен⁴. Аналогии, разумеется, ничего не доказывают. Однако они позволяют увидеть проблему и поставить вопрос о механизмах, обуславливающих возникновение подобных аналогий.

² Brinton C. *The Anatomy of Revolution*. Revised and Expanded Edition. New York: Vintage Books, 1965.

³ Можно выделить следующие основные фазы революционного процесса:

- «розовый период» (или «медовый месяц») революции, когда все силы объединены вокруг задачи ниспровержения старого строя, а у власти находится чрезвычайно популярное «правительство умеренных»;
- поляризация, размежевание социально-политических сил, приводящее к краху «правительства умеренных»;
- радикальный период, когда происходит окончательный слом старой системы и возвращение назад становится уже невозможным;
- термидор (если пользоваться известным термином Великой Французской революции), закладывающий основы для укрепления государства и стабилизации системы;
- посттермидорианская стабилизация и выход из революции.

⁴ Обращу внимание только на две работы, опубликованные нами в тот период: Мау В., Стародубровская И. Перестройка как революция: опыт прошлого и попытка прогноза // *Коммунист*. 1990. № 11; они же. От Корнилова к большевикам? // *Независимая газета*. 1991. 25 сентября.

Здесь вряд ли имеет смысл играть в слова. Определение революции не может быть абсолютным. Существует множество различных процессов трансформации общества из одного состояния в качественно иное. Смена качественных характеристик нередко обуславливает использование термина «революционный». Однако революции определяются как таковые лишь по результату: они предполагают смену качественного состояния системы (в данном случае общества). Такое широкое понимание мало чем может помочь для осмысления тех или иных событий, претендующих на звание «революционных». Очевидно, что помимо самой глубины преобразований важен еще и механизм их осуществления.

И здесь мы подходим к очень важному моменту. Традиционно революции трактовались как насильственные смены режимов, связанные с возникновением новой элиты и наличием новой идеологии. Нам представляется, что опыт посткоммунистической трансформации требует пересмотра этой дефиниции. Да, революция представляет собой радикальную, системную трансформацию данного общества. Однако роль насилия, изменения элиты и идеологии не должны абсолютизироваться. Гораздо более важной характеристикой полномасштабной революционной трансформации является то, что она осуществляется в условиях резкого ослабления государственной власти⁵. Политическим проявлением этого кризиса является острый конфликт элит (и вообще основных групп интересов),

⁵ Вопрос о роли государства в революции был отчетливо сформулирован и рассмотрен Тедой Скочпол (Skocpol T. *States and Social Revolutions: A Comparative Analysis of France, Russia, and China*. Cambridge: Cambridge University Press, 1979). О причинах и формах ослабления государства в условиях революции вообще и применительно к современной российской ситуации в частности см. В.Мау, И.Стародубровская. Экономические закономерности революционного процесса // Вопросы экономики. 1998. № 4.

отсутствие между ними консенсуса по базовым ценностям, по ключевым вопросам направления дальнейшего развития страны. Для экономистов же слабость власти проявляется прежде всего в финансовом кризисе государства, в его неспособности собирать налоги и балансировать свои расходы со своими доходами.

Именно слабость государственной власти обуславливает стихийный характер протекания экономических и социальных процессов, что, в свою очередь, делает великие революции удивительно похожими друг на друга – как по фазам разворачивания экономического и политического кризиса, так и по своим базовым характеристикам. Общественное развитие вдруг оказывается результатом не чьих-то целенаправленных воздействий (иногда более, а иногда менее эффективных, но все-таки осмысленных), а результатом равнодействующей многих групп интересов, «тянущих» страну в разные направления. Отсюда возникает стихийность. Но отсюда появляются и закономерности, делающие великие (полномасштабные) революции столь похожими друг на друга.

И именно стихийность, а не насилие является конституирующим признаком революции. Насилие, несомненно, также имеет место. Острый конфликт основных групп интересов, невозможность найти общий язык по фундаментальным вопросам жизни страны делает практически неизбежным использование силы для навязывания определенной системы ценностей, по которой оказывается невозможно договориться при помощи обычных (легитимных на данном уровне развития страны) процедур. Однако уровень насилия не поддается внятной оценке, тем более количественной. Сколько нужно насилия, чтобы данная трансформация была признана революционной? И кто это способен оценить? Вряд ли можно согласиться с тем, что более великими являются более крова-

вые революции. Эти основания становятся еще более зыбкими, когда мы переходим от аграрных стран к анализу революционных событий в урбанистических обществах. По мере роста общего уровня социально-экономического развития (а вместе с ним образования, культуры, материального благосостояния) роль насилия в принципе снижается, потому что населению теперь уже «есть что терять».

Смена элиты в ходе революции, несомненно, происходит. Однако ее не следует смешивать с немедленным физическим (на эшафот, в эмиграцию или в отставку) устранением представителей элиты старого режима. Здесь надо учитывать два обстоятельства. Прежде всего, радикальность обновления элиты, как правило, сильно преувеличивается историками революций⁶. При обращении же к высказываниям современников этих событий почти всегда сталкиваешься с жалобами на сохранение у власти многих представителей старой элиты. Причем подобные жалобы характерны даже для таких, казалось бы, радикальных потрясений, как Великая французская революция. И лишь по прошествии времени ситуация меняется.

Еще более важен другой аспект этой проблемы. Смена элиты не должна в принципе отождествляться с представляющими ее физическими лицами. Новая элита – это совокупность людей, готовых действовать в новых обстоятельствах, играть по новым правилам, в новой логике. А к этому могут приспособиться как выходцы из старой элиты, так и новые лица. Вряд ли от того, что епископ Отенский был представителем старой элиты, Тайлера не нельзя назвать одним из ярких представителей именно нового режима. Или разве вхождение

⁶ На это обращал внимание и Дж.Голдстоне. (См.: Goldstone J.A. *Revolution and Rebellion in the Early Modern World*. Berkley: University of California Press, 1991. P. 296).

В. Черномырдина в высшие слои советской номенклатуры (министр и член ЦК КПСС) может приуменьшить его роль в становлении новейшего российского капитализма. Роль, которую он сыграл и как создатель и вдохновитель «Газпрома», и как премьер-министр. Словом, роли важнее происхождения. С этих позиций мне представляются малоинформативными различные исследования относительно характера новой российской элиты. Они весьма интересны, однако мало что могут сказать о характере происходящих в стране перемен.

Аналогичные рассуждения применимы и к вопросам трансформации собственности. Аргументы относительно смены собственника, несомненно, важны, но их не следует абсолютизировать. Гораздо важнее не физическая смена собственника, а смена формы собственности. Важный пример дает в этом отношении английская революция середины семнадцатого столетия. В марксистской историографии ее принято было считать непоследовательной, половинчатой, поскольку в ее ходе не происходило радикальных перемен собственности, а аристократия в значительной своей массе ее сохранила за собой. Особое удивление вызывала склонность лидеров революции, фактически конфискуя у роялистов земельные владения, перепродавать их старым же владельцам. Однако упускался из виду тот факт, что после перепродажи это была уже другая собственность, частная, освобожденная от старинных феодальных обязательств, составляющая основу для будущего капиталистического общества и обеспечивающая необходимую социальную базу для будущего экономического роста.

Вряд ли стоит преувеличивать и роль возникновения новой идеологии. Революция, несомненно, связана с идеологией, однако связь эта более сложная, чем принято обычно думать. Революция вовсе не навязывает обществу новую идеологию. Напротив, она происходит тогда, когда общество, и прежде

всего его элита, оказывается захвачено новой идеологией, новыми представлениями о «правильном» общественном устройстве. Просвещение, идеология «естественного порядка» и «духа законов» сформировали основу французской революции и общую деятельность практически всех революционных и постреволюционных правительств. Для рубежа XIX-XX веков был характерен кризис системы рыночной демократии и утверждение в мире идеологии индустриализма, монополизма и этатизма, и большевики вовсе не могут обладать монопольными правами на построенную в СССР экономико-политическую модель (другое дело, количество жертв, которые они заставили принести страну для воплощения этой модели). Современные посткоммунистические преобразования в полной мере вписываются в победившую в цивилизованном мире к началу 80-х годов систему экономико-политических воззрений и ценностей, основанную на либерализме и индивидуализме, символом которой стал знаменитый тезис Ф. Фукуямы о «конце истории». Словом, доминирующая идеология эпохи задает общую рамку революции вообще и ее экономической политики в частности.

Таким образом, в нашем представлении революция выступает как системная трансформация общества в условиях слабого государства. Это определенный механизм социальной трансформации, механизм прохождения через системный общественный кризис и адаптации к новым вызовам своей эпохи.

Возможны и другие механизмы адаптации данной страны к новым вызовам, среди которых постепенные реформы, осуществляемые старым режимом, завоевание иностранным государством и, наконец, «революции сверху». Однако общей чертой всех этих механизмов трансформации, отличающей их от революции, является наличие сильной власти (национальной или оккупационной), обеспечивающей контроль за характером

и ходом реформ. Здесь нет места хаотической борьбе примерно равных сил с неясным политическим исходом. Борьбе, делающей всю общественную, и прежде всего экономическую, жизнь в высшей степени неопределенной – как в краткосрочной перспективе, так и в плане стратегическом.

Эта неопределенность, обусловленная политической борьбой, в значительной мере предопределяет облик революционного общества, включая экономические механизмы революционной трансформации, о которых у нас ниже еще пойдет речь.

Предлагаемое нами понимание революции позволяет сделать ряд важных выводов.

Прежде всего надо признать, что освобождение от коммунизма в большинстве стран Центральной и Восточной Европы вряд ли может рассматриваться как серия революций в строгом смысле этого слова. В подавляющем большинстве случаев общество и элита не были расколоты по базовым ценностям функционирования своих стран. Какими бы глубокими ни были у них внутренние конфликты, все они однозначно стремились обрести свое место в объединенной демократической Европе. Соответственно, практически нигде государство не потеряло контроль за социально-экономическими процессами. Применительно к этим странам скорее можно говорить о форме национально-освободительных движений, приводящих к избавлению от системы, навязанной извне.

Далее, понимание революции как определенного механизма трансформации само по себе никак не облегчает задачу прогноза начала соответствующих преобразований. Неспособность специалистов предсказать близкий крах советского коммунизма является довольно-таки типичным для аналогичных ситуаций в прошлом. Можно привести немало высказываний экспертов о стабильности советской системы, сделанные буквально накануне ее краха. Но точно такие настроения господ-

ствовали незадолго до всех великих революций прошлого – от английской до большевистской⁷. Не то, чтобы никто не ожидал перемен, предчувствие перемен как бы носится в воздухе⁸, но никто не может спрогнозировать механизм этих перемен, их стихийный, неконтролируемый властями характер. Будет ли это революция, или трансформация общества пойдет по другому сценарию? Ответ на этот вопрос зависит от очень большого числа факторов, которые легко вычлняются и классифицируются апостериори, но очень плохо поддаются анализу априори. Кризис власти в исходном пункте революции всегда кажется кратковременным, быстро преходящим, за которым должны последовать порядок и благополучие.

А вот что можно предсказывать с достаточно высокой степенью вероятности, так это характер и логику событий, раз уж в стране начал работать революционный механизм. Здесь уже

⁷ Один из видных представителей администрации Карла I писал в 1638 году, то есть за два года до начала революционного кризиса: «Мы в Англии не знаем, что такое бунтовщик или изменник. Самые эти слова устарели вместе с вещами» (цит. по А.Н.Савин. Лекции по истории Английской революции. М.: Крафт+, 2000. С. 11). Известно, что В.И.Ленин примерно за год до взрыва 1917 года не надеялся дожить до революции в России.

⁸ Приведем еще одно высказывание, в котором речь идет о периоде, непосредственно предшествовавшем Английской революции. «В английской истории XVII в. мы замечаем то же явление, которое повторялось после и в истории других стран: политический порядок доживает последние дни, недовольство разлилось глубоко, но в силу неорганизованности, привычки к подчинению люди не в состоянии представить себе возможность крушения старых форм жизни». (Савин А.Н. Лекции... С. 10). Особого внимания заслуживает то обстоятельство, что написаны эти слова были в конце 1900-х годов, то есть между двумя русскими революциями начала XX века. А в вышедшем в 1989 году втором издании книги Дж. Данна «Современные революции» повторяется тезис о невозможности революционной трансформации коммунистических стран (Dunn J. Modern Revolutions. 2nd ed. Cambridge: Cambridge University Press, 1989. P. 22).

многое оказывается predeterminedенным самим стихийным характером развития ситуации, логикой развертывания масштабного экономического кризиса. Надо только вовремя увидеть и оценить механизм трансформации как революционный.

Наконец, сказанное позволяет ответить на вопрос, является ли российская модель посткоммунистической трансформации уникальной. Таких рассуждений немало в отечественной и зарубежной литературе, причем речь идет обычно о специфике культурно-исторического развития страны, о национальных традициях и пресловутом менталитете. Известно, впрочем, что подобными аргументами можно объяснять практически все, что угодно, мотивируя выводы прямо противоположные друг другу. Однако существует и реальная особенность российской трансформации, которая состоит как раз в революционном механизме ее осуществления. Это радикально отличает ее от всех других посткоммунистических стран.

Существует и еще одна особенность, отличающая российскую трансформацию уже от других великих революций прошлого. По сути, мы имеем дело с первой полномасштабной революцией, происходящей в условиях кризиса индустриализма и перехода к постиндустриальному обществу. В стране с подавляющим преобладанием городского населения, с высоким уровнем образования и культуры. При всех материальных проблемах, уровень благосостояния россиян несопоставим с аналогичными показателями революций прошлого. Это накладывает существенный отпечаток на современную российскую трансформацию, хотя и не может изменить базовых базовые характеристики революционного механизма.

2. Экономические проблемы революций

Рост транзакционных издержек. В основе экономических проблем, характерных для революции, находится политиче-

ский кризис и вызываемый им рост трансакционных издержек. Можно выделить ряд факторов, снижающих стимулы предпринимательской деятельности и ограничивающих возможности экономических агентов оценивать перспективы принимаемых ими решений. Во-первых, это связано с неясностью перспектив нового экономического и политического порядка, что особенно заметно сказывается при перераспределении собственности, когда новые собственники не могут оценить надежность полученных ими приобретений. Во-вторых, уже в начале революции происходит резкая ломка институциональной структуры революционного общества, то есть «правил игры», по которым привыкли действовать экономические агенты (особенно это касается коренной трансформации отношений собственности). Наконец, в-третьих, неспособность слабого государства обеспечить исполнение законов и контрактов, а потому предприниматели должны идти на дополнительные затраты для подтверждения надежности сделок. Все эти проблемы обостряются во время гражданских войн, сопровождавших все великие революции прошлого. В результате предприятия «склонны избирать краткосрочную стратегию», а «самыми выгодными занятиями становятся торговля, перераспределение или операции на черном рынке». Причем торговло-посредническая деятельность, хотя и оказывается несравненно эффективней производственной, все равно несет значительный ущерб от нестабильности «правил игры».

Рост трансакционных издержек стал важнейшим фактором ухудшения экономической ситуации уже в годы английской революции, когда революционные процессы протекали относительно сглажно, а надежность прав собственности обеспечивалась в большей мере, чем в последующих революциях. И, естественно, еще сильнее проблема трансакционных издержек влияла на развитие событий во всех последующих революциях.

Бюджетный кризис революции. Центральным пунктом революционного экономического кризиса обычно является бюджетный кризис, который остается актуальным на протяжении всего периода революции. В условиях революции финансовый кризис выступает прежде всего как кризис государственного бюджета, то есть как неспособность государства финансировать свои расходы традиционными и легитимными способами.

Вопрос об источниках пополнения казны всегда был центральным и для последнего предреволюционного режима, и для всех сменяющих друг друга правительств революции, и для послереволюционной власти. С финансированием революции связаны самые острые коллизии внутренней и внешней политики. Не только контрибуции, реквизиции и новые налоги, но и меры по перераспределению собственности - национализация, приватизация, всевозможные конфискации – предопределялись в первую очередь поиском денег для революционной власти. Добавим к этому, что масштабная бумажно-денежная эмиссия как способ инфляционного финансирования государственного бюджета также стала открытием двух великих революций XVIII века (американской и французской).

Финансовый кризис революции проявляется в следующих основных формах.

Во-первых, падение сбора налогов и неспособность правительства применять силу государственного принуждения для получения законных налогов. В результате власти или закрывают глаза на эту проблему, прибегая к нетрадиционным способам пополнения казны (об этом ниже). Или даже принимают официальные решения об отмене налогов, как это было во Франции в 1789-1791 годах.

Во-вторых, резко усиливается роль займов. Причем в большинстве случаев это оказываются не обычные доброволь-

ные займы, а займы «добровольно-принудительные» или откровенно принудительные. Последние часто переходят в контрибуции со сторонников старого режима. Кроме того, власти склонны идти на индивидуальные соглашения с потенциальными налогоплательщиками или крупными финансистами, договариваясь об их вкладе в государственный бюджет. Хотя, разумеется, не всегда займы доступны революционному правительству (как это было в революционной Франции или большевистской России), однако в большинстве случаев революционеры (даже на радикальной фазе) способны проводить как внутренние, так и внешние заимствования – хотя и в сужающемся масштабе по мере продвижения революции вперед.

В-третьих, весьма типичным для многих революций является та или иная форма дефолта по государственным обязательствам, являющаяся попыткой решительного преодоления тяжелого финансового наследия как форма разрыва с наследием прошлых режимов. Типичные примеры такого рода действий - отказ термидорианского правительства от уплаты 2/3 своего долга (так называемое «банкротство двух третей»), а также отказ большевистского (то есть радикального) правительства платить по долгам прежних режимов.

В-четвертых, широкое распространение получают неплатежи государства перед получателями бюджетных средств. Это особенно характерно для завершающей фазы революций, когда правительство уже достаточно сильно, чтобы проводить ответственный финансовый курс, однако еще не имеет достаточного политического ресурса для формального балансирования бюджета (то есть для увеличения доходов до уровня

бюджетных обязательств или официального снижения обязательств до уровня реальных доходов)⁹.

Впрочем, по мере завершения революции и консолидации политического режима, меры финансово-экономической стабилизации начинают приносить плоды, воспользоваться которыми, правда, удастся не тем, кто эти мероприятия осуществлял, а следующим правительствам: налоговые новации Долгого парламента и Протектората были вполне восприняты правительством Реставрации, а результаты стабилизационных мероприятий Директории в полной мере проявились при Наполеоне Бонапарте¹⁰. Уже располагая достаточными силами для проведения ответственной финансовой политики, Бонапарт уделял повышенное внимание достижению финансовой стабильности, что отчасти способствовало росту его популярности.

Агрессивная внешняя политика также может стать предпосылкой выживания властей в условиях бюджетного кризиса

⁹ Для современного российского читателя небезынтересна следующая цитата, характеризующая ситуацию в постреволюционной (наполеоновской) Франции: "Если бы мы посетили любой крупный провинциальный город во Франции между 1808 и 1815 годами, то увидели бы голодающих учителей и священников, перебивающихся на скудном жалованье, пустые школы, больницы без медперсонала и без лекарств, городские власти, пребывающие в полной апатии и лишённые всякой инициативы" (Цит. по: Heden W.O. *The Industrial Revolution on the Continent: Germany, France, Russia 1800-1914*. London: Franc Cass, 1961. P. 81).

¹⁰ "Директория не смогла воспользоваться результатами тех важных финансовых реформ, которые она осуществила. Надо занести в ее актив решение такой поистине гигантской задачи, как ликвидация ассигната, а также учреждение логичной налоговой системы, просуществовавшей более ста лет. Особенно выиграл от всего этого Бонапарт" (Godcho J. *Les Institution de la France sus la Révolution et l'Empire*. Paris: Presses Universitaires de France, 1951. P. 440).

революции. Задолженность перед военными становится исключительно опасной для власти, что подталкивает к началу «революционных войн». Армия как бы переводится на самокупаемость, и доходы от военных акций за рубежом приобретают конкретную бюджетную ценность¹¹.

Ослабление государства, его неспособность собирать налоги и заимствовать финансовые ресурсы на рынке заставляет власти прибегать к «нетрадиционным» (во всяком случае, в условиях мирного времени) источникам пополнения своих доходов, и прежде всего к перераспределению собственности и бумажно-денежной эмиссии. Причем эти два экономических механизма революции не только не являются альтернативными, но, напротив, исторически тесно связаны друг с другом¹².

¹¹ Именно этим фактором объясняют некоторые исследователи агрессивность внешней политики Кромвеля, весьма странную для страдающего от нехватки финансовых ресурсов правительства. "Одинаково опасными были как долги бюджета перед армией и флотом, так и недовольство сквайеров и купцов. Единственно возможное решение Кромвеля в такой ситуации состояло в жесткой внешней политике..., которая сама могла стать источником бюджетных доходов". Правительство Протектората предприняло также попытку привлечь армию и флот к получению разного рода причитающихся государству сборов и пошлин - в частности, с промышленяющих в английской водах рыбаков. Это было своего рода "использование вооруженных сил одновременно в качестве источника и получателя бюджетных средств" (Ashley M. *Financial and Commercial Policy under the Cromwellian Protectorate*. London: Frank Cass, 1962. P.17). Еще более важную роль играли «революционные войны» для Франции. На протяжении нескольких лет они были важнейшим источником государственных доходов, единственным способом восстановления золотого запаса страны - с августа 1796 года в страну из-за рубежа начинают прибывать сотни миллионов франков в золотой монете.

¹² Пожалуй, первым на эту связь указал Э.Берк. Он резко критиковал выпуск французских ассигнатов как «вопиющее поругание собственности и свободы», отмечая прежде всего перераспределительную функцию ассиг-

Ведь, как показывает уже опыт Французской революции, в своем исходном пункте перераспределяемая собственность может служить способом обеспечения бумажных денег.

Инфляционные механизмы финансирования революций хорошо изучены в экономической литературе¹³. Логика действий правительств, прибегающих к бумажно-денежной эмиссии, достаточно проста. Революция оказывается в финансовой ловушке: доходная база бюджета разрушена, тогда как расходы революционной власти резко возрастают. Правительство прибегает к печатному станку, и количество денег все более отрывается от золотого обеспечения (или товарно-материальной базы). Деньги обесцениваются, что побуждает правительство применять стандартный набор насильственных действий: требование принимать денежные знаки по указанному на них номиналу, запрет на использование металлических денег, в том числе и качестве меры стоимости (для индексации цен), запрет на торговлю основными потребительскими товарами по рыночным ценам. Столь же стандартна реакция на эти меры экономических агентов, которые даже под угрозой смертной казни (как это было в якобинской Франции) отказываются принимать подобные «правила игры». Высокая инфляция приводит к постепенному исчерпанию эмиссионного источника наполнения бюджета. Эмиссия,

натов: «Союз банкротства и тирании во все времена и у всех народов редко являл столь грубое надругательство над кредитом, собственностью и свободой, каким стало принудительное введение в обращение бумажных денег», редко могло быть осуществлено союзом грубости и тирании во все времена и у всех народов". В бумажных деньгах Берк видел источник будущих кризисов и невозможности успеха Французской революции, в отличие от Английской.

¹³ См., например 983; Aftalion F. The French Revolution: An Economic Interpretation. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

вызванная ограниченностью или отсутствием других средств финансирования, и прежде всего налогов, еще более подрывает налоговую базу - поэтому доля неинфляционных источников госбюджета по мере развития инфляционных процессов неуклонно снижается. Соответственно, количество бумажных денег в обращении увеличивается нарастающим темпом, все быстрее падает их стоимость.

Перераспределение собственности является одним из важнейших механизмов решения революционными властями социально-экономических и политических проблем. Следуя декларациям политиков или рассуждениям экономистов, исследователи как правило склонны видеть в перераспределении собственности способ повышения эффективности экономической системы, внедрения новых, более эффективных форм хозяйствования. Именно это декларируют революционные правительства, безотносительно к тому, идет ли речь о приватизации (как это было в революциях XVII и XVIII веков и конца XX столетия) или национализации. Однако о реальном повышении эффективности нельзя говорить до решения задач политической стабилизации и выхода страны из революции. Пока же на передний план выходят две другие функции перераспределения собственности – укрепление политической базы (путем передачи собственности в руки поддерживающих власть политических и социальных групп) и получение дополнительных ресурсов в казну.

А для решения этих задач революционные правительства прошлого и настоящего использовали весьма схожий набор механизмов, и прежде всего выпуск ценных бумаг, обеспеченных перераспределяемой собственностью, которыми власти расплачивались по своим долгам. Результаты такого рода транзакций были также вполне понятны. В условиях политической неопределенности получатели подобного рода ценных

бумаг отдавали «предпочтение ликвидности» и сбывали бумаги с большим дисконтом. В результате собственность концентрировалась в руках небольшого числа владельцев, которые к тому же получали ее по дешевке. Неудивительно, что среди новых приобретателей оказывались представители новой политической элиты¹⁴.

Демонетизация экономики является также неотъемлемой чертой революции, причем, как выясняется, это является феноменом не только эмиссионного хозяйства. Политическая нестабильность революционного периода ведет к сокращению находящихся в обращении денег. В условиях металлического обращения деньги просто вымываются из экономики, тесаврируются (превращаются в сокровище) и сберегаются «до лучших времен». (Это становится еще одним результатом ослабления государства, его неспособности гарантировать исполнение контрактов и, следовательно, результатом отсутствия достаточных гарантий для исполнения деньгами функции всеобщего эквивалента). В условиях же бумажно-денежного обращения воспроизводится стандартный самовоспроизводящийся механизм ускоренного обесценения денег по мере повышения скорости их обращения.

Наконец, для многих революций характерен спад производства. Однако значение его становится существенным лишь в революциях XX века. Революции, происходившие в аграрных обществах с их примитивными технологиями, в гораздо меньшей мере были подвержены спаду производства. А там, где происходил существенный спад (скажем, в мексиканской или российской революциях начала XX века), после политиче-

¹⁴ Этот вопрос подробно рассмотрен нами в статье: Мау В.А. Политическая экономия революции: историко-экономический опыт // Истоки. Вып. 4. М.: ГУ-ВШЭ, 2000. С. 327-332.

ской стабилизации возникала задача восстановления разрушенного хозяйства. И только современные российские события поставили совершенно новую проблему. Речь здесь не может идти о восстановлении экономики, поскольку важнейшей задачей страны (которая во многом как раз обусловила сам революционный кризис) является коренное обновление экономической структуры с учетом вызовов постиндустриального общества.

3. Революция и постреволюционное экономическое развитие.

Влияние революции на дальнейшее развитие экономической и политической системы данной страны является одним из наиболее дискуссионных и идеологизированных вопросов вот уже на протяжении полутора веков. Исследователями высказывались все три принципиально возможные точки зрения по этому поводу.

Первая. Революция становится катализатором экономического прогресса, освобождая экономику страны от пут прежнего режима. Понимание революций как «локомотивов истории» относится отнюдь не к марксистскому анализу, но было высказано еще либеральными французскими историками первой трети XIX века.

Вторая. Идущее от Токвиля утверждение о том, что революция не оказывает особого влияния на экономическое развитие, поскольку основной его тренд фактически закладывается еще при старом режиме.

И, наконец, третья - консервативная интерпретация, в соответствии с которой революция негативно влияет на развитие страны¹⁵.

¹⁵ Эта позиция хорошо представлена в книге Hirschman A.O. *The Rhetoric of Reaction*. Cambridge, Mass. and London: The Belknap Press of Harvard University Press, 1991.

Разумеется, история знает примеры, подтверждающие все эти три точки зрения. К тому же очевидна крайняя условность построений подобного рода, поскольку в истории почти никогда нельзя поставить реальный эксперимент и ответить на вопрос «Что было бы если бы...?». Остается только сравнивать развитие отдельных стран друг с другом в сопоставимые исторические эпохи.

Одно несомненно: характер постреволюционного общества, его социально-политический облик в немалой мере зависит от развития событий в ходе самой революционной трансформации. Именно здесь формируются и конституируются новые группы интересов и элитные группировки, именно здесь закладывается новая система отношений собственности.

Здесь нам хотелось бы обратить внимание только на один аспект влияния революции на дальнейшее развитие страны, связанный с уровнем социальной конфликтности. Наличие непримиримых противоречий между основными группами интересов является основным источником нестабильности, невозможности власти осуществлять сколько-нибудь последовательный политический и экономический курс. Однако было бы неверно делать из этого вывод, что наиболее благоприятный для развития страны результат достигается тогда, когда после революции формируется общество с максимально сглаженным конфликтом групп интересов.

Подобные позиции характерны для многих историков и политологов, прежде всего, работающих в марксистской традиции. Особенно показательны это при сравнении английской и французской революций. Первую принято считать неоконченной, половинчатой, поскольку в ее результате была сохранена земельная аристократия, в значительной мере связанная со старым режимом. Французская же революция привела к гораздо более глубокой трансформации отношений собственности, прежде всего земельной, и открыла широкое поле для быстрого политического укреп-

ления предпринимательских классов (прежде всего промышленников и банкиров).

Однако реальное развитие событий требует внести в этот вывод существенные уточнения. Ведь именно Англия, с ее противоречивой постреволюционной социальной структурой, с острым конфликтом между ведущими группами интересов сформировала благоприятную почву для начала экономического роста, приведшего к промышленной революции. Борьба между фритридерами (промышленниками) и протекционистами (землевладельцами) формировала основу главного экономико-политического конфликта, державшего в напряжении элиту страны на протяжении почти двух веков. Экономическая конкуренция вела к конкуренции политической, что не позволяло ни одной социальной группировке подмять под себя государство и использовать политическую власть в узкокорыстных интересах

Во Франции же после революции возник «механизм торможения» экономического роста: все основные группы интересов были заинтересованы в протекционизме. За это выступали и крестьяне, и промышленники, и финансисты. Подобная коалиция выдержала испытание реставрацией и новой революцией, поскольку ни одно правительство не решалось вступить с ней в конфликт¹⁶. Результат налицо – вплоть до 1850-х годов Франция продолжала отставать от Англии¹⁷. Причем такое развитие событий вполне

¹⁶ О глубине этого конфликта, пожалуй, наиболее красноречиво говорят сатирические зарисовки Ф.Бастиа, и прежде всего его памфлет «Прошение фабрикантов сальных и стеариновых свечей...» (Сэй Ж.-Б., Бастиа Ф. Трактат по политической экономии. М.: Дело, 2000. С. 89-93.

¹⁷ Этот вопрос подробно был проанализирован Ф.Крузе. См.: Crouzet F. Britain Ascendant: Comparative Studies in Franco-British Economic History. Cambridge: Cambridge University Press, 1990; Crouzet F. France // The Industrial Revolution in National Context: Europe and the USA. Cambridge: Cambridge University Press, 1996.

согласуется со сделанным нами выше выводом о том, что изменение характера (формы) собственности гораздо важнее смены собственника.

Аналогичные примеры можно было бы привести и из истории других стран и революций. Более подробный анализ выходит за рамки данной статьи, однако уже приведенные рассуждения позволяют по крайней мере сформулировать следующую гипотезу: если формирование консенсуса относительно базовых ценностей развития страны является важнейшей предпосылкой выхода из революции и обретения устойчивости, то отсутствие конфликта по вопросам экономической политики является источником застоя и консервации экономической отсталости.

* **

Мы специально почти не приводили в этом очерке примеров из современной российской действительности. По нашему мнению, сопоставимость экономической политики революций прошлого и настоящего более чем очевидна.

Джек А. Голдстоун

Профессор Университета Калифорнии-Дэвис

Теории революции, революции 1989 - 1991 годов и траектория развития новой России

Похоже, что закончились споры о том, являются ли события 1989 года в коммунистических странах «революцией».

Даже такие бывшие скептики, как Джерри Хью и Тимоти Гартон Эш (выдумавший термин «refolution¹⁸»), теперь привычно ссылаются на известные события, как на «Революции 1989 года». Но что добавит к нашему знанию это «уточнение терминов», как такого рода процесс называли средневековые схоласты? Правда заключается в том, что большинство современных революций, таких как имевшие место в Иране или на Филиппинах, в большей степени ставят под сомнение и подчеркивают необходимость пересмотра наших теорий революции, чем подтверждают их. Так что, даже если мы допустим, что данные события действительно являются революциями, что же это нам даст для нашего понимания революций и для наших прогнозов о событиях, которые должны воследовать за революцией?

Прогноз или объяснение?

Уже довольно давно идет спор о том, возможно ли предсказывать революции или остается только объяснять их после того, как они произошли. На самом деле, революции 1989 года повлекли за собой грандиозный провал специалистов-советологов и специалистов по коммунистическим странам в части их предсказаний. Раздавались единичные голоса, бросающие вызов признанным мудрецам, но их заглушала общая уверенность в стабильности современных режимов. Даже ученые специалисты по революциям, такие как Тед Скокпол, считали Советскую систему совершенно незыблемой.

И все же, как мы теперь знаем, система не была неотвратимо стабильной.. Совершенно ясно, что однопартийные режимы, даже современные коммунистические режимы, очень

¹⁸ «Refolution» (революция) - на русском звучало бы, как «глуполюция» - *Примечание переводчика*

легко могут неожиданно терять свою власть. Можно ли было это предвидеть? Нет, с точки зрения концепции массовой мобилизации, полагающей, что революции в первую очередь зависят от развития организованной народной оппозиции. Нет и со структурной точки зрения, по которой революции в первую очередь зависят от автономной элиты, пытающейся изменить государство. Нет даже с точки зрения теории, говорящей, что политическому перевороту должен предшествовать массовый переход к новым идеологическим убеждениям. И только гораздо более сложная по конфигурации теория – обращающая внимание на слабость фискальной системы государства, разногласия элиты в вопросах социальных изменений и эффективности государства, недовольство народа, заметное возрастание различных неортодоксальных взглядов (движение в защиту окружающей среды, национализм, либерализм), влекущих за собой политическую мобилизацию – способна объяснить крах советской системы. Довольно сложно было заранее заметить, как все эти противоречия накапливались, но при ретроспективном осмыслении в этой системе довольно четко прослеживаются многочисленные трещины.. Все вместе они привели к весьма широкому и глубинному распаду старого политического строя, и события, случившиеся после 1991, мы имеем полное основание считать «революцией».

Другие же случаи, в Восточной Европе, немного сложнее поддаются такому четкому определению, поскольку события там протекали не совсем по одной и той же схеме. В Чехословакии и Восточной Германии мобилизация масс была минимальной и практически несущественной; хотя в Чехословакии интеллектуалы и театральные подмостки играли определенную роль, но все же, в обоих случаях городские массы в основном стекались в общественных местах, таких как церкви и городские площади. В этих странах внутренний распад систе-

мы был менее важен, чем постоянный рост активности оппозиции, угрозы и противодействие, вкупе с осознанием слабости режима.

Польша уже имела опыт «неудавшейся» революции в 1980-87 гг., возродившейся вслед за начавшимися волнениями в Советском Союзе и более успешной. Венгрия прошла путь наиболее близкий к «мягким реформам», или «революции сверху», а не массовой революции, в то время как Румыния испытала ту, которую скорее всего можно назвать антипатримониальной революцией, с бурными и шумными потрясениями в обществе, неожиданно отказавшемся от обанкротившейся личной диктатуры.

Я уверен, мы могли бы предсказать эти события, ЕСЛИ БЫ мы знали в 1990 году все то, что знаем теперь об убогости советской экономики, об общем упадке здоровья и благосостояния народа и о степени разногласий среди элиты в отношении настоятельно необходимых реформ. Но Советский блок совместными усилиями утаивал свои слабости, а американские разведывательные и исследовательские группы имели склонность представлять обстановку в Советском Союзе в радужном свете. Только теперь мы можем оценить степень трудностей, которые испытывал Советский Союз из-за неэффективности управления, а так же внутренних конфликтов на различных уровнях и по многим направлениям - политическим, экономическим и социальным.

Сомнения в теориях революции

В то время как мы можем теперь разобраться в падении Советского строя, все же остается как минимум три области, в которых события 1998-1991 годов разбивают или, по крайней мере, угрожают устоявшимся взглядам на причины революционных переворотов. Во-первых, это необходимость в народной

организации, как в базисе для мобилизации масс. По-видимому, оказались опровергнутыми - особенно для СССР, Германии и Чехии - теории, в которых упор делается на формальные организации или партии, или традиционные сельские группы, или на религиозные объединения, предоставляющие базис для массовой мобилизации. Единственным случаем, когда действительно существовала широкая, оформленная, охватывающая рабочие коллективы организация, которой удалось мобилизовать оппозицию, было польское движение «Солидарность». И то его борьба с Государством была минимально продуктивна. Режимом Ярузельского ее лидеры были репрессированы или принуждены к компромиссу, а сама организация была загнана в угол. После революции, которая скорее зависела от нехватки сил у Советского Союза поддерживать режим в Польше, чем от возрастающей мощи «Солидарности», эта организация быстро потеряла свое влияние.

Во-вторых, во всех этих случаях возникает вопрос, были ли условия 1989 года (или структурные возможности, как они называются теоретиками коллективного действия), наиболее благоприятны для протеста. В случаях с Советским Союзом, Германией и Чехией репрессивные возможности государства были в силе и довольно широко применялись. И, тем не менее, люди продолжали протестовать. В особенности они реагировали со все более и более нарастающим возмущением на репрессии (такие как расстрел студентов на городских площадях и т.п.). Несомненно, произошли две вещи. Режимы не хотели или были не способны привести в действие такие же мощные силы подавления, как на площади Тянаньмынь. В добавление к этому, протестующие были уверены, что хотя они и подвергаются личному риску, у них есть возможность (которой может никогда больше не случиться) развалить эти ненавистные

режимы. «Возможность» касалась больше осознанной эффективности их действий, чем осознанных затрат. Люди, несомненно, были готовы на весьма высокие риски, готовы платить весьма высокую цену, если только это создавало более высокие шансы на достижение поставленных целей. Скорее перспективы ожидаемого выигрыша, чем ожидаемых затрат, были ключевым движущим фактором возникшей «возможности».

Я уверен, что для обоих указанных условий (нежелание полномасштабного применения войск, с одной стороны и осознание возможных перемен - с другой) ключевым моментом была перегруппировка в стане элиты старого режима. Нетвердость убеждений многих партийных деятелей и интеллигенции, а также их пассивный и даже активный отказ от коммунистических идеалов, кажется, проложили путь для «возможности» перемен, которая осознавалась широкими массами.

В-третьих, это проблема идеологии. Современные взгляды на роль идеологии в революциях, выявленные на примере Иранской революции, отмечают важность наличия «оппозиционной культуры» или идеологий, призывающих к изменениям. Однако же кажется не совсем ясным, *за какие* именно идеалы боролись антикоммунистические революции, и какая идеология, если такая вообще существовала, явилась тогда объединяющей силой. Национализм в СССР скорее был в спячке, затем был оппортунистически использован коммунистическими и экс-коммунистическими политиками на Кавказе, в Центральной Азии и непосредственно в самой России (и гораздо более упорно в странах Балтии). Движение в защиту окружающей среды имело большое значение при первоначальной мобилизации масс в России, но оно перестало играть такую роль, как только революция пошла всерьез. Западный либерализм был популярен в Восточной Европе и России только в узком кругу

интеллигенции, но так и не заинтересовал большинство населения (об этом свидетельствует большое количество голосов, отошедших в первом круге последних Российских президентских выборов к коммунистическим и фашистским кандидатам). А после революций большинство стран (за исключением Венгрии, Чехии и Польши), похоже, застряли в идеологическом вакууме, стараясь понять, в какую сторону теперь следует направляться. Если идеология и играла сколь-либо существенную роль в этих революциях, она носила туманный антикоммунистический характер или же представляла собой несвязную сборную солянку разноречивых взглядов.

Результат трех перечисленных условий в том, что, состояние государства, сложившееся в результате смены режима в 1989-1991 годах, осталось невероятно подверженным изменениям и пластичным - в большей мере даже, чем это характерно для любого послереволюционного периода.

Поскольку не существовало общей организации, мобилизовавшей массы и ответственной за распад СССР, то и не было такой мощной организации, которая бы немедленно заменила Коммунистическую партию в качестве основы нового режима. Благоприятные политические возможности открывались скорее из-за широко распространенного убеждения в том, что старое коммунистическое правительство созрело к ниспровержению, чем в укрепляющейся вере в силу какой-либо определенной группы оппозиции. И, наконец, не единая идеология объединяла оппонентов Советского режима, а скорее на сцену вышла некая смесь оппортунистической идеологии, от национализма и западничества до демократических взглядов и движений в защиту прав человека и окружающей среды. Не было никакого объединяющего начала, способного придать определенные очертания новому постреволюционному обществу.

Теории революции обычно считали что понять происхождение революции гораздо труднее, чем ее последствия. Как только становится ясным, какие из оппозиционных групп, и какие из идеологий будут доминируют после смещения старого режима, то и очертания нового режима должны стать достаточно четкими. Однако в случае с Советским Союзом революция заключается скорее в распаде старого режима, благодаря многочисленным трещинам, а не в триумфе какой либо определенной оппозиции. А это значит, что мы должны копать намного глубже, изучая специфические исторические эпизоды, чтобы иметь хоть какие-либо намеки на будущее новой пост-революционной России.

Теории революции и будущее России

По существу, теории революции являются попытками систематизировать исторический опыт. Учитывая, что теории так и не смогли постичь того, что же оказалось существенным в прошлом, или то, что ситуация в России действительно сильно отличается от других и не имеет прецедентов в истории, такого рода теории всегда будут предоставлять ложные ориентиры. Поэтому я не пытаюсь делать в дальнейшем своем изложении последовательные умозаключения из уже существующих теорий революции. Во многих отношениях, как уже было показано выше, эти теории заслуживают критики за то, что не смогли предвидеть приход событий 1989-1991 годов. Однако я вполне уверен, что если применять эти теории революции в сочетании с внимательным отношением к эмпирическим фактам и условиям, складывавшимся в Советском Союзе и новой России, и с учетом того, насколько эти факты и условия схожи и различны с прошлым, все же эти теории революции могут предоставить довольно надежную отправную точку для прогнозов о будущем России.

Первый общий вывод, который мы можем сделать, заключается в том, что достижение стабильных результатов после революций это довольно длительный процесс, идущий с переменным успехом. Как Вы помните, Франции потребовалось почти сто лет (1789-1871), чтобы пройти путь от свержения монархии до установления стабильной демократии. Китай избавился от старого режима в 1911, и только к 1949 году утвердилось единое управление всей страной, которое и сегодня еще развивается в неожиданных и непредсказуемых направлениях. Если Россия действительно идет по пути глубокой реструктуризации правящих элит, пересмотра государственных институтов и перестройки законодательного базиса, который получил бы народную поддержку, то это может занять длительное время. Фантазии о стремительном и легком переходе к демократическому капитализму остаются не более чем фантазиями, за исключением тех стран, где уже имелся предыдущий опыт и демократии, и капитализма (например, Польши, Венгрии, Чехии и Восточной Германии). Но и в этих странах можно наблюдать и даже следует ожидать отклонений и откатов назад. Что касается стран, не имевших прежнего исторического опыта в новой политической и экономической системах, то они не рванутся сразу вперед после падения старого режима. Так же как монархисты, бонапартисты, и республиканцы боролись во Франции почти целый век, так же мы можем ожидать, что бывшие коммунисты, республиканцы и националисты будут продолжать борьбу в России еще, возможно, десятилетиями. Нашим лучшим проводником должно стать терпение.

Во-вторых, не только примитивное достижение соглашения, кто же в стране будет удерживать политическую власть, является залогом построения стабильного постреволюционного режима. К дополнению к этому и элита, и общественные

группы должны достичь *доверия* и *устойчивых ожиданий* относительно широкого круга институтов: экономики, законодательной и судебной системы, образования, армии и политики. До тех пор пока отсутствуют такого рода доверие и устойчивые ожидания, следует ожидать от людей скорее желания получить временную выгоду для себя любыми доступными способами, чем посвящения себя медленному, но устойчивому накоплению человеческого капитала, богатства и карьере.

Краткосрочная политическая стабильность может быть достигнута признанием того, что определенные люди вышли победителями. Однако, такого рода стабильность держится только до того момента, пока эти победители не будут подвергнуты нападкам со стороны какого-то более сильного противника. На этом вся стабильность заканчивается. Долгосрочная стабильность требует уверенности людей в том, что законы не будут меняться, и что они будут приводиться в действие одинаковым образом, независимо от того, кто находится у власти.

Революции обычно начинаются с умеренного «медового месяца», а затем начинается соперничество между правыми и левыми экстремистами, старающимися вытеснить умеренную середину. Это соперничество в конце концов заканчивается победой одной из сторон, или, если беспорядок и конфликтная ситуация продолжают, оканчивается захватом власти каким-либо военным, который заявляет, что служит только интересам нации. Если умеренный «медовый месяц» в России начался в 1991 года и закончился вооруженным конфликтом между Ельциным и Руцким в 1993 году, то вступление в должность Президента Путина может ознаменовывать начало периода, когда отдельный властный индивидуум старается положить конец групповым конфликтам путем построения более сильного, централизованного управления.

Для того, чтобы Президент Путин преуспел в этих начинаниях, необходимо обуздать власть отдельных людей и увеличить роль институтов. Похоже, что это и есть та самая задача, которую поставил перед собой Путин. Какие факторы, с исторической точки зрения, могут повлиять на возможность его успеха?

Попробуем сравнить судьбы двух других обширных многонациональных империй, которые развалились в результате революций и пытались выковать современные, демократические, гражданские государства. Я говорю об Османской Империи в 1918-21 годах и о Китае 1910 года. В разной степени обе империи потерпели поражение. Хотя как Турция, так и Китай на сегодняшний день являются сильными современными государствами, ни одно из них не является ни экономически преуспевающим, ни настолько демократичным, как им хотелось бы по сравнению с большинством европейских стран, на которые они собирались быть похожими или даже их превзойти.

Во многом это произошло потому, что ни турецкое, ни китайское правительства двадцатых годов не были способны полностью обеспечить лояльность национальных элит бизнеса и вооруженных сил. В Турции местные землевладельцы и влиятельные люди в регионах держали контроль над экономическими ресурсами и политической властью. В уплату за поддержку такого рода местных элит, турецкое общенациональное правительство в значительной степени уступило им возможность вершить собственные законы на местах. С тех пор проведение эффективных общенациональных правовых и экономических реформ стало практически невозможным. В Китае, как общеизвестно, во втором десятилетии двадцатого века вошли в силу военачальники. Гораздо менее известно то, что власть националистического режима Чан

Кайши никогда не распространялась в Китае за пределами основных прибрежных городов, оставив сельскую и местную власть в руках автономных элит, и, тем самым, этот режим постоянно находился в оборонительной позиции сперва перед опасностью вторжения Японии, а затем перед лицом мятежей китайцев-коммунистов в течение всего периода своего номинального правления.

В течение периода, пока Ельцин был у власти, центральное правительство в Москве, по-видимому, обладало довольно ограниченным контролем на просторах России, уступив достаточно значительную власть экономическим олигархам и местной политической верхушке в обмен на их поддержку. В предыдущих революциях, случавшихся в огромных империях, такие временные решения проблем управления никогда не приводили ни к прочной стабильности, ни к процветанию.

Я не намериваюсь утверждать, что ничего кроме мрака Россию впереди не ждет. Как раз напротив: пути истории сильно отличаются от законов природы. Можно взять поучительные уроки из истории и сделать необходимые шаги для того, чтобы избежать их повторения. Если уроки прошлых революций надо было бы переплавить в один упрощенный рецепт для достижения демократии и благосостояния, он бы звучал приблизительно так: «Надо выстраивать институты, а не только власть».

Выстраивание институтов

Экономисты часто уверены в преимуществах свободного рынка, как способного решить большую часть проблем. Однако, это не является панацеей для политических проблем. В самом деле, для того, чтобы рынки функционировали должным образом, экономистам необходимо предположить, что политические силы уже заняли свои места, признанные всеми догово-

ривающимися сторонами как нейтральные и надежные в беспристрастном осуществлении этих договоров. Не обеспеченные этим условием, рынки скорее станут просто-напросто продолжением поля соперничества, происходящего в политической сфере, чем автономными сферами эффективного размещения капиталов и труда.

Возможно, это было ошибкой на этапе ранней приватизации российских рынков и имущества, когда не была осознана необходимость изначально создать безопасные и надежные политические институты, и не осознано их значение для будущего развития рыночных сил. Очевидно, что теперь Россия должна восполнить отставание и сосредоточить свою политику на создании такого рода институтов.

Оказавшись перед лицом ожесточенной борьбы за власть у себя дома, я попадаю в довольно уязвимую позицию, предлагая советы о том, как строить политические институты в России. Однако я все же подчеркну, что мы знаем наверняка, что Соединенные Штаты достигли успеха в построении такого рода институтов и именно поэтому определение того, кто же станет Президентом Соединенных Штатов, будет происходить не в уличных стычках, и не путем военного переворота, но решением судебных инстанций Соединенных Штатов. Поэтому вопрос о том, каким путем была достигнута и остается непоколебимой такая вера в закон, представляется мне крайне важным.

Опять же, я не буду давать конкретные инструкции, поскольку построение эффективных политических институтов требует внимания к местной истории и знания местных условий в гораздо большем объеме, чем я обладаю. Однако я бы хотел указать на два довольно поучительных момента из истории. Во-первых, политические институты *нельзя* ввести, попросту позаимствовав конституции или модели из других

стран и насадив их в своей стране. История революций изобилует примерами прекрасно звучащих конституций, которые на самом деле оказывались мертвой буквой практически сразу после их принятия. До тех пор, пока не развились политические институты, построенные так, чтобы *действующей* элите было выгодно их соблюдение и проведение в жизнь, эти институты потерпят крах. Часто забывают, что многие черты Конституции Соединенных Штатов, такие как баланс сил или структура Сената и Палаты Представителей, не являются чертами механически применимыми в любой политической системе, а являются продуктом специфических компромиссов между влиятельными фракциями конца восемнадцатого века Северных Британских колоний в Америке. Маловероятно, что какое-либо общество, еще недостаточно развитое в сторону федеральной структуры или многоконфессиональное по своей природе, примет и сочтет подходящими для себя большинство из положений Конституции Соединенных Штатов.

Во-вторых, и это следует из первого условия, приведенного выше, если институты игнорируются или пренебрегаются элитой, то они никогда не получат полного доверия и не будут вселять стабильных надежд - того, что необходимо для широкомасштабной поддержки. Уже практически общим местом в новой институциональной экономике является утверждение, что если институты не будут сдерживать поведение элиты, они никогда не сформируют здоровую базу роста благосостояния простых людей.

Я приношу извинения, за то, что эти наблюдения кажутся упрощенными. Любая попытка вывести общие умозаключения из траекторий прошлых революций по необходимости дает некие абстрактные результаты. Однако я думаю, что все же полезно заметить, что революции, происходившие в великих империях, никогда не смогли достичь значительных успехов в

прогрессе в сторону экономического или демократического развития, если экономические и местные политические элиты по большей части сохраняли независимость от власти центрального правительства. А так же полезно повторить, что до тех пор, пока институты не сконструированы скрупулезно как в личных интересах экономической и политической элиты, так и одновременно для ограничения поведения элит, никакое лицемерное служение богам свободного рынка и демократической конкуренции ни на йоту не приблизит никакую нацию к этим идеалам.

Лоренс Дж. Котликофф

Профессор экономики Бостонского Университета, Научный сотрудник Национального Бюро экономических исследований

Правильный и неправильный пути реформирования системы пенсионного обеспечения в России

Введение

Минувшее десятилетие экономических реформ - или того, что получило название «экономические реформы» - очень дорого обошлось и российской экономике, и российскому народу. И больше всего страданий выпало на долю пожилых россиян, чьи пенсии постоянно выплачивались с запозданием и в рублях, реальная стоимость которых постоянно уменьшалась. В результате первых восьми лет экономических реформ размер средней пенсии упал до уровня прожиточного минимума.

Последние два года сократили его еще на треть. В этом печальном положении вещей виноваты и неудачные советы, и неудачная политика, и неудачное ее исполнение, и неудачные схемы поведения, и просто неудачи. К несчастью, ситуация может ухудшаться и дальше, если Россия упустит еще остающуюся у нее возможность правильно реформировать свои финансовые институты, включая и систему пенсионного обеспечения.

Любые советы в адрес россиян, высказываемые иностранным экономистом, пусть и носящим русскую фамилию, после того, как их уже успели досыта накормить советами со стороны, звучат весьма нескромно, за что я заранее приношу вам свои извинения. Но моя точка зрения, как мне представляется, одновременно и радикальнее, и практичнее тех предложений, которые звучали ранее из других уст. И потому, возможно, она заслуживает того, чтобы ее выслушали.

Видение будущего

Попробуем представить себе тот мир, где мечтало бы очутиться подавляющее большинство россиян, - а затем зададимся вопросом: как же сделать сделать его реальностью? В мире том российские ставки налогов столь низки, что собрать налоги - не проблема. В мире том российское правительство оплачивает свои счета, не печатая для этого новые деньги, а инфляция - дело прошлого. В мире том компании могут зарегистрироваться в России за несколько минут, не тратя долгие месяцы на общение с бюрократией. В мире том международная конкуренция подрывает власть внутренних монополий и олигополий и снижает цены на товары и услуги, предлагаемые российским потребителям, до мирового уровня. В мире том россияне имеют возможность дешево и легко инвестировать свои средства в любой точке земного шара, пользоваться

банковскими услугами, покупать страховые полисы и ценные бумаги любой компании - будь то отечественная или иностранная - по собственному выбору. В мире том россияне имеют право совершать сделки и выплачивать налоги как в евро, так и в долларах. В мире том российские пенсии находятся в безопасности, поскольку инвестированы в ценные бумаги по всему земному шару. В мире том российская экономика абсолютно открыта для торговли и инвестиций. В мире том иностранные компании могут по своему желанию владеть любой долей капитала российской компании и хотят инвестировать свои средства в России. В мире том россияне понимают, что иностранное владение российской компанией на деле означает прямо противоположное - что иностранцы выплачивают российским работникам в форме зарплаты львиную долю своего дохода, а значительную часть от того, что у них после этого остается, - российскому правительству в форме налога на прибыль корпораций. В мире том старики в России не голодают.

Как воплотить это видение в жизнь?

Видение это весьма радикально, но для воплощения его в жизнь требуется политика куда менее радикальная, чем то резкое снижение жизненного уровня рядовых российских пенсионеров, какое им уже пришлось вытерпеть. Недавняя реформа подоходного налога, предпринятая президентом Путиным, является собой знак того, что российское руководство готово пойти на радикальные шаги, необходимые для спасения экономики. Только что введенное снижение ставки подоходного налога впечатляет, но в результате российские трудящиеся все равно остаются перед лицом крайне высокого совокупного налога, включающего подоходный налог, начисления на фонд оплаты труда и налог на добавленную стоимость. Реформа пенсионного обеспечения, о которой пойдет речь, представля-

ет собой инструмент радикального сокращения общей фактической ставки налогообложения трудящихся, - конечно, при условии, что ее проведут правильно.

Как можно воплотить в жизнь остальные компоненты моего видения? Вот несколько первоначальных шагов в этом направлении: Разрешить иностранцам владеть российскими компаниями без ограничений. Разрешить иностранным банкам, страховым и инвестиционным компаниям открывать в России отделения, а не только зарегистрированные (в России) филиалы банков-учредителей, чтобы они контролировались и регулировались из-за рубежа. Потребуйте, чтобы все банки - и отечественные, и иностранные - страховали свои депозиты. Признайте доллар и евро законными валютами и используйте российские резервы иностранных валют, чтобы изъять из обращения излишки рублей. Подобная «долларизация/евроизация» позволит покончить с инфляцией в России, закрыть центральный банк и прекратить обычную ныне практику правительства запускать печатный станок вместо того, чтобы собирать налоги. Сократить или вообще отменить все остающиеся тарифы и экспортные пошлины. Запретить бартерные сделки. Ввести практику бухгалтерского учета, свод законов о торговле и законы о банкротстве, принятые в США или Европейском Союзе, чтобы порядок управления компанией в России был такой же, и не сложнее, чем в США и странах Европейского Союза. Учредите специальные суды для защиты прав акционеров и кредиторов и решения вопросов о банкротстве. Обеспечьте возможность регистрации новых предприятий через Интернет, чтобы процедура эта занимала всего несколько минут, независимо от того, российский вы гражданин или иностранец.

Я безумен или просто наивен?

Не сомневаюсь, что кое-кто из представителей Всемирного Банка или ВМФ, прочитав все вышеизложенное, решит, что я безумен или наивен, - либо же - наивный безумец. «Россия, - скажут они, - не Люксембург. Она не готова или не способна открыться для окружающего мира. Она уже попыталась это сделать и потерпела неудачу. Никто не хочет направлять инвестиции в Россию после того, как она объявила дефолт по своим долговым обязательствам, а ее банковская система рухнула. Никто не доверяет ни российским судам, ни правительству. России необходимо развивать собственные финансовые институты. Ей необходимо хранить свои сбережения внутри страны. Ей необходимо найти собственный путь. Ей необходимо следовать нашим советам.»

К счастью, я достаточно стар, чтобы не заботиться о том, что обо мне думают другие (за исключением моей жены). Но надеюсь, что те представители Всемирного Банка или ВМФ, которые прочтут мои соображения, достаточно молоды, чтобы их заинтересовала моя точка зрения относительно их точки зрения. Дело в том, что Россия пока еще не пыталась открыть свою экономику для международной торговли и финансов в той степени, в какой я это ей предлагаю. Второй и более важный факт - это то, что для быстрого экономического роста требуются массивные вливания иностранных инвестиций. Объем внутренних инвестиций, которые Россия способна извлечь из собственных национальных сбережений, ничтожен по сравнению с теми объемами, которые может ей обеспечить окружающий мир. Уже однажды порядком обжегшись, иностранные инвесторы повторно придут сюда лишь при условии, что им будет дано право контролировать компании, куда они будут инвестировать средства, если они будут знать, что смогут работать точно так же, как у себя дома, если они поймут, что смогут получать свои доходы из российского источника в той

валюте, которой они доверяют, если им предстоит иметь дело с разумными ставками налогов и разумными сборщиками налогов, если им будет позволено вывозить то, что ими заработано, тогда и так, как они сами пожелают.

Третьим фактом является то, что россияне не начнут инвестировать свои средства в России, пока не увидят, что это делают иностранцы. Кроме того, они не станут выплачивать причитающиеся налоги до тех пор, пока налоговые ставки не войдут в разумные рамки и не будут четко установлены штрафы за неуплату налогов. Они не будут помещать свои сбережения в банковскую систему, пока та не обретет международных собственников, которым они смогут доверять, а также пока не возникнет система страхования депозитов, на которую они смогут опереться. Они не будут покупать акции российских компаний без гарантий защиты интересов акционеров. И они не будут давать деньги в долг российскому правительству, пока оно не наведет порядок в своих фискальных и валютных учреждениях.

Короче говоря, у России нет иной альтернативы, кроме предлагаемого мной политического курса. Следование ему произведет революцию во взглядах иностранцев на Российское правительство и руководимую им экономику. Представьте себе такие заголовки новостей: Россия объявляет, что продает на аукционе принадлежащие правительству контрольные пакеты акций Газпрома тому иностранному покупателю, который предложит наивысшую цену; что объявляет доллар и евро законными валютами; что больше не будет запускать печатный станок, чтобы оплачивать свои счета; что приглашает иностранные банки, а также и страховые и инвестиционные компании учреждать свои отделения по всей России, тем самым открывая двери мировому финансовому рынку (вместо того, чтобы пытаться создать свой собственный); что осуществляет

дальнейшее значительное снижение налоговых ставок; что объявляет бартер вне закона, начиная с государственных предприятий; что резко снижает тарифы и экспортные пошлины; что разрешает россиянам диверсифицировать принадлежащие им активы на международном уровне и, более того, призывает их делать это; что отменяет существующую систему пенсионного обеспечения и заменяет ее современной системой индивидуальных накопительных счетов; что собирается (наконец-то!) вести игру по международным правилам.

Катастрофа с российскими пенсиями

Позвольте мне теперь перейти к вопросу о реструктуризации российской системы пенсионного обеспечения и объяснить, почему воплощение на практике того видения, о котором шла речь выше, имеет решающее значение для успеха реформы. Российская система пенсионного обеспечения противоречит здравому смыслу. Она не только обеспечивает крайне низкие пенсии, но и выплачивает их за счет взимания чудовищно высокого налога на фонд оплаты труда, который обходится работающим более чем в четверть того, что они зарабатывают. Пенсии устанавливаются независимо от размеров пенсионных взносов, поэтому ни у кого нет стимулов выплачивать то, что ему или ей вменялось. Поскольку мало кто из работающих по найму и тем более - занимающихся независимой индивидуальной деятельностью выплачивает все причитающиеся налоги, ставка их поневоле должна быть очень высокой для того, чтобы обеспечивать необходимые налоговые поступления.

Сколь бы плоха ни была нынешняя ситуация, в перспективе все выглядит намного хуже. К 2050 г. Россия станет одной из самых «старых» стран в мире, когда на каждого пенсионера будет приходиться лишь один работающий. Сегодня на одного пенсионера приходится трое работающих. Примерные подсче-

ты показывают, что при сохранении существующей системы и росте уровня пенсий соответственно росту реальной оплаты труда размер пенсионного взноса, начисляемого на фонд оплаты труда, придется утроить. Конечно, вменение 87%-ного налога на фонд оплаты труда будет равнозначно экономическому самоубийству. Но не решит проблему и урезание размера реальных пенсий на две трети, если только не появятся выплачиваемые из частного источника солидные пенсии по старости, способные заменить пенсии государственные.

Ставки частных пенсионных взносов в сравнении с государственными

Прежде чем начать обсуждение того, каким образом решить указанную дилемму, сравним действующую ныне (по схеме «работодатель плюс работник по найму») 29%-ную ставку пенсионного взноса, начисляемого на фонд оплаты труда и используемую для финансирования российской государственной системы пенсионного обеспечения, с той долей заработной платы, которую работникам потребовалось бы сберегать самостоятельно для того, чтобы финансировать собственный выход на пенсию, под чем я подразумеваю возможность сохранить после выхода на пенсию тот же уровень жизни, что и прежде. Чтобы определить необходимый размер ставки сбережений, давайте рассмотрим пример семьи с двумя детьми, где возраст обоих супругов равен 25 годам. Супруги планируют выйти на пенсию в 62 года, а до 45 лет их реальная заработная плата будет подвергаться скромному увеличению на 1% в год. Супруги планируют через 5 лет купить скромную квартиру и хотят накопить к моменту выхода на пенсию фонд «на черный день», равный годовой заработной плате. Наконец, предположим, что супруги получают доход от своих сбережений, равный 6%, и могут к моменту выхода на пенсию купить

достаточно большой страховой аннуитет. Реальный доход со сбережений на уровне 6% - намного ниже среднерыночного годового дохода от акций и облигаций, продаваемых на основных мировых рынках облигаций и фондовых биржах.

Учитывая все перечисленные условия, какую долю от своего дохода придется откладывать супругам для того, чтобы обеспечить себе после выхода на пенсию прежний уровень жизни? Вот ответ: 7%.¹⁹ Таким образом, чтобы обеспечить пенсионный доход своего ныне молодого работающего населения, все, что надо сделать российскому правительству, - это заставить их вкладывать 7% своего годового заработка в фонд акций и облигаций, проиндексированный по мировому среднерыночному уровню, где проценты выплачиваются в форме пенсии, проиндексированной по уровню инфляции. Тот факт, что требуемая ставка взноса в размере 7% несоразмерно ниже действующей в настоящее время 29%-ной ставки налога на фонд оплаты труда, - свидетельство неразумности нынешнего объема необеспеченных активами обязательств правительства по выплате пенсий и его трудностей в собирании налогов.

Финансовая проблема переходного периода и другие предполагаемые реформы

Финансовая проблема переходного периода состоит в следующем: где взять те 7%, что необходимы для финансирования предлагаемых индивидуальных накопительных счетов. Решение ее состоит в том, чтобы сократить налог на фонд оплаты труда на 7%, сделать так, чтобы работающие инвести-

¹⁹ Данные расчеты были сделаны с помощью программы Economic Security Planner (ESPlanner) пакета компьютерных программ I по финансовому планированию, разработанному совместно с Jagadeesh Chale и B Douglas Bernheim.

ровали эти средства во всемирный индексируемый фонд, а правительство привлекло займы, чтобы компенсировать снижение налоговых поступлений. Все это выглядело бы прекрасно - если бы не две проблемы.

Во-первых, правительству придется в будущем повышать налоговые ставки или сокращать расходы, чтобы иметь возможность вернуть не только суммы займов, но и проценты по займам. Поскольку цель состоит в том, чтобы навсегда понизить, а не повысить ставку налога на фонд заработной платы, и поскольку у правительства почти нет возможности свободно маневрировать остальной частью бюджета, представляется лишь один выход - значительно снизить размеры будущих государственных пенсий, которые будут выплачиваться нынешним молодым работникам, *соответственно тому, что они в противном случае надеялись бы получить иным путем.* Заметим, что при условии роста экономики достигнуть подобного очень большого *относительного* урезания пенсий возможно простым замораживанием размеров пенсий на нынешнем реальном уровне, позволяя им уменьшаться и уменьшаться в сравнении с предпенсионным уровнем заработной платы последующих поколений пенсионеров. Это, разумеется, предполагает значительный рост реального уровня заработной платы в России.

Будет ли приемлемо для нынешних работающих резкое сокращение ставки причитающегося им государственного пенсионного обеспечения? Да, если взамен они получают нечто более ценное, а именно - дешевый, простой и надежный доступ на мировой рынок капитала. Если, с одной стороны, российских работников заставят инвестировать средства исключительно или преимущественно во внутренние активы с характерными для них высокими рисками, включая государственные облигации, они, вполне возможно, предпо-

что сохранить существующую систему со всеми присущими ей проблемами.

Второй вопрос, связанный с государственными займами, состоит в том, кто их предоставит. Если правительство заставит самих работников финансировать эти займы взносами на индивидуальные накопительные счета, все предприятие будет выглядеть как игра в наперсток, где правительство попросту поменяет прежнее название «налог на фонд оплаты труда» на новое - «взносы на пенсионные счета». Поэтому заставить работников согласиться с подобными займами - дело заведомо проигрышное.

А как насчет иностранных займов? Способность правительства получать иностранные кредиты зависит от того, в каких масштабах оно а) будет внедрять прочие элементы изложенной выше политики, и б) примет законодательство, которое постепенно упразднит нынешние государственные пенсии, если не в абсолютных величинах, то хотя бы в соотношении с предыдущими уровнями заработной платы последующих групп новых пенсионеров.

Как насчет валютных рисков при инвестировании за рубежом?

Если Россия осуществит «долларизацию/евроизацию», как предлагалось выше, ее работающее население не будет подвержено серьезному валютному риску при инвестировании за рубежом, поскольку не будет иметь дело с рублем, который возростал бы в своей реальной цене или обесценивался. Если правительство станет поддерживать рубль, инвестирование за рубежом все равно будет крайне желательно, поскольку обеспечивает хеджирование против условий торговли и других потрясений, влияющих на российскую экономику; таким образом, когда российская экономика будет работать относительно

плохо, и доходы работающих упадут, курсы иностранных валют вырастут по сравнению с курсом рубля, обеспечивая российским работникам прирост капитала по принадлежащим им иностранным активам.

Как быть с бегством капитала?

Ключ к тому, чтобы реформа пенсионного обеспечения заработала, состоит в том, чтобы перерасти существующую ныне систему. А ключ к тому, чтобы перерасти нынешнюю систему, состоит в том, чтобы увеличивать иностранные инвестиции в России. Позволив своим работникам инвестировать средства за рубежом, российское правительство как бы скажет четко и ясно, что инвестиции в России - процесс двусторонний. Деньги могут как притекать в страну, так и утекать из нее. Это как раз то, что необходимо услышать и увидеть иностранным инвесторам. Если Россия примет предлагаемую мной реформу системы пенсионного обеспечения, а также другие компоненты рекомендуемой мной политики, проблема будет состоять в слишком большом притоке капитала, а не слишком малом.

Это - не фантазия. За редкими исключениями, страны, прошедшие путь ускоренного развития, поступали именно так, импортируя внушительные доли своего капитала и технологий из-за рубежа. Мы наблюдали это в Корее, Таиланде, Малайзии и других странах Юго-Восточной Азии в 60-е, 70-е и 80-е гг. Мы наблюдаем это сегодня в континентальном Китае, который импортирует капитал через Тайвань и Гонконг, а также в Чили и Чешской Республике, которые в последние годы жалуются на то, что их захлестнули иностранные инвестиции.

Чтобы ощутить размеры потенциального притока иностранного капитала, обратите внимание на тот факт, что нынешняя рыночная стоимость всего российского фондового

рынка меньше стоимости одной среднего размера международной корпорации. Одно это само по себе должно сделать очевидными риски, сопряженные с тем, чтобы заставить российских работников осуществлять инвестиции только в России.

Каковы альтернативы?

Существуют ли приемлемые альтернативы тому, что я предлагаю? Не думаю. Всемирный Банк предлагает две модели: разработанную им для Чили систему «трех столпов» и систему условно определяемых взносов. Трудно сказать, какая из них хуже.

Согласно разработанной Всемирным Банком системе «трех столпов», первый ее «столп» институционализирует масштабную систему, работающую по принципу оплаты счетов по мере их поступления, путем установления минимального уровня пенсии, которая на практике была очень высокой по отношению к заработной плате. Выплачивать подобную пенсию - это значит не только навечно попасть в «капкан» высоких ставок налогов на фонд оплаты труда, - но и то, что значительная доля дохода работников, получаемого ими по старости, лишь косвенно связана с размерами их прошлых взносов. Тем самым создается серьезный отрицательный стимул к труду, что как раз и является сутью одной из тех ключевых проблем, которые пенсионная реформа призвана решить.

Второй «столп» Банка предусматривает снижение ставки налога и внесение одинакового размера взносов на частные счета в конкурирующих частных пенсионных компаниях. При этом частные пенсионные компании инвестируют основную часть своих активов в государственные облигации. Это еще хуже игры в наперсток, поскольку работников обязывают платить своим пенсионным компаниям за предоставляемое им «почетное право» перечислять правительству те самые доли от

заработанной платы, которые работники до этого перечисляли непосредственно правительству. Более того, неясно, достаточно ли будет той суммы, на которую сокращаются в рамках указанных реформ будущие пенсии, обеспечиваемые прежними системами, в ее нынешней стоимости, для компенсации сокращения поступлений от налога на фонд оплаты труда. Иными словами, непонятно, как будет обслуживаться выпускаемый правительством заем, покупку которого оно навязывает пенсионным фондам. Поскольку первый «столп» убийственен, а второй являет собой тот же самый прежний налог, лишь облеченный новыми словесами, у работников вряд ли останутся какие-либо излишки для перечисления, причем на добровольной основе, на строительство третьего «столпа» Банка - системы добровольного пенсионного обеспечения.

Предлагаемая Банком альтернатива - система условно определяемых взносов - не предусматривает создания частных счетов на том основании, что внутренний финансовый рынок недостаточно развит, чтобы поддерживать подобную систему. Тем самым, разумеется, игнорируется мировой финансовый рынок, а развивающейся стране сообщают, что, хотя она и является частью мирового сообщества и имеет такие же права пользоваться мировым финансовым рынком, как и всякая другая страна, ей этого не позволят.

Хотя система условно определяемых взносов и предлагает некоторую автоматическую поправку на продолжительность жизни и обеспечивает куда более тесную связь в определенных пределах между взносами и конечным размером пенсий, она все же фиксирует на неопределенный срок финансовую систему, работающую по принципу оплаты счетов по мере их поступления. Причина в том, что уровни пенсий устанавливаются в зависимости от уровня заработной платы, поэтому по мере роста экономики растут и необеспеченные финансами

пенсионные обязательства страны. В результате получаются крайне высокие ставки налога на фонд оплаты труда, с присутствием им резко выраженными отрицательными стимулами для предложений на рынке труда, причем на необозримую перспективу.

Какова специфика?

Специфические черты рекомендуемого мной пенсионного плана перечислены в конце настоящего доклада. Они включают такие принципы, как защита неработающих или мало зарабатывающих супругов, помощь бедным, защиту нетрудоспособных, снижение стоимости инвестирования, ограничение риска при выборе сроков выплаты аннуитета по накопленным активам, обеспечение пособий в связи с потерей кормильца, умершего в молодом возрасте и, самое важное, достижение в долгосрочной перспективе нулевой ставки налога на фонд оплаты труда.

Заключение

Пенсионная реформа, чтобы быть успешной, не может проводиться в изоляции. Она должна сопровождаться общим политическим курсом, направленным на экономический рост и восстановление международного доверия к российской экономике и тем, кто определяет ее политику. Полное открытие экономики для международной торговли и инвестиций, введение надежной валюты, рационализация структуры налогов, упразднение бюрократических процедур, мешающих новым компаниям, демонстрация того, что движение капитала в России - двустороннее, а также предоставление работающим дешевого, легкого и надежного доступа на мировой рынок капитала в обмен на их отказ от требований, предъявляемых к

нынешней обанкротившейся системе государственного пенсионного обеспечения - все это и есть дорога в будущее.

Наоборот, препятствование полному распространению на иностранцев права владения внутренними активами, сохранение существующих барьеров на пути торговли, попытки построить собственные банковскую, страховую, инвестиционную и регулируемую системы, инвестирование средств исключительно внутри страны в государственные облигации и в ограниченное число российских компаний, дальнейшее печатание денег по мере возникновения потребности в них и попустительство системе выплачивания пенсий из текущих доходов по мере роста экономики - все это верный путь к увековечиванию бед российской экономики.

Российская система личного обеспечения (СЛО)

- Схема реформирования государственной системы пенсионного обеспечения в России
- 29%-ная ставка налога на фонд оплаты труда, используемого для финансирования государственной системы пенсионного обеспечения в России, немедленно снижается до 22%.
- Работники вносят 7% своего заработка (до установленного «потолка») на счета СЛО.
- Взносы в СЛО состоящих в браке работников делятся в соотношении 50-50 с их супругами, так что каждый из супругов имеет равного размера счет СЛО.
- Правительство вносит суммы на прогрессивной основе, эквивалентные взносам в СЛО, с целью помощи бедным.
- Итоговые суммы СЛО инвестируются хорошо известной международной инвестиционной компанией, выбранной по результатам тендера, в мировой индексируемый фонд,

включающий в себя все акции и долговые обязательства, представленные на сформировавшихся международных рынках ценных бумаг пропорционально их доле в стоимости мирового рынка ценных бумаг.

- СЛО создает индивидуальные счета СЛО для каждого работающего и высылает каждому работающему квартальные выписки со счетов. Счета СЛО являются частной собственностью. Взносы на счета СЛО не подлежат обложению подоходным налогом, однако суммы, снимаемые со счетов СЛО, налогом облагаются.
- Начиная с достижения 57-летнего возраста и далее в течение 10 лет по итоговым балансам счетов СЛО постепенно начисляется аннуитет, с учетом групповой специфичности и защиты от инфляции. В возрасте 62 работающие начинают получать аннуитеты с балансовых сумм счетов, начисленные до достижения ими возраста 62 лет. В возрасте с 62 до 67 лет работающие получают ежегодно дополнительные суммы аннуитета, начисляемые по остаткам на счетах в течение текущего года.
- В случае, если работник умирает в возрасте до 67 лет, остаточные суммы на счете, по которым не был выплачен аннуитет, переходят по завещанию в собственность супругов, детей или иных назначенных бенефициантов.
- Правительство перечисляет на счета СЛО соответствующие суммы от имени нетрудоспособных лиц.
- Правительство перечисляет 7% от всех видов выплат по безработице на счета безработных лиц.
- Лица, вышедшие на пенсию в настоящее время, получают в полном размере причитающиеся им государственные пенсии. Эти пенсии индексируются против инфляции.

- Лица, работающие в настоящее время, с момента выхода на пенсию получают реальную ежемесячную пенсию из средств ныне существующей системы государственного пенсионного обеспечения, которая представляет собой уменьшающуюся долю от их заработка до выхода на пенсию, где эта доля постепенно уменьшается для каждой последующей группы пенсионеров вплоть до нуля.
- Выплаты государственных пенсий в течение переходного периода финансируются из: а) поступлений от сохраняющегося 22%-ного налога на фонд оплаты труда, б) финансовой помощи от Всемирного Банка и других международных кредиторов, и в) правительственных внутренних и внешних займов.
- Подготавливаются расчеты страховых сумм, показывающие, что нынешней стоимости сохраняющегося 20%-ного налога на фонд оплаты труда достаточно для покрытия нынешней стоимости сохраняющихся обязательств старой системы по выплате пенсий. Эти расчеты, кроме того, будут показывать, когда надлежит отменить 20%-ную ставку налога на фонд оплаты труда.

Расчеты для данного доклада выполнены с использованием пакета программ финансового планирования «ESPplanner, Economic Security Planner)», разработанной в сотрудничестве с Дж.Гокхейлом и Б.Д. Бернхеймом.

А. Радыгин
ИЭПП

Проблемы и особенности формирования национальной модели корпоративного управления в России

Проблема корпоративного управления стала особенно актуальной в России со второй половины 90-х гг. Внешними побудительными мотивами для этого стали общемировые процессы, в частности возросший интерес к корпоративному управлению в США в 80-е гг. (как реакция на волну враждебных захватов контрольных пакетов акций при одновременном усилении институциональных инвесторов), мировой финансовый кризис 1997-1998 гг. и проблемы корпораций стран с развивающимися рынками. Подписание в 1999 году Принципов корпоративного управления ОЭСР стало обобщением опыта государств-членов ОЭСР в этой области, а сами Принципы – потенциальным модельным сводом стандартов и руководств, в том числе для стран с переходной экономикой.²⁰

Важным мотивом стала ревизия постулатов «Вашингтонского консенсуса» в конце 90-х гг. Усиление внимания к корпоративному управлению происходит в контексте информационных проблем, институциональной и правовой инфраструктуры.²¹ Помимо ортодоксальных либерализации и приватизации, находят, наконец, свое признание политиче-

²⁰ Принципы корпоративного управления ОЭСР. ОЭСР, 1999.

²¹ Stiglitz J. Whither Reform? Ten Years of Transition. World Bank Annual Conference on Development Economics. Washington, D.C., April 28-30, 1999.

ские, социальные, налоговые ограничения реформ, а также проблемы собственности и управления. Форма собственности, наряду с интенсивностью конкуренции, приводит к межстрановым различиям в реформах на уровне самих предприятий. Качество инвестиционного климата и преобладание мягких бюджетных ограничений определяют различия на страновом уровне.²²

В 2000 году корпоративное управление стало одной из самых модных тем и в России. Крупнейшие корпорации, еще 1-2 года назад фигурировавшие как злостные нарушители прав акционеров, срочно принимают «кодексы корпоративного управления», создают «отделы по работе с акционерами» и вводят в советы директоров «независимых директоров». ФКЦБ при финансовой поддержке ЕБРР планирует в 2001 году выпустить собственный «кодекс корпоративного управления» (смысл и статус которого при наличии закона «Об акционерных обществах» пока неясен). Несколько частных организаций в 2000 году предложили рынку свои конкурирующие «рейтинги корпоративного управления». Чиновники научились оперировать термином, и постепенно превращают его в очередной спасительный фетиш. На волне этой конъюнктуры существует осязаемая опасность выхолащивания смысла и превращения понятия «корпоративное управление» лишь в лозунг для очередной кампании.²³

Интересно отметить, что до сих пор не существует каких-то общих подходов – можно привести частный, но показательный пример. Джозеф Стиглиц в 1999 году отмечал необходи-

²² Transition report 1999. Ten years of transition. EBRD, 1999, p.9.

²³ Ярким аналогом (и предупреждением) может служить кампания 1993-1998 гг. по созданию «финансово-промышленных групп». Кризис 1998 г. разрушил этот миф.

мость усиления внимания к роли инсайдеров, которые в контексте проблем связи между собственностью и управлением в переходных экономиках будут благоприятно воздействовать на сокращения цепочки агентских отношений. В том же 1999 году Европейский банк реконструкции и развития в качестве одного из принципиально важных направлений на следующее десятилетие указывает необходимость борьбы с «интересами окопавшихся инсайдеров».

Именно поэтому в основе любых предложений по совершенствованию корпоративного управления в России должно лежать понимание реальных социально-экономических процессов. В значительной степени модель корпоративного управления формируется за рамками права. При этом в России в настоящее время формально присутствуют компоненты всех традиционных моделей: относительно распыленная собственность (но неликвидный рынок и слабые институциональные инвесторы), явная и устойчивая тенденция к концентрации собственности и контроля (но при отсутствии адекватного финансирования и эффективного мониторинга), элементы перекрестных владений и формирование сложных корпоративных структур разного типа (но при отсутствии тяготения к какому-либо типу). Прежде чем что-либо менять, следуют достаточно четко осознавать, кого, от кого, зачем и в какой мере необходимо защищать в рамках национальной модели корпоративного управления.

В России среди ключевых особенностей развития национальной модели корпоративного управления 90-х гг. необходимо выделить:

- перманентный процесс перераспределения собственности в корпорациях;

- специфические мотивации многих инсайдеров (менеджеров и крупных акционеров), связанные с контролем финансовых потоков и «выводом» активов корпорации;

- слабая или нетипичная роль традиционных «внешних» механизмов корпоративного управления (рынок ценных бумаг, банкротства, рынок корпоративного контроля);

- значительная доля государства в акционерном капитале и вытекающие проблемы управления и контроля;

- федеративное устройство и активная роль региональных властей как самостоятельного субъекта корпоративных отношений (причем субъекта, действующего в рамках конфликта интересов - как собственник, как регулятор через административные рычаги воздействия, как коммерческий/хозяйствующий агент)

- неэффективный и/или выборочный (политизированный) государственный инфорсмент (при сравнительно развитом законодательстве в области защиты прав акционеров).

Итак, каковы же реальные процессы, которые идут, и что это значит? Во-первых, идет достаточно заметный процесс концентрации собственности. Он не является пока столь существенным, как в некоторых странах Восточной Европы – имеющиеся эмпирические обследования дают Восточной Европы более высокие показатели²⁴, чем то, в рамках выборки ИЭПП выявлено для России в 2000 году²⁵. Тем не менее этот процесс идет, и с 1998 года резко ускорился. Это не только нефтяная и металлургическая отрасли, где очень большие финансовые ре-

²⁴ Frydman R, Ch.W.Gray, M.Hessel, A.Rapaczynski (1997): Private Ownership and Corporate Performance: Some Lessons from Transition Economies. The World Bank. Washington D.C. Working paper N 1830. September 1997.

²⁵ Радыгин А., Архипов С. (2000): Собственность, корпоративные конфликты, эффективность (некоторые эмпирические оценки). – В: Вопросы экономики, 2000, № 11, с.114-133.

сурсы возникли после кризиса, но и целый ряд других отраслей. И второй момент – что означает такая концентрация? Если использовать терминологию Ла Порты, Лопеса-де-Силанеса, Шлейфера и Вишны ²⁶, то речь идет о процессе обеспечения экономико-правовых условий защиты владельца в условиях отсутствия развитой правовой системы защиты прав акционеров. Одновременно (хотя и с рядом оговорок касательно неформальных полюсов контроля и различных альянсов) можно говорить о наличии достаточно заметной статистической значимости связи между определенным уровнем концентрации и эффективностью предприятий. Последний результат получен по указанной выше выборке ИЭПП.

Во-вторых, это проблема конфликта менеджеров и крупных акционеров. С моей точки зрения, он минимален, ибо пока затруднительно говорить о начале этапа разделения функций управленцев и собственников в российских корпорациях. Такое разделение пока находится в латентном состоянии, хотя, безусловно, есть нюансы и по отраслям, и по предприятиям различного размера. Сохраняющееся слияние функций обусловлено тем, что при существующей внешней среде и сохраняющихся тенденциях борьбы за контроль собственнику (формальному или конечному бенефициару) необходим контроль такого уровня, что он не может никому доверить даже оперативное управление предприятием. Это связано либо с криминальными интересами, либо выводом активов, либо просто с необходимостью учета довольно враждебной внешней среды. В пользу этого свидетельствуют и данные о смене менеджмента. Они сменились в 1992-99 году в более чем на 77 процентах обследованных ИЭПП

²⁶ La Porta R., F. Lopez-de-Silanes, A. Shleifer, R.W. Vishny (1998): “Law and Finance”. In: *Journal of Political Economy*, Dec. 1998, Vol. 106, N 6, pp. 1113-1155

предприятий. В каком-то смысле (по выборке ИЭПП) можно говорить и об эффективности инсайдерской модели, но только в том случае, если максимальна доля менеджеров и минимальна доля работников. Для нас существенно, что именно процесс слияния функций, а не их разделения является более существенным сейчас в России, хотя в дальнейшей перспективе очевидно, что будет доминировать тенденции к разделению

Третий существенный момент, который надо принимать во внимание – это конфликт между менеджерами и крупными акционерами в контексте сказанного и слияния функций собственников и менеджеров, с одной стороны, и мелкими акционерами, строго внешними, с другой стороны. Мне представляется, что этот вопрос важен, но не является экстремально актуальным в настоящее время для России. Во первых, он объективен в условиях фактически закрытых российских корпораций, но это несколько иная уже проблема. Во-вторых, это в значительной степени вопрос судов и информента в целом, как важнейшего самостоятельного направления институциональной реформы. В-третьих, эта проблема не является уникальной для России и более того, если мы посмотрим исследования сравнительного правоведения Института Макса Планка (Гамбург), оказывается, что именно страны СНГ, в отличие от Центральной и Восточной Европы, в настоящее время имеют наиболее явную устойчивую тенденцию движения к англо-американской модели защиты прав акционеров.²⁷ Это действительно так – достаточно обратиться к закону об акционерных обществах и посмотреть на нормы, которые позволяют мелким акционерам защищать свои права. Но это, как отмечалось выше, в первую очередь вопрос судов, а не права.

²⁷ Pistor K. (1999): Corporate Law in Transition Economies. Max-Planck Institute for Comparative and International Corporate Law, Hamburg, mimeo.

Четвертый существенный момент, который важен для оценки реальных процессов становления российской модели корпоративного управления, - это партнерская система организации российских корпораций. Реально трудно говорить. Естественно, не имеются в виду все крупнейшие холдинги с государственным участием, хотя в них есть свои специфические проблемы. Речь идет о большинстве крупных частных корпораций. Система организована по принципу двух, трех, четырех партнеров, которые делят и собственность (контроль), и бизнес.

Что это значит с точки зрения развития системы корпоративных отношений? Во-первых, это проблема прозрачности собственности и финансов. Во-вторых – это проблема инвестиций, и прежде всего проблема максимальной ориентации на внутренние источники, включая псевдо-иностранные кредиты и т.п. Интересно заметить, что в 2000 году усиливается процесс реинвестирования, именно российскими владельцами, именно в виде различных форм псевдо-иностранных инвестиций. Во-третьих, это проблема инфорсmenta. Многие корпорации ориентируются на зарубежные центры прибыли и, соответственно, любое ужесточение инфорсmenta может означать остановку этого процесса реинвестирования из-за границы. Это накладывает определенные требования и условия к проблемам ужесточения возможных санкций по всему спектру. И, в-четвертых, это проблема долгосрочной инвестиционной стратегии в этих корпорациях. Система партнерства предполагает ориентацию на текущие краткосрочные доходы, и, соответственно, возникают проблемы осуществления долгосрочной инвестиционной стратегии.

В рамках короткого выступления нет возможности углубляться в вопросы типологии и оценки корпоративных конфликтов. Наиболее существенным моментом является то, что многие известные скандалы 1999-2000 гг. с мелкими акционерами в основном связаны с деятельностью портфельных инвесторов,

прежде всего иностранных, пришедших на волне нескольких фондовых бумов. Но действительно ключевая проблема, которая существует, – это проблема враждебных захватов контроля в акционерных обществах, которая связана с деятельностью внутренних российских конкурентов или с деятельностью региональных властей.

В заключении несколько слов о будущем российской модели корпоративного управления. Модель с доминированием интересов мелких акционеров (или резкий акцент в законодательстве на абсолютную защиту мелких акционеров), видимо, не столько невозможна, сколько не состоятельна на практике. Реализация такой модели, основанной в значительной степени на чисто американской практике и идеях самодостаточности корпоративного права для России (середина 90-х гг.), потребует серьезной экономической ломки сложившихся отношений (хотя я не могу согласиться с тем, что эти отношения благотворны). Резкий акцент в пользу миноритарных акционеров нарушает баланс интересов всех остальных субъектов корпоративных отношений, которые в равной степени имеют право на защиту с точки зрения общего принципа защиты прав собственности. Роль мелких акционеров, тем не менее, принципиально важна для обеспечения прозрачности компаний. В целом же, безусловно, в перспективе необходимо двигаться в направлении некой смешанной модели, которая с одной стороны будет учитывать описанные экономические принципы и тенденции, но вместе с тем предполагать баланс интересов всех акционеров и, более широко, со-участников («stakeholders»). Модельные принципы ОСЭР по данному вопросу могли бы послужить для этого разумной основой.

Сергей Васильев

Председатель Наблюдательного Совета Петроэнергобанк

Структура экономики и политические тенденции современной России

В конце 80-х годов в дискуссии о предстоящих реформах большинство экономистов сходилось на том, что особенности структуры советской (российской) экономики сильно затруднят переход к рынку.

При этом основной упор делался на доминирование в экономике СССР отраслей военно-промышленного комплекса и сопряженного с ними сектора тяжелой промышленности. Отрасли топливно-энергетического комплекса, наоборот, воспринимались как фактор, благоприятствующий преобразованиям, поскольку предполагалось, что природная рента позволит смягчить их социальные последствия.

В реальности все сложилось иначе. Конверсия военно-промышленного комплекса, запущенная еще при Горбачеве, прошла относительно безболезненно, хотя, возможно и не самым эффективным образом. Огромные материальные резервы, накопленные на оборонных предприятиях, понемногу распродавались, квалифицированный персонал довольно легко мог найти работу в крупных городах, с большим трудом – в ЗАТО. Тем не менее именно в оборонных отраслях открытые проявления социального недовольства были минимальны, и даже на выборах регионы, где доминировала тяжелая промышленность, не были склонны голосовать за коммунистов.

Гораздо более сложной была роль нефтегазового комплекса. С одной стороны, исследователи отмечают, что именно нефтегазовый комплекс поддерживал идею либерализации цен

и внешней торговли. Это была естественная позиция – либерализация внутреннего рынка и внешней торговли позволяла и приватизировать значительную часть природной ренты, и реализовать ее через повышенные зарплаты, закупку импортного оборудования или полулегально вывезти на Запад.

С другой стороны, фактическая приватизация в отрасли произошла на очень раннем этапе, и новые хозяева совершенно не собирались делиться новоприобретенным богатством с зарубежными инвесторами. А именно такая перспектива ожидала этот сектор при допуске к приватизации иностранных инвесторов и продаже крупных пакетов акций на инвестиционных торгах и конкурсах. Конечно, иностранные инвесторы пришли в этот сектор, но позже, и на условиях, продиктованных русскими хозяевами. Характерными в этом смысле являются злключения законодательства по соглашениям о разделе продукции.

В значительной степени это изначально сформировало в России довольно прохладный инвестиционный климат для иностранцев.

Приватизация отрасли на раннем этапе реформ также позволила приватизировать природную ренту; очень небольшая часть природной ренты в виде акцизов и экспортных пошлин попадала в бюджет и позволяла несколько сглаживать остроту бюджетного кризиса.

Еще в большей степени негативное влияние нефтегазового и ресурсного сектора проявилось в курсовой политике, в тенденции выстраивания курса доллара по эффективности экспорта природных ресурсов, что делало неконкурентоспособным большой сектор обрабатывающей промышленности.

Эта т.н. «голландская болезнь» проявилась и в отношении человеческого фактора – лучшие профессионалы и бизнесмены отобилизовались в ресурсный сектор и обслуживающую

его инфраструктуру. Все это (наряду с незавершенностью приватизации) способствовало длительной депрессии обрабатывающей промышленности.

При анализе секторальной структуры российской экономики Л. Григорьевым была предложена концепция треугольной экономики, в которой три сектора представляли соответственно ресурсные отрасли, отрасли ВПК и все прочие. Представляется, что в силу глубокой конверсии отраслей ВПК при низком уровне государственного заказа эти отрасли теряют свою специфику и сливаются с другими отраслями вторичного сектора.

Двухсекторная экономика России

В результате «треугольная» экономика вырождается в двухсекторную, причем первый сектор можно охарактеризовать как ядро, а второй как периферию.

К отраслям ядра относятся прежде всего ресурсные отрасли, генерирующие высокие экспортные доходы – нефтяная, газовая, черная и цветная металлургия. Наряду с этим в ядро вошли такие естественные монополии как энергетика и железные дороги. Энергетика оказалась тесно связанной с экспортными отраслями как через потребляемые ресурсы (газ и нефтепродукты), так и через потребление собственно электроэнергии. Для железных дорог экспортные перевозки стали основным фактором прибыльной работы в условиях заниженных внутренних тарифов. Близкими к ядру по своему положению являются угольная промышленность и некоторые отрасли химической промышленности, однако эти отрасли в своем развитии сильно отличаются от отраслей ядра.

В периферию попадают практически вся обрабатывающая промышленность и третичный сектор за исключением структур, обслуживающих отрасли «ядра». Мы называем первый

сектор ядром, а второй периферией не потому, что ядро важнее периферии, а потому, что отрасли ядра связаны между собой намного теснее, чем отрасли периферии.

Первое, чем выделяются отрасли ядра – это высокая степень их концентрации, что связано с наследием советского времени. Так металлургические предприятия обычно строились крупными и сверхкрупными, месторождения нефти и газа сильно сконцентрированы географически, в отраслях естественной монополии при формировании сетей практически не создавались резервы.

Во-вторых, концентрация производства здесь дополняется централизацией собственности в рамках финансово-промышленных групп. Значительные средства, накопленные российскими финансовыми группами в период высокой инфляции и бесплатных бюджетных потоков, были использованы в процессе приватизации для покупки наиболее прибыльных предприятий. Что касается естественных монополий, то они были корпоратизированы практически в не изменившемся с советских времен виде.

В-третьих, для этих отраслей характерна высокая зависимость результатов их хозяйственной деятельности от государственного регулирования. Для нефтяной отрасли – это ставки акцизов (индивидуальные по добывающим предприятиям), экспортные пошлины, правила доступа к нефтепроводам. В газовой отрасли – тарифы, акцизы и пошлины, условия приоритетного снабжения групп потребителей. То же, но без акцизов и пошлин, в энергетике. Для металлургии значимыми регуляторами являлись схемы толлинга, транспортные и энергетические тарифы.

В той степени, в какой государство имеет возможности регулировать существенные условия деятельности отраслей «ядра», в той же степени отрасли ядра оказываются заинтересо-

ванными в «захвате» регулирующих органов. В наиболее крайних случаях речь идет о фактическом сращивании органов государственного управления и предприятий ядра. Так, при Правительстве Чернобырдина бюджет Газпрома и Правительства был фактически неразделенным. Не только Газпром бывал должен бюджету значительные суммы, но и бюджет получал от Газпрома авансы на сумму квартального налогового платежа.

Следствием такого сращивания стала растущая непрозрачность отраслей ядра для регулирующих органов и хозяйствующих субъектов. Так, несмотря на требования законодательства о пропорциональности квот доступа к нефтепроводам объемам добычи нефти, в 1999 году до четверти квоты распределялась между трейдерами. Право МПС самостоятельно регулировать тарифы приводило и приводит к незаконной дискриминации отдельных групп потребителей.

Последствия доминирования отраслей ядра

Весьма любопытными являются последствия доминирования отраслей ядра с пространственной и социальной точек зрения. Поскольку небольшое число крупных предприятий ядра имеет четко выраженную географическую привязку, это способствует развитию значительной межрегиональной дифференциации уровня жизни и других социальных показателей. Такая дифференциация смягчается, как ни странно, лишь тем, что значительная часть природной ренты попросту вывозится за границу и не поступает во внутренние фонды потребления и накопления.

Ориентированный на внутренний рынок сегмент ядра является основным генератором неплатежей. При этом роль неплатежей многообразна. Во-первых, неплатежи (наряду с низкими внутренними тарифами) являются формой перераспределения экспортной ренты – прежде всего в регио-

ны. Условно говоря, Газпром в последние годы жил за счет экспортной выручки, а величина внутренних тарифов и масштабы неплатежей были второстепенным фактором. Соответственно, низкие цены на газ поддерживали относительное финансовое благополучие в электроэнергетике (где тарифы также были заниженными), в то время как значительные ресурсы через системы неплатежей и зачетов присваивались региональными администрациями, фактически контролирующими местные распределительные сети.

Во-вторых, неплатежи являются дополнительным фактором непрозрачности для регулирующих органов, поскольку они позволяют естественным монополиям произвольно манипулировать показателями своей деятельности.

В-третьих, неплатежи являются для региональных властей сознательным или бессознательным инструментом экономической политики. Внешним выражением этого является, например, деление потребителей электроэнергии на группы с различным режимом платежей. Понятно, что подобная произвольная дискриминация является существенным фактором неравной конкуренции и дестимулирования инвестиций в российскую экономику.

Причем практика показывает, что масштабы дискриминации по условиям оплаты услуг инфраструктуры существенно превосходят масштабы дискриминации по налогообложению и бюджетным субсидиям, что легко объяснимо: бюджетный процесс подлежит хотя бы формальному контролю представительных органов.

В течение периода высокой инфляции автоматическая индексация тарифов позволяла отраслям естественной монополии накапливать значительные инвестиционные ресурсы, поскольку инвестиционный компонент включался в тарифы. Так, в 1996 г. инвестиционные фонды отраслей естественных мо-

нополий - каждый в отдельности (!) превосходили всю федеральную инвестиционную программу.

За счет большой разницы между внутренними издержками и мировыми ценами значительные прибыли накапливались и в нефтяной отрасли. Тем не менее реальные объемы инвестиций были крайне невелики, мощности не развивались и к концу 90-х гг. отрасли инфраструктуры оказались в кризисном положении. На фоне некоторого оживления экономики в конце 90-х гг. в этих отраслях с 1996 г наблюдается полный застой. Исключением из отраслей ядра является лишь металлургия – наименее монополизированная и наименее регулируемая отрасль.

Растущая периферия и угрозы ее росту

Посмотрим, однако, что происходило в этот период в отраслях периферии. Эти отрасли испытали значительно более сильное падение производства, чем отрасли ядра (объемы производства в отраслях ядра составили в 1998 г. от 52 до 75% к 1990 г., в отраслях периферии – от 13 до 40%). Правительство практически не проявляло внимания к этим отраслям, ценообразование в них было свободным, они оказались в значительной степени приватизированы (мы исключаем из рассмотрения оборонное машиностроение).

Вследствие принципиального невнимания государства к этим отраслям поведение, ориентированное на поиск ренты, в них было минимальным. Именно эти отрасли дали неожиданный прирост производства и инвестиций в послекризисный период.

С точки зрения долгосрочной экономической перспективы только отрасли периферии могут быть локомотивом развития российской экономики. При сохранении ресурсной направленности экономика России будет сильно зависеть от конъюнктуры мировых рынков, что будет вызывать не только сильные

колебания темпов экономического роста, но и опустошительные финансовые кризисы.

С точки зрения социальной ситуации сохранение доминирующего положения отраслей ядра будет означать сохранение высокой степени социальной дифференциации населения, узость среднего класса и низкие темпы развития институтов гражданского общества. В этих условиях всегда будет велика притягательность экономического популизма и опасность авторитарных тенденций.

В настоящее время представляется, что достигнут некоторый компромисс между ядром и периферией в отношении курса рубля. Действительно, оба сектора заинтересованы в поддержании низкого курса рубля, при этом для периферии сохраняется возможность развития экспорта и замещения импорта, а для отраслей ядра сохраняются возможности извлечения ренты и ее полулегального вывоза из страны.

Угроза этому компромиссу - изменение знака движения капитала, приход иностранных инвесторов, увеличение реинвестированной ренты внутри страны. При этом растет реальный курс рубля и благополучие отраслей периферии оказывается зыбким.

Существуют, однако, факторы, смягчающие эту угрозу. Во-первых, весь убегающий сейчас капитал не может быть адекватно использован в России и в любых условиях инвестирование российских денег за рубежом сохранится. Те же средства, которые придут из-за рубежа, отчасти удовлетворят растущий спрос на деньги, а отчасти должны быть стерилизованы Центральным Банком.

Гораздо большую проблему для периферии представляют собой заниженные тарифы в отраслях естественных монополий. Начиная с 1996 г. индексации тарифов в отраслях естественной монополии были остановлены и в дальнейшем тари-

фы двигались медленнее, чем цены. Во время кризиса 1998 года при отставании оптовых цен от розничных тарифы отстали от цен конечного потребления еще в большей степени.

В условиях глубокого инвестиционного кризиса и при сохранении существующей системы управления в отраслях естественной монополии, в ближайшие несколько лет неизбежно произойдет существенное повышение тарифов. Вот этот фактор, наряду с некоторым повышением реального курса рубля, может привести к резкому падению рентабельности обрабатывающей промышленности и потере международной конкурентоспособности.

В этом смысле реформа естественных монополий, наряду с налоговой реформой, являются ключевыми факторами обеспечения устойчивого долгосрочного роста отраслей периферии.

Олигархические элементы в политике

Специфическая структура российской экономики – а именно четко сформированное ядро - сформировало весьма любопытную политическую конфигурацию, а именно т.н. олигархию. Под этим подразумевается доминирование в экономической и политической жизни страны нескольких финансово-промышленных групп, опирающихся на сконцентрированные в их руках ресурсы.

Высокая концентрация базовых отраслей экономики и их близость к государственной машине – исторически характерны для России. Принципиальное отличие от традиционной политической конфигурации состояло лишь в том, что в имперский и коммунистический периоды власть доминировала над крупным бизнесом, а в 90-е гг. бизнес доминировал над государственной машиной.

Сейчас власть пытается эмансипироваться от влияния финансово-промышленных групп. Но, добившись успеха, вряд ли

на этом остановится. Всегда найдутся весомые аргументы в пользу ужесточения административного контроля над отраслями ядра. Например, поддержание устойчивых и значительных профицитов государственных бюджетов требует изъятия природной ренты из энергетического сектора в масштабах и формах, трудно совместимых с рыночными механизмами.

Подобное развитие легко может привести к становлению экономической структуры, в которой государство активно вмешивается в деятельность отраслей ядра, участвует в формировании инвестиционных приоритетов и финансовых потоков, сохраняя крайнее неэффективную структуру этого комплекса.

Надо заметить, что эта опасность по-видимому была осознана руководителями федеральных естественных монополий. Сохранение этих монополий в своей нынешней организационной форме делает их крайне уязвимыми для административных атак. В наибольшей степени это относится к Газпрому с его высокой степенью концентрации производства и финансовых потоков. Не случайно, именно руководство Газпрома в 1998 – 1999 гг. стало инициатором реструктуризации отрасли, разделения видов деятельности – чему оно так упорно сопротивлялось в течение 1994-1996 гг.

Для РАО ЕЭС ситуация отчасти смягчается, отчасти осложняется региональной децентрализацией, проведенной еще в начале 90-х. А сами идеи реструктуризации в значительной степени возникали из необходимости привлечения частных инвестиций. В то же время ясно, что создание генерирующих компаний и формирование рынка электроэнергии резко ограничивает возможности вмешательства в дела отрасли как региональных, так и федеральных властей.

Железные дороги отстают в реформировании своей структуры, и только сейчас всерьез обсуждается вопрос об их кор-

поратизации. Создание единого РАО затормозит реформу отрасли на несколько лет, в то же время создание значительного числа частных перевозочных компаний, конкурирующих на федеральной сети железных дорог, способно сильно деполитизировать отрасль.

При проведении реформ сетевые элементы выделяются из корпораций. В этом виде они могут еще более удобным политическим инструментом. Характерен пример компании «Транснефть». Так, нефтедобывающая компания не может получить доступ к нефтепроводным мощностям, пока не обеспечит поставки топлива на внутренний рынок. В то же время четверть мощностей трубы в 1999 г. были предоставлены трейдерам. Или доступ к трубе используется по настоянию МВФ для борьбы с неуплатой налогов.

Исходя из этого опыта можно предсказать характер будущих конфликтов, связанных с использованием газопроводов, ЛЭП и железных дорог. В тех отраслях, где производители существенно демонополизированы, их давление на сетевые компании будет держать последние в определенных рамках приличий.

Соответственно при создании большого количества генерирующих компаний в энергетике и с учетом низкой доли экспорта значительные злоупотребления в сетевой компании маловероятны. Эти злоупотребления более вероятны в железнодорожном транспорте – особенно по основным экспортным направлениям - при сохранении за реформируемым МПС функций перевозчика. Злоупотребления неизбежны в газовой отрасли, поскольку даже при демонополизации добычи газа три или четыре крупнейших производителя будут занимать абсолютно доминирующее положение на рынке.

Двойственная экономика и политические структуры

Доминирование в российской экономике отраслей ядра определяет слабое развитие партийных структур в российской политике. Действительно, монополиям не нужны политические партии. Политические задачи решаются монополиями через механизмы лоббирования и политические технологии.

Самоорганизация периферии в силу большого качественного разнообразия производителей и низкой концентрации занимает гораздо больше времени, чем самоорганизация ядра. Моментом проявления такой самоорганизации стал послекризисный период 1998-1999 гг., а ее первой и весьма заметной формой – возникновение клуба «Россия – 2015». Политическая активизация периферии проявилась также в усилении правых партий (успех СПС на думских выборах) и в некотором обновлении их идеологии.

Именно политические организации периферии, ориентированные на средний класс, стали фактором резкого ускорения структурных реформ, и, в частности, налоговой реформы. Эти организации и в будущем будут основным двигателем реформы естественных монополий, дальнейшего дерегулирования экономики, реформ в социальном секторе.

В то же время отрасли ядра, которые в ближайшие годы будут находиться под мощным государственным давлением, будут по-прежнему ориентированы на поиск ренты, причем чем больше будут огосударствляться эти отрасли, тем больше моральных оснований они будут иметь для подобного поведения.

Эту же тенденцию будет поддерживать создание Банка развития и усиление государственного влияния на Сбербанк, ВЭБ и Внешторгбанк. Отрасли ядра и оборонной промышленности будут получать льготные кредиты, в то время как доступ периферии к инвестициям будет ограничен в силу сохраняющейся неразвитости частных финансовых институтов.

Таким образом, можно предположить, что экономическая политика России в достаточно долгосрочной перспективе будет формироваться под влиянием двух противоречивых тенденций:

- политики либерализации, поддерживаемой отраслями периферии через открытые политические институты и независимые средства массовой информации;
- и политики усиления государственного регулирования, поддерживаемой отраслями ядра через неформальные механизмы лоббирования и информационные технологии.

С.А. Афонцев

Кандидат экономических наук, старший научный сотрудник Института мировой экономики и международных отношений РАН

**Нормативная экономическая теория
и политическая экономия
трансформации: оценка
альтернативных подходов**

1. Введение

Период экономических преобразований продемонстрировал существенные различия как в путях реформ, избранных конкретными постсоциалистическими странами, так и в достигнутых ими результатах. Что скрывается за этими различиями — специфические отклонения от единой для всех стран модели трансформации или альтернативные модели экономического развития, переход к которым зависит от характера проводимой экономической политики?

Как представляется, ответ на указанный вопрос не столь прост, как может показаться. Если оставить в стороне чисто идеологические аргументы, итог дискуссий по этому вопросу сводится к оценке политики преобразований с точки зрения ее соответствия тем или иным нормативным рекомендациям. По сути дела, процесс экономических реформ имплицитно моделируется в терминах реализации определенного набора мероприятий, признаваемых «оптимальными» на основе аргументов нормативной экономической теории; выполнение этого набора мероприятий оценивается как движение к достижению

целей реформ, а отклонение от него — как «провал» реформ (полный или частичный). Очевидно, что у экономистов отсутствовали бы поводы для разногласий, если бы все они придерживались *одинаковой* нормативной экономической теории. Однако наличие противоречащих друг другу точек зрения по поводу путей и целей экономических преобразований показывает, что в области нормативной экономической теории, как и в области позитивной теории, ситуация далека от консенсуса. С учетом этого в данной работе мы предлагаем при анализе моделей экономических преобразований опираться на рассмотрение альтернативных подходов нормативной экономической теории.

2. Типология нормативных направлений экономического анализа

Составление любой типологии неизбежно требует предварительного определения типологического критерия (или критериев). Очевидным претендентом на роль такого критерия является отношение экономистов и представляемых ими направлений в экономической науке к роли государства (правительства) в экономико-политической системе. Деление экономистов на «либералов» и «государственников», достаточно корректно описывающее «интеллектуальный пейзаж» российской экономической науки, действительно позволяет составить определенное представление относительно аргументов, используемых соответствующими группами ученых. Такие концепты, как «саморегулирующиеся рынки», «макроэкономическая стабильность» и «монетаризм», с одной стороны, и «национальные интересы», «экономическая безопасность», «планово-рыночная экономика», с другой, представляют нечто само собой разумеющееся для одной части экономистов и являются предметом насмешек (в лучшем случае) и предания

анафеме (в худшем случае) для остальных. Соответственно, нормативные рекомендации, опирающиеся на эти концепты, часто оказываются диаметрально противоположными.

Вместе с тем ставшее общим местом подразделение экономистов на «либералов» и «государственников» дает весьма мало для понимания интересующей нас проблемы. Во-первых, среди самих «либералов» и «государственников» существуют значительные научные разногласия (впрочем, гораздо менее острые, чем между указанными группами). Во-вторых, критерий подобного подразделения выглядит скорее идеологическим, чем научным, что так или иначе переводит дискуссию в русло индивидуальных предпочтений исследователей, а не выбора исследовательских программ. И, наконец, в-третьих, подобное подразделение само по себе не позволяет провести параллели между исследовательскими программами, которых придерживаются российские экономисты и их зарубежные коллеги, что существенно затрудняет сравнительный анализ альтернативных точек зрения на хозяйственные преобразования.

Можно ли усовершенствовать критерий, связанный с ролью правительства в экономико-политической системе, чтобы устранить отмеченные выше недостатки? Как представляется, это сделать можно путем введения дополнительного критерия, связанного с позицией правительства по отношению к другим субъектам, действующим в политической сфере. Таким образом, вместо одномерной классификации нормативных подходов на либеральные и государственнические мы получаем двумерную типологическую матрицу, опирающуюся на сочетание двух критериев. Рассмотрим их подробнее.

1) Роль правительства. Видение роли правительства в экономико-политической системе является традиционным критерием для деления экономистов на «либералов» и «государственников». В рамках нашей типологии мы используем этот

критерий в его классическом смысле, а именно, в смысле выбора фактора, имеющего «приоритет» в традиционной дихотомии «рынок—государство»: для либерального видения характерен примат рынка, для государственнического — примат государства.

2) Позиция правительства в экономико-политической системе. Данный критерий описывает особенности взаимодействия правительства, или, в общем случае, субъектов принятия политических решений (СППР) с экономическими субъектами, выступающими одновременно в роли субъектов политического рынка: группами давления, представляющими интересы деловых кругов, и избирателями. В данном контексте мы можем выделить 3 «идеальных типа» позиции правительства:

- *автономное правительство*, независимое в своих действиях от предпочтений групп давления и избирателей (традиционное представление о «сильном правительстве»);
- *консенсус СППР и групп давления* («консенсус элит»), предусматривающий предоставление группами давления политической поддержки в обмен на осуществление выгодных им мероприятий экономической политики;
- *консенсус СППР и избирателей* («консенсус масс»), для которого характерна ориентация СППР на запросы и предпочтения основной массы электората.

В Таблице 1 приведена типология базовых концепций нормативной экономической теории по критериям, указанным выше. При этом для каждого типа позиции правительства приведены концепции, соответствующие как представлениям о «нормативном идеале», так и отклонениям от этого идеала. В каждой из ячеек Таблицы 1 указано наименование соответствующей теоретической концепции, а также ключевая черта экономико-политической системы в рамках каждой из них.

Как можно видеть, в рамках либерального и государственнического «метанаправлений» можно выделить соответственно 2 и 3 специфических направления в зависимости от того, как исследователи понимают позицию СППР в экономико-политической системе.

В рамках *либерального метанаправления* существуют две четко выраженные нормативные позиции. Первая из них характерна для *экономической теории благосостояния*, предполагающей наличие автономно действующего правительства, ориентированного на максимизацию общественной функции благосостояния, а вторая — для *теории общественного выбора*, отрицающей сам концепт объективно существующей общественной функции благосостояния и ставящей в центр нормативного анализа совместную максимизацию индивидуальных функций полезности.

Зависимость экономической теории благосостояния от предпосылки об автономном поведении СППР во многом обусловлена небезызвестной «теоремой о невозможности» К.Эрроу, показывающей, что ни механизм прямой, ни механизм представительной демократии не позволяет адекватно осуществить агрегирование функций благосостояния отдельных индивидов в объективную функцию благосостояния общества, свободную от чьих бы то ни было ценностных суждений²⁸. Экономическая теория благосостояния фактически опирается на один из возможных выводов из «теоремы о не-

²⁸Arrow K.J. Social Choice and Individual Values. 2nd ed. New York: Wiley, 1963. Относительно последующих работ в данном направлении и их оценки в рамках теории общественного выбора см. Mueller D.C. Public Choice II. Cambridge: Cambridge University Press, 1989, p.373—407. См. также Pattanaik P.K. Some Paradoxes of Preference Aggregation.// D.C.Mueller (ed.). Perspectives on Public Choice. A Handbook. Cambridge: Cambridge University Press, 1997, p.201—225.

возможности»: если определение общественной функции благосостояния демократическим путем невозможно, то оптимальной стратегией является использование неполитических — научных — методов определения общественной функции благосостояния (или по крайней мере ее аргументов) с последующей формулировкой оптимальных экономических рекомендаций для правительства, *свободного* претворять их в жизнь. Правительство в данном контексте призвано выступать в роли «благонамеренного диктатора», а любое политическое вмешательство со стороны избирателей или групп давления, направленное против реализации «объективно оптимального» курса экономической политики, воспринимается в качестве неправомерного и вредоносного.

В свою очередь, теория общественного выбора делает из «теоремы о невозможности» диаметрально противоположный вывод. Для нее невозможность определения общественной функции благосостояния путем агрегирования предпочтений граждан представляет собой логическое основание для отказа от представления об объективном характере общественной функции благосостояния; она оказывается чисто субъективным конструктом, не имеющим существования, внешнего по отношению к выносящему о ней суждение индивиду.²⁹ Как следствие, место нормативного идеала занимает не максимизация общественной функции благосостояния «благонамеренным диктатором», а согласование индивидуальных предпочтений на основе набора правил принятия решений («конституции»), определяемого методом консенсуса.³⁰

²⁹ Ср. Brennan G. and Buchanan J.M. *The Reason of Rules. Constitutional Political Economy*. Cambridge: Cambridge University Press, 1985, p.37.

³⁰ О понятии «конституции» в указанном смысле см.: Бьюкенен Дж. Конституция экономической политики. Нобелевская лекция.// Нобелевские

Как легко убедиться, экономическая теория благосостояния и теория общественного выбора, хотя и признают примат рынка, с содержательной точки зрения представляют собой два разных «либерализма». При этом высоко индивидуализированный подход теории общественного выбора следует признать в гораздо большей степени соответствующим основным тезисам философского либерализма, чем подход экономической теории благосостояния, более «агрегированный» и признающий за правительством более активную роль в экономической сфере.

Перейдем к *государственническому метанаправлению*. В его рамках набор нормативных идеалов более широк, поскольку близость правительства и групп давления не воспринимается здесь в качестве «абсолютного зла», как в либеральном метанаправлении. Таким образом, спектр государственнических нормативных концепций включает себя следующие направления.

1) *Этатизм* в традиционном понимании, предусматривающий полную автономию СППР, свободных осуществлять деятельность по определению и реализации объективно существующих национальных интересов. Следует отметить, что

лауреаты по экономике. Джеймс Бьюкенен. М.: Таурис Альфа, 1997, с.15—30. Вплоть до конца 1980-х гг. между теорией общественного выбора (public choice theory) и конституционной экономической теорией (constitutional economics) нередко проводились аналитические границы (см., например, Buchanan J.M. Constitutional Economics.// The New Palgrave. A Dictionary of Economics. V.1. London: The Macmillan Press, 1987, p.134—142. В настоящее время, однако, конституционная экономическая теория рассматривается как интегральная часть теории общественного выбора (Mueller D.C. Constitutional Public Choice.// D.C.Mueller (ed.). Perspectives on Public Choice. A Handbook. Cambridge: Cambridge University Press, 1997, p.124—146), что позволяет нам рассматривать обобщенные нормативные аспекты теории общественного выбора.

понятие «национальных интересов» может включать в себя как экономические, так и внеэкономические (политические, военно-стратегические, моральные, экологические) приоритеты, и в этом отношении оно значительно шире «чисто экономической» общественной функции благосостояния.

2) Модель патерналистского взаимодействия СППР и деловых кругов. С известной степенью аппроксимации ее можно назвать «конфуцианской моделью», поскольку наиболее успешные примеры ее применения зафиксированы в странах с сильным влиянием конфуцианской культурной традиции (Восточная и Юго-Восточная Азия). Концептуальная разработка данной модели в экономической литературе (по крайней мере той, которая доступна человеку, не владеющему восточными языками) отсутствует, а ее основные положения сформулированы главным образом в критических работах, появившихся в течение международного финансового кризиса 1997—1999 гг., серьезно ударившего по экономикам соответствующих стран.

3) *Марксистская теория*, для которой характерно предположение о том, что правительство, сформированное победившим прогрессивным классом, действует в интересах этого класса, объединяющего — в случае рабочего класса — подавляющее большинство членов общества. Отнесение марксизма к государственническому метанаправлению, строго говоря, не вполне конвенционально. В работах, рассматривающих вопросы классификации политико-экономических концепций, марксистские построения обычно выделяются в самостоятельную группу.³¹ Обоснованность используемого здесь подхода связа-

³¹ См., к примеру, Caporaso J.A. and Levine D.P. *Theories of Political Economy*. Cambridge: Cambridge University Press, 1996, ch.3. Это относится не только к работам экономистов; например, в рамках политической экономии международных отношений также выделяются отдельно либераль-

на с тем, что нас интересует исключительно «нормативный идеал» марксизма (по крайней мере на стадии, предшествующей формированию «бесклассового общества»), вполне отвечающий принятому нами критерию примата государства в экономико-политической системе.

Не меньший интерес представляет рассмотрение концепций, описывающих отклонения от указанных нормативных идеалов. Вновь начнем рассмотрение с либерального мета-направления.

Сторонники как экономической теории благосостояния, так и теории общественного выбора едины в оценке опасностей, связанных с «консенсусом элит» и «консенсусом масс». Эти опасности связаны с возможностью проведения экономической политики, направленной на перераспределение богатства и доходов от одних категорий граждан к другим и обусловливающей снижение общеэкономической эффективности. За последние десятилетия наибольшие успехи в разработке соответствующей проблематики были достигнуты в рамках теории эндогенного определения экономической политики (*endogenous policy theory*), моделирующей процессы выработки экономической политики в терминах взаимодействия субъектов политического рынка.³² Рассмотрение экономико-политических механизмов перераспределения в терминах изыскания политической ренты и в терминах эксплуатации меньшинства большинством, а также возможных путей нейтрализации негативных последствий соответствующих

ная, националистическая («государственническая») и марксистская парадигмы (Gilpin R. *The Political Economy of International Relations*. Princeton: Princeton University Press, 1987, ch.2).

³² Подробнее см.: Афонцев С.А. *Методологические основы современного экономико-политического анализа // Истоки*, выпуск 3, с.72—122. М.: Высшая школа экономики, 1998.

процессов представляет собой одну из наиболее динамично развивающихся сфер теоретических и эмпирических исследований.³³

Вместе с тем между экономической теорией благосостояния и теорией общественного выбора существуют очевидные противоречия в нормативной оценке автономии СППР. В то время как для экономической теории благосостояния это — базовое условие максимизации общественной функции благосостояния, в глазах сторонников теории общественного выбора автономия СППР равносильна угрозе превращения государства в неконтролируемого обществом Левиафана.³⁴ Данное обстоятельство еще более углубляет нормативную пропасть между двумя концепциями либерального метанаправления.

Что же касается государственнического метанаправления, то отклонения от нормативного идеала связываются здесь главным образом — если не исключительно — с подчинением деятельности СППР интересам групп давления, противоречащим национальным (или классовым) интересам. «Забвение национальных интересов в угоду интересам бизнеса», «компрадорская позиция правительства» — вот эпитеты, наиболее часто используемые как марксистами, так и этатистами для описания ситуаций, отклоняющихся от их представлений относительно нормативно оптимальной экономической полити-

³³

Обзор соответствующей проблематики см. в работе Drazen A. *Political Economy in Macroeconomics*. Princeton: Princeton University Press, 2000, p.309—345.

³⁴

Мы используем понятие «государства-Левиафана» в исходном смысле, подразумеваемом его неподконтрольностью обществу (Бьюкенен Дж. *Границы свободы. Между анархией и Левиафаном.*// Нобелевские лауреаты по экономике. Джеймс Бьюкенен. М.: Таурус Альфа, 1997, с.207—444). В последнее время это понятие стало использоваться в более узком смысле, предполагающем максимизацию правительством бюджетных поступлений.

ки. Таким образом, поводов для «нормативной несовместимости» у сторонников государственнического метанаправления гораздо меньше, чем у сторонников либерального метанаправления.

3. Российская экономическая наука: нормативный пейзаж

Перед тем, как непосредственно обратиться к рассмотрению экономических преобразований с использованием предложенной нами системы координат, имеет смысл сделать краткое отступление относительно нормативных «линий раздела», пролегающих между представителями российского экономического сообщества. Этот вопрос важен для нас с учетом того, что нормативные позиции, занимаемые отечественными учеными, оказывают существенное влияние как на их рекомендации в области экономической политики, так и на их оценки происходящих преобразований.

Достаточно прочные позиции государственнического метанаправления в экономической науке России обусловлены как близостью методологического фундамента нормативных концепций «этатистов» и «марксистов» (представление об объективном характере национальных — или классовых — интересов, общая оценка причин отклонения от нормативного идеала), так и трудностями «встраивания» значительной части российских экономистов в аналитическую культуру «основного течения» экономической науки. Причем, как представляется, эти трудности связаны не только (и не столько) со сложностями обучения чисто инструментальным приемам анализа (отечественная экономико-математическая школа могла бы служить прочным фундаментом для адаптации высокоформализованных аналитических моделей), сколько с нормативными предпочтениями ученых: в «основном течении» экономиче-

ской науки просто отсутствуют ключевые понятия, характерные для государственнического метанаправления (начиная собственно с концепта «национальных интересов»).³⁵ «Отсутствующим звеном» в рамках государственнического метанаправления в России является отечественный аналог «конфуцианской экономики»: несмотря на всю риторику о целесообразности подражания странам Восточной и Юго-Восточной Азии, теоретический фундамент для соответствующей модели в России отсутствует.

Что касается либерального метанаправления, то в России — что весьма любопытно — господствует нормативный подход, аналогичный экономической теории благосостояния. Большинство либеральных экономистов, отдавая приоритет рынку по сравнению с государством, признают за правительством *автономную* роль в проведении преобразований (такое автономное правительство фигурирует обычно под именем «правительства реформаторов», «технократического правительства» и т.д.). Благодаря этому традиционные рецепты экономистов-государственников, логически начинающиеся с неизменного введения «правительство должно...» (...регулировать цены, осуществлять инвестиционные программы, обеспечивать контроль над внешнеэкономической деятельностью и т.д.), имеют парадоксальные параллели в рекомендациях экономистов либерального толка. В этом нетрудно убедиться, если переформулировать эти рекомендации («...необходимо снижение государственного вмешательства в экономику, либерализация финансовой сферы, ограничение

³⁵ О характере аргументов, выдвигаемых в рамках государственнического течения в российской экономической науке, можно составить представление на основании доклада одного из его признанных лидеров: Абалкин Л.И. Российская экономическая школа: поиск самоопределения. М.: Институт экономики РАН, 2000.

денежной эмиссии» и др.) таким образом, чтобы в явной форме был указан субъект, который призван осуществлять их. После соответствующей переформулировки эти рекомендации будут звучать так: «государство должно снизить уровень своего вмешательства в экономику», «правительство должно провести либерализацию финансовой системы», «Центральный Банк должен ограничить денежную эмиссию». Таким образом, несмотря на прямо противоположный *характер* рекомендаций, их *нормативный фундамент* остается единым.

4. Нормативные концепции и модели экономического развития

Перейдем теперь от типологии нормативных концепций к соответствующим им моделям экономического развития. В Таблице 2 в той же системе координат, которую мы использовали в Таблице 1, представлены основные модели экономического развития с указанием исторических примеров их реализации (наиболее, на наш взгляд, адекватных).

В рамках либерального метанаправления доминирующие позиции на протяжении последнего десятилетия занимала модель «*Вашингтонского консенсуса*», претендующая на статус универсальной модели экономического развития, пригодной для всех стран с «развивающимися рынками» (от Новой Зеландии до Мексики и от Израиля до стран СНГ и Тропической Африки)³⁶. Задуманный как либеральное «руководство для технополюсов» (т.е. технократов от политики)³⁷, «Вашингтон-

³⁶ Williamson J. (ed.). *The Political Economy of Policy Reform*. Washington: Institute for International Studies, 1994.

³⁷ *Ibid.*, p.14—15. При этом «технополюсам» противопоставляются «мафиози от политики», которым свойственно преимущественное внимание к удовлетворению своих собственных интересов в политической сфере.

ский консенсус» как набор нормативных рекомендаций опирается на характерное для экономической теории благосостояния представление об автономно действующем «благонамеренном» правительстве (сектор 1 Таблицы 2). Данная модель, в соответствии с логикой ее разработчиков, призвана обеспечить превращение стран с «развивающимися рынками» в стабильные рыночные экономики, по ключевым структурным параметрам соответствующие стандартам экономически развитых стран.

Наиболее влиятельной альтернативой модели «Вашингтонского консенсуса» была — по крайней мере до международного финансового кризиса 1997—1998 гг. — т.н. Азиатская модель экономического развития (сектор IX Таблицы 2), опирающаяся на своеобразный симбиоз государства и бизнеса, получивший в литературе название «приятельский капитализм» (*crony capitalism*). Парадокс функционирования экономик азиатских стран (который, впрочем, является парадоксом только с точки зрения экономистов либерального метанаправления) заключается в том, что сращивание политики и бизнеса не сопровождалось в них лавинообразным увеличением непроизводительных расходов, связанных с изысканием политической ренты. В западной экономической литературе обычно констатируется отсутствие адекватного объяснения этого парадокса.³⁸ Попытки игнорировать роль активной экономической политики в странах Восточной и Юго-Восточной Азии или рассматривать ее в терминах «самонейтрализующегося» (*self-cancelling*) либо «ориентированного на сохранение рынка» (*market-preserving*) вмешательства, хотя и представляют некоторый аналитический интерес, объективно не могут счи-

³⁸ Rodrik D. Understanding Economic Policy Reform // *Journal of Economic Literature*, March 1996, v.36, no.1, p.19.

таться адекватным разрешением указанного парадокса. Так или иначе, государственный активизм составлял важный — возможно, критически важный — элемент «азиатского экономического чуда», но понимание механизма этого «чуда» пока остается недостижимым для экономистов либерального мета-направления.³⁹

После международного финансового кризиса 1997—1998 гг. большинство экономистов и экономических комментаторов — от П.Кругмана до Дж.Сороса — поспешили объявить о кончине Азиатской модели.⁴⁰ Однако по прошествии двух лет после окончания кризиса трудно удержаться от вывода, что пациент скорее жив, чем мертв. Сравнительная эффективность Азиатской модели (т.е. ее способность обеспечивать высокие темпы экономического роста) действительно упала, однако симбиоз государства и бизнеса в странах Восточной и Юго-Восточной Азии продолжает оставаться фактом. Даже если будут предприняты осознанные усилия для слома системы «приятельского капитализма» (признаки чего, впрочем, практически отсутствуют), приходится считаться с тем, что экономические и политические институты обладают значительной инерцией, а потому «институциональный переворот»

³⁹См. Chang H.-J. *The Political Economy of Industrial Policy*. London: Macmillan Press, 1996, ch.4, p.97 и далее, где приводится как критика «либеральных» объяснений «азиатского чуда», так и анализ фактического осуществления промышленной политики на примере Южной Кореи.

⁴⁰Для Кругмана, впрочем, кризис явился не более чем поводом для повторения аргументов о крахе Азиатской модели, высказанных им за несколько лет до того. Схожая позиция Дж.Сороса, который обычно весьма критически настроен по отношению к прогнозам «академической» экономической науки, по-своему достаточно показательна (Soros G. *Open Society. Reforming Global Capitalism*. NY: Public Affairs, 2000, ch.7, особ. p.201 и далее).

невозможно совершить за короткий промежуток времени. Кроме того, сам факт сбоя в функционировании экономико-политических механизмов, проявивших свою эффективность на протяжении почти трех десятилетий, не доказывает, что в будущем они не смогут найти варианты адаптации к новым условиям.

Другие альтернативы модели «Вашингтонского консенсуса», принадлежащие к государственническому метанаправлению — *модель государственного дирижизма*, а также модель, предусматривающая — в той или иной мере — восстановление базовых элементов *социалистической системы* (если использовать данный термин в понимании Я.Корнай⁴¹), имеют в современном мире гораздо меньшую привлекательность (сектора VII и XI Таблицы 2). В то же время, несмотря на существенную оторванность от позитивного (но не нормативного!) теоретического фундамента, они до сегодняшнего дня имеют в России много сторонников (число которых, по-видимому, значительно превышает число сторонников модели «Вашингтонского консенсуса»). Причиной этого, как мы видели в разделе III, являются прочные позиции государственнического нормативного подхода среди значительной части отечественных экономистов.

Итак, на основе предшествующего рассмотрения мы можем выделить по крайней мере 3 потенциальные альтернативы по отношению к модели экономического развития, представленной «Вашингтонским консенсусом». Однако можно ли рассматривать их в качестве *реальных* альтернатив модели «Вашингтонского консенсуса» в контексте накопленного

⁴¹ Корнай Я. Социалистическая система. Политическая экономия коммунизма. М.: НП «Журнал Вопросы экономики», 2000.

исторического опыта? Как представляется, положительный ответ на этот вопрос был бы весьма далек от истины.

Особенности экономических преобразований странах с переходной экономикой указывают на то, что модель «Вашингтонского консенсуса» весьма нестабильна по своей природе, ибо осуществить на практике идеал «автономно действующего правительства технократов» весьма трудно. Даже если условия для этого возникают, «период полураспада» такого правительства очень мал. Как правило, он ограничен продолжительностью «медового месяца» реформаторских правительств (или ситуации пресловутого «окна возможностей»), которая в странах ЦВЕ обычно не превышала одного года. Дальнейшие направления фактической эволюции модели «Вашингтонского консенсуса» вели либо к формированию широкого общественного консенсуса в пользу реформ (переход из сектора I в сектор V), либо к подчинению правительства интересам групп давления (сектор IV).

Первое из упомянутых направлений эволюции, по всей видимости, было реализовано во второй половине 1990-х гг. в странах Центральной и Восточной Европы, где успехи рыночных преобразований привели к формированию широкой — и долгосрочной — общественной поддержки преобразований («консенсус во имя реформ»). Среди экономистов осмысление данного направления эволюции привело к поискам — надо сказать, достаточно лихорадочным и безуспешным — базы для «пост-Вашингтонского консенсуса», который бы содержал «уточненный» по сравнению с первоначальным перечень рецептов необходимых реформ. По нашему мнению, безуспешность этих поисков объясняется в первую очередь тем, что в погоне за «правильными рецептами» упускается из внимания важный аспект проблемы, связанный с тем, что массовая под-

держка реформ является столь же важной предпосылкой, как и результатом эффективного их проведения.

Акцент на необходимости создания «консенсуса во имя реформ» позволяет нам классифицировать соответствующую модель как нормативный идеал экономико-политического подхода, который мы идентифицировали с теорией общественного выбора. Вместе с тем приходится констатировать, что теоретическая проработка данной модели в экономической литературе до настоящего времени отсутствует. Ближе всего к ней подходит т.н. «эволюционно-институциональная перспектива» (*evolutionary-institutionalist perspective*) в исследованиях экономической трансформации,⁴² однако последняя по сути дела представляет собой скорее рыхлый конгломерат альтернативных «Вашингтонскому консенсусу» взглядов, изложенных в работах различных авторов, чем «твердое ядро» концепций и рекомендаций, каким был в свое время «Вашингтонский консенсус». Таким образом, она явно не дотягивает не только до статуса «консенсуса», но и до роли сложившейся исследовательской программы, способной обеспечить сколько-нибудь эффективную консолидацию усилий представителей экономической дисциплины.

Второе направление практической эволюции модели «Вашингтонского консенсуса», в гораздо меньшей степени отвечающее целям начатым в свое время преобразований, связано с доминирующим влиянием групп давления на политику правительства. Любопытно, что это направление эволюции было имплицитно заложено в самом «Вашингтонском консенсусе», который, если и упоминал о необходимости обеспечения политической поддержки правительству реформаторов, основ-

⁴² Roland G. *Transition Economics: Politics, Markets, and Firms*. Cambridge: MIT Press, 2000, ch.13.

ные надежды в этой сфере возлагал на собственников приватизированных предприятий.⁴³ При этом, однако, предполагалось, что правительство сможет удержать роль лидера (если воспользоваться термином теории игр) во взаимоотношениях с группами давления. Эти надежды, однако, оказались не вполне обоснованными, по крайней мере в странах СНГ. Опыт проведения экономических преобразований в России показал, что «консенсус элит» при ведущей роли экономических групп давления является гораздо менее трудоемким и гораздо более привлекательным для субъектов принятия политических решений с точки зрения обеспечения политической поддержки (да и материального благосостояния), чем поиск путей построения «консенсуса во имя реформ».

Какой модели развития отвечает — или может отвечать — подчинение правительства интересам групп давления? За отсутствием конвенционального термина представляется возможным воспользоваться расхожим выражением экономической публицистики (причем не только отечественной) — *«коррупционный капитализм»*. Во-первых, он достаточно четко отражает ключевую черту этой модели с точки зрения рассмотренных нами в Таблице 1 нормативных концепций — широкомасштабное изыскание политической ренты, одним из наиболее негативных проявлений которого является коррупция.

⁴³ Ibid., Table 13.1. Примечательно, что сам Ж.Ролан считает расхождения в точках зрения на основные источники политической поддержки «менее важным» аспектом различий между «Вашингтонским консенсусом» и «эволюционно-институциональной перспективой», чем такие вопросы, как последовательность, темпы и ключевые сферы реформ. С нашей точки зрения, дело обстоит прямо противоположным образом, а именно: различия в точках зрения на позицию правительства в экономико-политической системе определяют как цели, находящиеся в фокусе реформ, так и конкретные методы их реализации.

Во-вторых, он позволяет провести четкое различие между Азиатской моделью, в которой, как уже подчеркивалось, симбиоз государства и бизнеса позволил обеспечить высокие темпы экономического роста, и моделью, в рамках которой плоды подобного симбиоза были гораздо менее впечатляющими. Последняя обычно ассоциируется со странами Латинской Америки.⁴⁴ Именно данная модель, по всей видимости, характерна сегодня для большинства стран СНГ и Юго-Восточной Европы.

Модель коррупционного капитализма отнюдь не отрицает возможностей развития (что подтверждает как наблюдение за динамикой латиноамериканских экономик, так и опыт России 1999—2000 гг.). Однако подобная модель не может считаться нормативным идеалом ни для одного из описанных нами концептуальных направлений. Оставляя неизменным критерий роли либо позиции СППР в экономико-политической системе, мы можем «прийти» к модели, более предпочтительной с точки зрения либерального либо государственнического метанаправлений соответственно. С точки зрения сторонников либерального метанаправления, при неизменной *роли правительства* (его субординации рынку) сдвиг от «консенсуса элит» к «консенсусу масс» обеспечивает переход к модели «консенсуса во имя реформ» (сектор V) — иными словами, к модели успешной трансформации, характерной для большин-

⁴⁴ Различие между экономическими моделями стран Южной и Юго-Восточной Азии (*crony capitalism*), с одной стороны, и Латинской Америки (*corruption capitalism*), с другой, активно подчеркивалось в аналитических работах периода международного финансового кризиса 1997—1998 гг. (один из показательных примеров — «Euromoney», March 1998, p.47—54). Представление о сравнительно более высоком уровне коррупции в латиноамериканских странах подтверждается сопоставлением показателей коррупции: Bardham P. Corruption and Development: A Review of Issues // «Journal of Economic Literature», September 1997, v.35, no.3, p.1343—1346.

ства стран ЦВЕ. Напротив, при неизменной *позиции СППР* («консенсус элит»), в принципе можно «перейти» к считавшейся до последних лет вполне уважаемой Азиатской модели развития (сектор IX), которую, несомненно, предпочитают сторонники государственнического метанаправления.

«Переход» от модели к модели в предыдущих фразах понимался нами как чисто аналитический прием (движение между ячейками таблицы в сторону «более предпочтительного варианта»), однако нельзя не признать, что модель «консенсуса во имя реформ» или Азиатская модель и на практике представляют собой наиболее близкие нормативные альтернативы по отношению к модели коррупционного капитализма, достижение которых возможно либо за счет создания массовой поддержки либеральных реформ и преодоления зависимости от групп давления — переход к «консенсусу во имя реформ», либо за счет преобразования консенсуса экономических и политических элит из контрпродуктивного в продуктивный — переход к Азиатской модели. На практике, разумеется, возможен и вариант дальнейшей маргинализации при растущем вмешательстве государства в экономику (нулевые или отрицательные темпы роста; сектор X), но он опять же не может считаться нормативно приемлемым.⁴⁵

Спектр возможных направлений эволюции модели «Вашингтонского консенсуса» представлен в Таблице 3. Таким образом, мы можем сделать вывод о том, что, несмотря на

⁴⁵ Угроза перехода к популистской модели эксплуатации меньшинства большинством (сектор VI), по-видимому, отсутствует,— по крайней мере, накопленный на сегодняшний день опыт экономической трансформации не позволяет обнаружить ее признаков. В элементах популизма, время от времени проскальзывающих в деятельности большинства правительств, следует видеть скорее тактические уловки, чем отражение базовых политических условий.

общность исходной модели, на практике существует очевидная альтернативность моделей развития, следование которым обуславливает не менее очевидные различия результатов реформ в постсоциалистических странах.

5. Заключение: Модели развития и российская экономическая наука

В данной работе мы показали, что использование концепций нормативной экономической теории, классифицированных по критериям роли и позиции правительства в экономико-политической системе, может пролить свет на специфику эволюции моделей экономического развития в странах с переходной экономикой. Нам осталось рассмотреть еще один вопрос — способно ли российское экономическое сообщество предложить рецепты перехода страны от модели коррупционного капитализма к нормативно более предпочтительным моделям? Оговоримся, что речь идет именно о возможности сформулировать политические рекомендации, а не о «выборе» модели развития: собственно «выбор» предполагает, что конечный результат полностью зависит от характера принятого решения, в то время как реализация конкретной модели развития зависит не только от намерений и решений правительства, но и от реальных экономических и политических рынков.

Ключевая проблема современной экономической науки в России заключается в том, что у нее нет концептуального аппарата для анализа процессов перехода ни к модели «консенсуса во имя реформ», ни к Азиатской модели развития. Отечественные либеральные экономисты (как, впрочем, и западные) в большинстве своем не готовы расстаться с моделью «Вашингтонского консенсуса», опирающейся на столь привычное им методологическое предположение об автономии правительства. В свою очередь, экономисты-государственники, при-

верженные этатистским и марксистским концепциям, не имеют адекватных инструментов анализа консенсуса экономических и политических элит.⁴⁶

Таким образом, налицо фундаментальная неадекватность господствующих направлений российской экономической науки задачам, реально стоящим перед страной в сфере определения моделей экономического развития. Безусловно, задачи теоретического осмысления модели «консенсуса во имя реформ» и Азиатской модели весьма сложны, поскольку адекватный анализ модели «консенсуса во имя реформ» отсутствует даже в западной экономической литературе, а концептуальные «первоисточники» Азиатской модели, вероятно, следует искать в работах собственно азиатских экономистов. И тем не менее, изучение соответствующих моделей на сегодняшний день является наиболее важной нормативной задачей российской экономической науки, в решении которой найдется место сторонникам как либерального, так и государственнического метанаправлений.

Более того, отсутствие должного понимания соответствующих моделей развития *в мировой литературе* свидетельствует о том, что для российских ученых — при должной смене исследовательских программ — открывается реальный шанс оказаться на передовом рубеже анализа проблематики экономической политики в современном мире. При этом у экономистов либерального метанаправления есть важная фора — ведь они могут

⁴⁶ В этой связи любопытно упомянуть явное преувеличение роли государства в Азиатской модели, присущее экономистам-государственникам (что скрывает желание «перетащить» эту модель из области консенсуса элит в хорошо знакомую им область автономного государственного активизма), и занижение — доходящее до прямого отрицания — активной роли государства в этой модели некоторыми либеральными экономистами, предпочитающими интерпретировать ее в терминах коррупционного капитализма.

опираться на концептуальный фундамент теории общественного выбора, в то время как экономистам-«государственникам» еще предстоит привести в систему базовые представления о «конфуцианской экономике» (или построить другую, более общую концепцию продуктивного консенсуса элит). Как бы то ни было, эти исследовательские программы представляют собой весьма привлекательную научную альтернативу непрекращающимся спорам сторонников «Вашингтонского консенсуса» с блоком этатистов и марксистов.

Р. Капелюшников

(ИМЭМО РАН)

**Институциональная природа
переходных экономик:
Российский опыт**

Тема настоящей работы – институциональная природа переходных экономик. Во многих случаях я имел возможность использовать наблюдения и соображения, которыми в ходе личных бесед делились со мной друзья и коллеги, за что хотел бы выразить им искреннюю признательность. Отправная точка анализа состоит в предположении, что институциональным системам, находящимся в состоянии «транзита», присущ определенный набор общих характеристик – независимо от того, откуда и куда совершается сам переход. Попытка вписать российский опыт в эту общую схему позволяет яснее увидеть его специфику. Как ни парадоксально, в российской экономике продвижение рыночных реформ вело не к преодолению, а скорее к консервации черт «переходности». В этом смысле траектории институциональной эволюции России и стран Центральной и Восточной Европы оказались существенно различными. В России сформировалась весьма специфическая институциональная модель, которая может быть определена как «стационарно переходная». Ее отличительный признак – глубинная деформация любых формальных «правил игры», имеющих тенденцию переключаться в неформальный режим работы. Доминирование неформальных отношений отчетливо прослеживается на всех уровнях системы – институциональ-

ном, организационном, контрактном. В долгосрочной перспективе она представляет собой институциональную ловушку, находясь в которой трудно вывести экономику на траекторию устойчивого динамичного развития. Для выхода необходимы кардинальные изменения в работе дисциплинирующих механизмов, призванных обеспечивать выполнение законодательных и контрактных установлений.

В какой момент экономика, вошедшая в полосу глубинного реформирования, перестает быть переходной? Ответ, который можно встретить в некоторых зарубежных транзитологических исследованиях, достаточно прост: когда ею будет превзойден дореформенный уровень ВВП (или – промышленного производства). С этой точки зрения российской экономике потребуется еще немало времени, чтобы она смогла обрести статус «непереходной». Достоинства такого чисто статистического критерия очевидны – строгость и однозначность; однако он ничего не говорит о *внутреннем содержании* процесса системной трансформации. Наверное, с его помощью можно более или менее точно датировать окончание переходного кризиса, но ведь переходный кризис и переходный процесс – это не обязательно одно и то же.

Современная институциональная теория исходит из иной перспективы. Экономика перестает рассматриваться как переходная, когда в общих чертах завершается формирование ее нового институционального фундамента. Так, в недавней интересной публикации А. Нестеренко нарисована впечатляющая картина законодательного прогресса в посткоммунистической России («Вопросы экономики», 2000, № 6). По его оценке, к концу 90-х гг. в основных сегментах российской экономики утвердились новые «правила игры», откуда делается вывод, что ее уже следует считать выбывшей из числа экономик переходного типа.

К сожалению, этот обязывающий вывод формулируется безотносительно к тому, как на деле работают вновь введенные политические, экономические и правовые институты. Уязвимость позиции А. Нестеренко – в чрезмерном «юридизме»: неявно она предполагает, что всякий институт превращается в действующий тотчас, как только состоялось его формальное учреждение. Не случайно, что про механизмы enforcement'a, призванные защищать законы и контракты от возможных нарушений, в его работе упоминается мимоходом и лишь однажды.

Наверное, здесь будет уместно напомнить, что под институтами современный институциональный анализ понимает: (а) общие «правила игры» (как формальные, так и неформальные), которые структурируют пространство социальных и экономических взаимодействий; (б) инстанции и процедуры, обеспечивающие соблюдение (в том числе – принудительное) этих правил.⁴⁷ Воспользуемся аналогией с какой-либо спортивной игрой, например, футболом. Правила, предусматривающие, что матч состоит из двух таймов по сорок пять минут, что вратарю разрешается играть руками только в пределах штрафной площади, что во время встречи тренер не вправе выходить за пределы ограниченного сектора и т. д. – все это «институты». Но и судьи, которые следят за выполнением правил и налагают наказания за их нарушение, также выступают в качестве «института» особого рода. Что же касается футбольных команд, то они могут считаться аналогом «организаций» (фирм, политических партий, клубов, церквей и т. п.), то есть

⁴⁷ Помимо специализированных публичных механизмов enforcement'a (полиции, судов, тюрем) существует множество иных дисциплинирующих средств. К примеру – кровная месть, бойкот, осуждение окружающих, чувства вины и стыда (возникающие при нарушении интериоризированных моральных норм) и т. д.

коллективных участников социальных и экономических «игр». Но любая организация, по известному определению У. Меклинга и М. Дженсена, это «сеть контрактов» (явных и неявных). Именно сделки, контракты, трансакции являются базовой единицей институционального анализа. Им в нашем условном примере соответствуют сами матчи.⁴⁸

Попробуем непредвзято взглянуть на сегодняшнее институциональное обрамление российской экономики. По всеобщему признанию, она все еще лишена ясных и надежно защищенных «правил игры», упорядочивающих поведение рыночных агентов и делающих его предсказуемым. Институциональная матрица как была, так и остается крайне несовершенной. В некоторых ключевых областях общие правила до сих пор не выработаны (наиболее известный пример – неурегулированность проблем купли-продажи земли); в других параллельно сосуществуют нормы, находящиеся друг с другом в явном противоречии, что открывает широкие возможности для их произвольного толкования и применения (по остроумной формулировке В. Гутника, в основе российской правовой системы лежит принцип: *«все, что не запрещено, разрешено – если иное не предусмотрено законом»*); в третьих «хорошие», на первый взгляд, законы не работают, потому что ничто не заставляет с ними считаться.

⁴⁸ В одном отношении эта спортивная аналогия, возможно, хромает. Основной массив социальных и экономических взаимодействий можно отнести к категории игр с положительной суммой, тогда как встреча футбольных команд представляет собой игру с нулевой суммой (если, конечно, не брать в расчет того удовольствия, которое она способна доставить болельщикам).

Конечно, все это не подразумевает буквального отсутствия каких бы то ни было общепризнанных норм и процедур.⁴⁹ Можно говорить лишь о непропорционально большом весе неформальных отношений и институтов по сравнению с формальными отношениями и институтами. На мой взгляд, этот момент – центральный для понимания институциональной природы российской переходной экономики (и шире – российского переходного общества).

Во всех звеньях хозяйственного механизма – на рынке капитала, на рынке труда, в отношениях между предприятиями, между предприятиями и государством, между различными ветвями и уровнями власти – неписанные правила и договоренности имеют явный перевес перед требованиями закона, условиями контрактов и другими формальными ограничениями. Даже те договоры, которые заключаются с соблюдением всех формальностей, воспринимаются участниками как некая условность и исполняются «по обстоятельствам». В терминах О. Уильямсона дело обстоит так, как если бы основные ресурсы, которыми располагает российская экономика, относились к категории «специфических» и для трансакций с ними требовались исключительно «отношенческие» контракты. Это создает питательную среду для развития разнообразных «нестандартных» форм адаптации – неплатежей, бартера, нецелевого использования бюджетных средств, торговли налоговыми освобождениями, задержек заработной платы, неоплачиваемых административных отпусков, вторичной занятости, скрытой оплаты труда и т. д., которые оказываются вписаны в

⁴⁹ Строго говоря, любые обобщения, касающиеся институциональной системы, подлежат переводу в вероятностный формат. Встретив утверждение "такой-то институт работает так-то", его следует читать с обязательной поправкой: "такой-то институт *в большинстве случаев* работает так-то".

сложные неформальные отношенческие сети и не могли бы существовать вне них.

В известном смысле подобное положение дел можно считать естественным и неизбежным для всякого переходного общества. Социальные системы, переживающие процесс глубокой трансформации, являются *деинституционализированными* как бы по определению: их прежний институциональный каркас уже сломан, а новый еще не отстроен, ибо это всегда нелегкий и затяжной процесс, с негарантированными результатами. В первом приближении общества переходного типа можно было бы охарактеризовать как общества с отключенными или разрушенными формальными регуляторами.⁵⁰

Естественно, что динамика переходного процесса во многом задается размерами исходных институциональных обрушений. Чаще всего они затрагивают не более одного-двух ключевых сегментов общественного организма; тотальные институциональные кризисы случаются лишь при наложении множества экстраординарных событий. К сожалению, российское общество оказалось в опасной близости именно к такому экстремальному случаю. Несмотря на всю грандиозность задач, решавшихся другими постсоциалистическими странами, институциональная ломка протекала в них менее болезненно и драматично.

Во-первых, для России расставание с коммунизмом означало не только переход от одного политического строя к другому (от коммунистической идеократии к современной демократии) и от одного типа хозяйства к другому (от плановой

⁵⁰ Типологически иной случай "переходности" представляют традиционалистские общества, пытающиеся имплантировать в привычную сеть неформальных отношений и норм определенный минимум формализованных "правил игры". Его рассмотрение не входит в наши задачи.

системы к рыночному порядку), но также распад прежнего государства (СССР) и образование нового (Российская Федерация).⁵¹ Во-вторых, хотя во всех бывших социалистических странах базовые государственные институты были накрепко сцеплены с партийной машиной, по-видимому, в России их взаимное прорастание зашло особенно далеко. Демонтаж коммунистического режима сопровождался не только отказом от выработанных им репрессивных механизмов, но также развалом и исчезновением многих регулирующих структур, выполнявших «стандартные» государственные функции. В-третьих, из-за особенностей административного устройства СССР в России отсутствовали даже многие из тех внешних атрибутов государственности, которые имелись в других союзных республиках. В результате возникшие в ней институциональные пустоты оказались масштабнее и глубже, чем в странах Центральной и Восточной Европы (ЦВЕ).⁵² По удачному определению политолога А. Зудина, на протяжении всех 90-х гг. российское общество оставалось *в слабо государственном состоянии*. Исходя из количества отключенных формальных регуляторов было бы правомерно квалифицировать его как «супер-переходное».⁵³

⁵¹ Если страны Центральной и Восточной Европы приступали к реформам в обстановке мощного национального подъема, то Россия – в психологической атмосфере, сложившейся после исчезновения СССР. Как следствие, стартовые издержки "транзита" воспринимались очень по-разному и это не могло не сказаться на траекториях последующего развития.

⁵² Страны СНГ выведены за рамки обсуждения. Очевидно, что многие тенденции, характерные для российской переходной экономики, получали в них еще более концентрированное выражение.

⁵³ Такое "супер-переходное" общество можно считать ближайшим аналогом доконституционного состояния в конституционной экономике Д. Бьюкенена и других теоретиков школы общественного выбора.

Однако сложно организованные социальные системы неспособны существовать в абсолютном институциональном вакууме. Образовавшиеся пустоты сразу же и на высокой скорости начали заполняться развитием неформальных институтов, неявных контрактов и теневых практик. В известном смысле это стало ответом общества на освобождение от бремени зарегулированности, налагавшегося прежней системой. Выход из сверхжесткого административного корсета раскрепощал личную инициативу, подталкивал к поиску нестандартных решений, расчищал поле для процессов спонтанной самоорганизации. Неформальные модели взаимодействия оказались важнейшим адаптационным ресурсом, позволившим смягчить стартовые издержки переходного кризиса и с меньшими потерями приспособиться к новым, изменившимся условиям. Именно они помогали амортизировать многочисленные шоки, сопровождавшие процесс системной трансформации.

Здесь и далее терминам «неформальные отношения», «теневые практики» и т.п. не придается никакой оценочной нагрузки и они употребляются как нейтральные. К сожалению, у большинства дискуссий о «скрытых», «латентных», «теневых» процессах отчетливо просматривается фискальный подтекст: по сути все сводится к проблеме ухода от налогов. Такое «фискальное» прочтение молчаливо подразумевает, что само государство находится вне зоны неформальных договоренностей и теневых сделок, тогда как на деле оно очень часто выступает их инициатором и активным участником. С теоретической точки зрения вопрос о том, как при отключенных или полу-включенных формальных регуляторах строится взаимодействие между участниками рынка, является более общим и фундаментальным, чем вопрос о том, как в этих условиях строится их взаимодействие с агентами государства.

Таким образом, характеристика переходных обществ как пребывающих в де-институционализированном состоянии (см. выше) является односторонней и недостаточной. Точнее было бы говорить лишь о *де-формализации институционального пространства* переходных обществ, поскольку формальные «правила игры» отходят в них на второй план, уступая место неформальным отношенческим сетям. В конечном счете этот сдвиг – от формальных институтов к неформальным, от явных контрактов к неявным, от стандартных трансакций к персонализированным сделкам – и определяет их институциональную природу.

Все реформируемые экономики оказались захвачены этим процессом. Но в России его темпы были, похоже, выше, охват – шире, а изобретаемые «серые» схемы поражали сложностью и разнообразием. Здесь нужно принять во внимание несколько обстоятельств. Во-первых, как хорошо известно, плановая система не смогла избежать формирования в ее недрах разветвленной сети неформальных связей. Судя по всему, в Советском Союзе внутренняя эрозия официальной экономики успела зайти особенно далеко (ограничусь отсылкой к многократно обсуждавшейся концепции административного рынка). Во-вторых, как свидетельствует мировой опыт, при возникновении природных или социальных катаклизмов формальные институты всегда отступают перед неформальными. В критических ситуациях жесткость, присущая законам и другим видам формальных регуляторов, становится препятствием на пути выживания общества и может провоцировать дополнительную социальную напряженность. На передний план выходят тогда неформальные институты – нормы солидарности, личной поддержки и т.д. По глубине и продолжительности переходного кризиса Россия намного превзошла большинство стран ЦВЕ. Соответственно и «спрос» на разно-

образные модели неформального или полуформального взаимодействия был в ней несравненно сильнее.⁵⁴

Но одновременно с заполнением институциональных брешей неформализованными схемами и практиками повсеместно стал разворачиваться другой процесс – началось массированное внедрение и освоение новых формальных институтов (политических, экономических и правовых) по образцу тех, что действуют в развитых обществах с устойчивой демократией и эффективной рыночной экономикой. В конечном счете смысл системной трансформации заключается именно в этом – в обновлении формальных «правил игры», регулирующих различные сферы жизнедеятельности общества. Ускоренное внедрение новых институтов обеспечивалось огромными масштабами их «импорта», без которого переходный процесс неизбежно растянулся бы на более длительный период либо вообще был парализован.

Хотелось бы особо подчеркнуть, что импорт институтов вещь вполне заурядная и широко практикуемая. Как свидетельствует история, без него не обходилось ни одно динамично развивавшееся общество. В деле институционального строительства стратегия «опоры на собственные силы» чревата неоправданными издержками. Неизвестно, на какой стадии развития находилось бы человечество, если бы менее успешные группы не перенимали «правил игры», которые довелось открыть более успешным.

Другой вопрос, какие именно формальные институты заимствовали переходные общества и насколько эффективно

⁵⁴ Я оставляю в стороне вопрос, в какой мере расцвет неформальных отношений и теневых практик в пореформенный период был естественным продолжением тенденций, действовавших при прежней системе (точка зрения С. Кордонского), а в какой – результатом ее краха (точка зрения Д. Старка).

осуществлялась их «подгонка» к местным условиям. Похоже, что как в первом, так и во втором странах ЦВЕ удавалось действовать более рационально и продуктивно. Но хотя в России активность по конструированию и отладке новой системы формальных регуляторов была, по-видимому, ниже и отличалась меньшей эффективностью, тем не менее контраст между ее институциональной оснасткой в начале и в конце 90-гг. разителен (см. развернутое описание в работе А. Нестеренко).

Таким образом, с институциональной точки зрения системная трансформация предстает как совокупность нескольких параллельных и разнонаправленных процессов. В общих чертах логику «транзита» можно обрисовать следующим образом: исходный пункт – слом «старого» институционального каркаса; защитная реакция общества – заполнение институционального вакуума разнообразными моделями неформального взаимодействия; главное содержание перемен – выработка и утверждение новых формальных «правил игры», а также механизмов, обеспечивающих их соблюдение; финальная точка – «нормализация» институционального пространства, нахождение нового устойчивого баланса между формальными и неформальными регуляторами. Предложенная схема обладает достаточно высокой степенью общности, чтобы быть применимой к прямо противоположным случаям «транзита», будь то движение от рыночного порядка к плановой системе или, напротив, возврат от централизованной экономики к рынку.

Важно оговориться, что окончание процесса системной трансформации и успех в ее осуществлении – это не одно и то же. История многих обществ знает случаи, когда реконструированная система формальных институтов оказывалась хуже прежней, обрекая их на стагнацию и регресс. Однако вопрос об эффективности институциональной перестройки не должен смешиваться с вопросом о границах переходного процесса. В

терминах Д. Норта, переходные общества – это общества, находящиеся в состоянии *институционального неравновесия*; отыскание новой равновесной точки в n-мерном институциональном пространстве означает завершение «транзита».

Как сказано выше, несмотря на различия в стартовых условиях, формах, темпах и последовательности реформ, институциональная эволюция России и стран ЦВЕ подчинялась общей логике, безотносительно к национальным особенностям тех или иных экономик. Но с какого-то момента их пути начали расходиться, причем с течением времени разрыв обозначался все отчетливее. В странах ЦВЕ обратное пришествие формальных регуляторов вело к сужению зоны неформальных отношений и постепенной утрате ими специфически «переходных» характеристик. С высокой степенью вероятности можно ожидать, что уже в ближайшие годы их новый, непременный статус будет «сертифицирован» приемом в члены Европейского союза (правда, пока к этому готовы далеко не все).

В России же вживление новых формальных регуляторов приводило к совершенно иному, неожиданному результату – к еще большей активизации «нестандартных» поведенческих моделей и непрерывному расширению их репертуара. Внедрение новых «правил игры» прекрасно уживалось с эскалацией неплатежей, безденежных обменов, задержек заработной платы и т.п., которые, казалось бы, по мере продвижения к новой, рыночной системе должны были сходиться на нет – а ведь все это только верхушка айсберга, гигантского массива имплицитных контрактов и разнообразных «серых» схем.⁵⁵ И хотя

⁵⁵ Впрочем, было бы ошибкой противопоставлять формальные и неформальные институты по принципу или-или. Для устойчивого функционирования больших сообществ необходимы как те, так и другие. В эффективно работающей институциональной системе они не исключают, а скорее дополняют друг друга (при этом базовый уровень всегда составляют нефор-

начавшийся подъем сузил сферу их применения (подчас весьма значительно), институциональная природа российской экономики от этого не стала иной.

Конечно, даже в зрелых рыночных экономиках образуются обширные зоны, свободные от действия формальных регуляторов, – теневой сектор в прямом смысле слова. Однако там официальный и неофициальный сегменты обычно разделяет достаточно четкая граница. В отличие от этого российская экономика предстает не столько как двухсекторная, сколько как двухслойная: в ней невозможно однозначно выделить легальный сектор (живущий "по правилам") и внезаконный (живущий "по понятиям"). Говоря о компаниях "Майкрософт" или "Дженерал Моторз", естественно исходить из презумпции, что они не вовлечены ни в какую теневую активность. В отношении российских компаний справедлива прямо противоположная установка: даже крупнейшие из них стоят одной ногой в официальной экономике, другой – в неофициальной.⁵⁶ Пожалуй, это одно из наиболее зримых проявлений сохраня-

мализованные отношения и имплицитные контракты). Наличие формальных "правил игры" создает условия для выработки иных моделей неформального взаимодействия (чаще всего – более сложных), которые не могли бы возникнуть при их отсутствии. Другими словами, внедрение формальных регуляторов ведет не столько к вытеснению, сколько к переструктуризации неписаных законов и норм. В каком-то смысле любая институциональная реформа – это поиск их оптимального сочетания.

⁵⁶ С гипертрофией неформальных отношенческих сетей сталкивались многие развивающиеся страны (ср. Перу в описании Э. де Сото). Но и они, пусть с гораздо большими оговорками, укладываются в ту же двухсекторную модель. Даже когда теневой сектор разрастался там до огромных размеров, рядом сохранялся легальный сектор, который несмотря ни на что продолжал функционировать на формально-контрактной основе (зарплата выплачивалась, кредиты возвращались и т. д.).

ющейся "переходности" российской институциональной системы.

Наблюдения показывают, что попадая в российскую среду, любые формальные институты начинали сразу же прорастать неформальными отношениями и личными связями. Дело обстояло так, как если бы они подвергались мутации и в результате становились неспособны выполнять свою главную задачу – быть едиными и обязательными для всех "правилами игры". По выражению В. Найшуля, для эффективной работы рынка необходимы "*перпендикулярные*" ему институты. В российских условиях такие институты оказывались ему "параллельны", переключаясь в режим двустороннего (или многостороннего) персонализированного торга.

Подобная метаморфоза происходила с самыми различными законами и контрактными установлениями, причем с такой неотвратимостью, что заставляет выдвинуть гипотезу о возможности существования особого типа *стационарно переходного общества*. (В старых марксистских терминах это предполагает, что переходный институциональный режим способен устойчиво воспроизводиться на своей собственной основе.) Похоже, именно такое общественное устройство сформировалось в России за годы реформ. Нельзя не согласиться, что "революционный" этап в утверждении новых "правил игры" ею уже пройден и что к концу 90-х гг. институциональная система оказалась в значительной мере стабилизирована. Но это весьма своеобразная стабилизация, при которой базовые формальные институты продолжают, как и прежде, функционировать по образу и подобию неформальных, что служит свидетельством их сохраняющейся "переходности". Речь идет не просто о слабости общих "правил игры", а об их внутренней деформации, когда они перестают быть уни-

версальными, лишаются прозрачности и становятся предметом торга.⁵⁷

Список примеров, когда все начиналось с установления, казалось бы, прозрачных единообразных правил, а заканчивалось раздачей всевозможных "эксклюзивов", был бы бесконечен. Хрестоматийный образец – это, конечно, опыт российской приватизации, с Государственной программой, введившей жесткие стандарты и процедуры, на старте и залоговыми аукционами, судьба которых определялась заранее в ходе закулисных переговоров, на финише.

Несколько конкретных примеров, с разных сторон иллюстрирующих работу "стационарно переходного" институционального режима. Первый – из сферы политики. Не секрет, что ведущие российские политические партии широко практикуют сдачу в "аренду" мест в своих избирательных списках заинтересованным бизнес-структурам. Обратите внимание: это не банальное представительство политическими объединениями интересов тех или иных организованных групп в обмен на их финансовую или электоральную поддержку. Это – настоящий рынок депутатских мандатов, где места в головной части списков идут по более высоким расценкам, в следующей десятке по более низким и т. д. Трудно с уверенностью утверждать, но подобная практика очень похожа на чисто российское know how.

Другой пример – из области налогового администрирования. Казалось бы, автоматизм, внутренне присущий формальным правилам, должен находить высшее выражение в деятельности фискальных органов. Однако российский опыт

⁵⁷ "Прозрачность" есть не что иное как легкость в получении достоверной информации о том, насколько точно те или иные участники рынка придерживаются установленных правил.

заставляет в этом усомниться. Как известно, бывший министр по налогам и сборам, А. Починок, ввел в обычай регулярные встречи с крупнейшими налогоплательщиками, на которых договаривался с ними о размерах платежей в следующем месяце или квартале. Все делалось совершенно открыто (о достигнутых договоренностях оповещалась пресса) и, что любопытно, ровным счетом ни у кого не вызывало удивления. Обратите внимание: это не лоббизм (налогоплательщики не требовали от властей пересмотра действующего законодательства); это не коррупция (никто никому не предлагал взятки); это не уход от налогообложения (никто не пытался задействовать какие-то хитроумные схемы по сокращению налоговых обязательств) – хотя такая система отношений, конечно же, способствует расцвету и того, и другого, и третьего. Но лоббизм, коррупция, уклонение от налогов – это все универсальные феномены, дающие о себе знать везде, где практикуется масштабное перераспределение доходов. А вот двусторонний неформальный торг между фискальными органами и налогоплательщиками – поверх установленных формальных правил и процедур – о величине предстоящих платежей, это явление не совсем ординарное. Верно, что глава налогового ведомства вступал в переговоры только с теми компаниями, перед которыми государство само имело массивную встречную задолженность. Кроме того, по оценкам специалистов, в сложившихся условиях тактика, избранная А. Починком, может считаться вполне эффективной, если не единственно возможной. Но эти уточнения лишь сильнее подчеркивают нестандартность ситуации: получается, что государственный орган переключался в режим двустороннего торга не для уклонения от возложенных на него функций, а, напротив, для их выпол-

нения! Пожалуй, это пример мутации формальных институтов в наиболее чистом и законченном виде.⁵⁸

И еще одна иллюстрация. Как известно, российские предприятия охотно прибегают к вынужденным административными отпускам (в некоторые годы они охватывали свыше 15% всех занятых). Примерно в половине случаев работникам не предоставляется никакой компенсации, хотя согласно действующим нормам, они вправе рассчитывать не менее чем на две трети контрактной заработной платы. Этот факт примечателен уже сам по себе. Но еще интереснее, что государство в лице органов статистики требует от предприятий предоставления информации об их вовлеченности в подобные действия – с формальной точки зрения противоправные, а те регулярно о них отчитываются, не опасаясь последствий. Обратите внимание: ни о каком уходе в тень здесь речь не идет, все происходит при полной информационной открытости. Такое возможно лишь в условиях, когда все участники (включая государство) исходят из убеждения, что формальные установления – это вещь в себе, не имеющая прямого отношения к реальности.

Доминирование неформальных принципов взаимодействия отчетливо прослеживается и на организационном уровне институциональной системы. По словам Я. Паппэ, любая крупная российская фирма представляет собой *"облако офшоров, владеющих пакетами акций производящих компаний"*. Однако

⁵⁸ Многие из них не только начинают функционировать в персонализированном, неуниверсалистском режиме, но зачастую иным становится их смысл. Пример, уже ставший общим местом, – институт банкротства. Одна из его главных функций – защита кредиторов от ущерба, который могут нанести неплатежеспособные заемщики; в российских же условиях этот институт по большей части служит орудием по установлению контроля над наиболее привлекательными и потенциально платежеспособными компаниями.

внутри каждого такого "облака" обнаруживается точка кристаллизации – неформальная команда, с устойчивыми личными связями между участниками. В терминах институциональной теории можно было бы утверждать, что если в зрелых рыночных экономиках ядро фирмы составляет определенный набор формальных, то в экономиках переходного типа – определенный набор неформальных контрактов. Это неизбежно накладывает отпечаток и на распределение контроля, и на процесс принятия решений, и на характер взаимодействия с внешней средой. В результате даже крупнейшие российские бизнес-структуры ведут себя не столько как публичные корпорации, сколько как семейные или, если быть точнее, "дружеские" фирмы. Все они остаются полуформализованными образованиями с неясными границами и непрозрачной внутренней структурой, погруженными в сложные симбиотические отношения с государством.

Спросим, наконец, как обстоит дело с базовым элементом институциональной системы – транзакциями, контрактами, сделками. Не нужно доказывать, что на протяжении всего переходного периода российская экономика демонстрировала поразительно низкую степень контрактослушности. Расчеты за поставленную продукцию производились не в срок (или не производились вовсе), зарплата задерживалась, дивиденды не выплачивались, кредитные соглашения не выполнялись. Но при этом в подавляющем большинстве случаев поставщики не прерывали контактов с неплательщиками, работники не увольнялись и не устраивали забастовок, акционеры не протестовали, а кредиторы не требовали ареста имущества должников. "Внеконтрактное" поведение превратилось в обычную практику, по существу – в норму деловых отношений.

Специфическая модель, сложившаяся в российской экономике, заставляет предполагать, что при определенных услови-

ях переходное состояние институциональной системы может становиться не перегоним на пути из пункта А в пункт Б, а станцией прибытия, приобретая черты устойчивого равновесия.

Чем же можно объяснить возникшее расхождение в траекториях институциональной эволюции стран ЦВЕ и России? Почему в одном случае «переходность» более или успешно преодолевалась, тогда как в другом приобретала встроенный характер? Ответ, который подсказывает современная институциональная теория, достаточно прост: дело не только и не столько в установлении разных по качеству и внутренней согласованности формальных «правил игры» (хотя значение этого фактора никак нельзя сбрасывать со счетов), сколько в неодинаковой способности обеспечивать выполнение этих правил с помощью эффективных дисциплинирующих механизмов. В конечном счете именно отсутствие работоспособных механизмов enforcement'a объясняет, почему в российском контексте любые законы и контрактные установления начинают действовать не в автоматическом режиме, как подобает формальным институтам, а ad hoc, в зависимости от того, есть ли у заинтересованных сторон достаточно ресурсов, чтобы запустить их в действие или, напротив, заблокировать их применение.

Яркий пример – российская система corporate governance. Как показывает сравнительный анализ, по качеству корпоративного права Россия относится к числу безусловных лидеров среди стран с переходной экономикой. С точки зрения защиты прав акционеров от злоупотреблений менеджмента даже Германия и Франция находятся где-то сзади. Но вот парадокс: замечательные юридические установления существуют параллельно с крайне низкой фактической защищенностью

акционеров и активным применением насилия при решении спорных вопросов.

Вновь воспользовавшись аналогией со спортом, можно было бы сказать, что на общественном «игровом поле» действительно критической проблемой является не столько обновление устаревших правил, сколько нахождение судей, которые бы честно назначали штрафные, не шли на сговор с командами и вообще приходили судить объявленные матчи. Или в иных терминах: когда предпринимаются попытки установить систему «правления права» – «the rule of law», то ввести «law» оказывается несравненно проще, нежели обеспечить его «rule». Не в последнюю очередь это связано с тем, что в противоположность собственно «правилам игры» механизмы enforcement'a *практически не поддаются импортированию*. Их редко удается заимствовать в готовом виде, а приходится так или иначе отстраивать своими силами, из подручного материала.⁵⁹

Имеющиеся исключения лишь подтверждают этот вывод. Один из них наиболее известных примеров такого рода – опыт послевоенных реформ в Германии и Японии. Конечно, для их успеха огромное значение имели и внушительная финансовая поддержка США, и участие западных государств в обновлении законодательной базы, и не слишком продолжительный период подавления демократических и рыночных институтов. Но не менее важно, что сам процесс системной трансформации осуществлялся под фактическим контролем оккупационных властей. Они выступали той инстанцией, которая жестко ограничивала оппортунистическое поведение и обеспечивала со-

⁵⁹ Когда такой "импорт" все же происходит, он чаще всего принимает форму "призвания варягов", как в знаменитом эпизоде из начальной истории России.

блюдение вновь вводимых правил и процедур на первых этапах переходного процесса.

В данном отношении страны ЦВЕ изначально находились в заметно лучшем положении, чем Россия. И не только в силу сохранявшихся традиций «правилосообразного» поведения, более высокой степени консолидации общества и большей готовности элит к самоограничению. У них имелись мощные дополнительные стимулы к тому, чтобы как можно быстрее начинать жить «по правилам» и отлаживать все необходимые для этого правоприменительные механизмы. Роль своеобразного внешнего якоря играла установка, разделявшаяся практически всеми значимыми политическими силами, *на возвращение в Европу, скорейшую интеграцию в основные европейские институты* (я благодарен В. Гимпельсону, указавшему на это важное обстоятельство). Требование гармонизации законодательств с законодательствами государств-членов Европейского союза не только оставляло им меньше возможностей для институциональных импровизаций, но и заставляло проявлять большую последовательность и жесткость при отстраивании дисциплинирующих механизмов, призванных защищать новые формальные «правила игры».

Если российская экономика так и не зажила по понятным, обязательным для всех законам, с использованием прозрачных и единообразных процедур, то прежде всего из-за отсутствия эффективных публичных механизмов контроля за соблюдением законов и контрактных установлений. Их формирование блокировалось множеством факторов - исключительно высокой степенью неопределенности, возникшей на начальном этапе реформ; неукорененностью традиций «правилосообразного» поведения; идеологической расколотостью общества; незрелостью элит; недостатком политической воли у высшего руководства страны; отсутствием внешнего якоря и, наконец,

общей слабостью стимулов, которые побуждали бы двигаться в нужном направлении.⁶⁰ Не обладая надежными механизмами защиты и контроля, формальные институты переставали действовать в автоматическом режиме; утрачивая автоматизм, они неизбежно начинали обрастать неписаными правилами и нормами и использоваться в качестве инструментов при проведении неформальных сделок.

Обратимся теперь к проблеме, являющейся ключевой. Что означает формирование «стационарно переходной» модели общественного устройства как с точки зрения краткосрочной устойчивости системы, так и с точки зрения перспектив ее долгосрочного развития? Чтобы ответить на этот вопрос, нам придется еще раз вернуться к обсуждению общих принципов действия формальных и неформальных регуляторов.

Благодаря тому, что формальные институты, писанные законы и явные контракты получают жестко фиксированное выражение и обладают публичными механизмами защиты, их действие носит автоматический характер, не зависящий от каких-либо внешних обстоятельств. В результате уменьшается неопределенность экономической среды, расширяется поле безличного обмена, становятся возможны сложные транзакции, рассчитанные на длительную перспективу и охватывающие множество участников. Вместе с тем на крутых виражах истории жесткость, присущая формальным институтам, может становиться контрпродуктивной, препятствуя поиску и утверждению новых эффективных моделей адаптации. Кроме того, вокруг некоторых таких институтов нередко происходит консолидация мощных групп со специальными интересами, чье

⁶⁰ По формулировке историка В. Хуторского, российскому обществу скорее присуща традиция подчинения *не законам и правилам, а распоряжениям и приказам.*

влияние способно затормозить процесс системной трансформации или направить его по тупиковому пути.

В отличие от формальных институтов неписанные законы и неявные контракты лишены жесткого автоматизма, оставляя возможности для гибкого приспособления к меняющимся условиям. С точки зрения краткосрочной амортизации шоков это немаловажное преимущество. С их помощью первоначальная адаптация принимает менее болезненные формы, чем это происходит в условиях чрезмерной институциональной «зарегулированности». Однако в долгосрочной перспективе их преобладание оборачивается существенными потерями.

Сдвиг от формальных институтов к неформальным неизбежно сопровождается примитивизацией транзакционного пространства. Во-первых, круг участников неформальных сделок ограничен агентами, способными поддерживать друг с другом регулярные личные контакты. Это ведет к сегментации рыночных отношений и оставляет незадействованным множество потенциальных возможностей для взаимовыгодного обмена. Во-вторых, их доминирование ведет к резкому сужению временного горизонта принимаемых решений. Осуществлять долгосрочные проекты без четкой фиксации будущих обязательств всех сторон – значит идти на огромный риск.⁶¹ В-

⁶¹ Можно возразить, что хотя неформальная сделка не подлежит официальной регистрации, ничто не мешает четкой фиксации ее условий. Но, во-первых, попытка жестко прописать все детали такой сделки способна подорвать саму основу неформального взаимодействия, поскольку служит демонстрацией недоверия к партнеру. Во-вторых, никакой контракт не в состоянии предусмотреть всех возможных будущих осложнений. Однако когда пробелы обнаруживаются в содержании формальных сделок, закон как бы «вчитывает» в них неоговоренные пункты по умолчанию (default mechanisms). Неполноту неформальных сделок таким образом компенсировать невозможно.

третьих, контроль за их исполнением сталкивается с непреодолимыми трудностями, поскольку такие сделки формулируются в общих терминах и не обеспечены надежными санкциями против возможных нарушений. Как следствие, они открывают широкое поле для злоупотреблений и оппортунистического поведения, деловые отношения становятся более ограниченными и краткосрочными. (Как заметил американский экономист А. Грейф, *«размер рынка ограничен способностью обеспечивать защиту (to enforce) обменных отношений»*.) В-четвертых, поскольку персонализированные сделки по определению лишены публичных механизмов enforcement'a, их участники вынуждены либо оставаться без защиты, либо прибегать к услугам «частной юстиции» (чрезвычайно дорогостоящим и обременительным). И то, и другое чревато огромными потерями и затратами, практически не оставляя ресурсов для накопления и фактически блокируя возможности роста. Наконец, общий уровень доверия между участниками рынка оказывается чрезвычайно низким. Известно, что доверие (trust) – необходимый элемент любой работоспособной институциональной системы (сошлюсь на известную книгу Ф. Фукуямы). Похоже, в этом отношении между западным и российским бизнесом существует глубокое расхождение. В общем виде его можно выразить так: в одном случае исходной является установка на «авансирование» доверия, которая корректируется по мере того, как о партнере (потенциальном или фактическом) накапливается негативная информация; в другом – установка на «авансирование» недоверия, отказ от которой происходит по мере того, как появляется возможность убедиться в надежности партнера. А наличие достаточно большого количества игроков с кооперативными установками, как доказывает теория игр, – критическое условие, позволяющее избегать «плохих» равновесий.

Таким образом, хотя неформальные институты позволяют «мягче падать», это не значит, что они способны помочь «быстрее подняться». Реструктуризация – в отличие от краткосрочной адаптации — невозможна без утверждения формальных «правил игры», позволяющих планировать экономическую деятельность на длительную перспективу.

Здесь уместна аналогия с теневой экономикой в узком смысле слова. Нет сомнений, что в кризисных условиях она выступает важнейшим амортизатором социальных издержек, но обеспечить экономический рост (оставаясь в собственных границах) она не в состоянии. В рамках теневого сектора возможны лишь простейшие трансакции, не требующие много времени и опирающиеся на устоявшиеся личные контакты. Сложные, неперсонализированные сделки, охватывающие длительный период, оказываются связаны с огромным риском и запретительно высокими трансакционными издержками. Снижение издержек, сопровождающих такие сделки, достижимо лишь при наличии свода универсальных и соблюдаемых всеми участниками «правил игры», снабженных публичными механизмами защиты.

С одной стороны, поразительно, как страна с многомиллионным населением, разветвленной системой разделения труда, плотной сетью обменных отношений, современным образованием и высокой культурой смогла просуществовать столько лет при столь минимальном наборе работоспособных формальных институтов. С другой, трудно избавиться от впечатления (хотя строгие доказательства здесь едва ли возможны), что подобное «размягченное» состояние институциональной системы имело прямое отношение к тому, что переходный кризис, пережитый российской экономикой, оказался беспрецедентным по масштабам и растянулся на целое десятилетие.

Разрастание сети неформальных институтов имеет собственную инерцию и может приобретать характер самоподдерживающегося процесса. Если ограниченность неписаных правил и неявных контрактов не компенсируется эффективно действующими формальными институтами, которые начинают сами функционировать в неформальном режиме, перспективы устойчивого долгосрочного развития оказываются подорваны. Решающим фактором успеха становятся не конкурентные преимущества, а способность действовать поверх существующих законодательных или контрактных ограничений. Отсюда – неизбежные потери в эффективности.

По существу российская экономика попала в своеобразную институциональную ловушку: отказ от неформальных сделок полностью парализовал бы ее текущее функционирование; вместе с тем их доминирование подтачивает силы, способные обеспечить ее долгосрочный устойчивый рост. Она оказалась в «плохом» институциональном равновесии, которое может быть описано в терминах «дилеммы заключенного». С одной стороны, сохранение ситуации с полу-включенными формальными регуляторами противоречит интересам подавляющего большинства участников «игры» (отсутствием «порядка» недовольны все – и рядовые граждане, и предприниматели, и государство); с другой, никто не готов взять на себя издержки по ее изменению, так как все уже худо-бедно приспособились и боятся проиграть от нарушения статус-кво.

Уже упоминалось, что начавшийся экономический подъем привел к сворачиванию некоторых «нестандартных» форм адаптации, вписанных в сложные отношенческие сети (неплатежей, бартера и др.). Поскольку их главное предназначение – амортизация последствий негативных шоков, вполне естественно, что при улучшении конъюнктуры «спрос» на них пошел на убыль. Сходные тенденции отмечались и в странах

ЦВЕ, где выход из трансформационного спада сопровождался заметным сокращением масштабов неофициальной экономики.

Перспективы роста неизбежно порождают стимулы для переключения от неформальных «правил игры» – к более формализованным, от неявных контрактов – к явным, от непрозрачных теневых схем – к открытым легальным транзакциям. Во-первых, благодаря меньшей неопределенности экономической среды временной горизонт принимаемых решений удлиняется, что требует перевода деловых отношений на формально-контрактную основу. Во-вторых, возрастает способность участников рынка действовать в соответствии с формальными условиями заключенных сделок, что благоприятно сказывается на общем уровне контрактной дисциплины. В-третьих, сокращение числа «нарушителей» позволяет более четко отделять оппортунистическое поведение от неоппортунистического, создавая предпосылки для избирательного применения санкций. В-четвертых, в растущей экономике резко возрастает альтернативная стоимость ведения дел исключительно через неформальные отношенческие сети, поскольку это сужает круг потенциальных контрагентов, затрудняет привлечение ресурсов из внешних источников для расширения бизнеса, блокирует выход в новые рыночные ниши. Наконец, возрастают издержки, связанные с несоблюдением принятых обязательств: повышается риск ухода партнеров (в изменившихся условиях становится легче найти другого поставщика, потребителя, работодателя), а потеря деловой репутации оборачивается значительной упущенной выгодой от будущих потенциальных сделок (ведь в конечном счете репутация – это демонстрация неукоснительного следования прави-

лам, включая добровольно принятые самоограничения).⁶² Так возникает спонтанный сдвиг в направлении большей формализации и прозрачности транзакционного пространства.

Однако сам по себе он имеет ограниченное значение и не способен качественно изменить ситуацию. Удивительно не то, что с началом экономического подъема «нестандартные» формы адаптации стали использоваться менее активно, а то, каким массивным несмотря ни на что остается их применение. Не вызывает также сомнений, что любой серьезный негативный шок сразу же развернет ее в обратном направлении. Сам по себе экономический рост не может изменить институциональной природы переходного общества; в лучшем случае он способен создать благоприятные предпосылки для ее постепенного переформатирования.

Спонтанный сдвиг «снизу» в пользу большей формализации и прозрачности способов экономического взаимодействия может дать долгосрочный эффект, только если он будет поддержан «сверху» – законодательно, организационно и политически.

Обсуждение «стационарно переходного» состояния российской экономики было бы неполным без попытки ответить на вопрос: в какой мере возможна ее ре-институционализация и какими путями она может пойти? Дело в том, что после недавней смены руководства страны обозначились новые тенденции, идущие вразрез с инерцией предшествующего институционального развития.

Похоже, исходным для новой российской власти стало осознание тупиковости ситуации, сложившейся в пореформенный

⁶² Конечно, репутация важна при любых типах деловых отношений – как формальных, так и неформальных. Разница в том, является ли информация о ней публичной (как в первом случае) или остается достоянием сравнительно узкого круга игроков (как во втором случае). Соответственно стимулы к инвестированию в репутацию будут заметно отличаться.

период. Было открыто признано, что система, при которой все государственные институты опутаны плотной сетью неформальных договоренностей и персонализированных связей, не имеет перспективы. Фактически обществу был предъявлен проект, ориентированный на альтернативную институциональную модель. Его опорные элементы легко реконструируются из программных заявлений и первых конкретных шагов новой власти. Это – установление прозрачных и единых для всех «правил игры», чтобы все происходило по закону; строительство «сильного государства», способного отвечать по своим обязательствам; ликвидация множественности центров власти и обеспечение независимости государственных институтов от влиятельных групп со специальными интересами; «выращивание» эффективной и некоррупцированной (а значит – высокооплачиваемой) бюрократии; разведение политики и экономики, утверждение принципа равноудаленности в отношениях между бизнесом и властью; сужение пространства «серых» схем и непрозрачных теневых практик; выведение неофициальной экономики, где это возможно, «на свет», включение ее в нормальное правовое поле. Как нетрудно убедиться, эти задачи во многом коррелируют с общими выводами, вытекающими из нашего обсуждения «стационарно переходного» состояния российской институциональной системы.

Можно выделить, несколько ключевых направлений, по которым на начальном этапе развивалась практическая реализация того, что можно было бы назвать «путинским проектом»: (1) политическое и экономическое ослабление элитных групп, заинтересованных в сохранении прежнего порядка и располагающих достаточными властными и финансовыми ресурсами для «раз-

мывания» любых формальных регуляторов⁶³; (2) унификация законодательного пространства, устранение противоречий между нормами и процедурами, действующими в разных звеньях и на разных уровнях правовой и административной системы; (3) сокращение числа и упрощение содержания формальных ограничений, а также снижение издержек, связанных с их соблюдением; (4) ужесточение санкций за нарушение законов и контрактных установлений (другими словами – повышение издержек, сопровождающих оппортунистическое поведение).

При всей кажущейся разнородности эти инициативы сводятся к одному общему знаменателю – к попыткам заставить работать механизмы enforcement'a, обеспечив минимально приемлемый уровень защиты общих «правил игры». Успех на этом пути означал бы выход российской экономики из «плохого» институционального равновесия, в котором она оказалась заперта после почти десятилетнего опыта реформ.

Вместе с тем нельзя не заметить, что «путинский проект» содержит фундаментальное противоречие, способное взорвать его изнутри. Оно заключается в том, что универсалистскую программу предстоит воплощать в жизнь аппарату, который сам является продуктом предшествующей эпохи, мыслит исключительно в категориях неявных сделок и неспособен работать иначе кроме как посредством все тех же закулисных, теневых технологий. Конечно, можно сказать, что это ограничение задано объективно: другой аппарат, с иными представлениями и навыками администрирования, взять неоткуда; невозможно создать в одночасье эффектив-

⁶³ Как известно, главными опорами институциональной конструкции, сформировавшейся в предшествующую эпоху, были региональные элиты и крупный бизнес (так называемые "олигархи"). По отношению к ним была заявлена стратегия, общий смысл которой можно выразить *"формулой трех де-"*: де-политизация, де-автономизация, де-теневизация.

ную бюрократию веберовского типа. Но это ставит судьбу «путинского проекта» под большой вопрос.

Его провал может выразиться в двух различных формах. С одной стороны, вполне вероятно, что после непродолжительного периода бури и натиска все вернется на круги своя, персональные подвижки не будут сопровождаться никакими серьезными системными сдвигами и в конце концов прежняя парадигма отношений будет воспроизведена в практически неизменном виде (к тому же универсалистская риторика может скрывать вполне материальные интересы тех или иных влиятельных кланов). Такой вариант развития будет означать фактическое сохранение «стационарно переходной» модели общественного устройства.

С другой стороны, нельзя исключить, что попытки перевести ее в иной, более упорядоченный и «правилосообразный» режим могут пойти по пути усложнения и умножения числа запретов и ограничений, безостановочного наращивания и ужесточения административного контроля. В таком случае возникнет реальная опасность формирования системы с выраженными элементами авторитарности, неспособной к динамичному развитию, подавляющей независимую инициативу, парализующей автономные силы самоорганизации общества. (С теоретической точки зрения системе авторитарного правления можно определить как режим, где органам enforcement'a принадлежит право по своему усмотрению устанавливать и менять общие «правила игры».) В долгосрочной перспективе этот вариант институциональной эволюции также представляется тупиковым.

Как я надеялся показать, современная институциональная теория интересна не только своими общими идеями и подходами; ей есть что сказать и по поводу реальных институциональных развилок, которые открываются на пути переходных обществ. Сегодня специфическая институциональная модель, сложившаяся в России в шоковой среде первых пореформенных лет, находится на пере-

пути; существует несколько правдоподобных сценариев ее дальнейшей эволюции. То, какой из них в конечном счете будет реализован, определит развитие российской экономики не только на среднесрочную, но и на долгосрочную историческую перспективу.

Джоан Нельсон

*Старший научный сотрудник Центра Вудро Вилсона
при Смитсоновском Институте, стипендиат
Школы международной службы Американского Университета*

Вторая фаза перестройки и политика реформ в социальном секторе: межстрановой анализ

I. Усиление внимания к реформам в социальном секторе

Еще в начале 1990-ых годов фундаментальные реформы в социальном секторе не стояли на повестке дня большинства развивающихся, полуиндустриальных и посткоммунистических государств. Сегодня же эти реформы являются приоритетным направлением во многих странах Латинской Америки, Центральной и Восточной Европы. Практически везде все более возрастает осознание их значимости. Рост внимания к ним отражает несколько тенденций.

Во-первых, реформы в пенсионной системе, здравоохранении и образовании все чаще воспринимаются как решающие условия консолидации общества использования результатов тех болезненных переходных мер, которые доминировали в программах правительств в 1980-ых и начале 1990-ых годов:

- В странах, где происходит быстрое старение населения, как в Южном Конусе Южной Америки и большинстве стран Центральной и Восточной Европы, где пенсионная система по типу выплаты пенсий из текущих доходов содержит серьезную угрозу для сбалансированности бюджета, которая и так достигается с трудом. Кроме того, некоторые рефор-

маторы рассматривают частичную приватизацию пенсионных систем как весьма действенную меру для увеличения сбережений и укрепления рынков ценных бумаг.

- Как пенсионная, так и большая часть систем здравоохранения, во многих странах финансируются за счет налогов с заработной платы. В отдельных случаях эта сумма достигает чуть ли не половины получаемой зарплаты. Такого рода высокие налоги являются барьером как для инвестиций в целом, так и для инвестиций в трудоемкие отрасли в частности.
- Более открытые и конкурентоспособные экономики нуждаются в более квалифицированных трудовых ресурсах. Это может быть достигнуто только путем лучшего образования.
- Структурные изменения и экономическая либерализация создавали также новые социальные потребности, в то же время подрывая старые системы социальной защиты.
- Изменения на рынках рабочей силы и в структуре экономики означают, что рабочие все чаще меняют место работы и место жительства. Все больше людей работает в неформальном секторе, либо лишь частично занято в формальном секторе. Когда пенсии и услуги в здравоохранении привязаны к работе в определенной компании или к работе в формальном секторе, то они охватывают меньшее количество работающих.
- При более открытых экономиках и при возрастающем объеме и непостоянстве потоков международного капитала увеличивается уязвимость страны перед кризисами, возникающими за пределами самой страны – подобно тому, как это наблюдалось во время Азиатского кризиса и немного ранее - Мексиканского кризиса.

- Ограниченность финансов и ухудшение качества государственных услуг, а также более терпимая политика поощряют быстрое расширение частного рынка в области пенсий, образования и здравоохранения. В Латинской Америке, разрушение государственных программ, начиная с 1970-ых годов, вынудило средний класс и даже более бедные группы населения, обычно пользовавшиеся государственными школами, поликлиниками и больницами, все чаще обращаться к частным и кооперативным учреждениям. В некоторых частях Центральной Восточной Европы, частные школы и медицинское обслуживание стали появляться одни за другими, как только были удалены ограничения из законодательства и государственные услуги стали совсем непригодными. Эта тенденция требует переосмыслить объем и роль государственного обеспечения услугами и государственного регулирования деятельности частных поставщиков услуг.

Третий круг тенденций - уже политического плана - также подогревает усиленный интерес к реформам в социальном секторе. Повсеместно, как в Латинской Америке, так и в Центральной и Восточной Европе, экономические реформы, ориентированные на рынок, были начаты одновременно с переходом к более открытым и демократическим политическим системам. Усиление внимания к социальному сектору во второй или на последующих фазах перехода носит, безусловно, не просто технократичный характер, но и отвечает на политические требования, включая отрицательную реакцию на стратегию открытого рынка. В Латинской Америке опросы общественного мнения выявляют поразительно высокий уровень неудовлетворенности населения, ощущающего экономическую незащищенность и настоятельно требующего социального страхования. Такого рода требования в равной степени

выражают все группы населения с разными доходами, не считая разве что самых богатых.⁶⁴ Усиливающееся неравенство так же вызывает серьезную озабоченность как в Латинской Америке, так и, возможно даже еще в большей степени, в Центральной и Восточной Европе. В общем, большая часть населения в странах со средним доходом, первоначально принявших далеко идущие рыночные реформы, теперь задает себе вопрос: «Какое же общество мы пытаемся создать?»

Несмотря на такие аргументы, в большинстве стран Латинской Америки и Центральной и Восточной Европы реформы в здравоохранении и образовании по большей части остались частичными или ограниченными. Оказалось, что провести любые более решительные изменения крайне тяжело, и они всегда подвергаются сильным искажениям, возвращающим все в первоначальное состояние.

Оказалось, что провести основополагающие изменения в пенсионной системе несколько проще, и они были приняты приблизительно в дюжине стран Латинской Америки и посткоммунистического мира в течение 1990-х годов. Но в других странах этих регионов, так же как и в остальных частях мира, коренным образом изменить пенсионные системы невероятно тяжело. Проблемы с реформами в социальном секторе не являются отличительной чертой развивающихся и посткоммунистических стран: практически каждая индустриальная демократия сталкивается в большей или меньшей мере с подобными трудностями. Чем же вызваны такие трудности проведения системных реформ в социальном секторе? Многие причины хорошо известны; другие осознаются не так легко.

⁶⁴ См.: Dani Rodrik, «Why is there so much economic insecurity in Latin America» Предварительный вариант работы, подготовленной для Мирового Банка, Октябрь 1999.

Почему основные изменения в пенсионных системах продвинулись вперед во многих странах, в то время как здравоохранение и образование забуксовали? И, наконец, какие факторы, и какие тактики упростили реформы там, где они были приняты и хотя бы частично проведены в жизнь?

II. Препятствия и благоприятные факторы

Политика комплексных институциональных реформ.

Проблемы, связанные с реформами в социальных секторах, больше связаны с общими институциональными изменениями, нежели с особенностями этих секторов. Было бы полезно рассмотреть спектр типов реформ осуществляемых в каждом секторе, ранжировав их по следующим характеристикам:

- В какой степени перемены проходят по четкой модели, шаблону, идее или поддерживаемой устойчивым техническим консенсусом.
- Количество и разнообразие игроков, которые должны сотрудничать для проектирования и реализации основных изменений.
- Время, необходимое по техническим соображениям для проведения реформ в жизнь (например, продолжительная серия последовательных шагов), даже если не было задержек, вызванных политическими причинами.
- Какого рода и какое количество информации потребовалось для настройки и реализации каждой удачной стадии реформы, и насколько к тому моменту уже существовали механизмы для сбора такого рода информации.
- Очевидные убытки при отсрочке в проведении реформ.

С одной стороны этого спектра лежат, несомненно, макроэкономические реформы, в основном направленные на изменение цен, такие как девальвация и корректировка процента. Если говорить об инфляции, такого рода меры принимаются исходя из четкого технического консенсуса. Они могут быть приведены в действие горсткой высокопоставленных в сфере экономики лиц (при поддержке высшей политической власти), и их результаты следуют немедленно. Отсрочка в начале макроэкономических реформ влечет за собой крайне высокие издержки, влияющие на уровень жизни населения напрямую и незамедлительно.

Приблизительно где-то в центре спектра лежат реформы, требующие большей степени организационного реструктурирования и законодательных изменений: например, реформы финансового сектора. Основные принципы реформы финансового сектора хорошо сформулированы, но открывается довольно широкое поле для дискуссий, касающихся конкретизации реформы для адаптации ее к особенностям определенной страны. Для выработки реформ должен сотрудничать более широкий круг игроков (из правительства и частного сектора), и возможно, что уйдут месяцы и даже годы, чтобы их провести в жизнь. Такого рода реформы также требуют значительного объема детализированной информации; механизмы сбора и анализа такого рода данных зачастую еще необходимо создать или обновить. Отсрочка этих реформ предполагает определенный прямой ущерб для некоторых групп, но только косвенный и/или с временным запозданием ущерб, зачастую не осознаваемый остальными.

В самом дальнем конце этого спектра лежат системные реформы в образовании и в здравоохранении. Существуют различные модели, сложившиеся под влиянием национальных и региональных традиций и исторических факторов. Среди

технических специалистов существует довольно ограниченный консенсус относительно основных принципов реформы. Некоторые концепции имеют достаточно широкое признание: например, идея, что оплата за медицинские услуги должна следовать за лечением пациента, а не авансироваться поставщикам медицинских услуг из бюджетов. Но зато эксперты ожесточенно спорят о достоинствах, скажем, систем здравоохранения с единым плательщиком или чартерных школ. Существует только частичное согласие относительно принципов, которые должны диктовать степень и вид приватизации или децентрализации.

Даже после того как достигнуто первоначальное согласие об общем направлении действий, проведение этого курса крайне осложнено. Обычно в процесс вовлечены как министерства, так и законодательные органы на национальном, региональном и местном уровнях. Даже реформы, предназначенные для повышения эффективности и экономии средства, зачастую требуют высоких первоначальных затрат. Не только Министерство финансов, но и зачастую финансовые власти более низкого уровня должны действовать сообща. Некоторые реформы, как например, создание новых организаций, служащих каналами для средств, направляемых в здравоохранение, могут быть проведены сравнительно быстро. Но изменения в существующих организациях и поведении поставщиков услуг чаще всего занимают годы, даже десятилетия. Важные аспекты радикальной реформы сектора здравоохранения в Колумбии, начатой в 1993 году, вводились очень постепенно. Даже во время авторитарного правления Пиночета в Чили, некоторые аспекты радикальной реформы образования, начатой в 1980 г., заняли много лет. Между тем, для согласованного проведения последовательных этапов реформы требуется огромное количество детализированной информации. Большая часть инфор-

мации не доступна без создания новых структур для ее сбора. Все эти осложнения усиливаются тем обстоятельством, что очевидных и неминуемых убытков от затягивания реформ не существует.

Эти характерные черты – отсутствие чертежа, долгосрочное планирование, большое количество игроков, объемные информационные требования, малая очевидность потерь при задержке в проведении реформ – влияют на политику реформ в социальном секторе. Если многие игроки должны кооперироваться для проведения реформ в жизнь, любой из них может ослабить или совсем остановить реформу. Другими словами, слишком много игроков, которые потенциально могут наложить вето. Кроме того, большое количество игроков увеличивает затраты на принятие решений и обеспечение их исполнения. Если же реформа занимает многие годы, то существует большое количество потенциальных возможностей ее прекращения. Долгосрочное планирование также означает, что определенное время выгода от реформ не будет достаточно очевидной для пользователей. Если тем временем игрокам приходится нести расходы, то они будут противиться реформам. В любом случае, достаточно сложно мобилизовать коалиции, заинтересованные в реформе, в противовес оппозиции, не желающей нести бремя дополнительных капиталовложений. Информационные нужды также влияют на развитие реформы. Недостаток информации может завести в тупик, новая информация может изменить отношение к реформам и инициировать возобновление дискуссии. Процесс реформы носит не линейный (за решением следует реализация), а итеративный характер.

Часто продолжительность и время начала реализации сложных институциональных реформ также влияет на их направленность. Такого рода реформы редко начинаются во

время финансового кризиса или на ранних стадиях программ по стабилизации и реструктуризации.⁶⁵ К тому времени, когда наиболее сложные институциональные реформы, и в особенности реформы социального сектора, только начнут разворачиваться, политический контекст может уже измениться по сравнению с тем, что было прежде, во время кризиса. Законодатели, группы интересов и широкие слои населения все менее склонны подчиняться технократам и все более - отстаивать свои права и взгляды. Короче говоря, в отличие от мер по макроэкономической стабилизации, которые осуществляются, по выражению Лешека Бальцеровича во время открытия «окна возможностей», наиболее сложные институциональные реформы второй фазы планируются и происходят скорее в атмосфере «обычной политики».

Характерные политические особенности реформ социального сектора.

Некоторые особенности социальных секторов еще более усложняют системные изменения.

Привычка является очевидным препятствием для реформ социального сектора. Привычными нормами являются блага, гарантированные законом или даже конституцией государства, и рассматриваются не как привилегии, но как права. В отно-

⁶⁵. Многие правительства приблизительно в то же время, когда принимались первоначальные меры по стабилизации и либерализации, принимали пакет мер, имеющих целью уменьшить социальные затраты. Однако большинство подобных мер не были спланированы с целью улучшения работы социальных секторов в долгосрочной перспективе. И в самом деле, некоторые меры, такие как общие положения по обеспечению раннего или по причине недееспособности ухода на пенсию (имеющие целью уменьшение уровня ожидаемой безработицы), только ухудшили состояние определенных социальных секторов.

шении пенсий существуют, кроме того, и дополнительные моральные претензии: работники и пенсионеры верят (зачастую ошибочно), что они выплатили сполна или даже переплатили в течение своей рабочей жизни те деньги, которые они получают после выхода на пенсию. В посткоммунистическом мире старые работники уверены, что их пенсии (и прочие блага) предоставляются им за то, что в течение своей жизни они работали за низкую государственную зарплату.

Довольно часто на пути реформ воздвигаются барьеры со стороны производителей услуг, использующих сильную организацию, высокий социальный статус, или и то и другое. Врачи и ректоры университетов зачастую могут использовать свои социальные связи и статус для отмены или ослабления реформ. Учителя и работники здравоохранения часто являются основными, крупнейшими категориями бюджетных работников; в большинстве стран Латинской Америки они имеют сильные профсоюзы. (Однако имеет большое значение, существует ли один профсоюз или несколько, насколько они связаны с политическими партиями и как они соотносятся с ключевыми министерствами). Следует отметить, что производители услуг часто сопротивляются реформам не только потому, что изменения носят разрушительный характер и могут угрожать их доходам, но так же и потому, что они видят, что реформы угрожают профессиональным стандартам.

В то время как политическое влияние производителей услуг в сфере здравоохранения и образования широко признано, о другой стороне дела упоминают реже. Гораздо в большей степени, чем в других областях государственных услуг, качество обслуживания в здравоохранении и образовании зависит от мотивации и стимулов у самих производителей услуг. То, что происходит в классе между учителем и учениками или в больничной палате между медсестрой и пациентом, во многом

определяет эффективность обучения или лечения. В большинстве других государственных учреждений сферы услуг, где множество работников напрямую общается с населением, - например, на почте или в таможне - это общение с клиентами значительно менее тесное и постоянное, и в большей степени носит рутинный характер. Отчасти по этой причине достаточно сложно беспристрастно отслеживать и оценивать усилия и успехи работников здравоохранения, а тем более работников образования. Остро встают проблемы надзора. Таким образом, особенно важно учитывать влияние реформы на моральное состояние работников и стимулы, воздействующие на них.

Потребители социальных услуг тоже являются стейкхолдерами (людьми, так или заинтересованными в успехе деятельности, компании и пр. - *прим. ред.*), но их интересы скорее ограничены, недолговечны или раздроблены. Большинство населения являются прямыми или опосредованными бенефициарами служб здравоохранения и образования, и поэтому оно (население) сильно заинтересовано в доступности, качестве и стоимости услуг этих отраслей, но обычно только в определенное время и в ограниченной направленности. Во многих странах родители детей школьного возраста организуют ассоциации, но эти ассоциации сфокусированы на совершенно конкретных школах. Родительские организации, которые стремились бы изменить политику в области образования (включая бюджеты), встречаются довольно редко. Точно так же и гражданские ассоциации, связанные со здравоохранением. Поучительным исключением (в основном в богатых странах) являются организации хронических больных или инвалидов. Для таких клиентов, социальные услуги, отвечающие их потребностям, являются самыми главными в их жизни и носят постоянный характер. Подобным образом и проблема пенсий стала главной темой и постоянно занимает умы пенсионеров.

Не только в богатых странах, но и в Аргентине, Уругвае, и в меньшей степени в Польше, Венгрии и в других развивающихся и посткоммунистических странах со стареющим населением, их ассоциации обрели сильное влияние.

Тенденции, способствующие переменам.

В противовес этим значительным сложностям на пути реформ в социальном секторе существуют и некоторые тенденции, способствующие переменам. Хотя опыт реформ в отдельных странах сильно различается, все-таки есть общее в истории проведения большинства реформ, в их числе: появление новых апологетов реформ, ослабление сопротивления заинтересованных групп и растущая восприимчивость к новым идеям.

Наиболее очевидными и центральными среди новых защитников реформы в социальном секторе являются министры финансов и другие высокопоставленные официальные лица, ответственные за экономическое благосостояние в целом. Эти официальные лица должны постараться примирить соревнующиеся между собой цели. Как было отмечено в начале настоящей работы, реформы в социальном секторе всё чаще признаются ключевыми для консолидации структурных преобразований. Однако министры финансов также хотят защитить и сохранить финансовый баланс, для достижения которого они потратили огромные силы. В большинстве стран Латинской Америки расходы на социальные секторы составляют, по международным стандартам, разумную часть от ВВП. Ни больших увеличений, ни больших сокращений не требуется. Напротив, многие реформаторы сосредоточены на переадресации средств на приоритетные нужды; на повышении эффективности государственных программ; пересмотре распределения ответственности между государственными,

частными предпринимательскими и неприбыльными поставщиками услуг, а также потребителями - как индивидуумами, так и домашними хозяйствами. (Перераспределение ресурсов внутри секторов может, безусловно, означать сокращение благ, достоящихся той или иной особо привилегированной группе, как государственные служащие в Бразилии, которые получают чрезвычайно высокие пенсии). В некоторых посткоммунистических странах, однако, реформы социального сектора могут потребовать уменьшения льгот и гарантий, получаемых государственным сектором, до уровня, соответствующего национальным возможностям и потребностям в инвестировании средств и затратах продукции. (Часто, безусловно, реальные расходы на такого рода программы и без того обычно бывают сильно урезаны, и даже, возможно, должны быть частично восстановлены.) Хотя уровень государственных затрат в различных странах сильно различается, остается неизменным факт, что во многих странах министры финансов, или центральные экономические команды берут в свои руки продвижение основных реформ в финансировании пенсий, здравоохранения и порой образования.

Некоторые реформы социального сектора представляют интерес для частного сектора. Отечественные и международные страховые и финансовые учреждения заинтересованы в частичной приватизации пенсионных систем. Прогрессивные группы бизнеса в Латинской Америке стали проявлять интерес к реформам в образовании.

Негосударственные некоммерческие организации уже давно стали сторонниками увеличения числа и повышения качества социальных программ. В течение 1990-ых годов эти группы существенно усилились, к ним стали прислушиваться по всей Латинской Америке и в некоторой степени в странах Центральной и Восточной Европы. Некоторые негосудар-

ственные организации стали пионерами в области поиска новых путей финансирования и предоставления услуг лучшего качества.

Потребности общества и интересы частного сектора стимулируются состоянием и проблемами секторов здравоохранения и образования; получая информацию о них общество и частный сектор, в свою очередь, поощряют и поддерживают улучшение информации и аналитической работы в этой области. Значительная часть новой информации поступает не от государственных ведомств, но от быстро расширяющих свою деятельность частных источников, особенно от университетских исследователей и политологических институтов. Негосударственные эксперты играют главную роль в информировании общества, направляя недовольство в нем, а также направляя официальные заявления и официальную политику по этим вопросам.

Все более возрастает влияние профессиональных ассоциаций на системные изменения. Информации, идеи, а зачастую прямая поддержка и давление в пользу новых подходов, поступают не только от международных организаций, но также от транснациональных организаций и сетей, связывающих местных профессионалов с их коллегами за границей, и на поиск альтернативных подходов к реформированию социальной сферы. Причем взгляды отнюдь не являются едиными. Мировой Банк, Межамериканский банк развития и Агентство США по международному развитию в той или иной степени настаивали на неолиберальных подходах; другие международные организации (например, Международная Организация Труда или Европейский Союз) зачастую придерживаются других принципов. Порой эта какофония идей и советов мешает выбору нужного направления. Однако в перспективе влияние новых идей в областях, которые долгое время были закрытыми и

находились в застое, внесло значительный вклад в стимулирование изменений.

В то время как новые сторонники реформ занимают все более активную позицию, некоторые группы, традиционно находившиеся в оппозиции, ослабевают. Во многих странах Латинской Америки профсоюзы были ослаблены двумя десятилетиями экономических трудностей и далеко идущими структурными сдвигами. В некоторых случаях, отдельные профсоюзы смягчили свою позицию в отношении частичной приватизации пенсионной системы, поскольку они были сами заинтересованы получить возможность управлять пенсионным фондом. Профсоюзы учителей и работников здравоохранения, в особенности, были в ряде стран подорваны внутренними расколами, в других случаях контроль над ними брали более умеренные лидеры.

В целом, затянувшийся экономический кризис усилил восприимчивость к новым идеям среди широких слоев населения, а так же среди стейкхолдеров старой системы. Поначалу многие стейкхолдеры рассматривали финансовое давление, которое возникло в 1980-х годах, как временное. Инстинктивно они ожидали того времени, когда «все вернется в нормальное русло». Только спустя более чем десятилетия, в течение которого становилось все более очевидно, что «золотой век» никогда не вернется, они постепенно начали понимать, что радикальные изменения неизбежны. В середине и в конце 1990-х еще более возрос интерес к альтернативным моделям, которые разрабатываются и рекомендуются местными «мозговыми центрами», профессиональными сообществами, а так же к советам и к поддержке, предлагаемой со стороны. Однако роль новых моделей становилась все более решающим фактором в отношении пенсионной системы, но не в отношении реформ в

образовательной системе или системе здравоохранения – этот вопрос будет рассмотрен нами ниже.

III. Что произошло, как и почему?

Пенсии: почему во многих странах реформаторы продвинулись вперед?

Достижение изменений в устоявшихся пенсионных системах обычно является политически крайне сложным делом. Например, нынешнее правительство Германии провозгласило пенсионную реформу своей первоочередной задачей, однако до сих пор очень незначительно продвинулось в ее проведении. Президент Бразилии Кардозо израсходовал огромную часть своего политического капитала в попытке ввести умеренные изменения, и только для того, чтоб их постоянно срывали. Пенсионные реформы (как и реформы здравоохранения) были в центре внимания во время последней президентской гонки в США, однако перспективы их проведения остаются туманными.

Тем не менее, важные пенсионные реформы были реализованы во многих странах. Аргентина, Боливия, Колумбия, Сальвадор, Мексика, Перу и Уругвай провели основные структурные реформы в своих пенсионных системах в течение 1990-х годов, Чили – еще в 1981, а Коста-Рика приняла существенные шаги в этом направлении в конце десятилетия.⁶⁶ В посткоммунистическом мире Польша, Венгрия, Хорватия и

⁶⁶ . Интересное обсуждение общей политики пенсионных реформ с упором на практику Латинской Америки см. в докладе Сары Брукс и Эстеллы Джеймс «Политическая экономия пенсионной реформы», подготовленном для научной конференции Мирового Банка 14-15 сентября 1999 года (Sarah Brooks and Estelle James, «The Political Economy of Pension Reform», paper prepared for a World Bank research conference September 14-15, 1999).

Латвия уже вошла в первоначальную фазу введения частных пенсионных фондов в качестве полной или частичной замены традиционной системы PAYG (pay-as-you-go, система выплаты пенсий, размер которых зависит от части заработка, отчисляемого предпринимателями в государственные фонды или налоговые службы, и обычно исчисляется по заработку перед выходом работника на пенсию - *прим. ред.*) а в ряде остальных стран разрабатывается законодательная база.⁶⁷ Некоторые страны Западной Европы и Азиатско-Тихоокеанского региона также провели структурные пенсионные реформы в 1990-х; Швейцария и Великобритания сделали это немного ранее.

Во многих из перечисленных стран реформы подвергались сильной критике, и даже их сторонники признают, что остается много нерешенных проблем. Не берусь утверждать, что реформам всегда сопутствует успех, однако имеет смысл задать себе вопрос, что же делает их политически возможными.

Во многих случаях специалистам уже давно было ясно, что старая система себя изжила. Однако политические обстоятельства всегда пресекали ранние попытки реформ. В Уругвае, например, между 1985 и 1995 годами было предпринято четыре неудачных попытки пенсионной реформы. В 1996 году пятая попытка удалась. Что же изменилось, что позволило так стремительно развиваться реформам в 1990-х годах?

Хотя объяснения варьируются в зависимости от страны, в большинстве случаев решающую роль сыграло появление в начале 1990-х годов ясно очерченной альтернативной модели, вместо традиционной выплаты пенсий из текущих доходов

⁶⁷ . Nicholas Barr, «Reforming Welfare States in Post-Communist Countries» - статья, готовящаяся к изданию в сборнике : Leszek Balcerowicz and Lucjan Orłowski, eds., Ten Years After: Transition and Growth in Postcommunist Countries), рукописная версия от ноября 1999, стр. 24.

РАУГ. В Чили пенсионная система была приватизирована в 1981 году, и к началу 1990-х результаты этого преобразования привлекли широкое и благосклонное внимание.⁶⁸ В 1994 году Мировой Банк опубликовал книгу «Предотвращение кризиса старшего поколения» («*Averting the Old Age Crisis*»), получившую сильный резонанс. Она защищала смешанный частно-государственный или «многоканальный» подход, включавший основные элементы чилийской модели. Большинство прежних предложений по реформированию были сфокусированы на экономии средств, но они были непривлекательны с точки зрения традиционной системы, так как увеличивали возраст выхода на пенсию или уменьшали размер пенсий. Новый подход обещал выгоды для экономных и более высокооплачиваемых индивидуумов, крепче привязывая размер пенсий к их личным заслугам. Несмотря на финансовые затруднения в период перехода от системы выплаты пенсий из текущих доходов к многоканальной системе, экономисты были прельщены перспективой уменьшения в дальнейшем финансового бремени, увеличения внутренних сбережений и укрепления рынков капитала. Частные финансовые учреждения, почувствовав в будущем большие возможности, неявно, а иногда и открыто, поддерживали новые идеи реформы. В более широком смысле, многоканальный подход показал четкую альтернативу системе выплаты пенсий из текущих доходов, и тем самым продемонстрировал возможность компромиссов. Практически ни одно правительство, принявшее пенсионные реформы в 1990-х, не скопировало чилийскую модель, но почти каждое из них находилось под влиянием этой модели и ее версии, модифицированной Мировым Банком.

⁶⁸ .Некоторые наиболее острые критические замечания по Чилийской системе начинала появляться только к началу 1990-х гг..

В Венгрии, Польше, Аргентине, Уругвае (и в менее категоричной форме в некоторых других странах) восприимчивость к новому подходу была усилена широко распространенным среди населения убеждением, что старая система развалилась и не подлежит ремонту. Молодые работники зачастую были уверены, что ко времени их выхода на пенсию старая система просто ничего не сможет им предложить.

Таким образом, новая модель получила поддержку среди отдельных категорий населения, и побудила влиятельных игроков внутри и вне правительства делать на нее ставку. Более того, реформаторы доказывали, что новая модель не представляет угрозы основным оппонентам прежних вариантов реформы: то есть пенсионерам и работникам предпенсионного возраста. Новые системы не ущемляют права тех, кто уже вышел на пенсию, и незначительно влияют на тех, кто скоро станет пенсионером (например, для этого предусматривается поэтапное повышение пенсионного возраста). В ряде стран конституционные положения и решения судов запрещают урезать полученные гражданами права. Озабоченность пенсионеров, как правило, вызывала индексация пенсионных выплат по продолжающим действовать элементам старой системы. Кроме того, внушало беспокойство, что финансовые нагрузки при переходе к новой системе повлекут снижение пенсий, но острота данного аргумента была во многих странах снята тем обстоятельством, что экономические трудности и без того дали такой эффект. По всем этим причинам, в ряде стран реформы пенсионных систем не вызвали сильного сопротивления пенсионеров.

Однако рабочие профсоюзы зачастую боролись с реформами. Во многих странах пенсионеры могут оставаться членами профсоюзов; в некоторых случаях ассоциации пенсионеров присоединены к профсоюзам. Кроме того, многие профсоюзы

уже имеют довольно долгую историю поддержки программ, ориентированных на равенство и социальную солидарность. Им не нравится акцент на индивидуальную ответственность, лежащий в основе новой пенсионной реформы. Кроме того, их озабоченность вызывало то, что пенсионные фонды, управляемые частным сектором, будут стремиться к своей прибыли в ущерб безопасности сбережений работников. В некоторых странах, например в Венгрии, профсоюзы имели, кроме всего прочего, свои сильные финансовые интересы в старой системе. Однако в других странах, как это было в Аргентине, некоторые профсоюзы видят в предложенных реформах большие финансовые возможности для себя (то есть, они могут основать свои собственные пенсионные фонды и управлять ими). В некоторых случаях профсоюзы вступали в альянс с институтами социального страхования, которые управляли старыми системами. Такое объединенное сопротивление институтов социального страхования и профсоюзов заставляло вносить серьезные изменения в планы построения новых систем. Но одного сопротивления профсоюзов было недостаточно, чтобы предотвратить проведение предложенных реформ.

Организации и служащие, которые работали в учреждениях старой системы не были достаточно сильны, чтобы заблокировать намечавшиеся перемены. Государственные пенсионные системы были относительно менее забюрократчены (по сравнению с системами здравоохранения и образования) и их сотрудники в большинстве своем не работали в прямом контакте с клиентами. И они действительно во многих случаях не играли существенной политической роли.

Кроме того, как только новым системам была обеспечена поддержка правительства и законодательства, проведение реформ в жизнь не сталкивалось с серьезными политическими проблемами. Государственные системы выплаты пенсий из

текущих доходов по большей части крайне централизованы и подвержены сильному государственному регулированию. Проведение реформ повлекло серьезные изменения в процедуры управления, сбора и обработки данных (зачастую с компьютеризацией, проводимой за счет финансовой помощи). Однако эти изменения могли быть внедрены сравнительно быстро.⁶⁹ Процесс отбора и лицензирования частных фирм и прочих организаций (иногда включая и профсоюзы), желающих управлять пенсионными фондами, потенциально может вызвать политические волнения, но обычно проходит без крупных эксцессов. Более того, как только отобраны фирмы для управления и индивидуумы могут открывать личные счета, то и лицензированные фирмы и новые владельцы счетов становятся лично заинтересованными в новой системе. Реформаторы могут использовать это обстоятельство для закрепления реформ. Например, в Колумбии правительство, введшее многоканальную систему, поспешило выдать как можно больше лицензий управляющим фирмам, которые в свою очередь стремительно привлекли клиентов, создав дополнительные трудности для возврата назад, когда несколько месяцев спустя к власти пришло новое правительство, враждебное реформам.

Несмотря на все благоприятные факторы для проведения пенсионных реформ, попытки изменить систему практически всегда вызывали острые конфликты. Иногда компромиссы, на которые приходилось идти ради принятия реформ, серьезно ослабляли финансовую стабильность новых систем. Более то-

⁶⁹ . Однако неадекватная или слишком поспешная подготовка реализации новой системы может создать серьезные проблемы, как это, похоже, случилось в Польше. (East European Constitutional Review, 8:4 (Fall 1999), p 35, also Financial Times, October 3, 2000)

го, многие страны продолжали сопротивляться реформам, в особенности индустриальные демократии, где основная масса населения сомневалась, что исправление существующих недочетов может гарантировать заметное продвижение к лучшему. И, что самое главное, реформа так и не была доведена до конца в тех странах, где крупные изменения уже произошли. Необходима тонкая настройка, а иногда и дополнительные крупные изменения, чтобы новая пенсионная система двоявила всю свою эффективность.⁷⁰

Хотя пенсионная реформа не проходит легко, некоторые наблюдатели имеют тенденцию считать ее потенциальной моделью для других социальных реформ – особенно в образовании и здравоохранении. Настоящая работа показывает, что опыт пенсионной реформы мало пригоден для эффективных реформ в прочих социальных секторах. На деле оказывается полезным сравнение различных аспектов проведения пенсионных реформ в разных странах, поскольку позволяет выявлять факторы, способствующие их проведению, но не используемые при проведении реформ в системах здравоохранения и образования.

Реформы в секторах здравоохранения и образования.

Кардинальные реформы финансирования и обеспечения систем образования и здравоохранения имеют особенности,

⁷⁰ . На примере Чили, Аргентины и некоторых других стран, где новые пенсионные системы использовались уже достаточно длительное время, чтобы проявились общие тенденции, видно, что низкооплачиваемые работники, включая работающих в неформальном секторе или на временных работах или на неполной ставке, не делают достаточных денежных вкладов на свои личные счета, чтобы накопить адекватные пенсии.

серьезно отличающиеся от тех, которые облегчают проведение пенсионных реформ.

- Вместо единой основной модели, альтернативной по отношению к превалирующей пенсионной системе по типу PAYG, предложения по реформам здравоохранения или образования исходят из различных моделей, но ни один из подходов не вызывает единодушного согласия профессионалов. Многочисленные возможные модели формируют скорее фрагментарные, чем поляризованные дебаты. Зачастую оказывается сложно достичь необходимого согласия даже внутри правительства, чтобы выдвинуть единую концепцию реформы.

- Обычно общество предпочитает не трогать существующую систему и не проводить в ней радикальных изменений. Более того, не существует сильных групп от частного сектора (которые можно было бы сопоставить со страховыми компаниями или другими финансовыми фирмами, благоприятствующими пенсионным реформам) которые бы продвигали реформы в здравоохранении и образовании.

- В латинской Америке профсоюзы учителей и работников здравоохранения и медицинские ассоциации зачастую являются сильными противниками реформ; то же самое, хоть и в меньшей степени можно сказать и про некоторые страны Центральной и в Восточной Европы.

- Польза для экономики в целом от реформ в здравоохранении и образовании рассматриваются как менее прямая и более слабая, чем ожидаемые выгоды от реформ пенсионной системы. Поэтому высокие должностные лица, ответственные за экономику, обычно являются гораздо менее яркими сторонниками реформ в секторах социальных услуг, чем реформ пенсионной системы.

- Гораздо труднее проблемы реализации.

В Венгрии и Польше, Колумбии и Мексике те же самые правительства, которые проводили структурные реформы в пенсионной системе, планировали и серьезные преобразования в здравоохранении. Во всех четырех странах в тот момент реформы здравоохранения не были начаты, поскольку правительство не могло достичь согласия в методах проведения соответствующих реформ, либо политические препятствия оказались слишком значительными. (В Колумбии давление со стороны небольшой группы законодателей вынудило правительство внести в предложенное пенсионное законодательство пункт о здравоохранении; через некоторое время Министр здравоохранения воспользовался им как поводом предложить плавные реформы).

Поскольку условия, мешающие проведению реформ, столь существенны, многие инициативы по реформированию образования и здравоохранения скорее обходят, чем пытаются решить коренные проблемы институциональных изменений.

- Некоторые программы, достаточно успешные, концентрируются на тех аспектах образования или здравоохранения, которые находятся вне поля групповых финансовых интересов, и/или скорее добавляют новые элементы программ, чем пытаются реструктуризировать старые. Например, большое количество весьма успешных дошкольных образовательных программ вводятся в Латинской Америке. Это важно, но не решает проблемы, накопившиеся в начальных и средних государственных школах.
- Программы «социальных гарантий» и Социальные фонды, популярные с конца 1980-ых годов, наряду с организациями благотворительной зарубежной помощи, являются еще одним подходом, помогающим отодвинуть на какое-то время наиболее сложные задачи институциональных реформ. Такого рода программы обычно проводятся вне ос-

новых министерств и в большой степени или полностью финансируются из внешних источников; большой долей успеха они обязаны более гибким методикам плюс использованию местных неправительственных организаций. Зачастую они носят откровенно временный характер (как Чрезвычайная социальная программа в Боливии). Иногда они могут быть использованы как инструменты определенных политических лидеров или партий: примерами могут служить социальный фонд и школьное строительство в программе управления делами президента в Перу в середине 1990-ых годов и (с меньшей очевидностью) Программа национальной солидарности в Мексике. Не все из этих программ тенденциозны, и достаточно большое их число было успешно в достижении узких задач. Но они оставляют в стороне проблемы, касающиеся основных функций соответствующих систем.

- Многие инициативы приняли форму пилотных программ. Например, в Перу были осуществлены важные изменения в управлении в некоторых местных больницах, которые позволили местным общественным советам получить гораздо больший контроль над управлением. В штате Мерида в Венесуэле были начаты преобразования в организации и функционировании отдельных начальных школ. Многие из этих пилотных проектов были достаточно эффективными, но, как правило, их опыт распространяется очень медленно, если вообще распространяется.

Наибольшее число далеко идущих реформ в здравоохранении и образовании были осуществлены в некоторых странах Латинской Америки в контексте реструктуризации отношений между национальным правительством и правительствами более низких уровней. Причины децентрализации всегда комплексны и различаются от страны к стране. В Бразилии децен-

трализация сопровождалась переходом от военного к гражданскому правлению и облегчала этот переход. В Гватемале децентрализация была одним из ключевых принципов мирных соглашений 1996 года. В Мексике децентрализация была тесно связана с длительным процессом создания настоящей многопартийной системы.⁷¹ В этих и других случаях децентрализация рассматривалась как средство повышения эффективности и продуктивности образования, здравоохранения и прочих социальных служб, но в различной степени этот процесс служил и более глобальным политическим целям. Например, децентрализация начального и среднего образования в Мексике в начале 1990-ых годов была связана с попытками лишить старорежимных лидеров учительских профсоюзов их влияния в государственных профсоюзах. Это было частью более широкомасштабных усилий, направленных на модернизацию господствующей Институциональной Революционной Партии и развертывание политической и экономической либерализации.

Поскольку децентрализация в секторах здравоохранения и образования столь часто являлась одной из составляющих более крупных политических игр, то время, подготовка и методы ее осуществления были подчинены этим более обширным задачам. В результате комплекс сложных законов и регулирующих документов, управлявших старыми системами, редко подвергался необходимой переработке, а так же не были в полной мере проработаны детали финансового обеспечения и распределения ответственности. Результатом являлась страшная путаница, осложненная полной неподготовленностью местных

⁷¹ . Для полного анализа децентрализации в Латинской Америке и ее влияния в различных секторах, включая секторы образования и здравоохранения, см.: Shahid Javed Burq, Guillermo E. Perry, and William R. Dillingr, «Beyond the Center: Decentralizing the State». Washington, D.C.: The World Bank, 1999.

властей. (Только в некоторых странах, включая Мексику и Колумбию, был введен процесс обучения и аттестации местных властей). Во многих странах создались значительные проблемы с финансовыми расчетами, ведущие к бюджетным играм между местными правительствами и национальными министерствами. Например, местное правительство могло месяцами задерживать зарплату учителям и медицинским работникам и когда последние начинали протестовать, оно обращалось к центральному правительству за финансовой помощью, чтобы восстановить порядок. То, что замышлялось как жесткое бюджетное ограничение, обернулось в торговлю *ad hoc*. И, конечно, вдобавок существуют классические проблемы, связанные с децентрализацией любой функции в сфере услуг: большие различия в доходных возможностях различных регионов не адекватно оцениваются централизованными фондами финансового выравнивания и это вызывает углубление неравенства по регионам.

Несмотря на эти сложности, децентрализация все-таки позволяет прогрессивным региональным или местным властям проводить эксперименты и осуществлять изменения. Например, штат Минас-Жерайс в Бразилии с населением в 17 миллионов человек принял в 1990-х гг. пакет реформ начального образования, который значительно улучшил как его качество, так и эффективность. Когда новый губернатор попытался обратить в конце 1990-х годов реформы вспять (по большей части в целях усиления финансовой поддержки), он столкнулся со значительным сопротивлением и вынужден был отступить. Существует и много других примеров замечательных инноваций на региональном и местном уровнях. Таким образом тенденция в сторону децентрализации хотя и не обеспечивает автоматической поддержки, но все же открывает бла-

гоприятные возможности для эффективных реформ в социальной сфере.

«Великие проекты» коренных преобразований в организации, финансировании и управлении в секторах здравоохранения и образования, скорее являются исключением, а не правилом в странах Латинской Америки и Центральной и Восточной Европы на протяжении всех 1990-ых годов. Такого рода реформы осуществлялись в 1980-х годах в Чили, при Пиночете. Опыт Чили внимательно изучался для извлечения как положительных, так и отрицательных практических уроков. Но системные реформы встречаются с еще более высокими политическими барьерами при демократических режимах. Колумбия в 1993 году начала глубокие реформы финансирования и обеспечения в сфере здравоохранения: были широко использованы новые механизмы финансирования и найма, включающие такие основные компоненты, как децентрализация и частичная приватизация, но позитивные изменения в управлении и функционировании поликлиник и больниц государственного сектора хоть и происходят, но очень медленно. Аргентина и Мексика также пытаются провести основные реформы сектора здравоохранения; Мексика также начала нечто, что в дальнейшем должно привести к серьезным изменениям в начальном и среднем образовании. В течение большей части 1990-ых годов Боливия много потрудились на ниве «великих проектов» в образовательной реформе, но пока что она оказалась не способной принять и применить основные меры, предусмотренные этими проектами.

Стоит отметить, что претенциозные реформы в секторе здравоохранения, принятые в Колумбии в 1993 году, сопровождались значительным ростом расходных статей бюджета: расходы центрального правительства, первоначально относительно низкие, росли более чем на 20% в год между 1993 и

1996 (до 2,4% ВВП), в то время как средства, направляемые центральным правительством на цели здравоохранения правительствам более низкого уровня возросли с 0,6 до 1,2% ВВП.⁷² Более современные и менее кардинальные попытки реформирования здравоохранительного сектора в Мексике сопровождались займом Мирового Банка в размере 700 миллионов долларов. Политические возможности осуществления таких амбициозных реформ сильно зависят от наличия крупных ресурсов, недоступных большинству стран со средним уровнем доходов.

Тактики, способствующие реформам социального сектора.

Для успеха реформы, обычно частичные и весьма умеренные, и гораздо реже - обширных или системных требуются последовательные стратегии и разнообразные тактические приемы. В этой работе можно коснуться только некоторых приемов, в определенных случаях доказавших свою полезность.

В особенности для амбициозных реформ, небольшие «группы реформаторов» внутри правительства (как на национальном, так и на региональном уровне), зачастую играли главную роль в достижении внутри самого правительства согласия, необходимого для того, чтобы двигаться вперед. Обычно эти группы находятся вне основных министерств, ответственных за сектор. Одной из тактик, применяемых такими группами, является «колонизация» важных ведомств, когда

⁷² . См. Patricia Ramirez and Alejandra Gonzales-Rosetti, «Enhancing the Political sustainability of health Reform: The Colombia Case», неопубликованный доклад, подготовленный для проекта «Данные для принятия решений» в Гарвардской Школе Здравоохранения. – Август 1999, стр. 109,112.

ищутся союзники или когда на ключевые позиции ставятся сторонники данных идей. Эти группы также могут брать на себя консультации с заинтересованными сторонами, добиваться поддержки в законодательных органах, рекламировать предложенные меры среди населения, улаживать конфликты и осуществлять координацию на ранних стадиях проведения реформ.⁷³

Как только соответствующее соглашение достигнуто внутри самого правительства, то задачи получения законодательной поддержки (где она необходима), сокращения или нейтрализации оппозиции со стороны различных финансово заинтересованных групп, построения союзных блоков и формирования общественного мнения требуют определенного набора тактических приемов. Заинтересованные группы (производители услуг, пользователи услуг, чиновники данного сектора, частные поставщики и т.д.) могут иметь преувеличенные страхи в отношении реформ, или смешанные чувства относительно различных пунктов проекта. Полная информация и разъяснение - на формальных и неформальных встречах, путем использования средств массовой информации - могут ослабить их сопротивление. Убедить - вот что является первоочередной мерой в этих действиях; а там, где убеждения не помогают, выходят на сцену компенсации и компромиссы.

Различные политические институты и конкретные условия определяют, с какими группами необходимо проводить консультации на различных стадиях, сколько уступок должно быть сделано для этих групп и какие каналы должны быть использованы. Последние исследования показывают, что взаимные уступки появляются во время самих переговоров. Некото-

⁷³ . Деятельность групп реформаторов детально рассмотрен в: Rossetti et al., «Enhancing the Political Feasibility of Health Reform.».

рые политические системы предоставляют достаточно власти исполнительным органам принимать программы реформ еще до того, как заинтересованные стороны в достаточной степени проконсультированы. Это может способствовать быстрому запуску реформ, но также может сказаться в появлении дополнительных трудностей на последующих стадиях законодательства и реализации реформ.⁷⁴ В демократических системах, при подготовке реформ в сферах образования и здравоохранения, особенно при необходимости создания комплексных и устойчивых во времени условий, промедление с консультированием заинтересованных сторон может оказаться рискованной тактикой.

Компенсация может принимать различные формы. Уступки в области оплаты труда или предоставление льгот довольно часто сопровождают реформы в секторах образования и здравоохранения. (Часто более высокая оплата труда рассматривается не только как возможность задобрить оппозицию, но также как стимулы для достижения желательного качества работы там, где зарплаты были сильно искажены). Довольно часто встречаются нефинансовые и непрямые компенсации. Например, реформы начального образования, начатые в штате Мерида в Венесуэле, включали пункты о повышении квалификации учителей и организации помощи со стороны инспекторов, что и обеспечило поддержку многих учителей. Реформы в сфере медицины в Кеара в Бразилии, начатые в 1987 году, предложили дополнительные стимулы не только недавно нанятым сотрудникам и их инспекторам (которые получили статус и профессиональное удовлетворение), но так же и мэ-

⁷⁴ . Mitchell A. Orenstein, «How Politics and Institutions Affect Pension Reform in Three Postcommunist Countries». Policy Research Working Paper 2310 (Washington, DC, The World Bank, March 2000).

рам, которым заметные и успешные программы принесли популярность (даже несмотря на то, что им пришлось поступиться контролем над патронажем)⁷⁵.

Группы, сопротивляющиеся реформам, редко оказываются монолитными. Зачастую группы умеренных могут быть отделены от жестких оппозиционеров. Например, в Мериде, активность проявляли шесть профсоюзов учителей, примыкающие к различным политическим партиям. Реформаторы детально обсуждали свои планы с группами более умеренных. В результате, профсоюз, который был наиболее ярким противником реформ (и который был связан с действующей администрацией и рассчитывал сохранить свой контроль над назначениями), оказался в изоляции.

Другой широко распространенной тактикой, является простая отсрочка конфронтации с особенно влиятельными оппонентами. Пенсионные реформы почти никогда не затрагивают военных, полицию, судей, и другие привилегированные и влиятельные группы (такие как нефтяники в Колумбии). Попытки реформирования отдельных частей здравоохранительной системы, финансируемые из средств на социальное страхование, имеют тенденцию к такому же сценарию развития. В Латинской Америке многие специалисты по образованию склоняются к мнению, что политическое влияние или протекция традиционных университетов на законодательном и конституциональном уровне делают их практически неподверженными реформам. Поэтому реформаторы обращают свое внимание на продвижение новых технологических институтов, находящиеся вне рамок университетов.

⁷⁵ . Judith Tendler and Sara Freedheim, "Trust in a Rent-Seeking World: Health and Government Transformed in Northeast Brazil," *World Development*, 22:12 (1994), pp. 1881-1791.

Как указывалось, часто реформы могут проектироваться так, чтобы создать новый класс заинтересованных групп, поддержка которых может создать необходимый противовес продолжающемуся сопротивлению сложившихся групп, заинтересованных в старой системе.⁷⁶ Например, увеличить число проектов реформ, включая в них пожелания представителей групп населения (или родителей, если говорить об образовательной системе), уполномоченных решать широкий круг проблем управления наряду с директорами местных школ или главными врачами больниц и поликлиник.

Обращение к смежным проблемам облегчает задачу формирования коалиций сторонников реформ. В некоторых случаях финансовый кризис был использован как дополнительное оправдание реформ в социальном секторе, с большей очевидностью в пенсионной сфере, чем в образовании и здравоохранении. Бразильский президент Кардозо использовал финансовый кризис 1997-98 годов для получения законодательной поддержки в проведении частичных реформ пенсионной сферы, которые прежде были отклонены Конгрессом (впрочем, позже эти законы были отменены в судебном порядке). Подобным же образом администрация Менема в Аргентине использовала финансовое давление, вызванное кризисом 1995 года, для устранения некоторых пунктов действующего закона о пенсионной реформе, которые правительство рассматривало как неисполнимые или нежелательные.

Законодательное одобрение является сигналом для начала самой длительной фазы реформы: реализации (конечно, иногда некоторые аспекты программы реформы могут быть начаты и указами исполнительной власти). Начало реализации еще не

⁷⁶ . См. Carol Graham, «Private Markets for Public Goods: Raising the Stakes in Economic Reform» (Washington, DC: Brookings Institution Press, 1998).

означает конец политическим спорам. Скорее политические споры перемещаются на другие площадки и вовлекают отчасти другой набор игроков, включающий чиновников от администрации, управляющих структурных единиц (школ, больниц), региональных и местных политиков и местные общины. На данном этапе стоит задача обеспечения наиболее мягкого начала реформ, что является в основном технической и административной проблемой, но имеет важное политическое значение. Враги реформы будут самоуверенно набрасываться на любые недостатки, как на подтверждение того, что реформы направлены не в нужном русле и невыполнимы. Бурные начинания только усложнят отношения с оппозицией. И наоборот, когда предлагается постепенное начало и оно сопровождается постоянными консультациями с населением и заинтересованными группами, то это может способствовать улучшению климата, когда по крайней мере некоторые первоначальные проблемы воспринимаются как временные, а оппоненты начинают рассматривать изменения как неизбежные. Контроль за наносимым вредом (возможный частично за счет вездесущих «групп поддержки») и связь с общественностью должны стать главной заботой на первоначальных стадиях реализации, как по политическим соображениям, как и по административным. Создание прослойки, быстро получающей выигрыш от реформ, является еще одним тактическим приемом, который может защитить некоторые уязвимые шаги в проведении реформы.

В более широком смысле, реформаторы социального сектора должны признать жизненную необходимость разработки политической стратегии и тактики не только для первоначальной задачи создания консенсуса внутри правительства и завоевания законодательной поддержки, но также для решения более долгосрочных задач проведения в жизнь новой политики и программ.

Поскольку частичные реформы встречаются намного чаще чем «великие преобразования», для тех, кто хочет проводить реформы в социальном секторе, важным, но часто остающимся вне зоны внимания вопросом, является поощрение серии малых дел.

- В образовании и здравоохранении (но не в пенсионной сфере) местные и региональные инициативы оказываются все более многообещающими. С точки зрения долговременной политики, возможность указать на чей-либо удачный опыт способна помочь реформаторам преодолеть сомнения и сопротивление на их собственных территориях. Порой дух соревнования с другими регионами тоже может подстегнуть к активным действиям.
- Географическое распространение требует простейшей имитации или адаптации инноваций, уже примененных где-то еще. Построение более широкой реформы на базе первоначально скромных функциональных инноваций гораздо сложнее, чем географическое распространение. Например, улучшение практики закупок и доставки учебников и учебных материалов является полезным, но совсем не может автоматически или очевидным способом содействовать другим улучшениям. Некоторые виды реформ могут иметь больший, чем иные, потенциал воздействия для инициации дополнительных изменений. Например, в Латинской Америке в течение нескольких десятилетий стандартные тесты в образовании были не в чести, затем они были опять введены уже как инструмент диагностики школ и школьных систем, а так же для того, чтобы проследить успеваемость отдельных учащихся. Полученная из этих тестов информация помогла сделать дальнейшие изменения более целенаправленными, позволив улучшить школы с низким уровнем оценки.

Но мы знаем относительно мало о возможных стратегиях предназначенных для нарастающих совокупных изменений.

На политическую стратегию и тактику реформирования социального сектора влияет и тот факт, что оно происходит не только на поздней стадии экономической трансформации, но и в условиях не завершенной консолидации демократических сил. В настоящей работе мы пытались показать, что реформы в социальной сфере всегда встречаются с политическими препятствиями. Поэтому они требуют более широкого обсуждения с обществом, убеждения и торга, чем многие другие секторальные реформы. В свою очередь, задача консолидации демократических институтов делает необходимой концентрацию внимания на *процессе* реформ социального сектора, а так же на их планировании. Поскольку институты социального сектора настолько важны для большинства населения, путь, по которому будет проходить развитие реформ, окажется серьезным испытанием для демократических институтов. Процесс, на который будет потрачено достаточно большое количество времени для распространения информации, процесс, при котором будет позволено обсуждение, процесс, при котором будут иметь место консультации с заинтересованными группами, и по возможности экспериментирующий с пилотными проектами, гораздо скорее закрепит уверенность в демократических преобразованиях, чем процесс, жестко контролируемый по технократическим и финансовым соображениям - даже если последний способен реализовать более быстрые и согласованные проекты.

Заключение

Многочисленные и разнообразные тенденции и давления в обществе накопились в 1990-х годах, сделав реформы в соци-

альном секторе первоочередными. Похоже, что давление станет еще более значимым в следующем десятилетии. Тем не менее, во многих странах устойчивые политические препятствия замедляют и даже блокируют большую часть реформ в социальном секторе.

В течение 1990-х годов оказалось, что системные реформы пенсионного дела гораздо легче принять и применить, даже несмотря на традиционное сопротивление к изменениям, чем глубокие реформы в финансировании и обеспечении систем образования или здравоохранения. Однако, большинство факторов, способствующих реформам в пенсионной системе в большинстве стран Латинской Америки и частично в Центральной и Восточной Европе, не могут быть применены к социальным услугам, то есть к секторам здравоохранения и образования. Существуют только очень немногие «великие замыслы» в этих двух секторах. По большей части реформы в здравоохранении и в образовании являются весьма скромными и ограничиваются отдельными провинциями или муниципалитетами, или сфокусированы на ограниченной функциональной проблеме или на программах вне юрисдикции соответствующих министерств социальных услуг. Такие варианты усиливаются тенденцией в сторону децентрализации власти и ответственности за социальные услуги в продолжение 1990-х годов во многих странах. Такого рода децентрализация обычно целиком или частично является результатом решения более широких политических или финансовых задач, а не результатом одного только желания улучшить социальные услуги сами по себе.

Различные тактические приемы оказались полезными в продвижении как скромных реформ, так и отдельных более крупных попыток. Среди таких тактических приемов можно назвать использование «групп реформаторов», постоянное обсуждение дел с заинтересованными лицами, создание новых за-

интересованных слоев, избежание или откладывание конфронтации с наиболее мощными группами интересов, а также осторожная подготовка и постоянное внимание к политике процесса реализации реформ.

Поскольку реформы социальных услуг по большей части достаточно ограничены в географическом или функциональном аспекте, реформаторам необходимо улучшить свое понимание того, как поощрить распространение инноваций вне тех мест, где они впервые применены, и как построить и расширить реформы, первоначально вытекающие из мелких функциональных изменений.

РАЗДЕЛ 3

**МЕЖДУНАРОДНЫЙ ОПЫТ
ПЕРЕХОДНОГО ПЕРИОДА**

Марек Белка

Советник Президента Польши

Уроки переходного периода в Польше

За десять лет переходного периода (скорее следует сказать первые десять лет переходного периода) от социалистического централизованного планирования к рыночной экономике в Польше, был накоплен достаточно богатый опыт, чтобы мы могли сделать попытку синтеза и вывести некоторые умозаключения о нашем собственном будущем и о будущем остальных стран региона, идущих по пути реформ.

Довольно часто ссылаются на опыт Польши, особенно в последнее время, как на пример удачно проведенных реформ. Высокие темпы экономического роста и общая последовательность экономической политики завоевали для нас репутацию одной из стран, занимающих лидирующие позиции в переходных процессах. Как статистические данные, так и политические факты, такие как принятие Польши в Организацию по Экономическому Сотрудничеству и Развитию в 1996 году, членство в НАТО с 1999 года и начало переговоров о вступлении в Европейский Союз, подтверждают эти положительные оценки. И наиболее важным представляется то, что политические и экономические изменения последних лет получили широкую поддержку польского общества, что показывают практически все опросы общественного мнения, касающиеся отношения общества к рыночной экономике, демократии и интеграции Польши в Западные институты. Несмотря на усложнившуюся экономическую и социальную ситуацию 1999 года,

преобразования в Польше имеют неоспоримый успех. Это общие предпосылки моих последующих рассуждений

10 лет переходного периода – факты и цифры.

Отправная точка реформ

Отправная точка для реформ во многих отношениях была весьма неблагоприятной. Польская экономика страдала типичными недостатками централизованного планирования – крайне деформированную структуру, включая искажение цен, все более распространявшиеся дефициты, применявшееся в массовых масштабах неэффективное распределение ресурсов и неспособность государственных предприятий к нововведениям. И сверх всего этого, в противоположность большинству своих соседей по региону, Польша унаследовала от периода социализма огромный внешний долг и высокую инфляцию, приблизившуюся в конце 1989 года к уровню гиперинфляции. Резюмируя, можно сказать, что Польша вошла в процесс переходного периода не только как страна, находящаяся в застое, но и как дестабилизированная страна. В результате неудачных реформ при предыдущей системе, восходящих к середине пятидесятых годов, и повторявшихся с удивительным постоянством каждые десять лет или около того, экономическая политика правительства потеряла всякое доверие, деморализуя как управляющих государственными предприятиями, так и их работников. Задача, ставшая перед экономической реформой, казалась непреодолимо сложной.

Жалкое положение экономики с одной стороны, и с другой стороны всеобщий энтузиазм по поводу падения коммунистического режима создали уникальную возможность для радикальных перемен. Люди были готовы пойти на жертвы и принять все, что ни предложит правительство в котором

доминировала партия «Солидарность». Политическая оппозиция практически отсутствовала, ветви лоббистов временно молчали, профессиональные союзы потеряли свою обычную социальную роль, внешнее окружение было недвусмысленно благоприятно. Отвага, решимость и мечты, в сочетании с минимальным начальным знанием о том, что в реальности никем никогда ранее не было опробовано, это все, что могла предложить команда реформаторов, которую вел за собой вице-премьер Лешек Балцерович.

И, тем не менее, единственная благоприятная возможность не была упущена, как это случилось в ряде других стран, и как это могло случиться в Польше.

Пакет стабилизационных программ января 1990 года

Перед Новой Экономической Политикой стояла двойная задача стабилизировать экономику и начать построение институтов рыночного общества. Пакет стабилизационных программ января 1990 года обычно ассоциируется с тем, что позже было названо «шоковой терапией» или польским «большим взрывом».

Пакет программ состоял из (а) либерализационных мер, которые по сути дела заложили основы для рыночной экономики и (б) типичных стабилизационных шагов, имеющих целью привести экономику в равновесие.

Практически все цены были незамедлительно отпущены, нормированное распределение товаров и установление обменных курсов валют были сведены к минимуму, была введена внутренняя конвертируемость злотого. Вместе с тем, было покончено с индивидуальными налоговыми льготами (одной из наиболее порочных характеристик поздней социалистической экономики) и большинством субсидий, уменьшены расходы

бюджета, решительно ужесточена монетарная политика. Ограничительный налог на избыточный рост заработной платы был создан для того, чтобы служить как резервная мера для усиления фискальной строгости... и чтобы защитить предприятия, подвергающиеся нападкам со стороны работников этих предприятий с требованиями повышения заработной платы.

Открытая 50-процентная девальвация злотого и иностранная финансовая помощь, предоставленная польскому правительству, были предназначены для поддержки хрупкой конвертируемости национальной валюты. Обменный курс был зафиксирован, а заодно было обещано, что он останется неизменным в течение полугода, чтобы вернуть доверие к национальной валюте и к экономической политике в целом.

Основной задачей этих жестких мер было уменьшение масштабов макроэкономической нестабильности, отражавшейся в инфляции и дефиците государственного бюджета. Первые два года, 1990—1991, были ознаменованы падением производства и национального дохода, высокой «коррекционной» инфляцией, вызванной к жизни либерализацией цен. Уровень реальной заработной платы (измеряемый по статистическим данным) упал более чем на 20 процентов, появилась безработица — явление, не известное при экономике централизованного планирования-, она быстро достигла 10% всей рабочей силы. Я. Корнай назвал это явление трансформационным спадом.

Это были страшно тяжелые годы, поскольку реальность оказалась на много мрачнее, чем официальные довольно оптимистические сценарии. Гораздо позже мы осознали, что польский спад был наиболее мягким, по сравнению с другими странами переходного периода, и в большой степени был статистической иллюзией (избавление от излишнего производства, чрезмерных материальных запасов и перерасхода энер-

гии, транспортных затрат и т.п.). Однако высокий уровень безработицы оказался вполне реальным. Оказалось также, что сдерживать высокий уровень инфляции намного сложнее, чем мы ожидали.

Самое главное, что эта первая стадия перехода принесла исключительно позитивные результаты в трех направлениях. Во-первых, были устранены основные перекосы в ценообразовании, тем самым, рынок получил возможность посылать правильные сигналы компаниям и домашним хозяйствам. Три наиболее важные вида цен были приведены к реалистическому уровню – процентные ставки, валютный курс и цены на энергию. Все остальные цены выровнялись соответственно. Разумные соотношения цен позволяли принимать разумные решения о распределении ресурсов. Во-вторых, была введена и поддерживалась конвертируемость злотого. Был начат длительный процесс возвращения доверия к национальной валюте, доминирующая позиция доллара США была поколеблена. На самом деле, это было реальным открытием польской экономики, — фактор, стимулировавший беспрецедентный рост создававшихся частных предприятий. В-третьих, радикальное сокращение объемов субсидирования, в сочетании с начинавшейся приватизацией, абсолютно изменило философию ведения бизнеса. Несмотря на то, что большинство крупных и средних предприятий на тот момент были в руках государства, их руководители начали осознавать, что не приспособившись к рынку, они не сумеют выжить.

Подводя итоги, можно сказать, что крупнейшим достижением первой фазы переходного периода заключалась в том, что экономика стала управляемой, и население начало реагировать предсказуемо на известные инструменты экономической политики.

Реакция предприятий

Успех реформ «шоковой терапии» во многом зависел от реакции крупных государственных предприятий, от того, насколько быстро и насколько глубоко они смогут приспособиться к новой ситуации. Многие наблюдатели выражали беспокойство, что без немедленной приватизации эти предприятия быстро начнут разваливаться, имущество будет в широких масштабах промотано и руководители предпочтут «вести дело как всегда», что впоследствии, уже в ближайшее время, неизбежно приведет их к полному краху. В лучшем случае предприятия, находящиеся в государственной собственности, будут вовлечены в бартерную торговлю расширяя неофициальное взаимное кредитование, чтобы временно преодолеть нехватку ликвидности, усиливая опасность крупного всеобщего промышленного кризиса или вынуждая правительство экстренно принимать чрезвычайные спасательные меры. В результате вся стабилизационная программа была бы разрушена.

В микроэкономическом разрезе ранний этап переходного периода оказался, однако, совершенно отличным от ожидаемого. В январе 1990 года «большой взрыв» был, действительно, большим потрясением для существующих компаний. Причем как со стороны спроса, так и со стороны предложения. Особенно крупные потери понесли традиционные экспортеры в СССР и на рынки СЭВ, поскольку так называемая протокольная торговля развалилась полностью.

В целом же, производственный сектор перенес 1990 год вполне благополучно.. Намного удивительнее то, что компании регистрировали рекордные прибыли, благодаря завышенной в результате инфляции стоимости их депозитов иностранной валюты и искусственно низкой (сложившейся исторически) стоимости запасов прежних лет. Это нашло от-

ражение в неожиданно благоприятных налоговых доходах. Эта прибыль на бумаге не могла просуществовать долго, но ситуация грозила обернуться опасной стороной, поскольку могла посеять среди руководителей компаний сомнения в серьезности намерения правительства проводить реформы. Необходимо помнить, что доверие к экономической политике, особенно к попыткам проведения любых реформ, тогда еще надо было завоевать.

Немедленной реакцией большинства компаний было сократить производство и поднять цены. Те, кто был в состоянии, старались выплатить просроченные банковские кредиты, потому что процентные ставки в мгновение ока выросли до запретительного уровня. Финансовое положение большинства предприятий к концу 1990 года ухудшилось, и дальнейшие административные повышения цен в январе 1991 года вместе с окончательным развалом рынков Совета Экономической Взаимопомощи нанесли окончательный удар. Промышленный сектор впал в глубокий кризис, причем наиболее всего пострадали производители потребительских товаров, традиционные поставщики советского рынка и компании с большим грузом кредитной задолженности по предыдущей эпохе.

Государственные предприятия если не сразу, то достаточно скоро стали подстраиваться под новую ситуацию. Практически все аспекты их функционирования подверглись изменениям. Внутренняя организация была модифицирована – были созданы и усилены отделы маркетинга и продаж, излишние запасы были постепенно ликвидированы, неиспользуемая техника продана новым частным компаниям, свободные помещения сданы в аренду, социальные фонды закрыты или отделены от основной деятельности, излишняя рабочая сила — уволена. Перед предприятиями стояла задача построить заново каналы сбыта внутри страны, поскольку государственная сеть оптовой

торговли обанкротилась первой по причине высоких процентных ставок.

Одной из самых серьезных проблем, с которой пришлось столкнуться, оказалось аккумулятивное кредиторской и дебиторской задолженностей, потенциально ведущих к массивным перебоям выплат и бартерной экономике. Справедливо полагают, что последовательная макроэкономическая политика вынудила предприятия держать эту проблему под контролем и предотвратить ее раздувание до неуправляемых пропорций. Мне кажется, это одно из наиболее убедительных свидетельств того, что в тот период в польских государственных компаниях стали происходить значительные процессы реструктуризации. Другим доказательством стала успешная переориентация экспорта товаров с направления в страны СЭВ сторону стран Европейского Союза. В общем и целом, предприятия государственной собственности проделали огромную работу, чтобы из производителей и ненасытных потребителей ресурсов (как при социализме) стать продавцами и научиться управлять своим имуществом.

Итак, реструктуризация приняла широкий масштаб, затрагивая все уровни существующих компаний и подавляющее их большинство. Однако, она была довольно поверхностна, не повлекла необходимого глубокого технологического обновления и, по определению, изменения собственников. Без приватизации, государственные компании оставались фактически неспособными к привлечению достаточного внешнего финансирования и к необходимой гибкости. Реструктуризация носила по большей части «защитный» характер в противовес «стратегическому» характеру (если использовать введенные В. Карлином термины) Это не позволяло им рассчитывать на успех в долгосрочной перспективе.

Может возникнуть законный вопрос, почему же вообще все это началось при отсутствии массовой приватизации. Похоже, что два фактора оказались решающими: последовательная и завоевывающая все большее доверие макроэкономическая политика с одной стороны и обещание приватизации государственных предприятий — с другой. Первое уменьшило надежду на автоматическое спасение от банкротства даже больших государственных компаний, что было продемонстрировано многочисленными примерами почти полного банкротства в текстильной отрасли. Без попыток приспособиться к новым условиям шансы на выживание стали весьма ограниченными. Второе заставило действующих управляющих предприятиями задуматься о своей репутации и ее роле в их дальнейшей профессиональной карьере. Таким образом, был запущен мощный механизм реструктуризации промышленности.

Банки в переходный период

Важным моментом в микроэкономическом аспекте трансформации была эволюция поведения банков. Вызывало озабоченность то, что государственные банки – подобно тому, что говорилось о государственных предприятиях – станут беззаботно раздавать кредиты вымирающим компаниям, то ли от недостатка опыта, то ли даже вследствие определенного сговора номенклатурных управляющих, все еще доминировавших как в банках, так и нефинансовых предприятиях в начале переходного периода. Как бы ни экзотично звучали такие обвинения в наше время, из-за этого, по-видимому, у первых реформаторов возникали серьезные проблемы. Для усиления контроля над кредитованием, были введены лимиты кредитования для индивидуальных банков, и Министерство Финансов поощряло банки концентрироваться на частном секторе. По-

следние меры оказались довольно наивными, поскольку выяснилось, что многие малые новообразованные частные фирмы были слишком слабы для выплат по своим обязательствам, и банки стали накапливать большой объем «плохих долгов», относящихся не только к предприятиям государственной собственности (как того боялись), но и к новым частным предприятиям.

В 1990—1991 годах ситуация в банковском секторе значительно ухудшилась. Доля неурегулированных кредитов (утраченных и сомнительных) в общей сумме кредитов подскочила в некоторых наиболее значимых банках до 30-40 процентов. Надвигался полномасштабный кризис. Сверх того, некоторые исследования (здесь следует отметить работы таких ученых, как Б. Пинто, М. Белка и С. Краевский) показали отрицательную корреляцию между зависимостью компаний от банковского кредита и их прибыльностью. «Хорошие» предприятия стараются избежать внешнего финансирования, как слишком убыточного, «плохие» предприятия вынуждены «удваивать ставки», чтобы остаться на рынке. Общее падение рынка становится все более реальным.

Власти отреагировали своевременно и должным образом. В конце 1991 года была объявлена программа приватизации государственного банка. Одновременно была запланирована схема реструктуризации банка. Она включала предоставление банкам дополнительного капитала в виде специальных облигаций, а взамен требовала у банков навести порядок в их активах. Банкам была предоставлена помощь в организации новых подразделений, отвечающих за эти вопросы. Они могли продавать активы на рынке, инициировать процедуру признания банкротства несостоятельных должников или инициировать так называемую банковскую примирительную процедуру, в рамках которой потерпевшее неудачу, но в перспективе жизнеспособное предприятие могло бы получить возможность реструктуризации.

неспособное предприятие может получить прощение или изменение графика выплат его долга при условии предоставления основательного и реалистичного плана реструктуризации. По-видимому, эта схема помогла определенному кругу производственных фирм пережить наиболее трудное время, хотя аналитики и расходятся в оценке ее реальной эффективности. Однако, никто еще никогда не отрицал, что Закон о Финансовой Реструктуризации был благотворен для всех банков. Он помог увеличить их основной капитал, обогатил их опыт, и что самое главное, изменил их отношение к кредиторам. На деле, польские банки обрели репутацию становящихся излишне консервативными, а не снисходительных в их отношениях с предприятиями. Результатом стало то, что польский банковский сектор после десяти лет переходного периода все еще имеет недостаточный оборотный капитал, фрагментарен, недостаточно современен и рентабелен, но, безусловно, не перегружен просроченными ссудами и непрозрачными формами собственности. Благодаря этому, приватизация государственных банков происходит без эксцессов, и большинство влиятельных финансовых институтов яростно конкурируют за получение долей в их капитале.

Построение институтов

Первым, что нужно было установить и усилить, — это главенствующую позицию **частной собственности** — главной опоры рыночной экономики. Расширение нового частного сектора стало возможным благодаря радикальной либерализации бизнеса, которая произошла уже в 1989 году, но в дальнейшем получила новый толчок в результате ликвидации государственной монополии внешней торговли с и введения и конвертируемости злота. В реальности, эта глубокая приватизация

стала наиболее мощным двигателем экономического роста для всего десятилетия.

Приватизация государственных предприятий оказалась наиболее сложной процедурой и вдобавок требующей много времени. На самом деле, по прошествии десяти лет, Польша до сих пор находится на полпути в этом процессе. Чтобы описать ее основные характеристики мы вернемся к этому вопросу в специальном разделе.

Еще на раннем этапе стало ясно, что **система финансового посредничества** будет решающим фактором для должного функционирования системы размещения ресурсов. Существовавший до переходного периода моно-банк был разделен еще в 1988 году и были созданы коммерческие банки. Что еще важнее, была установлена независимая структура надзора за банками. Она вошла в структуру Национального Банка Польши, чья независимость от Правительства была провозглашена и постепенно укреплялась (в частности новой Конституцией 1997 года). Весьма скоро были созданы важные вспомогательные институты, такие как расчетный центр, национальная регистрационная палата и многие другие.

Одновременно развивался рынок капиталов. Варшавская Валютная Биржа была открыта в 1991 года, и начала исполнять свои обязанности Комиссия по Ценным Бумагам – сторожевой пес рынка. Это проложило путь к поэтапному, обдуманному расширению рынка капиталов, который оказался в состоянии впитывать новые компании и новые инструменты монетарного рынка. Довольно жесткие рамки регулирования, возможно, время от времени замедляли количественный рост, но предохранили его от срывов, так характерных для новорожденных институтов такого рода.

Система налогообложения в командной экономике была основана на усложненных налогах с оборота, собираемых с

продаж (государственных) предприятий. Это было абсолютно несовместимо с потребностями рыночной экономики из-за высокой степени не-нейтральности такого налога. Шкала подоходного налога была дифференцирована абсолютно случайно. Она могла также оказаться весьма чувствительной к сдвигам в экономической активности.

В 1992—1993 годах была введена новая система. Личный подоходный налог (ЛПН) и Корпоративный подоходный налог (КПН) были введены в 1992 году, а в середине 1993 года — Налог на добавленную стоимость (НДС).

Оба подоходных налога были сравнительно просты, с умеренной предельной ставкой в 40 процентов, так что уровень сбора налогов был высок с самого начала. Следует заметить, что нововведенный ЛПН был весьма всесторонним, нормативный вычет был минимальным, с другой стороны нижняя ставка довольно высокой (20 процентов) и практически все доходы, включая социальное обеспечение, облагались налогом. Поскольку плоский налог на заработную плату в 20 процентов, существовавший в период, предшествовавший переходному, был заменен умеренным прогрессирующим подоходным налогом, люди с низким уровнем доходов оказались защищены от уменьшения чистого дохода и все бремя возросших налогов было возложено на более преуспевающих. ЛПН, таким образом, был легко принят населением. Поляки, за примечательным исключением фермеров, стали обществом налогоплательщиков.

Приватизация

Приватизация была с самого начала объявлена первоочередной задачей переходного периода.

Она могла развиваться по так называемому пути первоначальной приватизации или экспансии новых частных фирм

или по пути передачи государственных активов. Либерализация экономической деятельности, стабилизация и конвертируемость внутренней валюты, сопровождаемые ослаблением ограничений передвижения на Запад, создали благоприятные условия для настоящего взрыва в области частного предпринимательства. Распродажа государственных компаний оказалась гораздо более сложной задачей.

Уже в середине 1990 года был утвержден Закон о Приватизации предприятий государственной собственности, что позволило раскрыть широкий спектр различных способов смены собственности. Для получения поддержки профсоюзов, предполагалось 10 процентов (а позже эта цифра поднялась до 15 процентов) акций предприятий распределять безвозмездно среди работников приватизируемых компаний. Предприятия государственной собственности можно было продавать иностранным и внутренним инвесторам, их могли выкупать служащие на предприятии и управляющие предприятием, или их акции могли выставляться для первичного предложения на Варшавской Фондовой Бирже. Закон о Финансовой реструктуризации банков и предприятий от 1993 года позволил долги фирм обменивать на акции. Наконец, в 1994 году началась ограниченная программа ваучерной приватизации (Национальных Инвестиционных Фондов).

Распределение государственных активов оказалось технически сложным и отягощенным политикой процессом. Кроме того, спрос иностранных инвесторов на польские компании в начале десятилетия оказался слишком низким. Индивидуальная приватизация отдельных объектов всегда занимает много времени, даже в наиболее благоприятных экономических и политических обстоятельствах. В Польше, влиятельные профсоюзы часто сопротивлялись смене формы собственности «их» компаний, политическая воля к энергичным действиям была

неравномерна и подчас довольно слаба (особенно при правительствах Яна Ольшевского в начале 1992 года и Вольдемара Павлака в 1993—1994 годах. В общем, приватизация многими рассматривалась как борьба за власть.

Вследствие всего этого, процесс приватизации был отмечен следующими характерными особенностями:

- Господством **приватизации инсайдерами**, в форме схем аренды с последующим выкупом для служащих в малых и средних государственных компаниях или выкупа с господствующим участием управляющих, как в случае организаций внешней торговли, которые впоследствии трансформировались в индустриальные конгломераты (например, Електрим или Импексметал),
- Небольшим количеством внешних инвесторов, особенно иностранных, в начале приватизации,
- Практическим отсутствием приватизации в «стратегических» отраслях промышленности - о причине политической чувствительности, а зачастую непоследовательного поведения управляющих, сопротивления заинтересованных групп (например, в нефтяной индустрии) и умеренного интереса иностранных инвесторов в начале 90-тых.

Медленные темпы приватизации, или лучше сказать, темпы более медленные, чем было необходимо и ожидалось, отразившиеся в довольно ограниченной микроэкономической реструктуризации, оказались достаточными для быстрого восстановления после спада на ранней стадии переходного периода, но сделали сектор польских предприятий чувствительным к внешним шокам и замедлили его переход к стандартам Европейского Союза.. Однако, такая критическая оценка должна быть сопровождается следующими замечаниями:

- Соблазн кратчайших путей, как то массовой приватизации, был в значительной мере преодолен, и это позволило со-

хранить структуры собственности и структуры корпоративного управления относительно устойчивыми и прозрачными,

- Должным образом задуманный и регулируемый рынок капиталов во многих случаях был использован как канал изменения форм собственности, когда компании с доминирующим владением собственностью работниками этих компаний выставляли свои акции на продажу и приобрели новых инвесторов, когда предприятия государственной собственности, приватизированные путем первоначального публичного предложения акций, попадали под контроль аутсайдеров, и когда национальные инвестиционные фонды становились полноправными инвестиционными фондами..
- Размах реальной приватизации был сильно недооценен, поскольку большинство неблагополучных предприятий государственной собственности перед своей формальной ликвидацией или банкротством имели обыкновение отдавать на сторону большую часть своих активов (как то производственные площади, технику) а также рабочую силу, что стимулировало развитие вновь основанных частных фирм.

Исходя из всего этого, можно утверждать, что Польша смогла избежать крупных ошибок в процессе приватизации. Мы упустили много возможностей, но есть достаточный потенциал их наверстать, когда политические и экономические обстоятельства будут способствовать этим процессам.

Экономический цикл в переходном периоде.

Экономическая активность после 1989 года может быть грубо поделена на четыре этапа: трансформационный спад в 1990—1992 годах, раннее оживление с середины 1992 года до

конца 1994, бурное развитие между 1994 и серединой 1998 года и последовавшее затем торможение.

Трансформационный спад произошел в результате введения стабилизационного пакета 1990 года и последовавшего за ним распада протокольной торговли со странами Совета Экономической Взаимопомощи. Был зафиксирован спад ВВП приблизительно на 18% процентов, который оказался наименее существенным в регионе, но реальные зарплаты (опять же мы обладаем только статистическими данными) упали на 30% а безработица, воспринимавшаяся прежде как нулевая, подскочила до 10%. Домашние хозяйства первыми приняли удар на себя, предприятия же почувствовали толчок с некоторым опозданием, поскольку они еще использовали свои небольшие резервы почти в течение года. Резко сократились банковские кредиты, соответственно уменьшились инвестиции. Для многих это казалось концом света, но с другой стороны, также началом болезненного, но зачастую приносящим вознаграждение процессом адаптации. Десять лет спустя, я склоняюсь к мнению, что первые два года были годами огромной чистки. Большая часть искажений цен была уничтожена или сведена к минимуму, но многие другие структурные дисбалансы остались, поскольку некоторые крупные отрасли успели построить институциональную защиту от рыночной конкуренции (рецентрализацию, импортные тарифы, смягченные бюджетные ограничения в форме налоговой задолженности и т.п.).

Раннее оживление началось во втором квартале 1992 года. Первой оправилась обрабатывающая промышленность, за ней с солидным отставанием последовала строительная индустрия. Практически никто не верил в длительное оживление. Во-первых, стагнировал инвестиционный процесс. Во-вторых, было опасение, что экономический рост поддерживался за счет все увеличивавшихся неплатежей между фир-

мами, печально известных как «пробки в выплатах». Теперь, задним умом, мы можем сказать, что «застой» в инвестициях был на самом деле знаком положительной адаптации предпринимательского сектора к новым условиям. Ранний рост был основан на реорганизации уже имевшихся средств и некоторых временных нововведениях. Нужно помнить, что государственные компании вошли в переходный период, обладая по большей части излишними площадями, техникой и рабочей силой. Таким образом, задача была избавиться от них, а не приумножать. Было заметно отсутствие инвестиций в новое строительство. Что касается невыплат между фирмами, то оказалось, что надежная макроэкономическая политика убедила государственные компании, что терпимость кредиторов к недобросовестным должникам ведет к банкротству, или, по крайней мере, к серьезным финансовым проблемам, а не к простому списанию долгов. В результате, проблема взаимной задолженности предприятий оставалась по большей части под контролем, ни разу не перейдя пределы, опасные для экономики в целом.

Бурное экономическое развитие в 1995-1998 годах обеспечило прирост ВВП в пределах 6-7 процентов ежегодно. Польша вошла в стадию интенсивной модернизации. Реальные инвестиции постоянно росли темпами, превосходящими 20%, хотя начинались с относительно низкого уровня. После окончательного принятия решения о реструктуризации выплат по внешнему долгу (Лондонский клуб в 1994 году), прямые иностранные инвестиции потекли в страну. Впервые за последние десятилетия, Польша вновь получила статус страны, привлекательной для инвестиций. Она стала расцениваться как один из наиболее обещающих развивающихся рынков в мире и заняла лидирующую позицию среди трансформирующихся государств. Экономический рост сопровождался уменьшением ин-

фляции и безработицы. Растущее потребление подогрело оптимизм. Успех принес определенную степень удовлетворения достигнутым, но поток хороших новостей как бы заслонил срочную необходимость жестких структурных изменений и быстрой приватизации.

Радужная картина была немного омрачена растущим дефицитом торгового баланса. Дефицит текущих статей платёжного баланса выглядел намного лучше, смягченный положительным балансом международной торговли, но тем не менее в четвертом квартале 1996 года достиг 4 процентов ВВП (в годовом исчислении). Реальная оценка злота в сочетании с острым спросом на импортное капитальное оборудование неизбежно влекла за собой увеличение дефицита текущих статей платёжного баланса. Валютные ограничения и укрепление бюджетной дисциплины помогли задержать его рост на уровне 3.1% ВВП, но двумя годами позже он достиг почти 7-процентного уровня. Совершенно очевидно, что внешнее нарушение равновесия должно быть преодолено, без этого вся ситуация становится непоправимой.

Торможение началось в конце 1998 года, хотя ВВП продолжал расти в течение всего года на нормальном уровне 4,85% и далее снизился всего лишь до 4-процентного уровня в 1999 году. Трудно сказать, было ли это полностью вызвано последствиями кризиса в России и соответствующими потерями на рынке экспорта товаров в зоне хождения рубля, или сыграло свою роль «охлаждение» макроэкономической политики. К концу 1999 года большинство оправилось после потрясения в России, но польская экономика попала в довольно сложное положение. Дефицит текущего платёжного баланса не снизился и появилась необходимость решать эту проблему макроэкономическим управлением. Денежные ограничения применить легко, но они могут быть самоубийственными, поскольку вы-

сокие проценты привлекают портфельные инвестиции, поднимающие обменный курс внутренней валюты и вызывают рост дефицита текущего платёжного баланса. Прямо противоположная ситуация той, что требуется. Соответствующая реакция зависит от адаптации бюджетной политики, то есть от усиления бюджетной дисциплины. Однако, это практически невозможно в период коренных структурных реформ, усиленных не менее решительной налоговой реформой.

Если обратиться к опыту других стран, успешно преодолевающих трудности переходного периода, особенно Венгрия и Чехия, то можно заметить, что, они обладают некоторыми общими чертами, позволяющими говорить о существовании своего рода *цикла переходного периода*. Реформы этих стран, ориентированные на рыночную экономику, имеют два взаимосвязанных, но концептуально различных измерения: макроэкономическую стабилизацию и микроэкономическую адаптацию. Оба аспекта трансформации взаимно усиливают друг друга. Макростабильность обеспечивает условие жесткого бюджетного ограничения, столь необходимого для стимулирования микроадаптации. Приватизация и реструктуризация предприятий и институциональные реформы обеспечивают динамичность экономики и действие принципа конкуренции. При их отсутствии попытки стабилизации могли бы сойти на нет.

Ключевым моментом является согласование обоих направления развития в времени. Это довольно сложно, поскольку по своей природе микроэкономическая адаптация требует гораздо больше времени и всегда отстает от макростабилизации. Еще хуже то, что чем успешней национальная экономика борется с инфляцией, восстанавливает бюджетную стабильность и т.п., тем более она становится привлекательной для иностранных инвесторов, и тем более ощутима тенденция

к повышению курса внутренней валюты Чем более растет давление на отечественные компании, чем более эффективным становится макроэкономическое управление, тем эффективнее, как ни парадоксально, предприятия ведут собственную реструктуризацию. Отсюда возникает постоянная дестабилизирующая сила, способная свести на нет переходный процесс. Независимости от того, как быстро мы ведем приватизацию, откаты могут случаться в любой момент. Хороший пример — Венгрия. Конечно же, это не аргумент против быстрой приватизации и реструктурирования, но скорее напоминание, что переходный период не может быть гладким. Чтобы ослабить возможный кризис, необходимо избегать двух вещей. Во-первых, нужно проводить реалистичную политику обменного курса, или, в более общих терминах, нужно, чтобы цели политики были реальными. Во-вторых, при выборе политического курса главным приоритетом должна оставаться прозрачность. Утаивание проблем всегда отзовется осложнениями (как это случилось в Чешской Республике).

«Четыре реформы»

Конец десятилетия отмечен важными реформами в сфере социального обеспечения, до тех пор остававшейся в пренебрежении и финансируемой преимущественно из бюджета. Так называемый бюджетный сектор, по большей части, оставался вне рамок рыночной экономики, с характерными для него неизбежной неэффективностью и застоём. Высокая стоимость и низкое качество услуг — характеристики, типичные для польской экономики в целом до начала переходного периода, то есть то, что постепенно отошло в прошлое в «производственном» секторе — сильно доминируют в общественном здравоохранении, образовании и социальном обеспечении. Помимо всего прочего, было принято смелое решение начать

административную реформу, которая ввела новый уровень местного управления «повят» (*powiat*) и пообещала значительную децентрализацию функций государства.

Реформа пенсионной системы в Польше свелась к замене традиционной государственной монополистической системы по принципу PAYG (Pay-and-Go, выплата пенсии, исчисленной по последнему заработку перед выходом на пенсию) на многосоставную систему, позаимствованную из лучшего иностранного опыта, в частности Швеции и Чили. Реформа началась в 1999 году, после нескольких лет подготовительной работы, в течение которых вся система была продумана, отработана и два пакета законов по новой пенсионной системе были приняты. При этом пенсия формируется из трех составных частей — во-первых, номинально определяемой доли по принципу PAYG, во-вторых, доли, определяемой личными заработками и зависящая, таким образом, от трудового вклада самого работника, и в-третьих, — доли, формируемой добровольными вкладами работников в пенсионные фонды. Введение новой системы сопровождалось попытками избавиться существующую систему от отраслевых привилегий и всякого рода особых льгот, которыми пользовалась более чем треть работников в Польше.

Есть надежда, что пенсионная реформа принесет много положительных результатов как для пенсионеров, так и для государственных финансов. Природа рынка рабочей силы должна измениться в некоторых важных аспектах, поскольку вводится сильная зависимость между вкладом работника и пенсионными выплатами. Финансовый рынок так же выиграет от появления пенсионных фондов и, надо надеяться, от усиления интереса к вкладам, или по крайней мере от роста долгосрочных сбережений.

Реформа недешево обойдется бюджету, поскольку работники, переключаясь с государственной системы на пенсионные фонды, направляют часть своих взносов на социальное обеспечение в эти институты. Суммарный дефицит в Фонде социального страхования (ФСС) порядка 1—1,5 процентов от ВВП первые 10–12 лет придется покрывать из государственного бюджета, хотя такого рода дефицит не является инфляционным в той же мере, как остальные государственные расходы. Основной объем придется финансировать в грядущее десятилетие из доходов от приватизации. В общем и целом, пенсионная реформа кажется довольно хорошо продуманной и должна положительно сказаться на общем состоянии польской экономики.

Помимо ожидаемых расходов (еще раз подчеркиваю – не инфляционных) реформа приводит и к другим болезненным последствиям. Государственный Департамент Социального Страхования, ответственный за первую – теперь сильно реформированную – составную часть системы, оказался не в состоянии во время предоставить новую информационную схему. В результате департамент не полностью собрал причитающиеся в 1999 году взносы, потеряв порядка 1–1,5 процентов от ВВП, и подвергнув опасности финансовое положение государственного сектора.

Система здравоохранения в Польше долго страдала от многих серьезных болезней – низкое качество обслуживания, бурный рост цен, недостаточное финансирование из государственных источников, излишние траты, неэффективность, коррупция. С чисто финансовой точки зрения, наверно, наиболее опасным было полное отсутствие дисциплины медицинских учреждений в управлении государственными ресурсами.

Если иметь в виду чисто финансовые аспекты, реформа здравоохранительного сектора состояла из двух основных

элементов. Во-первых, большинство медицинских учреждений были переведены (с последующим аннулированием их прошлых накопленных долгов) под власть местных органов управления, которые, как предполагалось, возьмут на себя контроль и ответственность за их будущие обязательства. Во-вторых, были образованы больничные кассы — региональные институты управления здравоохранением (*kasa chorych* польски или *Krankenkassen* по-немецки), на которые возлагалась обязанность заключать контракты на медицинское обслуживание для застрахованных граждан. Таким образом, эти институты становились посредниками между пациентами и медицинскими учреждениями. Их задача наиболее эффективным способом распределять ограниченные средства, поступающие из личных подоходных налогов и дополнительного бюджетного финансирования, среди наиболее продуктивных поставщиков услуг.

Реформа здравоохранения, безусловно, очень сложна с точки зрения материально-технического обеспечения. Но, однако, большинство трудностей возникает из ее социальных последствий. Если взрывной рост затрат должен быть сдержан или замедлен, то некоторые больницы надо закрыть, излишний персонал должен быть сокращен и беспечность в управлении расходами должна быть устранена. Доктора и медсестры совсем не рады, особенно тому, что средства ограничены, и зарплаты не могут вырасти слишком сильно. Преобладает неуверенность, что же станет с вновь возникающими задолженностями, возможными банкротствами медицинских учреждений и с неизбежно грядущей приватизацией медицинского обслуживания.

Реформа образования, возможно, наименее зрелищна, но ничуть не менее важна для будущего страны. Ее задачи в улучшении учебного процесса, адаптации учебного плана к

изменяющейся ситуации на рынке труда (в особенности имеется в виду замещение традиционных производственно-технических училищ новыми, более разносторонне ориентированными образовательными институтами), в снижении обязательного школьного возраста с 7 до 6 лет, и введении поощрительной системы для учителей. Непосредственное влияние образовательной реформы на бюджет ограничено, поэтому мне не стоит распространяться о ней слишком много. Однако следует упомянуть, что как и в здравоохранительном секторе, изменения в образовании имеют целью сближение трудовых отношений с потребностями рыночной системы, стимулируя рациональность и инновации. Как следствие здесь вполне естественно и неизбежно социальное напряжение.

Децентрализация государства началась в Польше еще в 1990 году, когда были созданы низовые единицы управления, коммуны или гмины (*gminy* – по-польски). Позже к их обязанностям были добавлены многочисленные функции (например, управление начальным образованием), параллельно с дополнительным финансированием. Крупным городам была предоставлена определенная автономия. В 1999 году были добавлены еще два уровня местного управления – «поветы» (*powiat*) и «воеводства» (*województwo*) – или «округа» и «области». Они получили определенные финансовые ресурсы, в основном за счет общих доходов от налоговых сборов, и четко определились с кругом своих обязанностей.

Тенденция усиления местного управления крайне благоприятна для активизации местных сообществ (что особенно важно с точки зрения будущего членства в Европейском Союзе), развития гражданского общества, укрепления демократии и стабилизации политической обстановки в целом. Есть, также, надежда, что децентрализация принесет в результате более эффективные методы расходования государственных средств

и лучшее обслуживание населения коммунальными службами. Однако, в ближайшее время это может привести к серьезным проблемам с финансовой дисциплиной в стране. Местные органы управления в катастрофически ограничены в денежных средствах (по крайней мере такова их субъективная оценка) и они попытаются пополнить свои финансовые ресурсы либо путем заимствований на рынке капиталов, либо выдавливая дополнительные ресурсы из центрального бюджета, либо и тем, и другим способами вместе

Административная реформа, как и многие другие институциональные изменения, начатые в последние годы, неплохое вложение в будущее Польши, но в потенциале ее финансовая стоимость может нарушить бюджетное равновесие экономики. Финансовые последствия «четырех реформ» (их на самом деле больше, например, реформа угольной промышленности, реструктуризация железных дорог, судебная реформа и многие другие) очень серьезны и поставят перед правительством (или правительствами) сложную дилемму в будущем. **Надо осознать необходимость поддерживать, или, точнее, постоянно усиливать финансовую дисциплину, что отражается в сокращении дефицита государственного сектора, и найти новые источники для совместного финансирования разнообразных усилий по модернизации, как это было продемонстрировано описанными выше институциональными реформами.**

Истоки относительного успеха

Польша все еще остается бедной страной, по крайней мере относительно других стран Европейского Союза. ВВП на душу населения не превышает 40% от среднего уровня в странах Западной Европы (если измерять с учетом паритета покупательной способности). Конкурентоспособность польских фирм на

международном рынке находится на низком уровне, хотя и растет. Экспортный потенциал ограничен. Инфраструктура, хотя и пытаются наверстать отставание, все еще во многих отношениях остается недоразвитой. Более четверти работающего населения занято в аграрном секторе. Десять лет быстрых изменений не могут компенсировать десятилетия, и даже века беспокойной истории, отсталости и бедности.

С другой стороны, решительные реформы и четкая перспектива вступления в Европейский Союз ставят Польшу в ряд наиболее обещающих «развивающихся рынков», делают ее привлекательной для иностранных инвесторов и даже все более значимым игроком в регионе. Вне всякого сомнения, это одна из наиболее успешных стран переходного периода. Успех относительный, поскольку его все чаще и чаще сравнивают с достижениями наиболее членов Европейского Союза, например, Португалии, Испании, Греции или Ирландии. Из класса «переходных» стран Польша постепенно перешла в класс «будущих членов ЕС», и дальнейший прогресс будет определяться не успехами относительно медленно развивающихся стран Восточной Европы, но постепенностью их интеграции в ЕС.

Успехи перехода, по-моему, зависел от нескольких основных факторов. В первую очередь надо упомянуть знаменитую **«шоковую терапию» 1990 года**, или ранний стабилизационный пакет программ, представленный Лешеком Бальцеровичем. Для большинства обозревателей, это было ключевым фактором последовавшего за тем положительного развития польской экономики. Я полностью разделяю эту точку зрения, но позвольте мне поразмышлять, в чем же была значимость этих программ. Во-первых, это была операция по массивной чистке. Большая часть искажений цен была уничтожена, и правила экономической игры резко изменились. Во-вторых, это была попытка восстановить доверие к экономической по-

литике, или в более широком смысле, доверие к самому государству. Необходимо помнить, что Польша вступила в период переходного периода с сильно дестабилизированной экономикой, что было результатом, помимо прочего, многочисленных попыток реформировать социалистическую систему. Как следствие, управляющие государственными предприятиями научились уже переносить «реформы» в прошлом, и никакого рода «шок» не мог их убедить в серьезности намерений правительства. В-третьих, пакет 1990 года сформулировал очень мощную и полную программу рыночных реформ, которую никто не осмелился оспаривать в последствии, не говоря уже о ее отмене. Таким образом, с самого начала переходного периода польские реформаторы не теряли времени на изобретение «третьего пути», а вместо этого вводили меры и решения, опробованные уже в развитых странах.

Отношения Польского правительства с международными финансовыми институтами были очень хорошими в течение всего переходного периода. Польша всегда считалась «лучшим учеником в классе», верным последователем созданной МВФ стабилизационной программы, и в реальности одним из немногих примеров успеха МВФ. Вне всякого сомнения, международная помощь и советы в формировании политики сыграли значительную и положительную роль в реализации, польских реформ. Надо добавить, однако, что мы не следовали слепо **упрощенным иностранным советам**, порой приписываемым МВФ, знаменитому рецепту: «приватизировать, либерализовать и бороться с инфляцией, а остальное возьмет на себя рыночный механизм». Массовая приватизация была сдержана в управляемых пределах, либерализация финансовых потоков вводилась постепенно, и непомерно амбициозная политика фиксированного обменного курса была еще на ранней стадии заменена гибкой системой курса валют с периодической фикс-

сацией. С другой стороны, был начат аккуратный и последовательный процесс построения новых институтов. В результате, возникшие рыночные структуры получили некоторое время для становления и испытывавшие трудности компании получили некоторое время для адаптации к новым условиям.

Ранние польские реформаторы с Лешеком Балчерович во главе, совершенно заслуженно получили репутацию либералов, последовательно проводивших идеи свободного рынка. Они избежали любых попыток поиска «третьего пути» и никогда не использовали аргументов типа «особые условия» в Польше. В то же время, **примененные стратегии довольно часто оказывались намного прагматичнее, чем можно было ожидать по их ультралиберальным высказываниям.** В 1990 году были введены кредитные лимиты, поскольку никто не верил, что коммерческие (государственные) банки смогут немедленно начать применять эффективные критерии кредитной деятельности. Налог на

чрезмерный рост заработной платы (*popiwek*) был введен для защиты компаний от быстро растущей стоимости рабочей силы. Закон о Финансовой реструктуризации банков и предприятий был подготовлен и принят в начале 1993 года, когда стало очевидно, что без государственного вмешательства может начаться широкомасштабный банковский кризис. Все эти меры никак нельзя отождествлять с идеями ортодоксального либерализма, но они помогли эффективнее проводить в жизнь либеральную стратегию. Решения всегда более прагматичны, чем программы и декларации, так что мои наблюдения выглядят почти банальными. Однако, прагматизм может быть порой опасен, особенно когда программа проводимых реформ остается неопределенной и политики сами не убеждены в ее правоте и не могут убеждать других. Кроме того,, прагматизм может перерасти в оппортунизм. Этого не случилось в Поль-

ше, где четкое видение и повседневное прагматичное отношение к проблеме дали соцветие решений, которые оказались действенными.

Шоковая терапия, примененная в 1990 году, принесла тяжелые невзгоды населению. Увеличивающаяся опасность потерять работу и падение реальных зарплат были только частично компенсированы расширением ассортимента товаров и лучшим качеством услуг. Особенно под ударом оказались люди предпенсионного возраста и рабочие, населяющие «города одной компании» и сельские местности. На начальном этапе переходного периода реформа часто критикуется, особенно ее противниками, за то, что тогда якобы игнорировались социальные последствия и была оставлена без внимания сложнейшая ситуация, в которую попали бедных и больных. Терпение и стойкость к лишениям, продемонстрированные населением Польши, могут быть при этом объяснены только уникальными политическими обстоятельствами после падения коммунизма. В этой истории упускается, по моему, один фактор, который я бы назвал «Фактор Яшек Куроня»

Яшек Куронь, легендарная фигура антикоммунистической оппозиции, стал министром труда в первом правительстве, в котором доминировала «Солидарность». Понимая трудности трансформации, он смог ввести некоторые смягчающие меры, в частности, пособия досрочно уходящим на пенсию и более справедливую индексацию пособий социального страхования. На самом деле, когда мы смотрим на статистические данные 90-х годов, мы видим, что доля социальных расходов в государственном бюджете в начале десятилетия существенно возросла. Не менее важным оказалось то, что он умело использовал средства массовой информации для общения с обществом, объясняя суть проводимых изменений и стараясь осветить перспективы лучшей жизни в ориентированном на рынок, де-

мократическом обществе. Его политика часто ослабляла необходимую дисциплину бюджета, которую так непреклонно проводил Бальцеревич. Не удивительно, что он не был популярен среди «экономистов» в команды реформаторов. Задним числом, и рассматривая неудачный опыт некоторых других стран региона, можно утверждать, что **внимание к социальным нуждам**, которое Куронь привнес в процесс трансформации в Польше, скорее усилил, (а не ослабил) этот процесс. Этот фактор обычно полностью забывается в оценке польских реформ.

С самого начала переходного периода Польша объявила своей стратегической задачей стать членом Европейского Союза. Соглашение о сотрудничестве, называемое Европейским Соглашением, было подписано еще в 1991 году (и ратифицировано в 1993). Оно обеспечило, помимо прочего, возможность асимметричной либерализации торговли, скромную финансовую поддержку через «Программу помощи экономической реструктуризации в Польше и Венгрии», и – что самое важное – необходимость для Польши адаптировать все новые правовые акты к стандартам ЕС. Независимо от того, насколько наивно звучало это для наших Западных партнеров, мы считали это первым шагом к членству в ЕС. Вся политическая элита и подавляющее большинство населения крепко держалось мнения о необходимости вступления в Союз как можно раньше.

Причины для такой четкой направленности действий были скорее геополитическими (с целью национальной безопасности) и тем, что я бы назвал инстинктом, чем чисто экономические. Мы хотели быть частью стабильного, демократического и преуспевающего мира. Вопрос о вступлении в единый рынок был на втором плане. Так же не основной была и надежда на финансовую помощь. Безусловно, приоритеты менялись со

временем, и углублялось понимание вытекающих из членства в ЕС последствий, и народная поддержка понемногу улетучивалась, как только стали видны очевидные издержки.

После 10 лет переходного периода эта **проевропейская ориентация оказалась ключевым источником успеха, основной движущей силой в позитивной эволюции системы.** Во-первых, соглашение о сотрудничестве, со всеми положениями, вытекающими из *aquis communautaire* (как называют общепринятый свод законов Европейского Сообщества), уменьшало национальный суверенитет в плане экономической политики, но также ограничивало и нашу свободу совершать серьезные ошибки. Оно служило путевой нитью в проведении реформ. Во-вторых, оно мобилизовало политическую волю к реформам, помогло превозмочь естественное сопротивление к переменам, повысило уровень политического диалога в стране. В-третьих, участвовавшие контакты с ЕС стимулировали массивный приток ноу-хау, касающихся политики. И последнее в списке, но не по важности то, что статус сотрудничества с ЕС в конечном итоге, хотя и после нескольких лет промедления, имел своим результатом весьма большой прирост прямых иностранных инвестиций в Польшу.

Уроки переходного периода – некоторые неортодоксальные замечания

Опыт последнего десятилетия, как в Польше, так и в остальных странах региона, показывает, что **переходный процесс исходно является процессом нестабильным.** Это не только упражнение в построении и перестройке институтов, не только изменение нашего поведения и образа мышления, но и попытка догнать наиболее преуспевающие сообщества. Поэтому процесс реформирования, сложный технически и социально, должен сопровождаться быстрым экономическим ро-

стом. Ранее я указывал на комплексные связи между макроэкономическими и микроэкономическими плоскостями переходного процесса, между потребностями в балансе и в динамическом развитии. Поэтому мы должны быть готовы к откатам назад и рецидивам дисбаланса, и нам не следует ожидать, что процесс трансформации будет протекать мягко и ровно.

Держа это в уме, мы должны избегать соблазна постановки слишком амбициозных задач, недооценки трудностей и не должны с безрассудством искать кратчайших путей. Касательно выработки политического курса, в части планирования, мы должны быть смелы, но **предусмотрительны и даже консервативны**. Не отвечающие реальности обменные курсы валют, бюджеты, построенные на слишком оптимистических предположениях, не принесут ничего хорошего для главной цели переходного процесса – попытки догнать лучших.

Важно сохранять **прозрачность** для того, чтобы избежать неправильное восприятие действительности. Укрытие проблем и приуменьшение размера настоящих сложностей непродуктивно по двум соображениям: во-первых, это позволяет людям ожидать слишком многого, что влечет за собой горькое разочарование, а во-вторых, это опасно тем, что иностранные инвесторы начинают допускать больше ошибок. Оба эти момента могут вылиться в пагубную нестабильность, как социальную, так и финансовую.

Переходный процесс — это целостный процесс. Чтобы добиться успеха, нельзя игнорировать ни один из его важных элементов. Недостаточно добиться успеха в одной области, например, в стабилизации валюты и пренебречь структурными реформами. Недостаточно ввести современную налоговую систему, если реструктуризация проблемных секторов происходит безнадежно медленно. Более того, несбалансированная

смесь реформ, состоящая из передовых, претенциозных мер в одних областях и полной неудачей в других случаях, может быть особенно пагубна для последовательности процесса реформирования. Это означает, что вы не должны быть идеальны во всех отношениях, но важно, чтобы вы **избегали существенных ошибок**. На самом деле, детальный анализ развития Польши в 90-х годах может кого-то привести к выводу, что это была сплошная цепь ошибок или, в лучшем, случае, привела к довольно скромному успеху. Приватизация проходила слишком медленно и в ней доминировали инсайдеры, инфляция была постоянно выше, чем в других странах с удавшимся процессом перехода, отстала реструктуризация угледобывающего сектора, сельскохозяйственная политика проводилась непоследовательно. И тем не менее, Польша преуспела в построении более или менее хорошо функционирующей рыночной экономики, поскольку не были упущены главные элементы этого процесса: последовательная и четко продуманная макроэкономическая политика и постепенная микроэкономическая адаптация, основные институты.

Одной из ключевых предпосылкой успеха в реформах является **политическая стабильность**. Однако это не нужно смешивать с отсутствием изменений на политической арене. Что следует по настоящему считать политической стабильностью, это постоянство, происходящее от широкого консенсуса по поводу основных задач. Можно даже утверждать, на примере Польши (и Венгрии), что частые изменения во власти могут, при благоприятном стечении обстоятельств, даже ускорить процесс реформ. Большое количество партий, принимающих участие в процессе выработки политического курса, развивает необходимое знание и чувство ответственности, и в то же время неизбежные при трансформации политические издержки распределяются между всеми партиями.

Сильно окостеневшая структура власти (как, например, было многие годы в Чешской Республике) делает оппозицию нечувствительной к реальности болезненного принятия решений и в большой степени неподготовленной к продолжению необходимого политического курса. Мы должны помнить, однако, что крутой поворот штурвала экономики не приводит к хаосу, только если сохранен общий консенсус в отношении генерального курса реформ. В Польше, как я уже сказал выше, это было обеспечено широко поддерживаемой политическими элитами ориентацией на Европу.

Незавершенное дело. Трудные решения для будущего.

Предстоящее десятилетие не принесет легкой жизни политикам, определяющим экономический курс. Даже наоборот, похоже, что предстоящие трудности не чуть не меньше прежних. Как совместить успешную интеграцию в ЕС с укреплением реформ и, что, возможно, наиболее важно, с высоким уровнем роста, необходимым для покрытия разрыва между Польшей и ее Западноевропейскими партнерами?

Основная дилемма — как примирить высокий темп роста с экономическим и социальным равновесием. Другими словами, **как примирить бюджетную дисциплину с необходимостью совместного финансирования усилий по модернизации и как удержать при этом необходимый уровень социального согласия.**

Мы подробно остановились на проблеме нестабильности, свойственной переходному периоду. Финансовые ограничения лишь один из немногих краткосрочных инструментов, находящихся в руках властей, для уменьшения разрыва между сбережениями и инвестициями. До тех пор, пока мы не выстроили институты, стимулирующие частные сбережения, а это дли-

тельный процесс, связанный с недавно начатой реформой социального страхования, и до тех пор, пока волна инвестиций не приведет к увеличению экспорта, будут сохраняться большие трудности в уменьшении бюджетного дефицита и, тем более, в создании его положительного сальдо.

В то же самое время, должны быть созданы государственные фонды для совместного финансирования индустриальной реструктуризации (угледобывающей, сталелитейной промышленности и сельского хозяйства), модернизации технической инфраструктуры (шоссеиных дорог) и улучшения окружающей среды. Кроме того, структурным фондам ЕС должны частично соответствовать внутренние составляющие..

Фундаментальные реформы расходной части бюджета, сопряженные с решительными сокращениями в несущественных статьях, являются единственным путем, которым эти две потребности могут быть совмещены. Недавний опыт показывает, однако, что когда вы предпринимаете фундаментальную реформу, как это случилось с сектором здравоохранения или местного управления, возрастающие расходы предшествуют будущим доходам от эффективной организации. Надо сначала сделать вложения, и только за тем можно рассчитывать на дивиденды.

Быстрый рост не решает автоматически острые социальные проблемы. Нужно упреждать чрезмерное неравенство доходов, региональные различия и бедность, иначе ситуация может выйти из-под контроля. Фискальная строгость решает все эти проблемы, но бессмысленно пытаться при ней строить щедрую социальную политику типа «государства всеобщего благосостояния». Наоборот, всегда будет существовать стремление к повсеместному сокращению расходов, уменьшению «пустых трат» и ограничению расходных программ до минимально возможного уровня.

Такая осторожность может принести пользу, поскольку бедности и социальному отторжению никогда не уделялось должного внимания, они были предоставлены самим себе в результате принятия непродуманной политики (государственных). Между тем следует использовать разумные методы борьбы с бедностью. Это, по моему мнению, **массивные инвестиции в образование**, особенно в сельских местностях, а также **поддержка малого и среднего бизнеса**. Бедность связана с безработицей, а рабочие места создаются на практике исключительно в секторе малого и среднего бизнеса. Недостаток образования лишает людей возможности устройства на работу, даже когда поднимается спрос на рабочую силу. Таким образом, выход кажется очевидным. Необходима определенная бюджетная поддержка и знание о того, как использовать государственные средства наиболее эффективно.

В краткосрочной перспективе стабильному росту угрожает несогласованность макроэкономических политик. Постоянная необходимость удержания экономики от перегрева, а текущего платежного баланса от чрезмерного дефицита вынуждает центральный банк вводить валютные ограничения. Политика высоких процентных ставок — необходимая для стимулирования сбережений и ограничения внутреннего спроса — может оказаться самоубийственной политикой, когда начнутся массовые притоки зарубежных портфельных капиталов, привлеченных сравнительно высокими процентными ставками. Это повлечет переоценку внутренней валюты и еще больший дефицит торгового баланса — как раз противоположное тому, чего пытался добиться центральный банк.

Теоретически, эти противоречия могут быть разрешены поддаются решению, если фискальная политика проводится в достаточной мере жестко. Однако, как уже было упомянуто выше, слишком крутые изменения в бюджете могут оказаться

невозможными, не только из-за неоднородности политики, но и из-за экономических потребностей. Это и есть другая плоскость того, что я называю нестабильностью, присущей переходным процессам.

Подведем итоги. Пока что переходный период приносил большие достижения. Беспрецедентный успех для некоторых, правомерные надежды для многих других, но также разочарование для менее удачливых. И все же, переходный период еще далек от завершения. Реконструкция всего сельскохозяйственного сектора, дальнейшая реструктуризация теряющих перспективы отраслей промышленности, реформа рынка труда и реформа судебной системы – это одни из самых сложных задач, стоящих перед Польшей в ее стремлении вступить в Европейский Союз.

До сих пор успех был возможным по большей части благодаря широкому согласию относительно стратегических задач, преобладающему среди политических элит и конечно, в обществе в целом. До тех пор, пока этот консенсус усиливается всеобщим благоразумием в процессе выбора политического курса, мы можем с оптимизмом смотреть в будущее.

Д-р Мате Бабич

Университет Загреб

Уроки переходного периода для процесса глобализации экономики

Вступление

Процесс перехода к рыночной экономике начался десять лет назад и еще далек от завершения. Процесс перехода к глобальной экономике только начинается. Некоторые из проблем, с которыми мы сталкивались в процессе перехода к рыночной экономике, могут походить на проблемы, с которыми мы столкнемся в процессе перехода к глобальной экономике. Поэтому анализ проблем, с которыми мы сталкивались в процессе перехода от социалистической к рыночной экономике, а также анализ их решения (особенно совершенных нами ошибок), может быть полезным и предоставит нам возможность избежать повторения этих ошибок, а также позволит найти решение проблем, которые возникнут в процессе перехода к глобальной экономике.

Начало переходного периода в Хорватии и других постсоциалистических странах сопровождалось очень высокими ожиданиями. С течением времени эти ожидания ослабевали и начало расти разочарование.

Почти каждый задавался вопросом, где же была сделана ошибка? Ошибкой ли был сам переход, или же он осуществляется неправильно?

Задача моего доклада состоит в том, чтобы показать, что идея перехода от социалистической к рыночной экономике была правильной, однако методы, которыми этот процесс осуществлялся, были неудовлетворительными. Поэтому я сделаю упор на освещении совершенных в переходный период в Хорватии ошибках, а не на описании самого переходного периода.

Важным условием для гладкого перехода от социалистической экономики к рыночной, так же как и к глобальной экономике, является мирный его характер. К сожалению, Хорватии не выпало счастье осуществить мирный переход.

Сразу же после прихода к власти демократически избранного правительства 30 мая 1990 года, Хорватия подверглась агрессии. Почти 30 процентов ее территории было оккупировано и 40 процентов промышленных мощностей было уничтожено. Поэтому важнейшей задачей было освобождение оккупированной территории. Это было сделано в 1995 году. Только после этого Хорватия смогла сконцентрироваться на решении экономических проблем переходного периода и вопросах экономического развития.

Еще до освобождения оккупированной территории Хорватия провела необходимую подготовку к процессу экономического развития, обеспечив стабильный макроэкономический климат посредством антиинфляционной программы от 3 декабря 1993 года. В сентябре 1993 года уровень инфляции в стране превышал 1200 в годовом исчислении и фактически перешел в гиперинфляцию.

Введение гетеродоксной антиинфляционной программы не только поставило инфляцию под контроль, но и привело к тому, что она стала отрицательной -3% в 1994 году.

Успешное осуществление гетеродоксной антиинфляционной программы в октябре 1993 года, а также освобождение оккупи-

рованных территорий в августе 1995 года создали необходимые условия для начала переходного процесса.

В таблице 1 указана динамика развития экономики страны в период с 1993 по 2000 год

ТАБЛ.1

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
ВВП (млн USD, текущие цены)	10,903	14,585	18,811	19,8702	120,109	21,752	20,176
ВВП-годовые изменения (в%, постоянные цены)	-8.0	5.9	6.8	5.9	6.8	2.5	-0.3
ВВП на душу населения (в текущих USD)	2,349	3,137	4,029	4,422	4,398	4,833	-
Инфляция розничных цен (в %, на конец года)	1.150	-3.0	3.7	3.4	3.8	5.4	4.4
Экспорт товаров и услуг (в % к ВВП)	56.8	48.8	37.7	39.5	40.9	39.4	40.0
Импорт товаров и услуг (в % к ВВП)	53.1	45.6	49.5	50.1	56.8	49.0	48.1
Баланс по текущим операциям (в % к ВВП)	5.6	5.7	-7.7	-11.6	-7.1	-7.3	
Непогашенный внешний долг (млн. USD, конец года)	2,638	3,020	3,809	5,308	7,452	9,588	9,925
Непогашенный внешний долг (в % к ВВП)	22.8	19.4	17.7	24.2	33.1	44.1	48.4
Непогашенный внешний долг (в % к экспорту товаров и услуг)	40.2	39.7	47.1	61.3	81.0	111.9	120.9
Брутто международные резервы (млн USD, на конец года)	616	1,405	1,895	2,314	2,539	2,816	3,025
M₁ (на конец периода)	3134	6643	8235	11369	13731	13531	13859
Обменный курс в декабре HRK:DEM	3.802	3.632	3.706	3.562	3511	3.740	3.926

Источник: Бюллетень CNB

После введения антиинфляционной программы в октябре 1993 года, экономика Хорватии показала хорошие уровни роста, в среднем по 5% до 1999 года. В этот же период уровень инфляции колебался на уровне 3—4 процентов за исключением 1998 года, когда был введен налог на добавленную стоимость.

Баланс по текущим операциям был отрицательным после 1995 года из-за, в первую очередь, очень большого увеличения объема импорта, который равнялся 56,8 процентам ВВП в 1997 году. Результатом этого стал стабильный рост непогашенного внешнего долга, который достиг 48,4 процентов ВВП к концу 1999 года.

Брутто международные резервы стабильно росли с 616 млн. долларов США в конце 1993 года до 3 млрд. долларов США к концу 1999 года.

Важно отметить, что денежная масса M_1 (наличность плюс вклады до востребования) интенсивно увеличивалась в 1994, 1995, 1996 и 1997 годах. В 1994 году агрегат M_1 увеличился вдвое и в последующие два года вырос на 24 и 38 процентов соответственно.

Несмотря на такое большое увеличение денежной массы, обменный курс хорватской куны к немецкой марке, а также эффективный обменный курс снизился в 1994, 1995, 1996 и 1997 годах. В Хорватии наблюдался период заниженного обменного курса.

Проанализируем проблемы переходного периода в Хорватии, сначала возникшие в реальном секторе, а затем – в финансовом секторе.

Проблемы переходного периода в реальном секторе

Экономика Хорватии, как и экономики других постсоциалистических стран, столкнулась с очень сложными проблемами перехода к рыночной экономике.

Решение этих проблем было непростым и небыстрым, поскольку требовало радикальных перемен в структуре экономики Хорватии. Это включало изменения в сфере производства, организации, технологии и прав собственности. Также было необходимо изменить поведение всех экономических субъектов, институтов и организаций. Экономическая структура, построенная за последние 50 лет, была неспособна быстро и легко реформироваться. Реформы требовали времени и ресурсов, поскольку мы имели дело с полным изменением всей системы, а не с изменениями в экономической политике, проводящейся в рамках существующей системы. Частичные, неполные изменения в экономической структуре могли бы быть хуже, чем отсутствие каких-либо реформ.

Хорватия унаследовала неэффективную социалистическую самоуправляющуюся экономическую систему. Эта система основывалась на «социалистической собственности» на средства производства. Это означало, что владельцем предприятия являлось общество и что рабочим давалось право управлять им. Это вызывало трудности в выборе ответственных за экономические результаты деятельности предприятия.

Плохое управление было наиболее важным фактором неэффективности социалистической системы. Унаследованные Хорватией у социалистической Югославии управленческие кадры не было исключением из правила.

В социалистической системе находившаяся у власти коммунистическая партия назначала руководителей фирм и предприятий. Неясно определенная цель деятельности предприятий и системы собственности предоставляла правящей партии

возможность назначать менеджеров, которые были более послушны, чем профессионально пригодны. Эти менеджеры в большей степени отвечали за политические, чем экономические ошибки. В конце концов, их экономические ошибки приписывались «объективным трудностям», в то время как их успехи приписывались профессиональным способностям назначенного менеджера, его политической партии и ее политическим руководителям. Проявление инициативы и предпринимательства не приветствовалось, поскольку это могло привести к росту популярности менеджера, что снижало бы роль правящей партии и ее лидера.

Поскольку человеческий фактор является основополагающим при любой деятельности, радикальные изменения в экономической структуре в направлении от социалистического варианта к рыночному невозможны без проведения изменений в профессиональной структуре.

Нельзя проводить новую экономическую политику со «старыми профессиональными кадрами», которые не в состоянии думать по-новому. Христос выразил это так: «Не наливайте молодое вино в старые меха». Если мы это сделаем, то молодое вино разорвет меха и вино вытечет. Иначе говоря, если мы попытаемся проводить новую политику со «старым» персоналом, который думает по-старому, несмотря на его фразеологию, очень вероятно, что от новой политики останется только ее новая упаковка.

Новые демократически избранные правительства часто не противились искушению назначать более послушных, пусть и недостаточно профессиональных менеджеров, как это делалось в эпоху социализма.

Из-за этого реформы в структуре прав собственности могут иметь большое значение для реформы всей структуры экономики Хорватии и ее быстрому развитию. Однако при прове-

дении реформы прав собственности, мы должны быть очень осторожны, чтобы не наделать ошибок, которые могли бы иметь нежелательные последствия. Реформа структуры прав собственности должна быть не спонтанной, но хорошо подготовленной и проведенной. Спонтанное изменение структуры собственности способно привести к тому, что население погонится за богатством, которое может путем различных махинаций превратиться в частную собственность. Это не было бы благом для хорватского общества. Поэтому государство должно выработать четкие правила игры с тем, чтобы реформы в структуре прав собственности не привели к ухудшению распределения накопленного национального богатства. Это предотвратит усугубление социального неравенства. Однако изменение структуры собственности, что означает приватизацию общественных (государственных) активов, должно учитывать потребности развития экономики.

Поэтому реформа структуры прав собственности должна была преследовать две цели:

1. Повысить эффективность экономики Хорватии;
2. Начать и ускорить экономический рост экономики Хорватии.

Рост эффективности экономики Хорватии зависит от создания условий для оптимального размещения природных, финансовых и людских ресурсов. Это включает стимулирование не только количества, но и качества этих ресурсов. Естественной задачей деятельности фирмы должна быть максимизация прибыли — как в других рыночных экономиках. Достижение этой цели должно быть единственным критерием для поощрения или снятия менеджеров. И в этом случае менеджеры, которые более послушны, чем профессиональны, должны быть сняты с работы.

Чтобы достичь второй цели «начать и ускорить рост экономики Хорватии», передача общественной собственности в частную должна была осуществляться путем продажи активов фирм, а не их бесплатного распределения. Продажа акций создает финансовые фонды, необходимые для начала процесса развития. Эти фонды должны использоваться для финансирования инвестиций в экономический рост, что приводит к созданию новых рабочих мест, а это будет решать проблему не только существующей безработицы, но также и ожидаемой безработицы, которая возникнет в результате структурных изменений в экономике. В процессе продажи общественной собственности в частные руки (иностранные и национальные) государство в первую очередь должно выполнять контрольную функцию.

Это должно было предупредить «спонтанную» приватизацию, которая могла привести к незаконным претензиям на общественную собственность со стороны отдельных лиц и организованных групп.

При приватизации общественных предприятий следовало заботиться о защите общественных интересов и стремиться получить наилучшую цену с тем, чтобы собрать возможно больше средств для финансирования экономического развития. Повысить цену общественной или государственной фирмы можно путем их реорганизации. Этого можно было достичь путем привлечения высококвалифицированных иностранных менеджеров для повышения эффективности и улучшения экономических показателей хорватских фирм.

Вместо привлечения высокопрофессиональных иностранных менеджеров правительство Хорватии и других стран привлекли иностранных советников. Последние дали советы, получили прекрасные гонорары и не взяли на себя никакой ответственности. Привлеченные иностранные менеджеры мог-

ли бы получать зарплату в зависимости от их успехов. Кроме этого, молодые национальные специалисты могли бы улучшить свою подготовку, работая в их командах.

К сожалению, очень часто процесс перехода, т. е. процесс трансформации социалистической экономики в рыночную, понимался упрощенно и сводился к проблемам приватизации. Иногда приватизация выдвигалась в качестве панацеи, которая разрешит все структурные проблемы бывших социалистических стран. Очень часто утверждали, что приватизация это наиболее эффективный путь перехода от социалистической к рыночной экономике.

Экономисты согласны в том, что экономика восточно-европейских социалистических стран была менее эффективна, чем рыночная экономика западно-европейских стран, вследствие различий в политической и экономической системах. Разногласия возникают тогда, когда речь идет о путях и средствах перехода от первой ко второй. Изменение прав собственности не гарантирует роста эффективности. Здесь квалифицированный менеджмент более важен, чем права собственности. Неэффективно можно управлять как государственным, так и частным предприятием. Не случайно, что в больших корпорациях менеджмент отделен от прав собственности. Таким образом, менеджмент является определяющим для эффективности деятельности фирмы.

Учитывая опыт с неэффективными, но послушными менеджерами в странах с переходной экономикой, приватизация предприятий может быть важным, но не единственным и не самым важным аспектом перехода от социалистической к рыночной экономике. Другими словами, приватизация имеет значение и очень большое значение, однако не только одна приватизация.

Нам не следует ожидать, что проблемы Хорватии и других восточно-европейских экономик исчезнут просто при передаче предприятий в частный сектор. В этих странах частный сектор был слабо развит и в сущности, был очень несовершенным. Поэтому мы сталкивались с неэффективным общественным сектором и несовершенным частным сектором, а не с экономически неэффективным общественным и экономически эффективным частным секторами.

Чтобы повысить эффективность экономики, приватизация должна дополняться демонополизацией. Монополист производит меньше и продает товары по более высоким ценам, чем фирма, участвующая в конкуренции. Поэтому процесс приватизации должен быть дополнен процессом демонополизации путем реструктуризации больших систем, а также стимулированием конкуренции (иностранной и национальной).

Это означает, что приватизация должна была осуществляться одновременно с либерализацией импорта. Поэтому надо было немедленно открыть национальные рынки, чтобы увеличить уровень конкуренции на национальном рынке. Таким образом относительные цены на национальном рынке могут быть приведены в соответствие с относительными ценами мирового рынка.

По этим причинам (и по другим тоже) процесс реструктуризации компаний должен предшествовать их приватизации. Реструктуризация фирм (прежде всего смена менеджмента и организационной структуры) может быть достигнута за значительно более короткий срок, чем их приватизация.

Проблемы переходного периода в банковском секторе

Наличие хорошо функционирующей банковской системы очень важно для эффективности макроэкономической полити-

ки и для ускорения процесса экономического развития. В переходных экономиках хорошо действующая банковская система делает переходный процесс более дешевым, быстрым и успешным. Банковская система играет центральную роль в экономике и связана не только с монетарной политикой и определением процентной ставки, но предоставляет широкий спектр разных финансовых услуг.

В переходных экономиках должна быть создана такая финансовая система, которая играла бы такую же роль, какую играет финансовая система в рыночных экономиках развитых стран. Кроме того, финансовая система в переходных экономиках должна помогать распределению ресурсов и прав собственности. Реформа финансовой системы должна стать частью всех экономических реформ переходного периода, поскольку финансовый и реальный секторы экономики полностью взаимозависимы. Успех одного зависит от успеха другого.

Тем не менее, десятилетие переходного периода показало, как трудно создать хорошо действующую финансовую систему и управлять ею.. Мобилизация накоплений, услуги системы расчетов, поддержка финансовой дисциплины, опыт оценки проектов и корпоративного управления, доведение до фирм положений монетарной политики и пересмотр сроков выполнения обязательств — все это способствует ускорению экономического роста и имеет черты общественных благ. Поскольку банковская система в общем и банковские системы стран с переходными экономиками в частности, не исполняют эту роль достаточно качественно, то банки становятся заботой государственной политики. Никакое правительство не хочет допустить системный банковский кризис. Поэтому, любое правительство должно без колебаний вмешаться в решение проблем банковского сектора прежде чем они перерастут в системный

кризис. По тем же причинам, почти каждое правительство поддерживает вкладчиков в случае системной несостоятельности банков.

Существует два важных вопроса, на которые изменения в финансовой системе переходных экономик должны дать ответ. Какую роль должны играть финансовые системы в переходный период от социалистической экономики к рыночной? Какую роль должно играть правительство при создании таких систем?

Правительство в переходных экономиках должно играть ключевую роль в деле развития стабильной и эффективной финансовой системы.

Первая задача состоит в том, чтобы реформировать центральный банк в независимый институт, способный проводить надежную монетарную политику.

Вторая более сложная задача правительств стран с переходной экономикой состоит в решении проблем, связанных со слабостью коммерческих банков.

Третьей задачей правительств стран с переходной экономикой является уход из банковской деятельности и концентрация своей деятельности на последовательной и заслуживающей доверия регулирующей роли. Создание последовательной законодательной базы для банковской деятельности и введение законов, которые защищают кредиторов, является одной из наиболее важных задач правительств стран с переходной экономикой.

До 1990 года в Хорватии имелись национальные банки и восемнадцать региональных банков. Все они принадлежали группам предприятий, находившихся в общественной собственности, которые в свою очередь являлись их основными заемщиками. В 1989—1990 годах банки были законодательно преобразованы в акционерные компании во владении этих

учредителей. Это стало только юридическим изменением с минимальными экономическими последствиями.

В период с 1990 по 1993 год банковская система функционировала в условиях регулирования, установленного в последние дни существования бывшей Югославии. Вхождение в банковскую сферу было либерализовано. Несмотря на войну, число банков значительно увеличилось: с 26 во время провозглашения независимости Хорватии (середина 1991 года) до 43 к концу 1993 года. Однако большое число регулирующих вопросов — таких, как практика выдачи кредитов, диверсификация риска, правильный расчет соотношения собственного капитала банка к его ликвидным активам и т.п. продолжали регулироваться неправильно.

Первый современный Закон о банках был принят в 1993 году. Закон устанавливал ряд пруденциальных стандартов, которые легли в основу развития банковского надзора (который почти не существовал до 1993 года). Минимальный коэффициент достаточности собственного капитала был определен на уровне 8 процентов в соответствии с рекомендациями Базельского комитета. Были установлены точные инструкции по расчету активов со взвешенным риском (???), резервов на покрытие «плохих долгов» и по обязательному капиталу. Эти инструкции соответствовали западным.

Закон от 1993 года либерализовал вхождение в дело для новых банков и позволил еще больше увеличить число кредитных учреждений. На конец 1994 года насчитывалось 50 банков и 33 сберегательных банка, в то время как в конце 1997 года число банков достигло 60 (максимальное число за всю историю), а число сберегательных банков осталось на уровне трехлетней давности. Либеральный подход к банковскому лицензированию, который практиковался в наиболее

передовых странах с переходной экономикой на ранних стадиях переходного периода, имел три преимущества:

1. Привел потенциальных конкурентов в высоко концентрированный кредитный рынок;
2. Привел к тому, что небольшие кредитные учреждения, работавшие в неформальном секторе до 1994 года, перешли в формальный финансовый сектор под регулирующий надзор власти;
3. Послужил ясным положительным сигналом для иностранных участников банковского рынка, поскольку с местными и иностранными банковскими институтами обращались при таком подходе на свободной, справедливой и равноправной основе.

Новые частные банки были очень агрессивными и завоевали значительную долю рынка. Некоторые из быстро растущих новых частных банков принадлежали нарождающимся промышленным империям и занимались связанным кредитованием (часто в связи с процессом приватизации). Результатом этого стало ухудшение качества их активов и, естественно, последовал крах рынка. Напрашивается вопрос, не является ли такой тип краха, характерный почти для всех стран с развитой переходной экономикой, неизбежной платой за обучение в процессе переходного периода...

Новый Закон о банках был введен в действие в декабре 1998 года. Он представляет собой дальнейшее развитие Закона 1993 года, путем сохранения преимуществ и исправления недостатков последнего. Он вводит более строгий надзор и лучше регулирует процедуру закрытия банков. Был усилен ряд пруденциальных стандартов. Минимальный коэффициент достаточности капитала банка был повышен до 10% и приведен таким образом в соответствие со стандартами Европейского сообщества. К тому же, новый Закон усиливает ограничения в

области рискованности операций, аудита, лицензирования и утверждения управленческого персонала банков. Инспекторы (центральный банк) получили новые инструменты для своей деятельности. В случае если коэффициент достаточности капитала банка оказывался ниже двух третей установленного минимума, Национальный банк Хорватии должен был в этот банк назначить контролера, проверяющего выполнение оперативных корректирующих действий, предписанных инспекторами. Эти действия включают ограничения на кредитную экспансию, формирование резервов против возможных убытков, обязательное аккумулирование ликвидных резервов, запрещение выплаты дивидендов, планы по рекапитализации и т.п. Штрафы за невыполнение предписанных действий являются более строгими, чем это предусматривалось по старому Закону. Наиболее сильные средства находятся в распоряжении центрального банка на случай, если тот или иной банка окажется несостоятельным случаях банкротства банка. Временный управляющий, назначаемый в такой банк, может отстранить от управления старый персонал, распустить наблюдательный совет и собрание акционеров.

Несмотря на быстрый рост числа банков, структура банковского рынка изменилась не так значительно. Показатель концентрации в экономике Хорватии выше, чем в Европейском Сообществе или Германии, или Австрии. Следующая таблица демонстрирует это:

ТАБЛИЦА 2

Рыночная доля пяти крупнейших банков

	1995	1996	1997	1998	1999
Европейский Союз	51,31	51,86	52,57		
Германия	16,67	16,08	16,68		

Австрия	39,19	38,96	48,26		
Хорватия	78,8	66,4	62,3	61,7	62,5

Источник: Ashauer, G. Current Trends in European Banking Industry, НИБО, 2000
Babic, M. Current Trends in the Croatian Banking Industry, НИБО, 2000

Из этой таблицы видно, что показатель концентрации, измеренный как доля пяти первых банков на рынке, значительно выше в Хорватии, чем в Европейском Союзе, Германии и Австрии.

В начале переходного периода не было выработано приватизационного процесса специально для банков. Их владельцы – предприятия «общественной собственности» — подлежали приватизации. Таким образом, банки приватизировались косвенно, путем приватизации их владельцев. К концу 1996 года доля банков, находившихся в государственной собственности, снизилась до 43 процентов, в то время как доля новых частных и приватизируемых банков увеличилась до 15% и 42% соответственно. В первой половине 2000 года доля частных банков в банковском секторе Хорватии увеличилась до 92%. Доля первых пяти банков также быстро снижалась в 1996 году до 63%. Таким образом, 1996 год положил начало быстрым структурным изменениям в банковском секторе. Они несколько запоздали по сравнению с началом быстрых структурных изменений в других передовых переходных экономиках. К тому же, может показаться удивительным, что рыночная структура так медленно развивалась до 1995 года, принимая во внимание быстрое увеличение числа банков в начале девяностых годов. Война и связанный с ней макроэкономический беспорядок (высокая инфляция до конца 1993 года) замедляли структурные преобразования. В 1999 и 2000 годах иностранный капитал начал доминировать в банковском секторе Хорватии. К концу 1999 года доля банков, находящихся в иностранной соб-

ственности, составляла 66%, а в первой половине 2000 года она достигла 75% банковского сектора Хорватии.

Структурные изменения, произошедшие с 1995 года, указывают на то, что банковский сектор Хорватии столкнулся с проблемами двух типов. Первый тип проблем касался плохих активов старых крупных банков. Второй тип проблем касался новых частных и чрезмерно агрессивных банков. Связанное кредитование в равной степени касалось обоих типов проблем, однако различия были достаточно ощутимы и требовали разных типов политических действий и законодательных решений.

Общий объем деятельности банковского сектора и роль банков быстро изменялась в последующие годы. Вклады быстро росли с 1993 по 1997 годы главным образом благодаря росту вкладов в иностранной валюте, которые традиционно составляли большую часть финансовых сбережений домохозяйств. Иностранная валюта для вкладов извлекалась из «кубышек», которые являлись инструментом сбережения от высокой инфляции и неустойчивых процентных ставок. Она также происходила из большого неформального сектора экономики, где немецкая марка служила мерой ценности и участвовала в трансакциях на протяжении многих лет. Иностранная валюта поступала и из заграницы, где более состоятельная часть населения традиционно хранила свои сбережения. В дополнение к этому, произошла замена валюты после стабилизации цен и обменного курса. Денежная масса M_1 начала быстро расти. Как показано в таблице 1, она удвоилась за первый год после стабилизации (1994 год), не оказав влияния на цены (цены в действительности снизились в 1994 году).

Финансовый сектор Хорватии углубился в период 1995—1999 годов. Часто используемый показатель финансовой глубины, соотношение банковских активов к ВВП, быстро и

устойчиво рос с 1995 по 1997 год (с 63,4% до 68,% соответственно). Однако по международным стандартам банковский рынок Хорватии является недостаточно глубоким. Следующая таблица демонстрирует это.

ТАБЛИЦА 3

Глубина банковского рынка Хорватии

Год	Хорватия	ЕС	Германия	Австрия
1995	63,4	221,6	223,0	230,6
1996	62,5	230,0	239,5	233,4
1997	68,9	244,2	255,8	238,4
1998	67,4			

Источник: M. Babic. Current Trends in Croatian Banking, НИВО, 2000

Как показано в таблице 3, банковский рынок Хорватии, измеренный соотношением банковских активов и ВВП составляет только 2/3 ВВП, в то время как в ЕС – 2,44 ВВП, в Германии – 2,56 ВВП, в Австрии – 2,38 ВВП.

Хотя банковский кризис был вызван разными причинами, плохое управление было наиболее важной из них. Недостаток знаний и опыта, недоработанные критерии лицензирования, неопытность в банковском надзоре и коммерческом аудите обычно сопровождалась недоработанными процедурами банкротства, которые все вместе увеличивали вероятность банковского кризиса. Однако возможность кризиса чувствительна к другим макроэкономическим и микроэкономическим факторам. Среди них:

Макроэкономическая несбалансированность;

Финансовая либерализация в экономике со слабыми основами;

Плохое управление активами;

Связанное кредитование замкнутых групп предприятий, недостаточная диверсификация портфелей и неправильное

управление рисками обменного курса — все это увеличивает вероятность кризиса.

Ужесточение денежной политики в середине 1998 года привело к тому, что один банк (пятый по размерам на 1997 год) был в апреле 1998 года подвергнут процедуре оздоровления, кроме того, началась процедура банкротства в отношении двух малых банков и одного сберегательного банка. В 1999 году несколько банков проходили процедуру банкротства.

Приблизительная цена банковского оздоровления на конец 1999 года составила 5,4 млн. долларов США. Эта сумма включала один миллиард немецких марок (600 млн. долларов США) в больших облигациях, выпущенных в 1991—92 годах, 3 млрд. долларов США замороженных сбережений в иностранной валюте, что было объявлено государственным долгом в 1992 году и 600 млн. долларов США в облигациях и выплатах наличности на цели рекапитализации четырех банков, которые подверглись оздоровлению до 1998 года. В сумме то составило 4,2 млрд. долларов США или 22% от ВВП 1997 года. Нужно отметить, что это очень приблизительно. Сюда не входит текущая стоимость выпусков облигаций разных сроков.

Введение частичной гарантии вкладов в 1997 году не должно рассматриваться как первопричина нарушений в функционировании рынка. Искаженное представление вкладчиков о рисках, связанных с будущими доходами, имеет более глубокие исторические корни, относящиеся к более общему опыту общения с институтами рыночной экономики.

Схема ограниченного гарантирования вкладов, тем не менее, должна рассматриваться как финансовое ограничение для нахождения решений проблемных банков. Во время введения этой схемы министр финансов заявил, что на сто процентов

гарантируется сумма вклада в размере 30 тысяч хорватских кун (4800 долларов США) и дополнительно 20 тысяч хорватских кун (3200 долларов США) от каждого вклада гарантируются на 75%. В 1998 году проблемы новых частных банков стали очевидны для населения, гарантированная сумма вклада была увеличена до 100 тысяч кун (16 тысяч долларов США). Под гарантию попадали только вклады домохозяйств. Гарантированные суммы должны были выплачиваться в течение 6 месяцев после начала процедуры банкротства.

Заключение

Процесс глобализации мировой экономики все еще находится в начальной фазе. Национальные экономики при переходе к глобальной могут столкнуться с проблемами, которые бывшие социалистические страны уже решили в процессе перехода от социализма к рыночной экономике. Поэтому анализ проблем, трудностей и ошибок переходного периода к рыночной экономике может помочь переходному процессу к глобальной экономике и сделать его менее дорогим.

Надеюсь, что через 10 лет ИЭПП (Институт Гайдара) проведет конференцию «Опыт переходного процесса к глобальной экономике» по случаю своего двадцатилетия.

Источники

Babic, M., Jurkovic, P., Љонје, V. «Banking system development in Croatia» *Zagreb Journal of Economics* V. 3, No. 3. 1999. p. p. 75—113.

Babic, M. 1993. «The Problems of Transition in the War-Torn Economy of Croatia» in: Ку-Нхун Jung, Далчхонг Kim, Кап-Юнг Jeong: *East Asia and East-Central Europe: Market-Oriented Reforms and Transformation*, Yonsei University Seoul, p. p. 221-234.

- Babic, M. 1991. «The Problems of Transition from a Socialist to a Market Economy in Yugoslavia,» *Revista di Politica Economica*, June, pp. 331-344.
- Baldassari, M. and Mundell, R. 1993. «Building the New Europe», Macmillan.
- Dalchong, Kim, Ku-Hyun and Kap-Young Jeong 1991. «The Role of Market and State: Economic and Social Reforms in Asia and East-Central Europe», Yonsei University of Soeul.
- F. A. von Hayek 1945. «The Use of Knowledge in Society», *American Economic Review*, Vol. 35, pp.519-530.
- Ku-Hun Jung, Dalchong Kim, Kap-Young Jeong 1993. «East Asia and East-Central Europe: Market Oriented Reforms and Transformation», Yonsei University Soeul.
- Kornai, J. 1990. «The Road to a Free Economy», W.R. Norton, New York.

Рувим Геккер

Национальный университет Ирландии, кафедра экономики

Политическая экономия и выбор политики государства

В своих работах недавнего времени Гадди и Аикс (1998, 1999) характеризовали российскую экономику как застрявшую в промежуточном состоянии, называемом « виртуальной экономикой». Характерной чертой ее является то, что большое количество предприятий в производственном секторе по-прежнему уничтожает стоимость путем производства товаров краткосрочного пользования. Для понимания данного феномена они указывают, что причина ему — советская система цен, которая игнорировала альтернативные издержки (opportunity costs) использования сырьевых материалов. Эта система имела сильный перекося в сторону обрабатывающего сектора или тяжелой промышленности и маскировала тот факт, что большинство предприятий в этом секторе на самом деле уничтожали стоимость. По Гадди и Аиксу, действительно, только либерализация цен выявила, в какой степени добавочная стоимость на самом деле производилась в сырьевом секторе советской экономики. Однако в последнем переводе стоимости из сырьевого сектора в перерабатывающий был просто счетной операцией, выполняемой плановым отделом. С другой стороны, перевод стоимости из одного сектора в другой в российской экономике уже не является простым упражнением плановиков — теперь это сложная проблема перераспределения доходов. В работе Гадди и Аикса (1999) упор сделан на анали-

зе поведения предприятий и их директоров. Исследователи прибегают к эволюционному анализу как попытке объяснить, как директора предприятий используют «родственный» капитал для того, чтобы выжить в новом враждебном мире.

Мы полагаем, что для понимания того, чем вызывается перераспределение доходов в российской экономике, нам необходимо в явной форме смоделировать политический процесс. Мы хотим также указать на значительное количество источников по современной политической экономии и выбору государственной политики, которые помогла при написании данной работы. Сначала мы рассмотрим вопрос о перераспределении доходов, используя метод выбора государственной политики, а в заключительной части работы рассмотрим простую политэкономическую модель.

Метод выбора государственной политики в анализе проблемы перераспределения доходов.

В западных источниках переток ресурсов между гражданами может зиждиться на определенных нормативных принципах и ставить целью рост общественного благосостояния. Например, трансферты бедным обычно именно так и объясняются. Однако трансферты в пользу определенных групп интересов или отраслей трудно обосновать исключительно нормами закона. Существуют, по крайней мере, две причины, по которым политики могут избрать вариант представления трансфертов особым группам интересов: во-первых, внося свой вклад в избирательную кампанию этих политиков или оказывая им прямую политическую поддержку, эти группы могут значительно повысить шансы политиков на переизбрание; во-вторых, вполне возможно, что эти группы могут и обогатить политиков, предоставляя им «теплые» местечки в будущем или давая им взятки.

Перераспределение в пользу специальных групп интересов может принимать самые различные формы: ценовой контроль и субсидируемые цены, требование лицензирования деятельности и прочие регуляторные меры, квоты на импортные поставки и т.д. Как можно было бы объяснить выбор конкретного метода перераспределения в пользу групп интересов? Один из подходов к данной проблеме обычно ассоциируется с Чикагской школой (см. Стиглер, 1971; Беккер, 1983, 1985; Витман, 1989): они полагают что политическая конкуренция обеспечивает выбор наиболее эффективного метода перераспределения. Логика их довольно проста: если политик осуществит неэффективные трансферты, избиратели проголосуют против него. Этот взгляд основан на модели совершенной конкуренции в политике. На самом же деле, политическая конкуренция не идеальна в связи с высокой «входной платой» в политику, асимметричной информацией и т.п.

Альтернативная теория, проистекающая из идеи выбора государственной политики, (см., например, Крю и Роули, 1998; Крю и Туайт, 1990, Нельсон, 1976; Таллок, 1983, 1989; Вейнгагст, Шепсли и Йонсен, 1981) в объяснении формы трансфертов подчеркивает важность несовершенной информации. В своих моделях эксперты данной школы указывают, что, как правило, граждане менее информированы о последствиях проведения конкретной политики, чем сами политики, что и приводит последних к выбору неэффективных, а не прозрачных и эффективных методов перераспределения.

Работы недавнего времени (см., например, Остин-Смит и Бэнкс, 1999; Коат и Моррис, 1995) указывают на важность несовершенной информации при анализе выбора трансфертных механизмов в моделях политической конкуренции, когда электорат плохо информирован, зато мыслит рационально. Такие модели — попытка объяснения формы трансфертов в сре-

де, где у политиков есть финансовые стимулы выделять трансферты особым группам интересов и работать как с прямыми денежными трансфертами, так и с «закамуфлированным» трансфертным механизмом. Так, например, использование последнего, безусловно, будет выгодно особым группам интересов, но при определенных условиях может быть (или не быть) выгодно, с точки зрения благосостояния граждан. В данном случае это- асимметричная информация в том смысле, что находящийся в выгодном положении политик обладает большей и лучшего качества информацией относительно указанных особых условий. Следовательно, когда граждане наблюдают, как реализуется данная политика или каков ее механизм, они не могут утверждать, отвечает ли работа данного политика их интересам, или же организуя трансферты, он просто преследует особые интересы. Эти модели также предполагают, что граждане далеко не всегда различают типы «политикана» и «политика» (т. е. «коррупцированного» и «честного»). При таком сочетании асимметричной информации о политике и политиках указанные выше модели представляют собой попытку объяснения выбора неэффективных методов перераспределения в условиях, когда электорат мыслит рационально. При модели, подразумевающей два периода, в ходе первого периода обладающий преимуществами политик должен принять решение о принятии или отказе от определенной общественной политики или проекта, которые могут быть или не быть в интересах граждан, но всегда обеспечивают доход некой группе интересов. Такой политик также имеет возможность осуществлять прямые трансферты из общественных средств в пользу указанной группы, чтобы не было необходимости использовать политические рычаги в качестве инструмента для совершения трансферта. В конце первого периода проводятся выборы. Наш политик (П.) сталкивается с сопер-

ником (С), отобранным методом случайной выборки Политическая власть принадлежит гражданину, ибо только граждане определяют исход выборов. Во втором периоде победитель выборов просто избирает денежный трансферт в пользу группы особых интересов (ГОИ).

Такая двухпериодная модель определяет игру, идущую между П, С и гражданином (избирателем). В начале игры тип П. отбирается «природой», которая затем выбирает вероятность того, что данный механизм (или проект) приведет к высокой степени выгоды. Выбор — только за П., так как обычный гражданин знает только априорную вероятность реализации какого-либо варианта. П. затем должен выбрать трансферт в пользу ГОИ и принять решение относительно того, применять ли данный механизм или нет. Варианты его выбора рассматриваются и гражданином. Если данная политика реализуется, «природа» выбирает вариант благ, которые она приносит гражданину. Эти блага или выше с некоторой априорной вероятностью θ или ниже с вероятностью $1 - \theta$. Результат работы П. в первом периоде определяется вектором (D, T, V) , где (D, T) - пара, выражающая решение и трансферт, а V - выгоды от проведения данной политики.

Выборы проводятся в конце первого периода. «Природой» определяется тип С, и граждане получают некоторую информацию о нем λ_C . Зная λ_C , и результаты работы П. в первом периоде, гражданин решает, за кого он будет голосовать. По окончании выборов, победитель принимает решение о трансферте и игра заканчивается.

Стратегия деятельности П. включает два компонента: первый — правило, конкретизирующее выбор политики и принятие решения по трансферту в первом периоде для каждого возможного типа П. и каждого случая реализации θ . Второй

компонент- правило, определяющее решение о выделении трансферта во второй период, при условии, что **П.** будет переизбран. Решение, принимаемое в ходе второго периода, зависят только от типа **П.**

Стратегия же его соперника (**С.**) — просто правило, определяющее трансферт, который **С.** осуществит в случае своего избрания, и опять- таки решение будет зависеть от типа **С.**

Стратегия гражданина — правило, определяющее вероятность того, что он переизберет **П.** Это правило будет зависеть от результатов первого периода деятельности (**Д, Т, В**), и начальной репутации **С** — λ_C . Кроме стратегии гражданина, мы также должны указать его мнение об относящихся к выборному процессу скрытых деталях. Последние представляют собой тип **П.** и реализацию θ в течение первого периода. Из числа указанных факторов только тип **П.** соотносится с решением гражданина. Вера его в тип **П.** будет зависеть от начальной репутации **П.** и результатов его деятельности в течение первого периода его работы.

Совершенное байесовское равновесие в данной игре включает стратегию **П.**, стратегию **С.** и стратегию гражданина, а также степень его доверия, удовлетворяющую четырем качествам. Во-первых, степень доверия гражданина статистически соответствует стратегии **П.** в том смысле, что они получены, по возможности, путем байесовского пересмотра и переоценки. Во-вторых, стратегия гражданина оптимальна при данной степени его доверия и стратегий **П.** и **С.** В- третьих, стратегия **П.** оптимальна, с учетом стратегии **С.**, а также степени доверия и стратегии гражданина. В- четвертых, стратегия **С.** оптимальна. При наличии определенных допущений возможно установить, что λ^* в интервале (0, 1) такова, что при любом равновесии с монотонными степенями доверия видами веры

поведение, по крайней мере, одного типа **П**, неэффективно, если изначальная его репутация λ_1 превышает λ^* .

Важно подчеркнуть, что механизмы или типы политики в указанных моделях имеют следующие ключевые черты: во-первых, они приносят косвенную выгоду **ГОИ**. Во-вторых, они могут быть или не быть выгодными всему остальному обществу. В-третьих, у граждан меньше информации, чем у политиков, о том, будет ли данный механизм выгодным. В-четвертых, граждане не могут в полной мере проследить, даже впоследствии, была ли реализация механизма в их интересах, поскольку результаты ее носят стохастический характер. Затем модели содержат предположение о том, что любая политика (или механизм), которая несет указанные четыре черты, может быть использована даже в случае, когда прямые денежные трансферты (выплаты) более применимы и эффективны. Первая черта показывает, что данный вид политики может использоваться для распределения трансфертных ресурсов в пользу **ГОИ**. Остальные черты подразумевают, что ущерб, наказание для репутации за проведение такой политики может быть ниже, чем ущерб от осуществления прямых денежных трансфертов. Что касается второй характеристики, то даже честные политики при определенных условиях будут реализовывать такую политику, а при третьей и четвертой характеристиках граждане не могут проследить, выполняются ли указанные условия.

Все указанные черты (характеристики) присущи многим видам регулирующей или лицензионной политики. Например, национальные компании получают временные субсидии «молодому производству» на «обучение в процессе работы». Указанные субсидии могут (или не могут) принести выгоду гражданам, в зависимости от того, какой объем «обучения» эти субсидии способны вызвать к жизни.

Политэкономический подход к перераспределению

В принципе, возможно значительно упростить моделирование перераспределения путем ограничения концепции политической конкуренции, которая в явной форме не обнаруживалась в моделях, представленных в предыдущем разделе. Результаты моделирования, представляемые в данном разделе тоже могут быть до определенной степени интересны, с точки зрения возможности их реализации в переходной экономике.

Рассмотрим модель, включающую фирму, политика и представителя граждан, которые находятся во взаимодействии бесконечное число периодов (см., в частности, Брейнар и Вердье, 1994; Коат и Моррис, 1999). В течение каждого периода фирма принимает решение о том, в каком из двух секторов работать. Фирма может также переключать свою деятельность из сектора в сектор, но это дорогостоящий шаг. Существует также некая государственная политика (субсидии или ценовой контроль), которая благоприятна для одного сектора, но дорого обходится всем гражданам в целом. Для каждого периода политика определяется **П**. В конце каждого периода **П** сталкивается с проблемой выборов и наличия **С**. Победитель на выборах становится **П** на следующий период. Исход выборов решает голосующий избиратель. Политики ценят свои должности, и поэтому, обещая не переизбрать **П** на следующий период, если он будет проводить данную политику, гражданин обретает некоторое влияние на процесс принятия решений. Однако фирма может лоббировать свои интересы перед **П**. Лоббирование принимает форму предложения «политического вклада» (или взятки) для того, чтобы воздействовать на принятие им решения. Следовательно, в процессе решения относительно реализации данной политики **П** должен найти компромисс между кратковременными выгодами от «вклада»

фирмы и долгосрочными потерями, вызванными проигрышем на выборах.

Обозначим два сектора, в которых может работать фирма, как **A** и **B**. В начале периода 1, фирма работает в одном из них. Стоимость переноса операций фирмы из одного сектора в другой есть s . Если фирма работает в **A** в течение любого произвольного периода, ее прибыль составит π_A . Ее прибыль в секторе **B** зависит от государственной политики. Решение относительно проводимой политики в период τ в интервале $\{1, 2, \dots\}$ обозначается как $p_\tau \in \{0, 1\}$, где $p_\tau = 1$ означает введение политики в действие. Прибыль фирмы от **B** в период τ составляет $\pi_B(p_\tau)$, где $\pi_B(1) > \pi_B(0)$. В течение каждого периода фирма должна принять решение, каков будет ее «вклад» в **P**, как плата за реализацию политики, а также, во-вторых, в каком секторе ей работать. Пусть b_τ обозначает «вклад» фирмы в период τ , а $L_\tau \in \{A, B\}$ — нахождение фирмы в конце указанного периода. Мы делаем следующее допущение:

Допущение 1: $\pi_B(1) - 2s > \pi_A$ и $\pi_A - 2s > \pi_B(0)$.

Также предположим, что фирма дисконтирует будущие прибыли по ставке δ_F . Все политики одинаковы. Во время пребывания на своей должности они извлекают выгоды из «эго-ренты» и взяток, уплачиваемых фирмой. Объем «эго-ренты» составляет g на период. Следовательно политик, находясь на должности, получает взятку b и, таким образом, достигает уровня выгоды $g+b$. Будучи не у дел, политик достигает уровня выгоды 0. Следовательно, «эго-рента» порождает некоторые стимулы к тому, чтобы удерживать свой пост. Политики дисконтируют будущие выгоды по ставке δ_p . Потеряв свою должность, политик больше не может принимать участие в избирательной кампании.

Если фирма работает в секторе В в течение периода τ и данная политика принята к реализации, то затраты, понесенные гражданином, составляют $c > 0$. Гражданин дисконтирует эти затраты по ставке δ_c . В течение каждого периода его единственное решение состоит в том, переизбирать ли П. Если стратегия у всех политиков совпадает, ко времени выборов гражданину будет все равно, кто из политиков победит. Тем не менее, наличие «эго-рент» будет означать, что процедуры голосования влияют на решение политика в отношении политики. Мы допускаем, что гражданин привержен процедурам голосования и идет голосовать для того, чтобы максимизировать ожидаемую в будущем выгоду. Мы также допускаем, что до голосования гражданин будет придерживаться решения о политике, принятого политиком, и решения о размещении фирмы. Гражданин не видел, как была дана взятка b . Таким образом, в период τ процедура голосования m_τ — представляет собой вектор $(m_\tau(0, A), m_\tau(0, B), m_\tau(1, A), m_\tau(1, B))$.

С формальной точки зрения, вышеуказанное взаимодействие определяет динамическую игру между фирмой, политиком и представителем граждан. В начале периода τ задано начальное положение фирмы $L_{\tau-1}$, причем, L_0 является экзогенным. Затем последовательность событий такова: во-первых, гражданин заявляет о процедурах голосования, т. е. $m \in_\tau [0, 1]^4$. Затем фирма предлагает П. взятку $b \in_\tau R$ для того, чтобы данная политика была реализована. Затем последний принимает решение в отношении политики $p \in_\tau \{0, 1\}$. Наконец, фирма принимает решение о своем размещении $L \in_\tau \{A, B\}$.

Стандартное решение — «субигровое» совершенное равновесие по Нэшу. Выбор стратегии в нем может сложным образом зависеть от истории. Однако размещение фирмы в течение предыдущего периода — единственная связанная с

результатом структурная переменная в данной модели. Таким образом, мы можем сконцентрировать наше внимание на совершенных уравнениях Маркова, где действие зависит лишь от истории событий в течение периода и начального размещения фирмы. Мы также допускаем наличие единой стратегии у всех политиков. Мы утверждаем, что специфика стратегии — совершенное уравнение по Маркову в том случае, если после каждой « истории » стратегия каждого из игроков при данной специфике является оптимальной, учитывая, что каждый игрок ожидает, что остальные будут использовать свои равновесные стратегии.

При принятии решения о том, реализовывать ли политику в течение некоторого периода, политик будет взвешивать выгоды от принятия взятки и будущие выгоды от отказа проводить данную политику. Фирма сравнивает свое желание заплатить за проведение данной политики и минимальный размер взятки, который ей придется заплатить., чтобы политика будет реализована Будет ли данная политика реализована зависит от того, перевесит ли желание фирмы заплатить за это минимальный размер взятки, необходимый для того чтобы было принято такое решение. Возможно, при определенных обстоятельствах это равновесие будет демонстрировать постоянство политики в том смысле, что « равновесная игра » диктует, чтобы данная политика реализовывалась тогда и только тогда, когда она вводится в действие в течение первого периода.

Данная модель формализует условное объяснение того, что реализация различных видов политики увеличивает политическую эффективность тех бенефициаров, которые лоббируют их. Это означает, что избиратели могут наказывать политиков за проведение протекционистской политики, причем даже тогда, когда в краткосрочной перспективе они Парето-улучшающие. Это порождает политические фиаско в том

смысле, что в последствиях « равновесной политики» может доминировать Парето- эффект.

Источники

- D. Austen-Smith and J. Banks (1999), «Electoral Accountability and Incumbency», In *Models of Strategic Choice in Politics*, P. Ordeshook (ed.) University of Michigan Press.
- G. Becker (1983), «A Theory of Competition among Pressure Groups for Political Influence», *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 98, pp. 371 – 400.
- G. Becker (1985), «Public Policies, Pressure Groups, and Dead Weight Costs», *Journal of Public Economics*, Vol. 28, pp. 329 – 347.
- L. Brainard and T. Verdier (1994), «Lobbying and Adjustment in Declining Industries», *European Economic Review*, Vol. 38, pp. 586 – 595.
- S. Coate and S. Morris (1995), «On the Form of Transfers to Special Interests», *Journal of Political Economy*, Vol. 103, pp.1210 – 1235.
- S. Coate and S. Morris (1999), «Policy Persistence», *American Economic Review*, Vol. 89, pp. 1327 – 1336.
- Crew and C. Rowley (1988), «Toward a Public Choice Theory of Monopoly Regulation», *Public Choice*, Vol. 57, pp. 49 – 67.
- Crew and C. Twight (1990) , «On the Efficiency of Law: A Public Choice Perspective», *Public Choice*, Vol. 66, pp. 15 – 36.
- Gaddy and B. Ickes (1998), «Russia's Virtual Economy», *Foreign Affairs*, Vol. 77, pp. 53 – 67.
- Gaddy and B. Ickes (1999), «Stability and Disorder: An Evolutionary Analysis of Russia's Virtual Economy», WDI Working Paper #276.
- Nelson (1976), «Political Information», *Journal of Law and Economics*, Vol. 19, pp. 313 – 336.

G. Stigler (1971), «The Theory of Economic Regulation», Bell Journal of Economics and Management Science, Vol. 2, pp. 3 – 21.

G. Tullock (1983), Economics of Income Redistribution, Kluwer-Nijhoff.

G. Tullock (1989), The Economics of Special Privileges and Rent Seeking, Kluwer- Nijhoff.

Weingast, K. Shepsle and C. Johnsen (1981), «The Political Economy of Benefits and Costs: A Neoclassical Approach to Distributive Politics», Journal of Political Economy, Vol. 89, pp. 642 – 664.

Wittman (1989), « Why Democracies Produce Efficient Results», Journal of Political Economy, Vol. 97, pp. 1395 – 1424.

Ярослав Романчук

*Ведущий эксперт Аналитического
центра «Стратегия»*

Последствия попытки легализации теоретических и практических ошибок Запада в Беларуси

Системную революцию на Востоке никто на Западе не ждал. Тем более не был к ней готов ни теоретически, ни практически. Ситуация несколько напоминала положение в мире после Второй мировой войны. Тогда богатый Запад ответил целым залпом теоретических «изобретений» в виде «новой экономики», а также в виде новых институтов, которые были призваны способствовать ускоренному способу вовлечения стран третьего мира в мировую систему разделения труда. Появился целый теоретический пласт под названием *development economics*. Появилась макроэкономика с ее математическим инструментарием. Появился ряд идеологических концепций, которые делали страны третьего мира уникальными. Национальные особенности предполагали некие особые экономические отношения с богатыми странами. Богатый мир и теоретически и практически был готов реализовывать модели Кейнса и его последователей. Бедные хотели быстро догнать богатых. Богатые говорили, что это возможно. Если рынок чего-то не знал, его поправлял всезнающий чиновник, который всегда имел под рукой 10 схем оптимального перераспределения ресурсов. Акцент на частную собственность, частные инвестиции и сбережения не делался. Преобладающим было убежде-

ние: *«Неважно, какого цвета кошка (т. е. какова форма собственности). Главное, чтобы она ловила мышей».*

Развал советской системы поставил не менее серьезные вопросы перед учеными-экономистами и политиками-практиками. Для многих модель welfare state казалась естественным выбором государств со 100-процентной госсобственностью. Модным стал градуализм в подходах к формированию институтов рыночной экономики. Важная роль государства понималась, прежде всего, как роль инвестора, распределителя ресурсов и одного из основных потребителей. Полисмейкеры в переходных странах находили массу аналогичных примеров из западной, так называемой капиталистической практики. Об отсутствии института частной собственности, независимой судебной системы, равных условиях хозяйствования, свободном входе на рынок и выходе из него говорили всегда во вторую очередь. Все списывалось на специфику переходного периода. О проблеме экономического расчета, искаженной производственной структуре производства, проблеме формирования рациональных ожиданий и мотивационной системе либо не вспоминали вообще, либо упоминали вскользь. Западный теоретический mainstream не провел детальную работу над ошибками централизованной плановой экономики. Механистический, кибернетический подход к решению экономических проблем в переходных странах, который игнорировал природу человеческой деятельности и специфику межличностного обмена, не мог обеспечить проведение последовательной экономической политики.

Поскольку Беларусь была и по-прежнему остается самой советской из всех бывших советских республик, то идеология интервенционизма или этатизма нашла в ней свое последовательное воплощение. Она была встречена на ура как старым правительством Кебича, так и командой президента Лукашен-

ко. Теоретические нормы и практика их выполнения были приняты белорусскими полисимейкерами некритически, на веру. Теоретический mainstream в Беларуси – это смесь пост-марксизма с левым кейнсианством. Такая комбинация явилась одним из важных факторов, который обеспечил выбор тактики проведения преобразований. Стратегия была несколько модифицирована: вместо пятилетних планов правительство перешло на прогнозирование производственных и макроэкономических показателей на 5—15 лет. При отсутствии структурных преобразований, института свободной цены и частной собственности такие прогнозы даже на полгода имели 300-процентную погрешность и, естественно, были антинаучными и спекулятивными.

Среди основных теоретических ошибок, которые характерны для Беларуси, назовем лишь основные:

1. *Убеждение в том, что рынок, в котором участвуют частные фирмы, неизбежно ведет к монополии.* Поэтому была принята некритически неоклассическая концепция монополии и идеальной конкуренции. В Беларуси, как и практически во всех переходных странах было скопировано достаточно агрессивное антитрестовское законодательство, которое само по себе является источником искажений на рынке.
2. *Государство в состоянии более эффективно нейтрализовать негативные экстерналии свободного рынка.* Опять же скопирована вошедшая во все учебники концепция рыночных экстерналий. Сравнения с экстерналиями деятельности государства не было.
3. *Внутри стран нерегулируемые свободные рынки благоволят богатым, а не бедным, поэтому результаты работы рынка не справедливы и хаотичны.* Стремление установить стандарты в потреблении, сбережении и до-

ходе привело не только к снижению экономической активности, но и к формированию серой экономики.

4. *Действия, предпринимаемые ради прибыли, считаются сомнительными по определению. вообще игнорировались при формировании экономической Идеология свободного рынка, мораль деятельности предпринимателя и его роль в экономических процессах, соответственно функция прибыли были или не правильно интерпретированы или политики.*
5. *Конкуренция происходит между государствами, а не фирмами из разных стран.* Это привело к неопротекционизму в исполнении правительств некоторых переходных стран, что, в свою очередь, затруднило переход от плана к рынку. По многим параметрам внешней торговли переходные страны лишь копировали модели welfare state.
6. *Экспорт дает стране прибыль, а импорт – убытки. Необходимо реализовывать стратегию импортозамещения и стимулирования экспорта.* На практике это положение нашло отражение в программах выделения точек роста, определении промышленных или сельскохозяйственных приоритетов, введении целой системы мер, выделяющих отдельные субъекты хозяйствования из общих условий рынка и дискриминации других по форме собственности, размеру, времени пребывания на рынке или стране регистрации.
7. *Правительство может эффективно проводить антициклическую политику в среде без свободных цен и естественной структуры производства.* Попытки сгладить колебания делового цикла манипуляцией монетарными и фискальными инструментами в постсоциалистической среде, когда вся система была крайне

разбалансирована, когда, например, в Беларуси, она только формировалась как независимая, привели к еще большим искажениям информационного поля для субъектов хозяйствования и для инвесторов.

8. *Производство как вид экономической деятельности гораздо важнее и перспективнее торговли и сферы услуг.* В Беларуси был принят целый ряд законодательных актов и ограничений торговой деятельности. Дискриминация проходила не только по признаку «форма собственности», но и по признаку «вид деятельности».

Из ошибок теоретических следует целый ряд практических просчетов и ложных моделей, реализация которых и привела Беларусь в сегодняшнее состояние экономической комы. Нельзя сказать, что белорусы наделали некие уникальные ошибки. Ее руководство, будучи последовательно социалистическим, довело до логического завершения те схемы, которые продолжают работать во многих, и не самых бедных странах мира. Просто в Беларуси объективно было гораздо меньше денежных, интеллектуальных и административных ресурсов.

20 век заканчивается поражением японской экономической модели. Казалось, нерушимые кейретсу (подобие шеболов или ФПГ) со своим кодексом поведения и этики бизнеса начали рассыпаться. Кредиты, которые выдавались под залог земли и недвижимости баснословной стоимости, были очень дешевым источником ресурсов. 1/3 всех гособлигаций покупало само государство через различные структуры. Чрезмерное предложение вкупе с невозможностью общественного сектора и дальше поглощать бонды привело к нарастанию кризисных явлений. Эта японская практика напоминает белорусскую привычку заставлять Нацбанк и государственные банки покупать ГКО при отрицательной ставке процента, а также финансировать проекты, даже не включенные в бюджет.

Япония в совершенстве научилась строить двухъярусную экономику: первый ярус составляла непосредственно внутренне ориентированная экономика и второй – это экспортные предприятия. «Домашняя» экономика находилась под надежной многоуровневой защитой. Первый уровень составляла тарифная «стена». ВТО и членство в других экономических блоках заставило Японию снизить тарифы, но на их месте вырос второй уровень — частокोल нетарифных барьеров (структурных, административных и т.д.), которые быстро меняли свою форму. Третьим барьером была девальвация национальной валюты. Трехтриллионные общественные работы, ежегодно спонсируемые государством, выливаются в десятки тысяч бесполезных для населения объектов. Этот элемент экономической политики белорусское правительство тоже позаимствовало у Японии и других стран, проводящих весьма протекционистскую торговую политику. Безусловно, это в большой степени относится и к ЕС.

Итак, основой практических ошибок белорусской политики стали следующие тезисы:

- 1. Все формы собственности равны, но государственная – главнее, т.е. имеет приоритетное значение.* В Беларуси действует институт золотой акции, который дает право государству брать под свой контроль любое, даже 100% частное предприятие. В Беларуси действует Декрет президента, который дает право государству во внесудебном порядке конфисковать собственность. В Беларуси распространена практика конфискации имущества при мелких нарушениях режима проведения торговых операций. У нас по всей стране есть своеобразная фрэнчайзинговая сеть магазинов под названием «Конфискат». В конце ноября 2000 г. Председатель Белкоопсоюза Гродненской области издал приказ, за-

прещающий магазинам производить расчеты с частными коммерческими структурами.

2. *Ценовое регулирование различных рынков дает положительный социальный эффект.* В результате в Беларуси 100% цен прямо или косвенно регулируются государством. Любое повышение цены должно быть санкционировано в Комитете по ценам. Ответ реального сектора – дефицит, резкое падение качества товаров и услуг, вытеснение белорусских производителей иностранными, в том числе российскими. Ценообразование в Беларуси регулируется 238 нормативными актами.
3. *Правительство знает больше и лучше, куда направлять инвестиционные потоки.* 80% инвестиций осуществляет государство либо непосредственно из бюджетов, либо через госпредприятия. Кумулятивный объем иностранных инвестиций в Беларуси на начало 2000 г. вместе со средствами на «российскую трубу» составляет около 40 долларов США на душу населения. Для инвестиций, по мнению правительства и А. Лукашенко могут использоваться и ресурсы Национального банка. Чтобы оценить независимость этого органа, приведу лишь содержание одного из пунктов банковского кодекса. Президент может освободить председателя Нацбанка от занимаемой должности «за совершение виновных действий, которые дают основания президенту потерять доверие к нему» В прошлом году денежная масса утроилась, в 1998 – удвоилась, что отражено в цифрах инфляции – 280% в 1998 и 350% в 1999 гг.. В 2000 г. уровень инфляции составит около 200% при удвоении денежной массы.

4. *Отрасли промышленности и виды экономической деятельности можно классифицировать как «важные» и «несущественные»; их можно ранжировать вне зависимости от желания потребителя платить. Правительство должно систематически поддерживать продукты, отрасли и сектора, которые имеют приоритетное значение. Приоритеты Беларуси – сельское хозяйство, строительство, экспорт. Ответ реального сектора: рентабельность с/х минус 65% (при включении необходимых амортизационных отчислений), строительства – минус 45%, промышленности - 30%. Промышленность и сельское хозяйство являются крупнейшими должниками, с одной стороны, и реципиентами субсидий и всяческих льгот - с другой. А чтобы приоритеты не мешали, надо эти отрасли зарегулировать до состояния экономической комы. Количество лицензируемых видов деятельности превышает 150. Их выдают 50 органов. В 1991 г. количество нормативных актов составляло 507. в 1999 – чуть менее 2100. В 1996 г. было принято всего 3 декрета по регулированию экономической деятельности. В 1999 – 43. В 1995 г. было принято 527 указов. В 1999 – 789. Сертификацию в РБ регулирует 76 нормативных актов. Вход на рынок – т.е. акт регистрации предприятия занимает 1 месяц с момента подачи всех 10 документов. Сбор этих документов занимает еще два месяца. Вход на рынок (выполнение чисто формальных требований закона и сбор всех документов) стоит около 2000 долларов США. О возможности легального выхода из рынка, т.е. ликвидации, может свидетельствовать один пример. Одна фирма не может ликвидировать предприятие с 1996 г.*

Предприниматели предпочитают просто «подвешивать» фирмы.

5. *В межгосударственной конкуренции большие государства имеют преимущество над мелкими, в лучшем положении оказываются торговые блоки.* Тарифы, ограничения импорта и экспортные субсидии ведут к увеличению занятости. Отсюда стремление Беларуси вступить хоть в какой-нибудь союз в России. За политической ширмой прошло реальное отдаление экономических систем двух стран. Импортные пошлины не совпадают по более 300 позициям. Документальное и правовое обеспечение внешнеторговых сделок имеет принципиальные отличия. В Беларуси практикуется жесткое квотирование и лицензирование экспорта, существует ряд административных ограничений во внешней торговле. Уровень импортной пошлины в Беларуси составляет 14%, что более чем в 3 раза превышает уровень средней импортной пошлины по ВТО.

В конце века МВФ по-прежнему видит 5 сфер риска: 1) коллапс фондовых рынков развитых стран (первые признаки — «охлаждение» самого стабильного американского рынка налицо, 2) депрессия японской экономики и окончательный закат «цивилизованной» формы социализированного рыночного распределения, 3) нестабильность трех ведущих валют мира (доллара США, японской йены и евро), 4) дальнейший уход частных капиталов с рынков переходных стран, 5) протекционизм, ведущий к торговым войнам и международным конфликтам. Для Беларуси 5 сфер риска выглядят следующим образом: 1) отсутствие концепции стабильной национальной валюты и режима монетарной политики в целом, 2) качественная несовместимость параметров национальной и внешней (региональной и мировой) экономической среды, 3) вытесне-

ние частных инвестиций государственными, 4) отсутствие гарантий прав частной собственности, 5) разрыв единого экономического процесса на цикл «производство» (государственный приоритет) и «торговля» (подмена ее госраспределением и дискриминацией импортеров).

В заключение можно сделать вывод, что выбор Беларусью модели рыночного социализма был обусловлен тремя основными факторами: 1) качеством внешней теоретической среды в области экономики, 2) практикой построения отношений «государство – человек» на Западе и странах третьего мира и 3) качеством и зрелостью интеллектуальных экономических и политических элит в Беларуси. Попытка легализации теоретических и практических ошибок привела Беларусь в состояние, когда ради 100-миллионного кредита ее правительство готово подписать любой, пусть даже самый либертарианский сценарий. Проблема доверия к такому поведению — это отчасти и проблема России, которая выступает по отношению к Беларуси в качестве ВИПА. WHIP – как «хлыст» и VIP как «очень важная персона». Непростая роль для делегализации наследия правительства, все еще ностальгирующего по «добрым старым советским временам» и некритически относящегося к кейнсианским схемам и development economics.

Питер Хавлик*

Реструктуризация и конкурентоспособность промышленности стран Центральной и Восточной Европы (СЦВЕ)

Резюме

В сообщении анализируется ситуация в обрабатывающей промышленности семи стран-кандидатов на вступление в Европейский Союз (Болгария, Чешская Республика, Венгрия, Польша, Румыния, Словения и Словацкая Республика), существовавшая в 1990-е гг. В наиболее развитых странах Центральной и Восточной Европы (СЦВЕ) обрабатывающая промышленность в последнее время смогла хотя бы отчасти вернуть утраченные позиции благодаря активно проводимым мероприятиям по ее реструктуризации и притоку иностранных прямых инвестиций (ИПИ). После почти десятилетия сокращения численности занятой в ней рабочей силы и реструктуризации структура обрабатывающей промышленности СЦВЕ в настоящее время в значительной степени соответствует европейским стандартам.

ИПИ (иностранные прямые инвестиции) проникают в различные отраслях обрабатывающей промышленности СЦВЕ крайне неравномерно. В странах с более сильным проникновением ИПИ (Чешская Республика, Венгрия, Польша и Словения) существует статистически достоверная

* Автор выражает признательность Бориане Ассеновой и Ренате Праш (WIIW) за помощь в сборе статистических данных.

положительная зависимость между количеством акций, бывших объектом ИПИ, в расчете на одного работника, и производительностью труда. В целом, иностранные прямые инвестиции совершенно явно способствуют повышению эффективности обрабатывающей промышленности в СЦВЕ, но (все еще) недостаточно проявляют себя в качестве фактора, объясняющего выявленные относительные преимущества обрабатывающей промышленности СЦВЕ в торговле с ЕС.

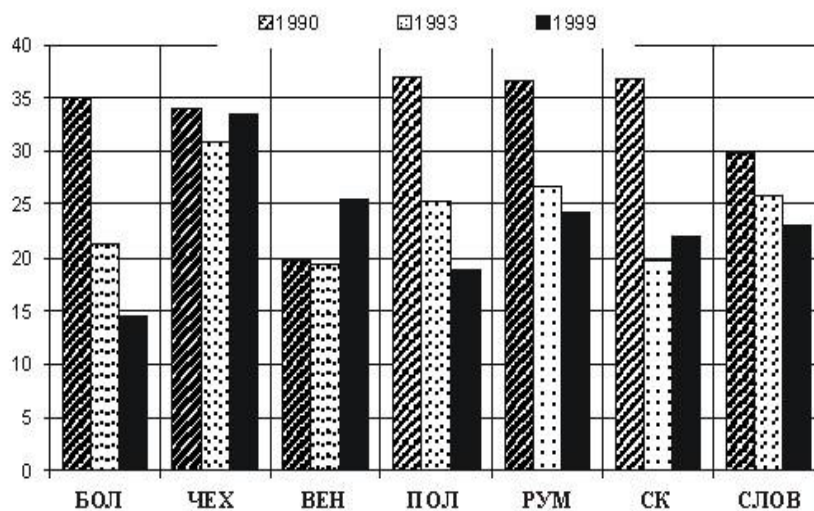
Реструктуризация промышленности СЦВЕ

Страны Центральной и Восточной Европы (СЦВЕ) унаследовали от прошлого, со времен централизованного планирования, обширный промышленный сектор. Но из-за серьезных перекосов структурного характера и неэффективности производства этот высокий уровень индустриализации на первых порах оказался скорее недостатком, чем преимуществом. Промышленность понесла непропорционально сильный урон от «спада, вызванного трансформацией», в начале переходного периода. Промышленность в целом, и особенно обрабатывающая промышленность переживала спад как в абсолютных, так и относительных показателях, что было обусловлено рядом факторов, таких, как потеря традиционных рынков сбыта, чрезмерная либерализация, ограничительная макроэкономическая политика и недостаточная реструктуризация. Упадок промышленности в основном закончился где-то в 1993 г. (в Польше уже в 1992.), хотя в некоторых СЦВЕ он впоследствии наблюдался вновь (в Болгарии, Румынии, Чешской Республике и Словакии). В более развитых СЦВЕ промышленность смогла хотя бы отчасти вернуть утраченные позиции благодаря активно проводимым мероприятиям по ее реструктуризации. Тем не менее, в настоящее время только Венгрия и Польша производят

больше промышленных товаров, чем в 1990 г., тогда как выпуск таких товаров в Болгарии и Румынии за последние десять лет сократился наполовину, а в остальных СЦВЕ производство упало примерно на 20% (далее мы вернемся к вопросу о соответствующих структурных изменениях).¹

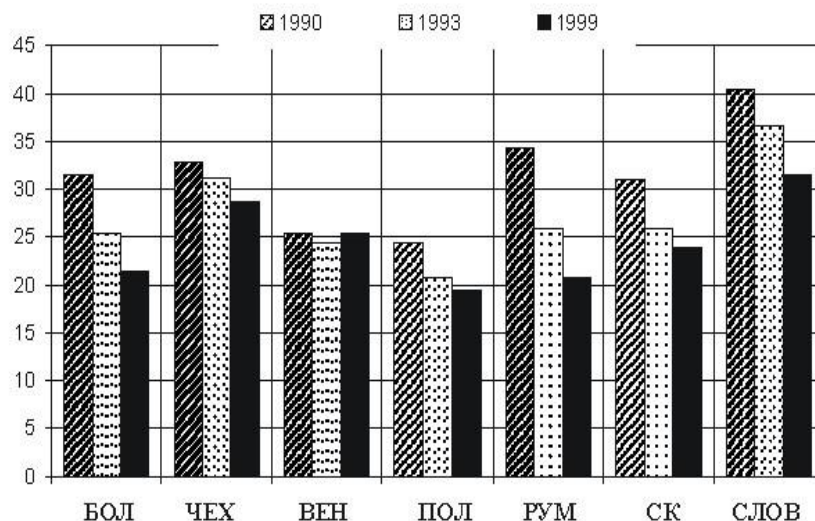
Рис. 1

Добавленная стоимость в обрабатывающей промышленности в % от ВВП



¹ За исключением особо указанных случаев, в качестве основных источников данных использованы WIIW Annual Database Eastern Europe и WIIW Industrial Database.

Рис. 2



В результате изменений в обрабатывающей промышленности и ВВП только две СЦВЕ смогли к 1999 г. восстановить (Чешская Республика) и даже увеличить (Венгрия) первоначальную долю в своем ВВП добавленной стоимости в обрабатывающей промышленности (рис. 1). Процесс сокращения промышленного производства все еще продолжается в других странах, но и там обрабатывающая промышленность пока еще обеспечивает значительную долю ВВП (от 15% в Болгарии до почти 33% в Чешской Республике).

В области занятости обрабатывающая промышленность претерпела еще более драматические изменения. Эти изменения отражают общие тенденции, характерные для рынков труда СЦВЕ: сокращение общей занятости, уменьшение роли промышленности и увеличение роли сектора услуг, а также, не в последнюю оче-

редь, появление явной безработицы.² Польша — это единственная СЦВЕ, где занятость в обрабатывающей промышленности ненамного возросла на втором этапе переходного периода (после 1993 г.), а затем стабилизировалась на уровне примерно 75% от показателей 1990 г. Спрос и предложение на рынке труда приводились в соответствие с определенным опозданием из-за задержек с приостановкой производства и увольнением персонала, а также с фактическим отсутствием какого-либо увеличения числа рабочих мест в обрабатывающей промышленности на последующем этапе (опять же и в абсолютных, и в относительных показателях). Фактически сокращение занятости в обрабатывающей промышленности в период между 1990 и 1999 гг. достигало 25% в Польше, 40% в Чешской Республике, Венгрии и Словении и более 60% в Болгарии. В том, что касается роли обрабатывающей промышленности как работодателя, единственным исключением снова оказалась Венгрия, которой не только удалось увеличить долю занятости в обрабатывающей промышленности до первоначального уровня 1990 г. (25% от общей занятости), но даже добиться небольшого увеличения числа рабочих мест в рассматриваемой отрасли после 1997 г. В большинстве остальных СЦВЕ численность рабочих мест в обрабатывающей промышленности стабилизировалась примерно на отметке 60% от первоначального уровня (1990 г.). В Болгарии упадок обрабатывающей промышленности продолжался (в прошлом году ее показатели составили менее 40% от первоначального уровня). Но в СЦВЕ обрабатывающая промышленность все еще остается важным работодателем; доля занятости в ней относительно общей занятости наиболее высока сегодня в Чешской Республике и Словении (около 30% — см. рис. 2).

² Более подробная информация о положении на рынке труда содержится в: Н. Vidovic, 'Recent labour market developments in CEECs', *The Vienna Institute Monthly Report*, No. 4, March 2000.

Рис. 3

Обработывающая промышленность СЦВЕ в общем контексте ЕС, 1998 г.

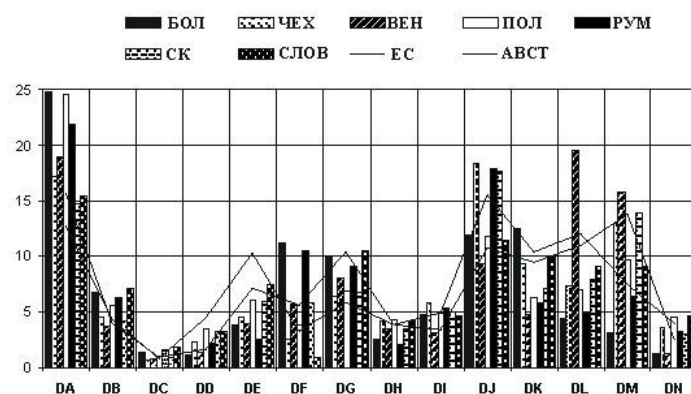
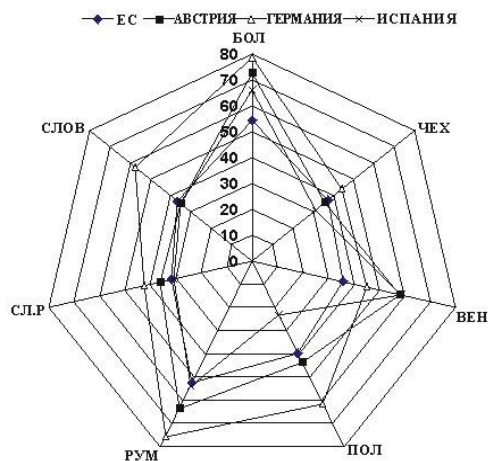


Рис. 4

Отклонения в структурах выпуска продукции обрабатывающей промышленности



Примечание: Квадратные корни квадратических отклонений в соответствующих двузначных показателях долей выпуска по отраслям, согласно NACE (см. Urban, 2000).

Обрабатывающая промышленность СЦВЕ в европейском контексте

После почти десятилетия частичного сокращения и реструктуризации структура производства в обрабатывающей промышленности СЦВЕ в настоящее время значительно приблизилась к европейскому образцу (рис. 3). В сравнении со средней структурой промышленности стран ЕС по данным Евростата в настоящее время (1998 г.) в некоторых СЦВЕ она отличается несколько большим удельным весом отраслей, производящих продукты питания и напитки (DA), кокс и светлые нефтепродукты (DF), а также неблагородные металлы (DJ). Меньшим удельным весом обладают отрасли машиностроения и производства механического оборудования (DK), а также - за ярко выраженным исключением Венгрии - отрасли, выпускающие электротехническое и оптическое оборудование (DL). Тем не менее, общие структурные различия по сравнению с ЕС не столь велики, по крайней мере в наиболее развитых СЦВЕ (к которым не относятся Болгария и Румыния - рис. 4). Структура обрабатывающей промышленности в Чехии, Словакии и Словении в общих чертах напоминает австрийскую (хотя менее похожа на германскую). Фактически структура выпуска продукции обрабатывающей промышленности наиболее развитых СЦВЕ в настоящее время выказывает больше черт общности со средней его структурой по ЕС, чем это можно сказать в случае Австрии.

Восстановление и рост производительности на уровне отраслей

Разница в темпах роста производства и занятости отражается в разнице достижений (или потерь) в области про-

изводительности труда (рассчитанной как доля от общего выпуска продукции обрабатывающей промышленности, приходящаяся на одного работника, занятого в ней). На первом этапе переходного периода (пассивное реструктурирование, продолжавшееся где-то до 1993-1994 гг. - см. Urban, 2000) первоначальный спад производительности произошел в СЦВЕ почти повсеместно (за исключением Польши - см. рис. 5). Однако затем в большинстве СЦВЕ началось впечатляющее восстановление производительности (производительность труда продолжала падать только в Болгарии). Успехи Венгрии и на этот раз оказались выдающимися: в настоящее время уровень производительности труда в ее обрабатывающей промышленности вдвое превышает тот, что был достигнут в 1993 г. Общее повышение производительности труда в Польше за период 1993-1999 гг. составило более 50%, что превосходит, хотя и незначительно, соответствующие показатели Чешской Республики и Словакии, а также Словении (40-59%). Гораздо ниже был рост производительности в Румынии (рис. 6).

Рис. 5

Производительность труда в обрабатывающей промышленности, 1993 г. (1990 г.=100)

○ — ЗАНЯТОСТЬ ■ — ПРОИЗВОДСТВО ↔ — ПРОИЗВОДИТЕЛЬНОСТЬ

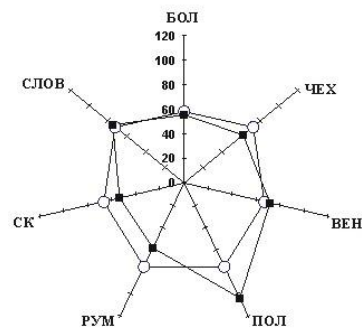
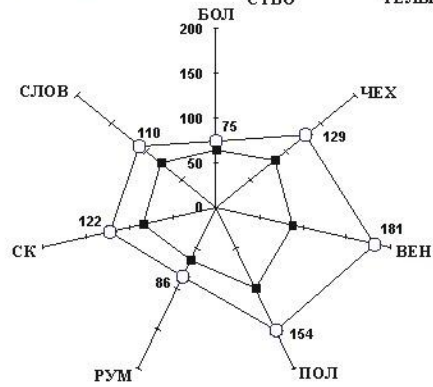


Рис. 6

○ — ЗАНЯТОСТЬ ■ — ПРОИЗВОДСТВО ↔ — ПРОИЗВОДИТЕЛЬНОСТЬ



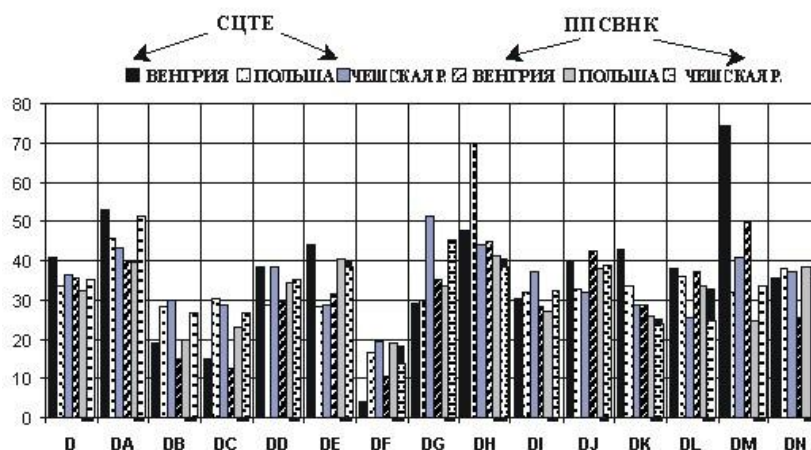
Производительность труда в обрабатывающей промышленности в сравнении с международными показателями

Главную трудность при сравнении уровней производительности труда представляет составление оценок производительности, которые были бы сопоставимы на международном уровне, в особенности - перерасчет данных о выпуске продукции по странам в одних и тех же денежных единицах. Использование для этой цели рыночных обменных курсов не представляется оправданным (особенно в случае СЦВЕ, главным образом потому, что их валюты обладают крайне заниженным курсом, а обменный курс отличается непостоянством). Альтернативные суррогатные конвертеры данных - это либо паритеты покупательной силы (ППС), либо - что гораздо лучше - коэффициенты средней цены товарной единицы по отраслям (СЦТЕ), которые сравнивают совокупные цены на репрезентативные товары. Предварительные результаты исследовательского проекта, совместно осуществляемого в настоящее время WIIW и Гронингенским университетом, показывают на материале Чешской Республики, Венгрии и Польши значительную близость показателей производительности труда, рассчитанных с помощью СЦТЕ и ППС для валового накопления капитала.³

³ В случае конверсии, использующей СЦТЕ, относительный уровень производительности труда в обрабатывающей промышленности Венгрии составлял примерно 39% от уровня Германии в 1996 г. Соотношение производительности труда в Чехии и Германии было равным 35%, а в Польше и Германии - 25% - см. E. Monnikhof and B. van Ark, 'New estimates of labour productivity in the manufacturing sectors of Czech Republic, Hungary and Poland, 1996', Groningen Growth and Development Centre, University of Groningen & The Conference Board, Second Report for the WIIW Countdown Project, June 2000.

Рис. 7

Производительность труда в обрабатывающей промышленности, 1996 г.



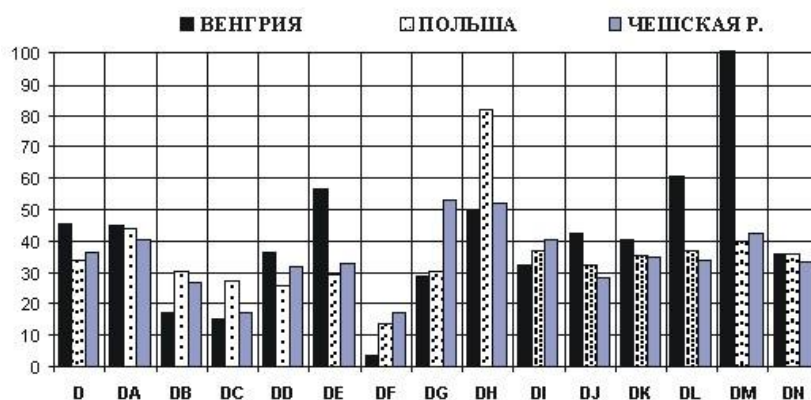
В самом деле, сравнение с Австрией при помощи ППС для валового накопления капитала (ППСВНК) и ориентированной на Германию СЦТЕ в качестве конвертеров дает достаточно близкие результаты (рис. 7).⁴ После проведения конверсии с помощью ППС для валового накопления капитала, рассчитанные показатели производительности труда в обрабатывающей промышленности Чехии и Венгрии составляли 35% от уровня

⁴ ППСВНК за 1996 г. был взят из отчета Евростат-ОЭСР “Benchmark Results of the 1996 Eurostat-OECD Comparison by Analytical Categories”, OECD, Paris, 1999. Мы исходим из того, что СЦТЕ в Австрии и Германии пропорциональны обменному курсу австрийского шиллинга по отношению к немецкой марке. В 1996 г. производительность труда в обрабатывающей промышленности Австрии была немного ниже (-3.3%), чем в Германии – см. Guger, A., “Verbesserung der relativen Lohnst̄ckkostenposition durch Euro-Kursst̄ckgang”. WIFO Monatsberichte, 9/2000, pp. 541 –546.

Австрии в 1996 г., а соответствующее соотношение между Польшей и Австрией было 32%.⁵ Результаты сопоставления уровней производительности труда с помощью СЦТЕ составляли соответственно 37%, 41% и 34%.

Рис. 8

Производительность труда в обрабатывающей промышленности (на основе СЦТЕ), 1998 г.



Более пристальный взгляд на отдельные отрасли с использованием поотраслевых СЦТЕ позволяет заметить, что в 1996 г. относительно меньшая разница в уровнях производительности труда отмечалась в производстве продуктов питания, напитков и табачных изделий, изделий из резины и пластмасс, транспортного оборудования (Венгрия); в производстве продуктов питания, напитков и табачных изделий, а также в производстве химиче-

⁵ См. P. Havlik, 'Trade and Cost Competitiveness of the Czech Republic, Hungary, Poland and Slovenia', World Bank Working Paper, Washington D.C. (Готовится к печати).

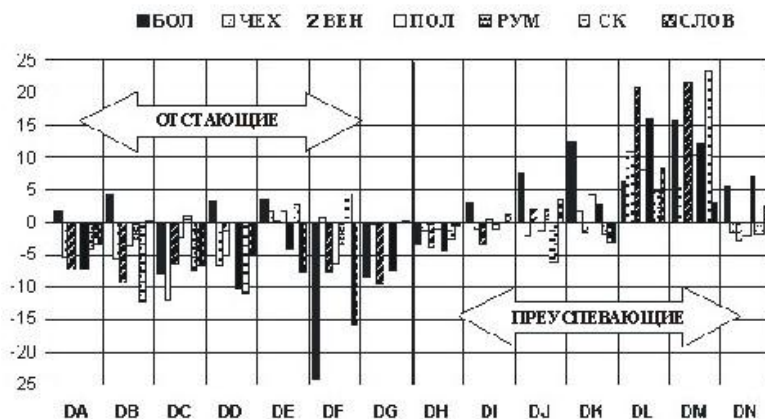
ской продукции, резины и пластмасс (Чешская Республика). В Венгрии производительность труда в отрасли, производящей транспортное оборудование, составляла 74% от уровня Австрии 1996 г. (80% от уровня Германии); в Чехии производительность труда в химической промышленности составляла 52% от уровня Австрии (54% от уровня Германии); в Польше производительность труда в отраслях, выпускающих изделия из резины и пластмасс, составляла 70% от уровня Австрии (60% - от уровня Германии). С другой стороны, уровень производительности труда в текстильной и кожевенной промышленности (а также при производстве продуктов нефтепереработки) во всех этих отраслях был значительно ниже. Принимая во внимание недавние значительные улучшения в области производительности труда (+40% в Венгрии, +20% в Чешской Республике, +30% в Польше между 1996 and 1999 гг.), все три страны должны к настоящему времени еще более приблизиться к уровням производительности труда, существующим в ЕС.⁶ Экстраполированные уровни относительной производительности труда, представленные на рис. 8 (экстраполированные с учетом поотраслевых изменений в производительности труда согласно оценкам на 1996 г., полученным на основе СЦТЕ), позволяют предположить, что Венгрия значительно приблизилась к уровням производительности труда, характерным для Австрии (особенно это касается ее промышленности, выпускающей транспортное оборудование, и электротехнической промышленности).

6 Принимая во внимание, что (номинальная) производительность в ЕС в период между 1988 и 1998 г. ежегодно возрастала на 4.3% (в Австрии на 8,8%, в Германии на 5.2%) – см. 'The competitiveness of European industry. 1999 Report', Working document of the services of the European Commission, COM (1999) 465, Luxembourg, 1999, p. x. Гюгер (указ. соч., стр. 543) оценивает почасовой рост производительности в 4-5% ежегодно как для Австрии, так и для Германии в период 1995-1999 г.

Появление отраслей преуспевших и отраслей отстающих

Общее развитие маскирует значительные структурные изменения, происходящие внутри обрабатывающей промышленности, которые отражают, помимо прочего, различную скорость реструктуризации и возникающие в результате этого рост или падение эффективности отдельных отраслей. Эти структурные изменения варьируют как по различным СЦВЕ, так и во времени; разница в сроках частично отражает неравномерный прогресс в деле реструктуризации промышленности. По сравнению с первоначальным этапом переходного периода мы обнаруживаем появление в последнее время новой схемы распределения преуспевших и отстающих отраслей, часто являющую собой нечто прямо противоположное тому, что наблюдалось в период пассивной реструктуризации в начале 1990-х гг.⁷

Рис. 9



⁷ См. W. Urban, 'Patterns of Structural Change in CEECs Manufacturing', *WIIW Structural Report* 1999.

Глядя на показатели изменений относительной производительности труда за период 1993-98 гг. по отдельным отраслям (относительные по отношению к средним показателям по обрабатывающей промышленности), можно выделить две четко различимые группы отраслей (рис. 9). Говоря в наиболее общих категориях, к числу преуспевших (отрасли с показателями роста производительности выше среднего за период 1993-98 гг.) в большинстве СЦВЕ относятся лишь некоторые из следующих отраслей: машиностроение и производство оборудования (DK), электротехническое и оптическое оборудование (DL) и производство транспортных средств (DM), а также (менее четко выделяемые) прочие обрабатывающие отрасли (DN). Производство электротехнического и оптического оборудования и транспортных средств явилось четким “победителем” по показателям производительности во всех СЦВЕ. В Венгрии производительность в этих отраслях возросла в год более чем на 20%; в Чешской Республике, Польше, Румынии и Словакии - также на двузначную цифру в год. С другой стороны, к “отстающим” нередко относятся пищевая промышленность и производство напитков и табачных изделий (DA), текстильная (DB), кожевенная (DC), деревообрабатывающая отрасли (DD), производство кокса и светлых нефтепродуктов (DF), а также химическая промышленность (DG). В отдельных случаях производительность уменьшалась даже в абсолютных показателях: в отличие от большинства обрабатывающих отраслей в Болгарии (здесь производительность снизилась везде, за исключением машиностроения и производства различного оборудования и транспортных средств), это случилось, например, в кожевенной промышленности в Чешской Республике и Словении, деревообрабатывающей промышленности в Румынии и Словакии, и т.д..

Сильные и слабые стороны в плане конкуренции: данные по отдельным отраслям

Теперь мы более подробно рассмотрим некоторые аспекты выборочно взятых преуспевших и отстающих отраслей, чтобы выяснить, чем объясняются их сильные и слабые стороны. Во-первых, мы знаем, что уровень оплаты труда до сих пор низок во всех СЦВЕ, причем во всех секторах экономики. Даже в “высокооплачиваемой” Словении средняя номинальная заработная плата (900 евро в месяц в 1999 г.) составляет всего около 40% от уровня Австрии или Германии (по нынешнему курсу обмена валют). Средняя заработная плата в Чешской Республике, Венгрии и Польше составляет 300-400 евро в месяц (15-18% от уровня Германии и Австрии), а в остальных СЦВЕ уровень заработной платы еще ниже. Разрыв между Востоком и Западом в показателях общих расходов на оплату труда даже еще больше, поскольку прямые затраты на оплату труда в СЦВЕ обычно составляет более высокую долю от общих расходов на оплату труда, чем в большинстве стран ЕС.⁸

Сравнение относительных показателей оплаты труда по отраслям показывает, что заработная плата в перечисленных выше преуспевших отраслях обычно выше, чем в среднем по отраслям обрабатывающей промышленности, тогда как в отстающих отраслях заработная плата намного ниже среднего уровня. Таким образом, относительный уровень оплаты труда, по-видимому, положительно соотносится с варьирующими по секторам показателями производительности: “преуспевающие” отрасли могут позволить себе более высокую оплату труда. Более важным индикатором конкурентоспособности

⁸ Производственная заработная плата составляет от 60% до 75% всех расходов на оплату труда в СЦВЕ, тогда как в большинстве стран ЕС - от 50% до 60% – см. Havlik, P., указ. соч.

затрат является величина затрат на рабочую силу в расчете на единицу продукции (ЗРСЕП (ULC)). Она определяется как соотношение затрат на оплату труда (ЗП -: номинальная заработная плата, включая непроизводственную заработную плату, в евро по текущему курсу обмена валют) и уровня производительности труда (ПТ, определяемой как валовой объем производства (ВО) в расчете на одного работника, т.е. деленный на численность работающих– ЧР):

$$\text{ЗРСЕП} = \text{ЗП} / \text{ПТ} = \text{ЗП} / (\text{ВО} / \text{ЧР}) \quad (1)$$

Различия в величине ЗРСЕП по секторам зависят в основном от варьирующего показателя производительности труда, поскольку уровень заработной платы варьирует по секторам в меньшей степени. Разница в показателях производительности, в свою очередь, отчасти проистекает из различной капиталоемкости различных отраслей, которую здесь мы не будем учитывать ввиду отсутствия надежных данных о величине основных фондов (далее мы вновь вкратце вернемся к этому вопросу).

Сравнение показателей по отраслям обрабатывающей промышленности внутри каждой из СЦВЕ показывает, что отрасли-“победители” имеют тенденцию к более низкому (или, по меньшей мере, не очень высокому) показателю ЗРСЕП, чем в среднем по отраслям обрабатывающей промышленности (таблица 1). С другой стороны, ЗРСЕП в большинстве отраслей-“проигравших” существенно выше среднего показателя по отраслям обрабатывающей промышленности. Причина отчасти в достигнутом отраслями-“победителями” относительно высоком (по определению) относительном приросте производительности, показанному выше, и соответствующем относительном снижении производительности в отраслях-“проигравших”. Более того, указанное снижение производительности не было компенсировано соответствующими изме-

нениями в уровнях оплаты труда (несмотря на прирост уровня оплаты труда ниже среднего в отраслях-“проигравших”). Таким образом, отраслям-“победителям” удастся сохранить (или даже увеличивать) свое сравнительное преимущество по величине ЗРСЕП, вопреки (или, возможно, благодаря) тому факту, что они предлагают уровень оплаты труда выше среднего. С другой стороны, отрасли-“проигравшие” имеют высокий показатель ЗРСЕП, несмотря на низкие заработные платы - особенно ввиду их низкой производительности. Кроме того, они также сверхпропорционально трудоемки.

ТАБЛИЦА 1

**Затраты на рабочую силу в расчете на единицу продукции,
1998 г.**

Обрабатывающая промышленность = 100

		Чеш- ская Рес- публи- ка	Вен- грия	Поль- ша	Румы- ния	Сло- вацкая Рес- публи- ка	Слове- ния	Болга- рия
D	Обрабатывающая про- мышленность - всего	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
DA	Продукты питания; напитки, табак	69,3	100,9	72,7	56,0	72,2	66,8	69,4
DB	Текстильная	161,2	284,9	166,9	260,5	259,4	153,9	171,3
DC	Кожевенная	230,4	271,8	158,7	154,0	245,8	149,9	165,0
DD	Деревообрабатываю- щая	182,3	111,5	99,9	134,3	250,3	143,5	100,6
DE	Целлюлозно-бумажная и полиграфическая	82,1	104,8	86,5	149,2	97,8	136,1	91,0
DF	Производство кокса и светлых нефтепродук- тов	12,9	83,6	40,4	33,9	21,2	45,5	44,2
DG	Химическая и воло- конная	55,1	122,0	97,9	86,5	70,3	74,9	87,1
DH	Резины и пластмассы	121,3	108,8	87,9	106,4	99,5	103,5	108,6
DI	Прочие неметалличе- ские минеральные продукты	128,4	160,1	126,0	125,1	136,2	94,7	125,8

		Чешская Республика	Венгрия	Польша	Румыния	Словацкая Республика	Словения	Болгария
DJ	Основные металлы и металлообработка	120,6	101,7	109,0	71,4	107,6	126,6	75,0
DK	Машиностроение и оборудование)	157,8	181,2	155,1	260,1	189,4	117,3	164,9
DL	Электротехническое и оптическое оборудование	103,6	63,2	102,8	97,3	157,3	132,0	148,4
DM	Транспортные средства	69,5	49,6	83,7	97,9	35,9	40,3	131,5
DN	Прочие обрабатывающие отрасли ()	149,6	176,2	115,0	165,1	186,0	92,3	123,3

ТАБЛИЦА 2А

Сравнение показателей ЗРСЕП в обрабатывающей промышленности разных стран

(1998 год, ППС96 для ВВП, Австрия 1998 г. = 100)

		Чешская Республика	Венгрия	Польша	Румыния	Словацкая Республика	Словения	Болгария
D	Обрабатывающая промышленность - всего	17,1	30,3	21,1	28,6	19,7	25,9	68,4
DA	Продукты питания; напитки, табак	15,4	27,3	24,1	27,1	12,9	24,3	59,5
DB	Текстильная	24,7	41,1	45,9	40,2	37,5	56,5	88,6
DC	Кожевенная	29,7	73,5	59,6	47,8	34,2	67,0	108,0
DD	Деревообрабатывающая	18,6	59,9	24,4	31,0	28,1	70,2	106,4
DE	Целлюлозно-бумажная и полиграфическая	15,9	25,4	23,6	25,3	30,6	25,9	95,2
DF	Производство кокса и светлых нефтепродуктов	33,0	17,1	71,3	50,5	26,9	24,0	135,7
DG	Химическая и волокнистая	17,3	19,4	25,0	32,5	21,5	21,1	59,4
DH	Резины и пластмассы	15,7	31,0	17,5	21,2	17,9	21,7	59,7
DI	Прочие неметаллические минеральные продукты	16,8	30,4	25,3	28,2	19,0	27,6	50,7
DJ	Основные металлы и металлообработка.	11,2	31,9	18,6	27,2	13,3	24,3	75,6

		Чешская Республика	Венгрия	Польша	Румыния	Словацкая Республика	Словения	Болгария
DK	Машиностроение и оборудование	21,2	35,9	27,9	33,3	36,6	36,8	60,3
DL	Электротехническое и оптическое оборудование	22,8	28,2	14,3	26,4	16,0	36,6	81,1
DM	Транспортные средства	30,5	28,6	15,0	32,5	28,2	12,6	37,4
DN	Прочие обрабатывающие отрасли	17,7	38,1	31,9	27,7	26,4	40,5	53,1

ТАБЛИЦА 2Б

Международные сравнительные показатели ЗРСЕП в обрабатывающей промышленности

(1998 г., ППС96 для валового прироста основного капитала, Австрия 1998 г. = 100)

		Болгария	Чешская Республика	Венгрия	Польша	Румыния	Словацкая Республика	Словения
D	Обрабатывающая промышленность - всего	41,7	45,6	34,0	38,5	46,9	40,4	80,4
DA	Продукты питания; напитки, табак	37,7	41,2	38,7	36,4	30,7	38,0	69,9
DB	Текстильная	60,2	62,0	73,7	54,1	89,5	88,2	104,2
DC	Кожевенная	72,5	110,8	95,8	64,4	81,5	104,5	127,0
DD	Деревообрабатывающая	45,5	90,3	39,1	41,7	67,0	109,6	125,1
DE	Целлюлозно-бумажная и полиграфическая	38,9	38,4	38,0	34,1	73,0	40,4	111,9
DF	Коксированный уголь, очищенная нефть и ядерн..	80,5	25,7	114,6	68,0	64,2	37,4	159,6
DG	Химическая и волокнистая	42,1	29,2	40,2	43,7	51,2	32,9	69,8
DH	Резины и пластмассы	38,2	46,8	28,2	28,6	42,7	33,9	70,2
DI	Прочие неметаллические минеральные продукты	41,1	45,9	40,7	38,0	45,4	43,0	59,6
DJ	Основные металлы и металлообработка	27,3	48,0	29,9	36,6	31,7	37,9	88,8
DK	Машиностроение и обо-	51,7	54,1	44,9	44,8	87,3	57,4	70,9

	рудование (
DL	Электротехническое и оптическое оборудование	55,6	42,5	22,9	35,6	38,1	57,1	95,4
DM	Транспортные средства	74,5	43,1	24,0	43,8	67,3	19,7	44,0
DN	Прочие обрабатывающие отрасли	43,3	57,4	51,2	37,2	63,0	63,1	62,4

Источники: Расчеты, произведенные WIIW, основаны на официальных статистических данных ОЭСР, Евростата и ЮНИДО.

В таблицах 2а и 2б показаны два набора величин ЗРСЕП, на основании которых можно производить сравнения по странам. Первый набор величин получен на основании данных о производительности по каждой из стран, конвертированных в одну валюту, с величинами паритета покупательной силы для всего ВВП (ППС96). Подобная конвертация дает в результате более высокие показатели производительности и потому - более низкие относительные уровни ЗРСЕП для СЦВЕ. Во втором наборе величин в качестве конвертора использован ППС для валового прироста основного капитала, что в результате дает более низкие уровни производительности и потому - более высокую относительную величину ЗРСЕП. Учитывая показанную выше (рис. 7) тесную связь показателей производительности во втором случае с теоретически более высокими показателями производительности, выведенными на основании величины ЗРСЕП, и предположив, что такая же связь наблюдается и для всех остальных СЦВЕ, можно заключить, что величины ЗРСЕП в таблице 2б, по-видимому, ближе к реальным – во всяком случае, для обрабатывающей промышленности в целом.

Но даже в случае, когда используются величины ЗРСЕП у верхнего предела, разрывы – т.е. преимущества СЦВЕ в уровне затрат - по сравнению с Западной Европой (представленной здесь примерами Австрии или Германии) весьма велики: более 30% в случае Словении (хотя в некоторых отраслях

например, текстильной, кожевенной, деревообрабатывающей и производстве кокса - величины ЗРСЕП могут быть выше, чем в Западной Европе). В целом в СЦВЕ отрыв в уровне оплаты труда значительно больше, чем в уровне производительности, и этот показатель особенно красноречив для более развитых СЦВЕ и для “преуспевших” отраслей: величины ЗРСЕП в производстве электротехнического и оптического оборудования и транспортных средств в Венгрии составили менее 1/5 от уровня Австрии, и соответствующие уровни в Чешской Республике, Польше и Словакии составили примерно 1/3 - см. таблицу 2б. Ниже мы представим некоторые данные, свидетельствующие, что у “преуспевших” отраслей потенциальная конкурентоспособность, возможно, даже еще выше.

В динамической перспективе показатель ЗРСЕП может улучшиться (т.е. снизиться, при условии неизменной величины капиталоемкости), если уровень оплаты труда будет расти медленнее уровня производительности труда. Более того, в контексте международной экономики рост затрат на оплату труда может сдерживаться также “конкурентной девальвацией” (повышение курса валюты имеет обратный эффект).⁹ Например, в Чешской Республике для преуспевших отраслей характерен умеренный рост величин ЗРСЕП (или, более того, их снижение в производстве электротехнического и оптического оборудования). С другой стороны, отстающие отрасли страдали от громадного снижения конкурентоспособности по уровню затрат на оплату труда, особенно в кожевенной промышленности. При этом в Венгрии и в преуспевших, и в от-

⁹ Поскольку изменения курса валюты одинаково влияют на все отрасли (по меньшей мере на динамику уровня оплаты труда), мы не показываем эти влияния отдельно. Характеристики уровня оплаты труда представлены в международной валюте (евро).

стающих отраслях отмечалось внушительное улучшение показателей ЗРСЕП, однако положение в преуспевших отраслях все же было намного лучше, чем в отстающих.

Кроме того, можно проанализировать изменения величины ЗРСЕП, рассмотрев роль ее основных составляющих:

$$\Delta(\text{ЗРСЕП}) = \Delta\text{ЗП} - \Delta\text{ПТ} = \Delta\text{ЗП} - \Delta\text{ВО} + \Delta\text{ЧР} \quad (2)$$

Разложив величину $\Delta\text{ЗРСЕП}$ на составляющие, мы увидим, что повышение затрат на оплату труда (либо путем роста номинальной заработной платы, либо в результате повышения курса валюты) естественным образом приводит к росту ЗРСЕП, тогда как рост объема производства приводит к снижению ЗРСЕП, а рост численности работников может способствовать росту ЗРСЕП. С другой стороны, показатель ЗРСЕП может улучшаться (т.е. *снижаться*) в результате снижения заработной платы или снижения занятости, а также роста объема производства.

Динамика ЗРСЕП и ее основных составляющих в производстве транспортных средств (главная “преуспевшая” отрасль в большинстве СЦВЕ) в данном отношении весьма показательна. Международный показатель ЗРСЕП для Чехии, например, вначале (в 1990 -91 гг.) снизился в результате значительного падения уровня оплаты труда (частично вызванного падением курса валюты), а затем быстро возрос до 1994 г. После этого ЗРСЕП резко уменьшился, главным образом из-за более быстрого роста объема производства по сравнению с уровнем заработной платы, тогда как уровень занятости почти не менялся. За исключением периода 1990 -91 гг. (эффект снижения курса валюты), уровень оплаты труда быстро возрос, тогда как рост объема производства способствовал замедлению роста ЗРСЕП только после 1994 г. В Венгрии серьезное улучшение показателя ЗРСЕП началось уже в 1993 г., и с тех

пор он продолжает улучшаться с поразительной скоростью. Основной движущей силой указанных улучшений показателей затрат явился рост объема производства, что более чем компенсировало наблюдаемый в последнее время рост уровня оплаты труда и занятости.

В кожевенной промышленности (являющей собой главный пример “отстающей” отрасли), показатель ЗРСЕП в Чехии непрерывно и быстро возрастал, начиная с 1991 г. Уровень оплаты труда возрастал, тогда как объем производства сокращался, а уровень занятости в соответствии с этим не корректировался. Очевидно, что эта безнадежно неэффективная отрасль все еще ожидает реструктуризации. Подобные же особенности развития можно наблюдать и в успешной во всех остальных отношениях венгерской обрабатывающей промышленности в химическом секторе: умеренное увеличение ЗРСЕП на протяжении всего периода, но очень мало корректировок как уровня заработной платы, так и объема выпускаемой продукции, и лишь незначительное снижение занятости.

Выявленные сравнительные преимущества (ВСП) обрабатывающей промышленности

Теперь кратко рассмотрим успехи отраслей обрабатывающей промышленности в торговле. Можно ли выделить четкие характеристики выявленных сравнительных преимуществ в торговле между СЦВЕ и ЕС?¹⁰ В 1998 г. в СЦВЕ существовало лишь несколько случаев, когда ВСП были безусловно положительными: в текстильной (DB), кожевенной (DC) и особенно деревообрабатывающей отрасли (DD), а также обработке минералов (DI) и неблагородных металлов (DJ) – см. рис. 9.

¹⁰ Выявленное сравнительное преимущество определяется как $VСП = \ln [(Ex^{it}/Im^{it})/(Ex/Im)] * 100$

Большинство указанных отраслей с положительными ВСП относятся к числу теряющих производительность, а несколько отраслей среди “преуспевших” в плане улучшения производительности имеют четко отрицательные ВСП в большинстве СЦВЕ (производство электротехнического и оптического оборудования и транспортных средств в Венгрии - наиболее важные случаи исключений). По-видимому, никакой четкой схемы распределения ВСП, соотносимых с показателем производительности, не существует. Глядя на изменения в ВСП за последнюю пару лет,¹¹ можно заметить, что лишь в небольшом количестве отраслей в некоторых СЦВЕ за последнее время показатель ВСП улучшается: пищевая отрасль (DA) в Польше, кожевенная (DC) в Словакии, вновь производство электротехнического и оптического оборудования и транспортных средств (DL, DM) в Венгрии, а также производство транспортных средств (DM) в Чешской Республике и Словакии (рис. 10). Вновь не обнаруживается никакой непосредственной связи с улучшением производительности: даже “преуспевшие” отрасли часто страдали (за некоторыми перечисленными выше важными исключениями) от ухудшения показателя ВСП. Это может быть связано с по большей части незавершенной промышленной реструктуризацией, поскольку те отрасли, где улучшается производительность, до сих пор импортируют больше, чем способны экспортировать.

¹¹Средний показатель ВСП за период 1996-98 гг. в сравнении со средним показателем ВСП за 1993-95 гг.

Рис. 10

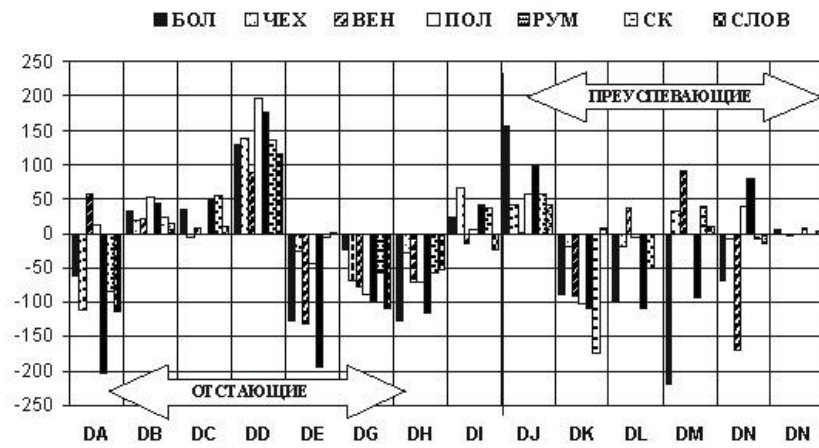
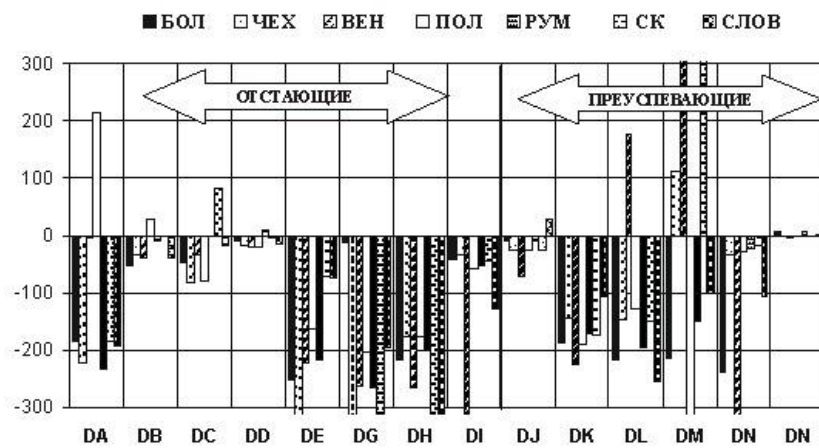


Рис. 11



Влияние ИПИ на производительность, улучшение показателей ЗРСЕП и ВСП

Недавнее исследование ЮНКТАД выявило наличие тесной зависимости между направляемыми извне ИПИ и состоянием экспорта продукции обрабатывающей промышленности для ряда развитых и развивающихся стран.¹² Влияние ИПИ повышается вместе с технологической насыщенностью экспортной продукции, особенно в случае развивающихся стран: 1%-ный рост ИПИ на душу населения влечет за собой 0,78%-ный рост экспорта высоких технологий. В странах с сильными отечественными системами внедрения новых технологий, где в экспорте лидируют отечественные предприятия (что до сих пор верно для многих СЦВЕ), проблема состоит в том, чтобы справиться с темпами технологических изменений и найти путь на рынки, занятые более передовыми странами (т.е. догнать их). Более того, когда эволюции динамических сравнительных преимуществ способствуют ИПИ, возникает проблема обеспечения их устойчивости и дальнейшего совершенствования, особенно по мере того, как растет уровень заработной платы и появляются более дешевые конкуренты. И последнее, но не менее важное: необходимо решить проблему перелива средств из принадлежащих иностранцам секторов в отечественные и обратно, чтобы избежать ситуации, когда вперед вырываются лишь отдельные изолированные сегменты, а вся остальная экономика толчется на месте.

Мы исследовали по отраслям взаимоотношения между показателями объема направляемых извне ИПИ, производитель-

¹² См. World Investment Report. 1999 Foreign Direct Investment and the Challenge of Development., UN, New York and Geneva, 1999, pp. 244-255.

ности, ЗРСЕП и ВПС в выборочно взятых СЦВЕ.¹³ Прежде всего, мы заметили, что проникновение ИПИ крайне неравномерно в различных отраслях обрабатывающей промышленности (рис. 11). В среднем объем ИПИ в обрабатывающей промышленности на одного работника в 1998 г. превысил 5000 долларов США (за исключением Словакии), причем в большинстве СЦВЕ целлюлозно-бумажная (DE), химическая (DG), прочие минералы (не-металлы) (DI) и производство транспортных средств (DM) привлекли значительно больший объем ИПИ.

Вообще, создается впечатление, что для преуспевающих отраслей (в плане относительного прироста производительности) в целом характерна более высокая степень распространения ИПИ, тогда как в большинстве отстающих отраслей ИПИ очень мало (за исключением пищевой промышленности, производства напитков и табачных изделий). Однако точно так же как и для ВСП, почти не существует никакой статистически достоверной взаимосвязи во всех СЦВЕ и во всех отраслях между объемом ИПИ на одного работника и улучшением либо производительности, либо ЗРСЕП в отдельной отрасли.¹⁴ Но в странах с более широким распространением ИПИ (Чешской Республике, Венгрии, Польше и Словении) отмечается статистически достоверная и положительная взаимосвязь между объемом ИПИ на одного работника и динамикой производительности в преуспевающих и отстающих отраслях. 1%-й рост ИПИ на одного работника связан с 9%-м улучшением производительности (рис.12). Существует, кроме того, и достоверная взаимосвязь между объемом ИПИ на одного работника и улучшением ЗРСЕП: более высокий объем ИПИ связан со

¹³ Данные об ИПИ по отраслям имеются только для Чешской Республики, Венгрии, Польше, Словакии и Словении.

снижением ЗРСЕП (рис.13). Таким образом ясно, что прямые иностранные инвестиции способствуют повышению производительности труда в обрабатывающей промышленности СЦВЕ, но пока еще (до сих пор) не проявляются как фактор, обуславливающий выявленное сравнительно преимущество обрабатывающей промышленности стран Центральной и Восточной Европы в их торговле со странами Европейского Союза.

Рис. 12

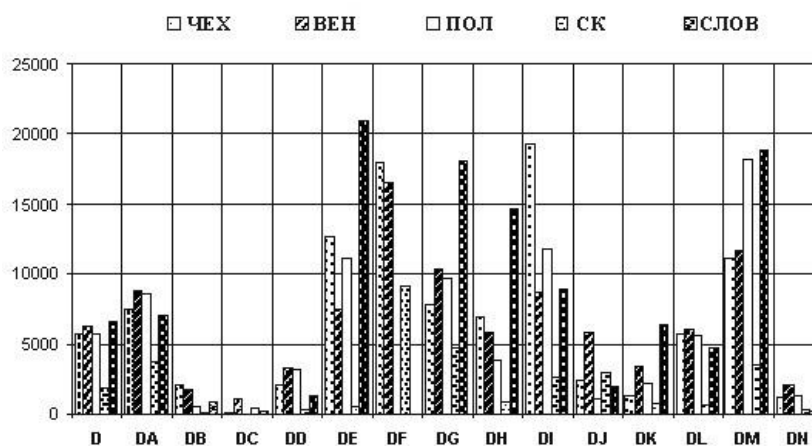


Рис 13

Улучшение производительности и объем ИПИ на одного работника

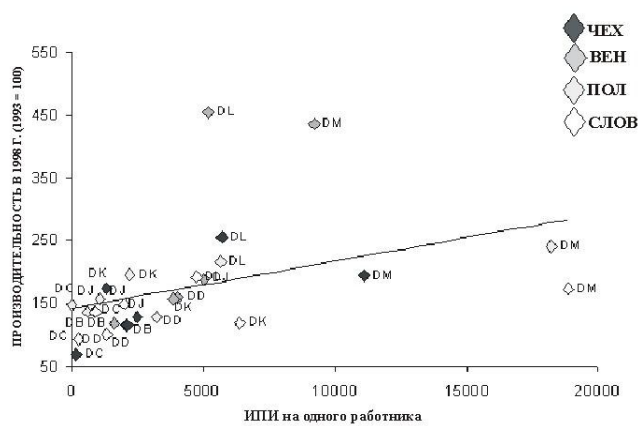
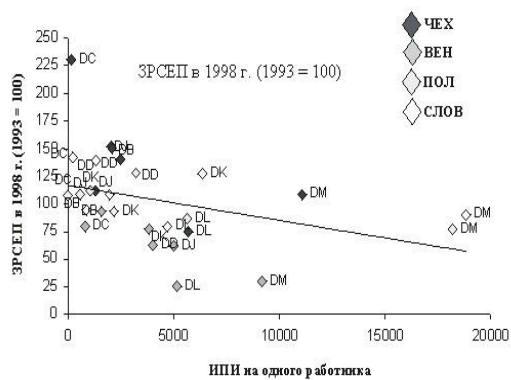


Рис. 14



РАЗДЕЛ 4

**РЕГИОНАЛЬНЫЕ
ПРОБЛЕМЫ**

А. Лавров

*Заместитель руководителя департамента
межбюджетных отношений Минфина России*

Реформа межбюджетных отношений: задачи на перспективу

В 1999-2001 гг. в рамках Концепции реформирования межбюджетных отношений в Российской Федерации, одобренной постановлением Правительством Российской Федерации от 30 июля 1998 г. № 862) была внедрена новая, значительно более объективная и прозрачная методика распределения средств Фонда финансовой поддержки субъектов Российской Федерации, начат процесс сокращения «нефинансируемых федеральных мандатов», упорядочено разделение расходов и доходов между уровнями бюджетной системы, остановлена тенденция к индивидуализации налогово-бюджетных отношений между центрами и регионами. Однако сложившаяся в России к началу 2000-х гг. система межбюджетных отношений и региональных финансов по-прежнему носит переходный характер, не имеет четких и стабильных правил и не отвечает основополагающим принципам бюджетного федерализма, требуя более глубокого реформирования.

Необходимость и цели нового этапа реформы межбюджетных отношений

Бюджетная система России сохраняет высокую централизацию налогово-бюджетных полномочий.

Региональные и особенно местные бюджеты перегружены обязательствами, возложенными на них федеральным законодательством, как правило, без предоставления соответствующих источников финансирования («нефинансируемые федеральные мандаты»). Практически все расходы региональных и местных бюджетов регламентируется централизованно установленными нормами и предписаниями, жестко регулируется уровень заработной платы, состав и структура занятости в бюджетной сфере, сеть бюджетных учреждений.

Основная часть налоговых доходов территориальных бюджетов формируется за счет отчислений от федеральных налогов. На региональном и местном уровне не соблюдается ключевое условие эффективного управления общественными финансами - четко выраженная, понятная населению и налогоплательщикам взаимосвязь между уровнем налогообложения и объемом и качеством предоставляемых общественных услуг. Зависимость региональных и местных бюджетов от нормативов отчислений от федеральных налогов, являющихся предметом политического торга, подрывает стимулы к проведению структурных реформ, привлечению инвестиций и повышению собираемости налогов. Региональная налоговая политика в основном проводится с помощью «неформальных» инструментов, которые искажают условия равной конкуренции, ухудшают налоговый климат и способствуют коррупции.

Несмотря на тенденцию к формализации распределения финансовой помощи, значительная ее часть по-прежнему представляет собой покрытие долгов и обязательств региональных властей.

Установленные федеральным законодательством крайне ограниченные налогово-бюджетные полномочия региональных и местных властей позволяют переложить политическую и финансовую ответственность за сбалансированность терри-

ториальных бюджетов и состояние социальной сферы на федеральный центр.

Серьезным препятствием на пути развития бюджетной системы стала неопределенность бюджетного статуса муниципальных образований. Налогово-бюджетное законодательство и законодательство о государственном устройстве и местном самоуправлении противоречат друг другу и реально существующей территориальной организации бюджетной системы.

Все это приводит к неэффективному использованию бюджетных ресурсов, сокращению объема и качества бюджетных услуг, деградации общественной инфраструктуры, подрыву предпосылок для устойчивого экономического роста, усложнению условий для проведения структурных реформ, искажению условий равной конкуренции, ухудшению предпринимательского и инвестиционного климата, дальнейшему усилению межрегиональных диспропорций, росту социальной и политической напряженности.

Необходим переход к качественно новой системе межбюджетных отношений, основанной на законодательно установленной налогово-бюджетной автономии региональных и местных властей - их прав и обязанность принимать самостоятельные решения по организации бюджетного процесса, формированию доходов и расходов соответствующих бюджетов, а также нести политическую, финансовую и правовую ответственность за результаты этих решений.

Одновременно с децентрализацией налогово-бюджетных полномочий и повышением ответственности за их использование необходимо обеспечить заинтересованность региональных и местных органов власти и управления в проведении рациональной, понятной населению, инвесторам и кредиторам политики, эффективной организации производства общественных

услуг, проведении структурных реформ, привлечении экономической активности и инвестиций.

Общей предпосылкой для достижения этой цели является формирование и поддержание для региональных и местных властей экономической (единое экономическое пространство, отсутствие ограничений на перемещение товаров, рабочей силы, инвестиций, доступ к рынкам капиталов) и политической (демократические институты и гражданское общество) конкурентной среды. Ее необходимо дополнить «жесткими» бюджетными ограничениями, при которых увеличение доходов региональных и местных бюджетов и сокращение нерациональных расходов не должно изыматься в вышестоящие бюджеты, а дефицит и долги - покрываться за счет дополнительной финансовой помощи и/или индивидуальных льгот и привилегий.

Различия в уровне бюджетной обеспеченности субъектов Федерации и наличие значительных социальных обязательств предполагают увеличение размеров финансовой помощи из федерального бюджета, что в кратко- и среднесрочной перспективе может потребовать централизации бюджетных ресурсов.

Упорядочивание бюджетного устройства субъектов Российской Федерации

Общей предпосылкой для реализации Программы является упорядочивание бюджетного устройства субъектов Федерации.

Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» закрепил за каждым населенным пунктом право на получение статуса муниципального образования, однако не установил каких-либо различий между полномочиями и функциями муниципальных

образований разных территориальных уровней. В большинстве субъектов Федерации муниципальные образования и бюджеты созданы только на уровне бывших городов областного (краевого, республиканского, окружного) подчинения и административных районов. В отдельных субъектах Федерации муниципальные образования и бюджеты созданы на уровне городов, поселков, сельских администраций, тогда как на уровне бывших административных районов имеются территориальные органы государственного управления. В ряде субъектов Федерации созданы 2 уровня муниципальных образований («территориальный» и «поселенческий»), при этом реально бюджетный процесс осуществляется только на «территориальном» уровне.

Таким образом, фактически в Российской Федерации на местном (субрегиональном) уровне по-прежнему существуют 2 уровня публичной власти, однако Бюджетный и Налоговый кодексы регулируют только один уровень местных бюджетов (налогов) и налогово-бюджетных полномочий, жестко увязывая его с муниципальными образованиями без их разделения на территориальные и поселенческие.

В целях создания условий для реализации реформы межбюджетных отношений на уровне субъектов Федерации и местных бюджетов необходимо провести реформу бюджетного устройства субъектов Российской Федерации, предусматривающую разделение, в соответствии с фактически существующим административно-территориальным устройством субъектов Федерации, территориальной организацией социальной инфраструктуры, структурой и функциями органов публичной власти, на 2 самостоятельных уровня.

Разграничение расходных полномочий

Предоставление региональным и местным органам власти реальных расходных полномочий, сбалансированных с имеющимися финансовыми ресурсами - ключевая задача реформы межбюджетных отношений.

Для ее решения необходимо ввести в Бюджетный кодекс Российской Федерации понятие «расходные полномочия» - права и обязанности органов публичной власти в пределах своей компетенции осуществлять нормативно-правовое регулирование бюджетных расходов, обеспечивать их финансовыми ресурсами и проводить финансирование (организацию, производство) общественных услуг.

Одновременно в Бюджетном кодексе должны быть установлены общие принципы разграничения расходных полномочий между властями разных уровней:

- единое для всех субъектов межбюджетных отношений законодательное, а не договорное разграничение расходных полномочий;
- соответствие разграничения расходных полномочий конституционным предметам ведения и функциям органов публичной власти соответствующих уровней;
- недопустимость принятия законов, других нормативно-правовых актов, возлагающих на бюджеты более низких уровней дополнительные расходы без предоставления источников финансирования, а также на принятие отсылочных норм об «учете» такого рода расходов при формировании межбюджетных отношений и/или бюджетном выравнивании;
- разграничение расходных полномочий на основе функциональной, а не экономической и ведомственной классификации.

Наиболее существенными изменениями в распределении расходных полномочий между уровнями бюджетной системы будут:

а) передача полномочий по обеспечению финансовыми средствами расходов на социальную защиту населения (включая льготы) на федеральный бюджет при их финансировании в основном из бюджетов субъектов Федерации в пределах выделяемых на эти цели из федерального бюджета субвенций;

б) передача расходных полномочий по начальному и среднему профессиональному образованию, части высшего образования (за исключением учебных заведений федерального или межрегионального значения) региональным органам власти и управления;

в) завершение перевода финансовых обязательств по профессиональным (ведомственным) льготам, учреждениям и организациям, находящихся в ведении федеральных органов власти, в сметы расходов соответствующих федеральных министерств и ведомств;

г) существенное сокращение расходов региональных и особенно местных бюджетов на субсидирование жилищно-коммунального хозяйства.

«Нефинансируемые федеральные мандаты» разных видов (федеральные бюджетные учреждения, финансируемые из региональных бюджетов, ведомственные льготы, социальные пособия и льготы, введенные федеральными законами и т.д.) должны быть либо отменены, либо финансироваться за счет целевой финансовой помощи из федерального бюджета. В отношении расходов, финансируемых за счет собственных доходов региональных и местных бюджетов и нецелевой финансовой помощи, устанавливаемые на федеральном уровне натуральные и финансовые нормативы (включая Единую тарифную сетку) должны носить рекомендательный характер.

Разграничение налоговых полномочий

Конечным результатом реформы должен стать полный отказ от расщепления налоговых доходов и исключение из бюджетного законодательства категорий «закрепленные» и «регулирующие» доходные источники. Налоговые доходы бюджетов каждого уровня должны формироваться только за счет собственных налогов. Поступления по федеральным налогам полностью должны поступать в федеральный бюджет, поступления по региональным налогам – только в региональные бюджеты, по местным налогам – только в бюджеты муниципальных образований. Соответственно, налоговое законодательство должно определять не только налоговые полномочия, но и налоговые ресурсы каждого уровня бюджетной системы, а проводимая налоговая реформа - ориентироваться на регулирование взаимоотношений как между налогоплательщиками и бюджетной системой, так и между властями разных уровней. При этом, поскольку налоговые поступления каждого уровня бюджетной системы будут определяться налоговой политикой (ставка) и налоговыми усилиями соответствующих властей, должны быть отменены нормы бюджетного законодательства, устанавливающие пропорции распределения налоговых доходов между уровнями бюджетной системы.

Первым, подготовительным этапом разграничения налоговых полномочий должно быть закрепление в бюджетном законодательстве 100% поступлений по конкретным налогам за одним уровнем бюджетной системы (реализация принципа «один налог - один бюджет»). На следующем этапе соответствующие налоги должны быть отнесены к федеральным, региональным и местным (реализация принципа «свой доход - свой налог»), при этом налогооблагаемая база и максимальные, в ряде случаев - минимальные налоговые ставки, как правило, должны определяться федеральным законодательством.

В дальнейшем необходимо поэтапно расширять налоговую самостоятельность региональных и местных властей.

Основными федеральными налогами должны быть таможенные пошлины, НДС, акцизы, федеральный налог на прибыль (доходы) предприятий и организаций, платежи за использование неравномерно размещенными природными ресурсами (прежде всего - за добычу углеводородного сырья). В состав региональных (субъектов Федерации) налогов целесообразно включить региональный налог на прибыль предприятий и организаций (с ограничениями на минимальные и максимальные ставки), подоходный налог (с единой на всей территории страны налогооблагаемой базой и ставкой), налог с продаж, платежи за общераспространенные природные ресурсы. Основу местных налогов составят налог на недвижимость (до его введения - налоги на имущество и земельный налог), налоги на малый бизнес, налог на игровой бизнес, налог на рекламу, а также сборы за услуги, предоставляемые муниципальными предприятиями. При этом за территориальным уровнем местных бюджетов, как правило, будут закрепляться налоги, взимаемые с юридических лиц (предприятий, филиалов), за поселенческим уровнем - налоги и сборы, уплачиваемые населением.

Должна быть усилена нормативно-правовая база, обеспечивающая уплату региональных и местных налогов по месту фактической деятельности (а не регистрации) предприятий, в перспективе - по месту жительства граждан, а также приняты меры по предотвращению недобросовестной налоговой конкуренции между субъектами Федерации и муниципальными образованиями.

Финансовая помощь бюджетам других уровней

Система финансовой помощи бюджетам других уровней должна быть направлена на выравнивание бюджетной обеспеченности регионов (муниципалитетов) при одновременном создании стимулов для проведения на региональном (местном) уровне рациональной и ответственной налогово-бюджетной политики и повышении эффективности бюджетных расходов.

В среднесрочной перспективе Фонд финансовой поддержки субъектов Российской Федерации - регионов (ФФПР) должен сохранить свое значение в качестве основного по объему, методологии и формированию исходных данных канала распределения финансовой помощи субъектам Федерации. Основные положения внедренной в 1999-2001 гг. методики распределения средств (трансфертов) ФФПР (на основе оценки индекса бюджетных расходов и индекса налогового потенциала) не требуют существенных изменений и должны быть закреплены в бюджетном законодательстве.

Созданный в 2001 г. Фонд компенсаций должен использоваться для предоставления субъектам Федерации целевой финансовой помощи (субвенций) на реализацию федеральных законов, как правило, предусматривающих выплаты или льготы отдельным категориям населения. При этом обязательства региональных и местных бюджетов по социальной защите населения, установленные федеральными законами, но не обеспеченные средствами Фонда компенсаций, должны быть сокращены с одновременным расширением прав субъектов Федерации самостоятельно регулировать, в предусмотренных федеральным законодательством случаях, состав и уровень принимаемых к финансированию расходов в пределах выделенной из Фонда компенсаций субвенции.

Фонд софинансирования социальных расходов (ФССР) может быть создан для стимулирования субъектов Федерации

поддерживать на определенном уровне предоставление (финансирование) основных общественных услуг. Средства (субсидии) Фонда компенсаций могли бы распределяться между всеми без исключения субъектами Федерации для совместного (долевого) финансирования приоритетных социально-значимых расходов (прежде всего, на образование, здравоохранение, культуру, социальное обеспечение и, в ряде случаев, социальную помощь населению) при соблюдении определенных условий.

Инвестиционная поддержка субъектов Российской Федерации должна быть полностью сосредоточена в рамках Фонда регионального развития, который должен объединить средства, расплывшиеся между программами развития регионов, а также, полностью или частично - средства на развитие дорожного хозяйства.

Фонд реформирования региональных финансов (замещающий с 2002 года Фонд развития региональных финансов) будет формироваться за счет средств займа Международного банка реконструкции и развития (МБРР) и/или средств федерального бюджета. Средства данного Фонда (субсидии) ежегодно будут предоставляться отобранным на конкурсной основе 5-10 субъектам Федерации при условии выполнения ими программ реформ в бюджетной сфере.

В целях реализации одного из ключевых требований реформы - поддержания жестких бюджетных ограничений - в течение бюджетного года не должны применяться какие-либо перечисления в региональные бюджеты, не утвержденные в законе о федеральном бюджете с разбивкой по регионам. Средства, передаваемые в порядке взаимных расчетов субъектам Федерации, следует заменить соответствующими категориями целевой финансовой помощи, бюджетные ссуды - авансовыми трансфертами, финансовой помощью из резервного

фонда Правительства Российской Федерации на покрытие чрезвычайных расходов и долгосрочные процентные кредиты субъектам Федерации, получившим в соответствии с установленными критериями и процедурой статус «региона, находящегося в финансовом кризисе»;

Наряду с регулированием предоставления финансовой помощи из федерального бюджета в Бюджетном кодексе необходимо установить общие принципы и требования к механизмам предоставления финансовой помощи бюджетам других уровней в субъектах Российской Федерации. С этой целью следует разработать типовой (модельный) закон и базовые методики бюджетного выравнивания на внутрирегиональном уровне.

Управление общественными финансами

Механизм федерального регулирования управления региональными и местными финансами должен быть основан на двухуровневой системе регуляторов: обязательных для исполнения минимальных требований, установленных в федеральном законодательстве, и дополнительных, более высоких стандартах управления общественными финансами («Кодекс лучшей практики»), добровольно принимаемыми и выполняемыми региональными и местными властями.

Федеральные требования следует ограничить стандартами и процедурами, необходимыми и достаточными для обеспечения единства бюджетной системы и базовых принципов организации бюджетного процесса на всех ее уровнях (бюджетная классификация, бухгалтерский учет, отчетность, раскрытие информации и т.д.). В то же время должны быть пересмотрены и в значительной их части отменены натуральные и финансовые нормы, регламентирующие расходы региональных и местных бюджетов, а также другие формальные требования, не оказывающие существенного влияния на качество управле-

ния общественными финансами. При этом по наиболее значимым социальным расходам (прежде всего, образование, здравоохранение, культура) будут установлены государственные минимальные стандарты и отражающие их подушевые нормативы финансирования, не имеющие обязательного характера, однако поддерживаемые через Фонд софинансирования социальных расходов. Исходя из этого, в Бюджетный кодекс Российской Федерации необходимо внести поправки, корректирующие механизм применения государственных минимальных стандартов в регулировании региональных и местных бюджетов и бюджетном выравнивании.

Особое внимание и в федеральном законодательстве, и в Кодексе лучшей практике должно быть уделено выполнению обязательств региональными и местными властями перед населением, бюджетными организациями, кредиторами. В этих целях следует сохранить законодательное регулирование предельного уровня дефицита и задолженности региональных и местных бюджетов. В то же время инвестиции в общественную инфраструктуру в основном должны финансироваться именно за счет заемных средств, а не текущих доходов, поскольку система «долговые обязательства - инвестиции» позволяет «привлечь» к оплате общественных инвестиций будущих потребителей соответствующих услуг. Исходя из этого, необходимо постепенно заменять количественные ограничения качественными требованиями к политике региональных заимствований и организации инвестиционного процесса - в том числе добровольно принимаемыми на себя региональными и местными властями.

В случае невыполнения региональными или местными властями своих обязательств перед населением, бюджетополучателями, кредиторами, а также несоблюдения федеральных требований к управлению бюджетами в отношении соответ-

ствующих субъектов Федерации и муниципальных образований может и в предусмотренных федеральным законодательством случаях должен вводиться режим внешнего финансового управления. Аналогичный режим (с менее жесткими ограничениями бюджетных полномочий региональных администраций) должен применяться и в отношении субъектов Федерации, получивших статус «региона, находящегося в финансовом кризисе».

К 2005 году должен быть в основном завершен переход региональных и местных бюджетов на казначейское исполнение. С этой целью будут разработаны единые федеральные (минимальные) стандарты казначейского исполнения региональных и местных бюджетов. При этом субъектам Федерации и муниципальным образованиям должно быть предоставлено право выбора между формированием собственных казначейств либо переходом на кассовое обслуживание территориальными органами Федерального казначейства. В переходный период требования федерального законодательства об обязательном кассовом обслуживании региональных и местных бюджетов Федеральным казначейством могут распространяться только на высокودотационные регионы, а также на субъекты Федерации, в отношении которых введен режим внешнего финансового управления или имеющих статус «региона, находящегося в финансовом кризисе». После 2005 года исполнение бюджетов субъектов Федерации и муниципальных образований, не перешедших на казначейское исполнение в соответствии с федеральными стандартами, может в обязательном порядке переводиться в территориальные органы Федерального казначейства.

На федеральном уровне необходимо разработать и внедрить систему мониторинга региональных и местных финансов, позволяющую оценивать соблюдение требований федерально-

го законодательства и стандартов Кодекса лучшей практики, кредитоспособность и качество управления бюджетами. Субъектам Федерации и муниципальным образований, имеющим высокие рейтинги, будет оказано содействие в привлечении дополнительных финансовых ресурсов (средства Фонда реформирования региональных финансов, международных финансовых организаций, частных инвесторов и кредиторов).

Д-р Майкл Кадди

*Профессор экономики.
Ирландский Национальный Университет, Гэлвей*

Опыт теории и политики регионального развития: пример для России?

Вступление

Как в развитии экономической теории, так и в формулировании и реализации экономической политики, вопросы национальной экономики в целом всегда пользовались и пользуются повышенным вниманием по сравнению с проблемами регионального развития. Пожалуй, это не так уж удивительно, если учесть, что главная задача любого национального правительства - обеспечивать процветание нации. К тому же, экономические успехи страны являются необходимым условием реализации региональной политики; ведь если нет достаточных финансовых средств на проведение региональной политики, нет смысла и браться за нее. По-видимому, императив национального развития также существенно способствовал оттеснению теории регионального развития на второй план.

Тем не менее, теория регионального развития стала признанной ветвью экономической науки. Она показала, что внутри каждого широко определяемого географического пространства, и в особенности внутри национального государства, меньшие географические составляющие имеют неравный уровень роста и развития. При рассмотрении различающихся региональных темпов роста как правило используется та же тео-

рия, которая используется для объяснения общенационального экономического роста. Теорией, которая доминировала в течение последних 50-ти лет, была неоклассическая модель роста. Однако экономисты, исследующие региональные проблемы, и экономгеографы, опираясь на свой собственный опыт и на исследования в данной области, обычно не разделяли взглядов, преобладающих в среде экономистов. На самом деле, основа для альтернативного взгляда на проблему была заложена еще до наступления 20-го века, она по разному формулировалась и длительное время выработывалась. В конце 20-го века экономисты традиционного направления стали склоняться к альтернативным взглядам, которые значительно отличаются от неоклассической концепции роста.

В области национальной экономической политики, несмотря на доминирующее положение неоклассической теории, в жизнь претворялись кейнсианские рекомендации, которые предписывали невмешательство в рыночный процесс. Подобным же образом, несмотря на то, что господствующие теории требовали невмешательства, в ряде мест пытались решать проблему неравномерного роста средствами региональных экономических политик. Эти насильственные вмешательства следовали предписаниям альтернативных теорий регионального развития. Как теории, так и сами вмешательства, которые, похоже, все же принесли определенный успех, со временем становились все более сложными. Однако, вмешательства, становящиеся все более изощренными, предполагают наличие все больших предварительных условий в регионах.

Реальная польза от вмешательств в поддержку регионального развития все чаще оспаривается. Достаточно ясно, что вмешательства в рыночный процесс могут дать заметное временное улучшение и способствовать экономическому росту в регионе. Однако, уже довольно давно постоянно возникает во-

прос, особенно со стороны приверженцев теории неоклассического роста, который заключается в следующем: являются ли результаты такого рода вмешательств долговременными, то есть сохраняются ли достигнутые темпы роста в перспективе?

Что особенно занимает умы экономистов, так это влияние экономической и монетарной интеграции на развитие экономики регионов. Это особенно относится к европейской экономической интеграции и к интеграции Северной Америки. Европейский Союз уже создал Единый европейский рынок и находится теперь в процессе создания Единой валютной зоны. Каково же влияние этой интеграции на европейские регионы? Такого рода вопрос уже задавался в отношении Соединенных Штатов, которые с самого начала образовали по существу абсолютный унитарный рынок: являются ли они оптимальным пространством для проведения общих мер экономической политики, и в особенности, является ли это оптимальной зоной единой валюты? Если же ЕС не является оптимальной экономической или монетарной зоной для экономической политики, то как это отразится на уровнях экономического роста регионов?

У России в 20-ом веке накопился уникальный опыт в том, что касается регионального развития. Этот опыт особенный, в первую очередь тем, что большую часть столетия экономика планировалась централизованно, и, поэтому, в региональной политике доминировали скорее политические, чем экономические соображения. Это привело к рождению такого экономического ландшафта, который кардинально отличался от того, что могло бы возникнуть под воздействием естественных рыночных сил. Во-вторых, теперь, когда рынок признан в качестве посредника в пространственном распределении ресурсов, на уровень развития регионов начинают давить - по разному в зависимости от их силы или слабости - те или иные характери-

стики, которые уже приняты в регионах стран традиционной рыночной экономики. Перед Федеральным правительством и регионами Федерации возникает проблема, как направлять и поддерживать развитие региональной экономики. В каких пределах могут быть привлечены для помощи в решении этой задачи теория региональной экономики и опыт мер, уже успешно примененных в экономике рыночных индустриальных стран?

В докладе рассматриваются теории регионального развития и направленные на содействие региональному развитию инициативы экономической политики, вытекающие из этих теорий. Рассматривается также об вопрос оптимальных экономических пространствах и вопросы региональной политики в контексте экономической и монетарной интеграции. И, наконец, рассматривается опыт России и текущая политическая и экономическая ситуаций в ней, а также применимость общепринятой региональной политики к решению региональных проблем в условиях России. Я прихожу к выводу, что открытая региональная политика по типу экономик индустриальных рыночных стран обуславливается наличием фундаментальных аспектов действующей демократической и рыночной экономики. Попытка применения такого рода механизма в отсутствие этих фундаментальных условий не принесет существенных результатов.

Теоретические перспективы

Вплоть до 1990-ых годов неоклассическая модель была основной моделью, используемой для объяснения экономического роста. В ней капитал и рабочая сила являются основными производственными факторами, а дополняет их уровень

технологии как третий, но экзогенный фактор.¹ Даже в зените своей популярности, эта модель обладала довольно слабой объяснительной силой, когда применялась на практике. Двумя принципиальными проблемами оказалось измерение двух эндогенных переменных, капитала и рабочей силы, а так же значение и стабильность экзогенного фактора, технологии. Возможно, еще более неудовлетворительным, с точки зрения принятия решений, была совершенная невозможность применения данной модели в контексте опыта реального мира, происходящая от крайне ограниченных и нереальных предпосылок, лежащих в основе модели, не принимающих во внимание ни время, ни место, ни расстояния.²

Неоклассическая модель предсказывает сближение в ценах на факторы производства и темпов роста по регионам. Если по какой-либо причине капитал аккумулируется в одном регионе,

¹ Стандартная формулировка следующая:

$$Y=Af(K,L)$$

Где Y= Производительность, K = запасы капитала, L=запасы рабочей силы, а A обозначает "уровень технологии".

² В основу модели положены следующие основные предпосылки:

1. Общее количество рабочей силы, имеющееся во всех вместе взятых регионах, носит характер константы. Единственный возможный вариант, когда регион может нанять дополнительное количество людей, это путь иммиграции из остальных регионов.
2. В каждом регионе производится единственный вид однородной продукции
3. Предполагаются нулевые расходы на транспортировку между регионами, таким образом, цена продукции остается единообразной
4. Предполагаются нулевые расходы при обращении продукции в основной капитал
5. Каждый регион характеризуется производственной функцией - одинаковой для всех.
6. Технологическое знание, трудовая сила и капиталы абсолютно свободно перемещаются между регионами

то при заданной предпосылке идентичности производственных функций, цена капитала упадет, а зарплаты увеличатся. Рабочая сила начнет перетекать из регионов с низким уровнем зарплат в регионы с высоким уровнем зарплат, а капитал потечет в обратном направлении. Эти потоки будут продолжаться до тех пор, пока не исчезнут все различия в ценах на факторы производства и в темпах роста. Экзогенно заданные темпы достигнуты, и теперь региональные экономики начнут стремиться навстречу друг другу к долговременному устойчивому равновесию, различия же регионов в производительности будут носить преходящий характер.

Хотя концентрация населения и экономической активности и расстояние от такого рода центров давно были признаны важными факторами, влияющими на уровень экономического роста (Von Thunen, Weber, Losch), они так и не были включены в явной форме в неоклассическую модель. Обычно они неявно учитываются через их влияние на производительность и включаются в фактор «уровня технологии».

На основании эмпирических свидетельств и практических наблюдений, неоклассическая модель роста должна была уступить напору различных модификаций и повышающихся требований к гибкости; в частности, «определяемый экзогенно» фактор уровня технологии был «эндогенизирован». Это значит, что уровень технологии определяется внутренними факторами региона. Это подвигает неоклассическую теорию навстречу конкурирующей модели, которая признает специфические региональные факторы как определяющие темпы роста экономики регионов. В самом деле, Калдор (Kaldor) признал это, расширив неоклассическую модель, чтобы придать ей больше гибкости и ввести понятие о зависимости роста отдачи от местоположения производства. Он признал самоусиливающуюся природу роста (иными словами - существование

эндогенных факторов, влияющих на рост), что было выражено в Законе Вердурна-Калдора: экономический рост влечет рост производительности.

Основная соперничающая теория развивалась в течение всего 20-го века и даже до него. Хотя она так и не была выражена в конкретной математической формуле, как неоклассическая теория, она, возможно, именно по этой причине гораздо более богата и реалистична. Лежащая в ее основе ключевая идея заключается в том, что определенные местности или регионы имеют свои особенности, помимо полученных от природы факторов производства, и они тоже оказывают влияние на темпы роста на этих территориях. Такого рода атрибуты носят взаимосвязанный и взаимодополняющий характер, и все вместе производят значительный синергический эффект.

Маршалл, в *Принципах экономики* (1890)³, ввел понятие внешних экономических эффектов, которые, снижая затраты производства у фирмы, повышают ее конкурентоспособность, чем в известной степени снижают стоимость производства в данной местности или регионе и ведут к конкурентному преимуществу и росту этой местности. Мюрдаль в его труде *Американская дилемма* (1944)⁴ выработал принцип совокупной причинной обусловленности (Cumulative Causation), который лег в основу альтернативной модели теории регионального роста. Он показал, как возрастающая доходность может быть достигнута через специализацию и эффект масштаба производства, и как изначально малое преимущество может вырасти и быть приумножено. Впоследствии, эти идеи были воплощены в его теорию регионального развития в книге *Экономическая*

³ Marshall, *Principles of Economics* (1890)

⁴ Myrdal, *An American Dilemma* (1944)

теория и слаборазвитые регионы (1957).⁵ Он показывает, как преимущества развития определенных местностей или полюсов роста могут иметь кумулятивный эффект, ведя к усилению роста и развития, в то время как отстающая местность может стать еще более отсталой (добродетельные и порочные круги). Обратясь к контрасту между развитыми и недоразвитыми странами, он приходит к заключению, что первые, достигнув больших успехов в науке, технологии и индустриальном производстве, уготовили себе тем самым путь ускоренного развития, в то время как слаборазвитые страны обречены на застой и уменьшение доходов на душу населения. Это полная противоположность неоклассической теории, которая выдвигает идею убывающей доходности, конкуренции, мобильности факторов, совместного пользования доходами и всеобщего равновесия (гармонии).

Различные пласты теории развития внесли свой вклад в экономическую теорию, побудив ее учитывать местные условия, повышающие продуктивность факторов производства и стимулирующие экономический рост. Эти местные условия включают политическую стабильность, эффективность институциональных структур, эффективность общественного управления и государственные и негосударственные системы поддержки. Институциональные структуры включают в себя как игроков, принимающих решение (домашние хозяйства, бизнес, профсоюзы и правительство) так и институциональные концепты (культурная традиция, социальные нормы поведения, легальная и фискальная системы) в которых эти решения принимаются (Рисунок 1). Из этих различных местных атрибутов вытекает понятие социального капитала, имеющего отношение к тем параметрам социальной организации (доверие, нормы,

⁵ Myrdal, *Economic Theory and Underdeveloped Regions* (1957)

сотрудничество и социальные связи), которые увеличивают эффективность или снижают стоимость операций между различными государственными и частными игроками. Социальные связи являются главным в концепции «кластеров» Портера (Porter, 1998), когда он говорит о взаимоотношениях между фирмами и государственными и частными органами в экономическом пространстве по типу Перру, ведущих к большей эффективности фирм и конкурентоспособности регионов. Углубление такого рода эффективности в течение времени путем разумных действий игроков, особенно государственных игроков, опирающихся на опыт предыдущих циклов действий или программ, привело к понятию «обучающегося» региона, которое является главным в поддержании добродетельного круга.

Однако, экономисты делают одно существенное замечание по поводу альтернативной модели регионального экономического развития, а именно отсутствие четкой проработки и тот факт, что она так и не была математически сформулирована для эконометрического расчета и тестирования инкорпорированных в нее гипотез. Дополнения, сделанные Кругманом в 1990-ых годах, не столько касаются новых идей альтернативной теории, сколько явились попыткой привнести большую четкость в ее теоретическую формулировку. К сожалению, анализ регионального экономического развития не может быть заключен в рамки строго экономических параметров, а скорее растекается по другим областям знаний, в особенности политологии и социологии.

РИСУНОК 1

Институциональные факторы и региональное экономическое развитие⁶



Стратегия регионального развития

Инициативы в стратегии

Региональная политика государства, в сочетании с политикой региональных органов управления, является неотъемлемой частью его экономической политики. Обычно эти два пакета мер взаимодополняют друг друга и вырабатываются в процессе планирования. Это требует осознанного понимания национальных или (обычно) региональных дифференцированных секторных стратегий и стратегий, применяемых региональными правительствами или властями. Задачи такого рода стратегий могут быть в общих терминах обозначены следующим образом:

⁶ Lang, J., F. Naschold и B. Reissert (1998)

- i. Увеличить производство национального продукта путем эффективного использования региональных экономических ресурсов; и
- ii. Обеспечить сопоставимые (равные) жизненные возможности и равный уровень жизни для граждан во всех регионах.

Нелегко связать стратегии регионального развития с теориями регионального экономического роста, поскольку слишком часто теория и практика следуют разным курсам и подчас совсем независимы друг от друга. Неоклассическая модель роста предполагает, что политика вмешательства не необходима, и что долгосрочное экономическое развитие будет гармонизировано, и уровни экономического роста будут уравновешены во всех регионах. Это не удержало национальные (и региональные) правительства от введения стратегических инициатив, которые пытались влиять на уровень факторов производства, а также повысить уровень производительности. Для повышения производительности правительства традиционно прибегают к мерам по укреплению инфраструктуры. Для наращивания производственных фондов прежде всего принимаются усилия по привлечению внешних или прямых иностранных инвестиций. В то время как переизбыток рабочей силы и безработица характерны для находящихся в невыгодной ситуации регионов, стратегические инициативы в сфере труда направлены на повышение производительности рабочей силы путем ее обучения и практики.

Эти традиционные меры *нисходящего типа* (от центра к регионам) со временем уступили путь стратегиям, по большей части вытекающим из альтернативной модели регионального экономического развития, которая делает упор на местные особенности, на внутренние факторы, влияющие на экономическое развитие, или стратегиям *восходящего типа*. Сделано

предположение, что национальный рост – это сумма ростов каждого из регионов, и что в регионе могут быть созданы оптимальные условия для экономического развития, которые больше не сводятся только к имеющимся запасам природных ресурсов. Специфическая политика региона может создать динамичную региональную экономику с очень плодотворной средой, которая возвращает жизнеспособность предпринимательства, технологические и инновационные изменения и тем самым пополняет общенациональный пирог. Инструментами стратегии, которые напрямую подогревают местную деловую активность являются:

- Наделение капиталом и льготные кредиты для создания новых фирмам
- Предоставление консультаций и информации предприятиям малого и среднего бизнеса во всех аспектах образования и ведения дел такого предприятия, как то: информацию о доступных займах или грантах, рыночных структурах, источниках ресурсов, коммуникационных и транспортных сетях, информационных сетях.
- Предоставление обучающих программ в таких областях как общее управление, информационные технологии, реклама, маркетинг, управление персоналом.
- Предоставление технической помощи во всех областях производства;
- Инициатива в развитии местного социального партнерства, которое сводит вместе всех участников местного сообщества, заинтересованных в развитии данной местности
Непрямое влияние на местное развитие включает:
- Предоставление образования на всех уровнях, и в особенности профессиональную подготовку;

- Предоставление удовлетворительных жилищных условий и услуг здравоохранения;
- Обеспечение местных систем поддержания правопорядка и судебной системы, чтобы они могли гарантировать соблюдение законов, и в особенности выполнение законов контрактного права и защиту прав собственности.
- Развитие принципов привязанности к месту и культурной самобытности, так чтобы местные предприниматели стремились, в качестве одной из целей, способствовать благополучию своей местности.

Предложенные выше два противоположных подхода, основанных на прочном теоретическом фундаменте, могут быть классифицированы, в целом, как нисходящие, когда меры политики первоначально иницируются центральным правительством, и как восходящие, когда они первично иницируются на региональном или местном уровне (Таблица 1). имеют место В 1980-ых годах почти во всех западных промышленных странах наблюдалась общая тенденция в сторону децентрализации и расширения местных возможностей. Однако в сегодняшней ситуации обычно скорее правило, чем исключение, когда элементы обеих систем применяются одновременно. Стратегии национального развития зачастую состоят из стратегий, имеющих целью стимулировать данные регионы и одновременно привлекать прямые иностранные инвестиции.

Поскольку развитие происходит на местном уровне, все чаще признается необходимость большей децентрализации власти в том, что касается регионального развития. Местные институты лучше других способны определять зоны потенциального развития, а также потенциальные угрозы для такого развития. Поэтому можно сказать, что новые региональные стратегии могут проводиться на должном уровне, если центральное правительство будет меньше вмешиваться в дела ре-

гиональных предприятий. В частности, потребуется децентрализации ресурсов, необходимых для реализации этой стратегии

ТАБЛИЦА 1

Обзор взглядов на региональную политику

Режим политики	Традиционная- классическая нисходящая	Новая модель - классическая восходящая
Экономические задачи/средства	- равенство регионов - импортируемый рост (прямые иностранные инвестиции)	- конкурентоспособность регионов - внутренний / импортируемый рост
Организация	- национальная - правительственных департаментов - раздробленная	- региональная - полу-автономная - интегрированная
Инструменты политики (стратегии)	- бюрократическое регулирование - международная поддержка - гранты - образцовые предприятия	- венчурный капитал - консультативная служба - техническая инфраструктура ("кластерное, групповое устройство") - обучение

Стратегические инициативы, которые обращены к различным аспектам процесса производства, проводятся различными министерствами. Соответственно, координация этих инициатив, которые по своей природе носят взаимодополняющий характер, всегда оказывалась слабой. Чтобы преодолеть эту проблему, были созданы агентства регионального развития. В первые годы такие агентства являлись подразделениями того или иного правительственного министерства, среди которых по большей части ведущие министерства - такие как министерства экономики или финансов.

Когда было осознана необходимость гораздо большего вовлечения в региональное развития таких сил как бизнес, профсоюзы, профессиональные сообщества и т.п., а не только

государственных министерств, тогда агентства развития были выведены из состава министерств. В них было усилено представительство социально-экономических игроков и они получили гораздо большую степень автономии. Эти агентства могли взять на себя координационную роль, как на национальном, так и на региональном уровне, а так же инициировать и претворять в жизнь независимые действия в поддержку и продвижение регионального развития.

Международный опыт

Соединенные Штаты и Канада

Региональная политика в США всегда была неформальной или неявно состояла из федеральной промышленной политики, с ее основными расходами на военное производство и на НИОКР, и из усилий правительств отдельных штатов в конкуренции между штатами, с соответствующей реакцией частного сектора. Федеральное правительство дало привилегии некоторым крупным городам, *в противовес «городам-приматам»*. Также, расходы на военный сектор распределялись по штатам с помощью политического посредничества. Штаты были вовлечены в процесс создания на местах благоприятных условий для запуска новых производств, их поощрения и для привлечения инвестиций. В 1960-ых и 1970-ых годах основное внимание уделялось улучшению инфраструктуры. В 1980-ых и в 1990-ых годах произошел сдвиг в сторону более мягких форм воздействия. *Они многообразны, от (обычно не прямой) финансовой поддержки капитала и рабочей силы с помощью различных поощрений, связанных с местоположением предприятий и поддержки образовательных программ до институционального укрепления, развития сетей и общего наращивания общественного капитала.* Такого рода начинания в различных штатах по большей части финансировались из местных фондов.

Существуют противоречащие друг другу мнения о том, насколько влияет региональная политика на пространственное распределение экономической активности в США. Взаимодополняющие меры промышленной политики по нисходящему типу и региональной политики по восходящему типу, проводившиеся в США, имели своим результатом выравнивание иерархии городов и, в общем, достигли лучшего пространственного распределения экономической активности (Markusen, 1996). В последнее время взрыв деятельности, связанной с информационными технологиями, сконцентрировался в основном в урбанистических агломерациях, компенсируя предыдущие достижения в пространственном распределении. Однако, более ранняя работа (Blanchard and Katz, 1992) показывает значительные отклонения и различия в уровнях занятости среди различных штатов США, и несмотря на экономические шоки (как позитивные, так и негативные) всегда проступает «присущий» данному штату по природе уровень занятости.

Последние исследования в Канаде показывают, что наблюдается процесс выравнивания доходов на душу населения в различных провинциях страны (Coulombe, 2000). Это, в первую очередь происходит из-за различных относительных темпов урбанизации.

Европа

Все государства, являющиеся в настоящий момент членами Европейского Союза, десятилетиями использовали, как основной инструмент, дифференцированную по отраслям региональную политику с нисходящими стратегиями. В более близкое к нам время она стала совмещаться с более радикальными региональными стратегиями, управляемыми на местном уровне, то есть восходящими. Региональная политика была, по большей части, внутренним национальным инструментом, по-

ка ЕС в начале 1980-ых гг. не ввело так называемые «структурные фонды», явившиеся результатом образования «Общего рынка» и имевшие целью дальнейшую «социальную интеграцию». А до того, региональная политика Европейского Союза состояла в основном исключительно из Регионального Фонда поддерживаемого Европейским Инвестиционным Банком, и она была, преимущественно, направлена на построение региональной инфраструктуры. «Структурные фонды» были довольно значительны с финансовой точки зрения и направлялись, преимущественно, в беднейшие регионы, приходящие в упадок промышленные районы и сельские районы, составляющие 35% всей географической территории ЕС. Эти фонды, состояли из социального фонда, регионального фонда и структурного компонента сельскохозяйственного фонда. Они были интегрированными и многолетними, основывались на выработанных региональных планах и программах. Сейчас началось выполнение третьего по счету из последовательных пятилетних планов, покрывающего период между 2000 и 2005 годами. Его мероприятия включают развитие инфраструктуры, подготовку и переподготовку кадров, инновации и технологический переход и все более усложненные программы партнерства и создания сетей.

Те государства-члены ЕС, на которые не распространялись структурные фонды, проводили свои собственные региональные политики.

Так же как и в США, результаты региональной политики в ЕС оказались неоднородны и противоречивы. Согласно Харту (Hart, 1999), общие структурные характеристики различий центра и периферии в ЕС в 1990-ых годах не сильно различаются от тех же самых показателей 25-летней давности. Армстронг (Armstrong, 1995) находит, что на уровне всего ЕС общее выравнивание происходит, но в то же время сохраняется

сильная неравномерность в уровнях экономического и социального благосостояния в разных странах сообщества.. Болдрин и Казанова (Boldrin and Casanova, 2000) нашли подтверждение конвергенции среди государств-членов ЕС в показателях ВВП на душу населения, особенно в 1990-ых годах. Мартин и Тайлер (Martin and Tyler, 2000) нашли значительные различия в росте занятости на том же самом национальном уровне. Последние нашли различия в степени занятости на региональном уровне внутри почти всех стран, даже тех, которые показали более высокие уровни роста среди остальных стран ЕС. Эта всеобщая неравномерность, которую можно было видеть невооруженным взглядом в 1980-ых годах, немного сгладилась в 1990-ых, что, надо надеяться, было результатом влияния возросших структурных фондов. В общих чертах Мартин и Тайлер приходят к заключению, что изменения региональной занятости за двадцатипятилетний период в ЕС не сильно отличаются от подобных данных по США.

Влияние интеграции

Экономическая интеграция в США и ЕС

США имеют длительную историю эффективно функционирующего общего рынка и единой валютной зоны, несмотря на определенные ограничения в торговле и банковских расчетах между отдельными штатами. Здесь существовала исключительная свобода передвижения товаров, услуг, рабочей силы и капитала и, несмотря на различия между штатами, довольно однородное налоговое пространство, что, следовательно, создало очень благоприятную конкурентную среду. Время от времени возникал вопрос, к каким последствиям приводит унитарный рынок в такой большой географической зоне, и до какой степени менее развитые регионы смогут конкурировать на таком унитарном рынке. Если принять точку зрения

неоклассической теории, тогда темпы роста должны в долгосрочной перспективе должны выровняться, и поэтому нет нужды ни в каком /государственном/ вмешательстве. Однако, федеральная поддержка таких крупных инфраструктурных проектов как проект Долины Теннесси, предполагает, что эта точка зрения ставится под сомнение.

Проблема оптимальных валютных зон была исследована Бобом Манделлом в контексте большого дифференцированного географического пространства, типа США. Различные валюты в сильных и слабых регионах позволили бы более слабому региону участвовать в конкуренции с менее болезненными потерями с помощью девальвации своей валюты перед опасностью неблагоприятных шоков экономической системы. Альтернативой являются в высокой степени гибкие цены, в особенности ставки заработной платы, учитывая, что рабочая сила принимает на себя основной удар экономического шока. В противном случае, ресурсы, включая рабочую силу, будут утекать из депрессивной зоны. Чрезвычайно высокая мобильность рабочей силы в США предполагает, что это возможный вариант развития событий. Что и случалось на практике повсеместно в периоды региональных экономических депрессий. Очевидно, что идея различных валют не рассматривалась как практическая мера, при той легкости расчетов, которая обеспечивалась единой валютой.

Единый Европейский Акт, который вступил в силу в 1985 году */Акт подписан 18 февраля 1986 ! -Л.Л./* и постепенно приводился в исполнение в течение конца 80-ых гг., позволил ЕС постепенно продвигаться к единому рынку со свободой перемещения факторов и продукции. В то время как товарам и услугам было позволено относительно свободно проходить международные барьеры, движение рабочей силы было намного более ограничено, как из-за языковых барьеров, так и

из-за несоответствия требований к уровню квалификации в разных странах. Были и определенные опасения, особенно в отношении менее развитых регионов. Многие боялись, что начавшаяся конкуренция поведет к уменьшению числа малых и менее конкурентоспособных предприятий, зависящих от местных рынков. Было также распространено опасение, что окажется затруднен доступ к инвестициям для проектов с относительно низкой окупаемостью. Однако, хотя в результате образования Общего рынка и происходила реструктуризация рынков капитала, европейский рынок все еще далек от того, чтобы называться унифицированным.. Введение Единой Валютной Зоны было еще более спорным. Основным экономическим аргументом в ее поддержку было уменьшение транзакционных издержек благодаря использованию общей валюты. Основным же аргументом против было исключение такого стратегического инструмента политики, как монетарная политика и соответственно невозможность использования инструментов девальвации и ревальвации в случаях локального спада или инфляции, вызванной превышением спроса над предложением.

Влияние на региональное развитие

Абсолютно ясно, что существование или создание единого рынка для продукции и производственных факторов ведет к более интенсивной конкурентной борьбе по всей рассматриваемой географической зоне. Это в свою очередь обеспечивается и усиливается общей валютой. Итак, как же это влияет на региональное развитие? Неоклассическая модель предположила бы, что после шокового нарушения равновесия в отдельных регионах или секторах системы ситуация равновесия может быть гораздо быстрее достигнута при выровненных факторных ценах и темпах роста.. Однако, альтернативная модель настаивала бы, что при отсутствии /государственного/ вмешательства

более развитые регионы станут богаче, а менее развитые регионы окажутся в еще более невыгодной ситуации. Последняя точка зрения жестко отстаивается Кругманом, и он подвел под нее теоретическую базу (Krugman, 1998). Эмпирическую поддержку его взгляды нашли в работе Мартина и Тайлора, проводивших свои исследования в ЕС, а также в работе Бланшара и Каца в США (Blanchard and Katz)

Кругман начинает с классической (маршалловой) идеи внешних эффектов, создаваемых концентрацией экономической активности. Императив конкурентности, вытекающий из интегрированных рынков, побуждает регионы к специализации (и ассоциированной с этим кластеризации) в производстве и приводит к увеличению торговли, которая в свою очередь повышает внешние экономические эффекты и дает толчок к росту отдачи. Однако эта специализация делает регионы уязвимыми к экономическим шокам. Следовательно, когда действительно случается шок, то происходит спад экономики, и, благодаря мобильности факторов производства, эти факторы уходят в другие места. Чем больше степень экономической и монетарной интеграции, тем выше степень мобильности. Хотя регион вернется к присущему ему темпу роста, он достигнет этого уже при более низком уровне экономической активности. Более сильно интегрированные рынки и больший уровень региональной специализации в США по сравнению с ЕС объясняют более высокую степень региональных различий по темпам создания новых рабочих мест в США относительно ЕС.

Рыночная интеграция в ЕС еще не закончена и, в частности, мобильность рабочей силы испытывает застой. В дополнение к этому, валютная интеграция только начинается. Если Кругман прав, то начавшаяся интеграция в ЕС приведет к еще более неравному росту количества рабочих мест при усилении различий между регионами, а не к их ожидаемой конверген-

ции. Ясно, что при таком двойственном результате в отношении региональной политики на данном этапе, в будущем, при возрастающей интеграции, потребуется более эффективная региональная политика, если только конвергенция будет оставаться стратегической целью.

Опыт России и возможность применения региональной политики

Краткий обзор аргументов:

- i.* Региональная политика сфокусирована на двух задачах: национальный экономический рост и выравнивание развития регионов;
- ii.* Региональная политика возникла как составная часть политики государства;
- iii.* Она развивалась скорее параллельно эволюции теории регионального роста, чем основываясь на ней;
- iv.* Альтернативная теория, основанная на идее Мюрдаля о совокупной причинной обусловленности, получила большую поддержку по сравнению с неоклассической моделью;
- v.* Местоположение и его атрибуты помимо обеспеченности факторами производства стало основным объектом региональной политики;
- vi.* Наличие городов сильно сказывается на уровне роста в регионах;
- vii.* Децентрализация мер политики более желательна, чем централизованное вмешательство государства;
- viii.* Региональная политика имела спорные результаты в смысле достижения конвергенции, но безусловно предотвратила значительную дивергенцию; и
- ix.* Экономическая и монетарная интеграция стремится свести на нет эффекты региональной политики.

Итак, какое все это имеет значение для России?

Экономический ландшафт, возникший после советского периода, был обширной территорией с сильно рассредоточенными зонами развития, сконцентрированными вокруг городов с весьма ограниченной урбанистической иерархией. В первую очередь это было результатом отраслевых стратегий, проводимых министерствами, у которых основными задачами было увеличение объемов производства и использования минеральных ресурсов. Эти решения основывались скорее на политических мотивах, чем на соображениях выгоды. Следовательно, расходы, связанные с местоположением, расстоянием и природными затратами, имели мало значения. Эти унаследованные характеристики ставят под вопрос развитие многих регионов.

Независимо от институциональных структур, которые будут доминировать в будущем экономическом развитии в России, рыночные силы будут иметь основное влияние на текущее пространственное распределение ресурсов. Трудно предугадать, как будет выглядеть новый ландшафт в отсутствие полного понимания рыночной приспособленности отраслей и предприятий в различных местностях и того объема, в котором рынку будет позволено диктовать направления изменений. Можно только гадать, что через 10-15 лет все решительно изменится. Уже сейчас появляются значительные региональные различия и даже еще более значительные внутрирегиональные различия, где города с их многоплановым хозяйством играют основную роль. Эти различия еще более усилятся, когда будут сняты сегодняшние ограничения на текучесть факторов (например, социальные связи трудовой силы с предприятиями, требования регистрации) в теоретически едином рынке и монетарной зоне.

В контексте глобализации, мировой торговли, конкурентной борьбы и специализации, региональное развитие будет зависеть от способности предприятий быть привлекательными, стабильно развиваться, вести конкурентную борьбу на международной арене. Это может быть достигнуто только в долгосрочном процессе, и только если присутствуют институциональные структуры и системы поддержки, которые остаются в центре внимания региональных политиков в индустриализованных странах.

Итак, какие есть варианты для региональной политики? К сожалению, нынешняя ситуация в России вынуждает центральное правительство создавать или усиливать то, что по сути является только предпосылками для национального и регионального экономического развития, и в данный момент отсутствует. Приоритетными для него должны быть те действия, которые будут соответствовать интересам долгосрочного экономического роста и социального равенства. Дальнейшая последовательность действий предполагает выстраивание приоритетов в порядке необходимости, хотя без сомнения, многие из этих действий будут предприняты одновременно:

Шаг I Управление и создание рыночных условий

- i.* Демократически избранное правительство должно быть в состоянии укреплять законность в обществе и иметь возможность проводить в жизнь выработанные законы;
- ii.* Управление на всех уровнях должно быть эффективным и отвечать потребностям и желаниям общества, которые должны быть четко сформулированы (и не преследовать личные корыстные цели!);

- iii.* Должно существовать правовое регулирование рыночной деятельности и обязательность выполнения соответствующих законов;
- iv.* Должны быть созданы различные структуры, поддерживающие рыночную деятельность;
- v.* Должна быть введена уравновешенная и эффективная система налогообложения;

Шаг II Экономическое планирование

и его реализация

- i.* Отраслевые стратегии должны быть четко определены и проводиться в жизнь;
- ii.* Должны быть распределены роли правительства и частного сектора в исполнении отраслевых стратегий (включая права собственности на производственные фонды и управление ими);
- iii.* Стратегии относительно различных корпоративных структур должны быть четко определены и проводиться в жизнь;
- iv.* Создание эффективных рынков труда;

Шаг III Система социальной поддержки

- i.* Создание соответствующих структур и поддержка минимального уровня жизни для всех членов общества (программы борьбы с бедностью)
- ii.* Обеспечение социальных услуг (здравоохранения, образования и т.п.) для долгосрочного развития общества

Шаг IV Региональное развитие (Таблица 2)

- i.* Развитие региональных структур для реализации стратегических инициатив по поддержке бизнеса и экономического развития;

- ii. Дифференциация национальных отраслевых стратегий чтобы они отвечающих условиям, существующим на региональном уровне;
- iii. Прямые действия федеральных учреждений на региональном и местном уровне;
- iv. Экономическая политика и планирование со стороны региональных властей;
- v. Экономическая политика и планирование со стороны местных властей;

ТАБЛИЦА 2

Структура региональной политики

Уровень применения	Федеральный	Региональный	Местный
Стратегии/политики			
Региональные и местные структуры	v	v	v
Отраслевые (дифференцированные по регионам)	v	v	v
Региональные	v	v	v
Местные	v	v	v

Сценарий развития, показанный в шагах I – III, не так уж сильно отличается от Экономического плана Президента Путина, не считая высказанного здесь пожелания о том, что государство должно употреблять больше прямого воздействия на экономическую активность, в особенности на индустриальное развитие. Я добавил Шаг IV, который практически отсутствует в программе Путина. При этом, все эти три шага и большинство элементов в них должны в разной степени применяться на федеральном, региональном и местном уровнях.

Действительность, которая наступит (а на самом деле уже наступает), состоит в том, что более сильные регионы будут реагировать на изменения гораздо активнее и быстрее, и в за-

ново появляющейся позитивной среде окажутся в более выгодном положении. Они будут способны также создать новые институциональные структуры и системы поддержки на региональном и местном уровне для дальнейшего развития новой среды функционирования бизнеса и экономики. С течением времени они будут переходить к все более совершенным региональным стратегиям, которые применяются в настоящее время в наиболее динамичных регионах промышленных стран.

Регионы более бедные будут вынуждены продолжать спускаться по спирали и стабилизировать экономический рост на уровне, присущем естественным местным условиям. Это те самые регионы, которые будут поставлять рабочую силу в более динамичные регионы. И это те самые регионы, где Федеральное Правительство должно позаботиться о той части населения, которая не сможет приспособиться к изменениям или вряд ли сможет обрести в будущем выгодное место работы.

Заключение

Теория ,лежащая в основе регионального экономического роста рекомендует меры по государственного вмешательства, которые уже достаточно хорошо разработаны. Эти меры с успехом применяются в рыночных экономиках промышленных стран. Однако многие приверженцы неоклассической теории сомневаются в том, что достигнутые при подобном вмешательстве высокие темпы роста сохранятся в долгосрочной перспективе. Тем не менее, краткосрочные, и даже более чем краткосрочные, положительные результаты налицо. Однако, экономическая и монетарная интеграция, похоже, играет отрицательную роль в осуществлении стратегических инициатив, проводимых в целях региональной конвергенции.

Регионы России, безусловно, поддаются напору рыночного процесса, с различной степенью успеха, в зависимости от уна-

следованных преимуществ этих регионов и от степени прогрессивности местных лидеров. Насколько полезны меры вмешательства, предлагаемые теорией региональной экономики в контексте сегодняшней ситуации? К сожалению, эти меры предполагают существование основных предварительных условий. А эти предварительные условия до сих пор в России не существуют. Поэтому, может оказаться, что наиболее эффективным использованием скудных бюджетных средств будет установление приоритетов действий в соответствии с перечнем, приведенным выше. Региональное развитие в каком то смысле пронизывает этот перечень сверху донизу. Что не освобождает региональные и местные власти от заботы об экономическом развитии своих территориях. И большинство на самом деле этим занимаются. Однако после того, как основные задачи решены, необходима более точная настройка мер, предлагаемых современными теориями регионального развития и опытом рыночной экономики промышленных стран.

Фред Горбет

Значение канадского опыта межбюджетных отношений для России

Я рад предоставившейся возможности высказать некоторые соображения относительно бюджетного федерализма на такой представительной конференции. Мой опыт исследований в России ограничен моим участием в течение прошлого года в проекте СЕРРА⁷, а также работой в течение последних месяцев в составе группы по оказанию технического содействия нашим российским коллегам в ИЭПП в разработке рамочных условий для перевода системы межбюджетных отношений на прочную и разумную основу. В ходе визитов в Москву я был приятно поражен энергией, преданностью делу, интеллектуальным потенциалом и профессионализмом рос-

⁷ The Consortium for Economic Policy Research and Advice (СЕРРА) – это проект международного сотрудничества и технической помощи, рассчитанный на три года. Проект финансируется the Canadian International Development Agency (CIDA). В реализации проекта участвует Association of Colleges and Universities of Canada (AUCC), которая работает в сотрудничестве с учеными, представителями государственных органов и негосударственных организаций Канады и России. Более полную информацию можно найти в сети Интернет по адресу: <http://www.online.ru/sp/cepra/index2.htm>

Настоящий доклад во многом опирается на соображения, которые обсуждались с Russ Robinson, Ron Neumann, Richard Zuker, которые также участвуют в проекте технической помощи совместно с ИЭПП под эгидой программы. Разумеется, ни они, ни программа СЕРРА не являются ответственными за высказанные мной соображения, которые целиком принадлежат мне.

сийских коллег из ИЭПП, других исследовательских центров и Министерства финансов. Проблемы, с которыми они сталкиваются, очень серьезны, но мне кажется, что мы наблюдаем реальный прогресс в вопросах, которые приобрели фундаментальное значение для развития России.

В своем докладе я обращаюсь к пяти ключевым принципам: экономическим, социальным и политическим, - которые очень важны для становления прочной системы фискального федерализма. Для иллюстрации этих принципов я буду приводить примеры, почерпнутые мной из практики наших стран. Кроме того, я укажу на те проблемы, которые встанут перед Россией в ходе разработки последующих шагов в процессе эволюции ее системы фискального федерализма.

Позвольте мне вначале подчеркнуть, что не существует идеального способа выравнивания бюджетных обязанностей между различными уровнями правительства: они плохо состыкуются, и существует немало моделей, из которых можно выбирать. На самом деле, фискальный федерализм – это динамичная концепция, и даже давно устоявшиеся национальные структуры будут и должны эволюционировать в ответ на изменения в картине экономических, социальных и политических сил⁸. В значительной степени, это происходит потому, что фискальный федерализм не есть результат – это некий инструмент для обслуживания интересов и устремлений граждан страны.

⁸ Прекрасный доклад подготовлен Харви Лазаром, который прослеживает серьезные изменения в ключевых параметрах канадской системы фискального федерализма. См. Lazar, "In Search of a New Mission Statement for Canadian Fiscal Federalism, в Lazar (ed.), *Toward a new Mission Statement for Canadian Fiscal Federalism*, Institute of Intergovernmental Relations, McGill – Queen's University Press, Montreal & Kingston. 2000. с. 3-40

Суть федерализма в сложно выстроенных, “множественных” обществах – обеспечение существования структур, которые позволяют гражданам страны получать должный уровень услуг, что, в свою очередь, подразумевает нахождение баланса между “эффективностью социально – экономического партнерства и защитой местной и культурной автономии”. Как справедливо указывал один канадский исследователь, “...одной из извечных проблем человечества была постоянная борьба между индивидуумом и сообществом, индивидуальностью и единообразием, интересами и обществом, “нами” и “ими”, каждым и всеми. Цель федерализма – найти баланс между этими силами.”⁹

Задача, стоящая перед бюджетным федерализмом - способствовать этому процессу.

Несмотря на то что каждая модель федерализма имеет свою собственную систему межбюджетных отношений, имеются некоторые важные принципы, могущие помочь оценить – в условиях любой федеральной системы, - успешность применения федеральных процедур. Я думаю, что будет полезно рассмотреть указанные принципы, разбив их на три категории: экономическую, социальную и политическую¹⁰.

Экономические принципы

Общепринято полагать, что процедуры и правила фискального федерализма направлены на поддержку и повышение

⁹ John E. Trent, “neither Integration nor Disintegration: An Agenda for Renewal of the Canadian Federation”, http://www.uni.ca/dialoguecanada/trent_dc3.html

¹⁰ Обычно исследователи говорят об указанных принципах в терминах вертикального баланса, горизонтального баланса, равенства, эффективности и стабильности. См., например, Meekison, J. Peter. “Fiscal Federalism: The Canadian Experience” и Boadway, Robin and Ronald Watts, “Fiscal Federalism in Canada”. Оба доклада были подготовлены в рамках проекта CEPRA.

экономической эффективности. Существуют два принципа, способствующие достижению экономически эффективных результатов: во-первых, **защита целостности экономического союза** и, во-вторых, обеспечение того, чтобы фискальные процедуры сохраняли и **способствовали появлению стимулов к развитию экономического роста**.

В самой природе межбюджетных отношений - отсутствие барьеров на пути свободного перемещения товаров и услуг, труда и капитала в масштабах федерации. Разумным представляется позволить конституционным единицам конкурировать за ресурсы на базе их конкурентных преимуществ. Фискальный федерализм не должен вмешиваться в этот процесс, хотя следует признать возможным рассмотрение процедур в части раздела поступлений, возникающих в связи с возросшей производительностью

В Канаде есть государственные программы, предоставляющие средства частным лицам (например, страхование занятости) и компаниям (как, например, субсидии на региональное развитие), которые препятствуют свободному перетоку ресурсов. Кроме того, у нас есть и регулирующие торговлю барьеры. Однако, в общем и целом, наша система межбюджетных отношений поддерживает целостность экономического союза.

Что касается трансфертов, то за последние 25 лет структура федеральных трансфертов (которые связаны с реализацией конкретных программ) провинциям подверглась значительной модификации. То, что было начато как программы “по софинансированию затрат”, превратилось в набор средств, которые некоторое время содержали “равновесный” компонент, а в настоящее время распределяются в строгом соответствии с принципом подушевого финансирования. В настоящее время можно считать беспредметной любую дискуссию о том, что

структура наших трансфертных программ искажает выделение ресурсов, поскольку, используя механизмы софинансирования, искажает шкалу приоритетов, которыми руководствуются правительства провинций при распределении своих расходов

Что касается налогов, в настоящее время наблюдается движение в обратном направлении. У наших провинций есть право, дарованное Конституцией, устанавливать прямые налоги. Все они вводят собственные подоходный налог и налог на прибыль. Однако с 1962 г, за некоторыми исключениями, соглашения о сборе налогов привели к тому, что в большинстве провинций “провинциальные” подоходные налоги собираются федеральным правительством¹¹. Федеральный центр предоставляет услуги бесплатно, за что требует от провинций принять федеральное определение налоговой базы, а также устанавливать ставки своих налогов (уровень их при этом определяется законодательством данной провинции) как определенный процент от федерального налога. Степень гармонизации, обеспечиваемая соглашениями о сборе налогов, дает некоторую уверенность в том, что конкурирующие налоговые структуры вряд ли станут значительным фактором, способным оказать влияние на решения о распределении ресурсов в рамках экономического союза. И в самом деле, в провинциях, самостоятельно собирающих свои налоги, структура их подоходных налогов в основном гармонизирована с федеральной.

В течение последних десяти лет провинции, все в большей степени пытаюсь обрести контроль над определением их соб-

¹¹ Альберта и Онтарио самостоятельно собирают налог на прибыль. Квебек собирает подоходный налог и налог на прибыль. Налогоплательщики – частные лица в Квебеке заполняют две формы: одну для Квебека и одну для федерального правительства, а во всех прочих провинциях – только одну.

ственной налоговой базы и ставки налогов и, в тоже время, имея в своем распоряжении прежние финансовые и политические преимущества, когда сбор налогов осуществлялся федеральным правительством, “испытывали на прочность” пределы этой системы. Сама система эволюционировала таким образом, что сегодня она позволяет провинциям иметь существенно больший уровень автономии в области структуры налогов, хотя федеральное правительство в прошлом и предусматривало возможность выхода из соглашения о сборе налогов в случае, если провинция попытается внести изменения, которые могли бы воспрепятствовать функционированию экономического союза.

В настоящее время в Канаде идут дебаты по поводу пределов гармонизации в сфере подоходного налога. Одна из наиболее процветающих провинций пыталась реализовать стимулы по налогу на доходы, относящиеся к сфере налоговой базы налога на приращение капитала, которые привели бы к искусственному, порожденному ими влиянию на решения, принимаемые местными законодательными органами, и не обязательно в экономической сфере. Разумеется, не стоит вопрос о расширении рамок конституциональных и законодательных полномочий данной провинции – вопрос в том, готова ли данная провинция к внесению подобных изменений, если ей придется столкнуться с финансовыми и политическими затратами, связанными с самостоятельным сбором налога на прибыль и отсутствием бесплатной федеральной услуги в этой сфере.¹² В пределах данного конкретного вопроса, как

¹² Политические затраты включают требование к жителям данной провинции заполнять две налоговых декларации, а не одну. См. “Стратегия развития Российской Федерации до 2010 г.”, Центр Стратегических Разработок. Представлено в Правительство РФ 25 мая 2000 г. Раздел 2.3.1 (В дальнейшем именуемый “Доклад Грефа”

мне кажется, федеральный бюджет Канады, принятый буквально накануне выборов, устранил проблему, установив на федеральном уровне то же изменение в базе налога, что предлагалось на уровне провинции.

Такого рода трения будут все в большей степени испытывать на прочность и эффективность бюджетного федерализма. Принцип отчетности, который я затрону ниже, вступает в конфликт с принципом эффективности, что, с моей точки зрения, есть признак “положительного” трения. Гармонизация желательна, но не любыми средствами, и наш опыт в работе с провинциями, которые не вступали в указанное выше соглашение с федеральным правительством, а также недавняя проблема с налогом на приращение капитала показывает, что для целей экономической эффективности и роста некоторый уровень налоговой конкуренции не обязательно так уж и плох.

Второй экономический принцип, на который следует обратить пристальное внимание, - стимулы. Насколько это возможно, межбюджетные потоки должны сохранять стимулы для правительств провинций к улучшению их собственного бюджетного положения.

Существуют две области практической работы, где этот принцип нуждается в проверке: распределение полномочий по обеспечению доходов бюджета и программы выделения трансфертов в целях выравнивания экономической ситуации в провинциях. Поскольку наши провинции наделены конституционным правом вводить прямые налоги и политически ответственны перед местным электоратом за структуру и уровень налогообложения в провинции, постольку у нас отсутствует

использование того, что в России называется “теневой” бюджетной политикой¹³

При разработке “выравнивающих” трансфертов важно не наказывать усилия или инициативы в налоговой политике, направленные на снижение затрат при оказании государственных услуг. Наша программа по выравниванию в явной форме не учитывает расходных нужд, и в этом смысле у нас нет проблем со стимулами. Со стороны же доходов бюджета, программа основывается на налоговом потенциале, а не на исполнении бюджета. Хотя в этом случае программа и приносит некоторые негативные стимулы, связанные с расширением налоговой базы, в целом, она не подвергает наказанию налоговые усилия в пределах данной структуры. В программе выравнивания есть одно важное исключение - метод, который применяется по отношению к роялти в сфере природных ресурсов. С учетом уроков мирового энергетического кризиса 1973 г. наша формула выравнивания была изменена и дополнена таким образом, что она содержит значительные негативные стимулы для тех провинций, которые получают “выравнивающие” средства, в отношении разработки месторождений природных ископаемых. Этот вопрос будет серьезнейшим образом изучен в ходе следующего этапа перемен.

В России многие эксперты уже осознали ключевую роль стимулов. Так, Г. Греф указывал, что “... региональные и местные власти не имеют долгосрочной заинтересованности в проведении реализации рыночно-ориентированных реформ. «Выигрыш» (в том числе повышение доходов соответствующих бюджетов) будет получен не сразу и с высокой степенью веро-

¹³ См. “Стратегия развития Российской Федерации до 2010 г.”, Центр Стратегических Разработок. Представлено в Правительство РФ 25 мая 2000 г. Раздел 2.3.1 (В дальнейшем именуемый “Доклад Грефа”).

ятности изъят вышестоящими властями или, как минимум, использован (не в пользу региона) в процессе политического торга, ... а политическая ответственность за временные, но неизбежные издержки “останутся на месте”¹⁴.

В своей работе, представленной на прошлогоднем семинаре CEPRA, Журавская и Трунин подчеркивают, что “Российская система межбюджетных отношений стимулирует государственные власти на всех уровнях к неудовлетворительному сбору налогов: противостоянию с федеральным центром (в случае региона) и регионом (в случае местных органов власти); и к неэффективному перерасходу средств и субсидий”¹⁵. Исследуя набор данных по бюджетам российских городов в одной из своих последних работ, Журавская приводит статистические доказательства того, что разделение доходов между региональными и местными властями препятствует появлению у последних стимулов к организации инфраструктуры для развития частного бизнеса и оказывает негативное влияние на предоставление государственных услуг на местном уровне¹⁶.

Что касается структуры трансфертных платежей, то в течение последних двух лет российским властям удалось продвинуться сравнительно далеко вперед в деле реформирования российского эквивалента канадским “выравнивающим” трансфертам. В России подобные трансферты выделяются через Фонд финансовой поддержки регионов (ФФПР). Политические переговоры заменяются подходом, основанным на выработке формулы, которая, в свою очередь, эволюционирует в

¹⁴ Доклад Грефа, с. 191

¹⁵ Gref report, *ibid.*

¹⁵ Zhuravskaya E., and I. Trounin, “Problems of Fiscal Federalism in Russia”, http://www.online.ru/sp/cepra/publics/eng_paper5.htm

¹⁶ Zhuravskaya, Ekaterina V., “Incentives to provide local public goods: fiscal federalism, Russian style”, *Journal of Public Economics*. 76 (2000), 337-368.

сторону большей объективности и нейтральности. Движение в этом направлении требует дальнейших шагов, включая меры по повышению стабильности и прозрачности, однако, в целом, заметен значительный прогресс в данной области.

Воздействие российских реформ на стимулы менее заметно в сфере распределения ответственности за доходы бюджета, но к этому вопросу я еще вернусь.

Социальные принципы

Ключевой социальный принцип, лежащий в основе бюджетного федерализма,- это **фискальная справедливость**. Фискальная справедливость требует, чтобы индивидуумы, находящиеся в сходных экономических условиях, и где бы они ни проживали в своей стране, получали схожие чистые выгоды от фискальной системы. В практическом же смысле разница между величиной уплачиваемых налогов и предоставляемых государством услуг должна быть относительно сопоставимой. В принципе, существуют два пути достижения фискальной справедливости в условиях федерации: первый - путем введения выравнивающих трансфертов, которые обеспечивают дополнительные доходы районам с относительно низким доходным потенциалом и/ или относительно высокими расходными потребностями; второй - установление основных или минимальных общегосударственных норм(стандартов) в отношении определенных государственных услуг.

В Канаде принцип выравнивания был включен в Конституцию 1982 г., хотя сама программа выравнивания существовала с 1957 г. Программа, в основе которой лежат формула и объективные данные, работает довольно успешно, и в настоящее время мы располагаем хорошо развитыми и воспринятыми общественностью процессами проведения консультаций и мониторинга. Данная программа относится к числу феде-

ральных, которые целиком финансируются из федерального бюджета. Время от времени в стране вспыхивают дискуссии о том, должны ли провинции, чьи показатели развития превышают стандарты выравнивания, прямо или косвенно участвовать в выравнивании (как это делается в Германии). Я полагаю, что это вряд ли произойдет, и необходимость такого участия для эффективного функционирования программы не доказана.

Наш опыт разработки общенациональных стандартов в сфере социальных программ был менее успешным. Наша Конституция дает правительствам провинций прямую юрисдикцию в части важных социальных программ, а присутствие федерального правительства, значительное во многих случаях, исторически складывалось за счет его потенциала в использовании расходных полномочий для стимулирования (некоторые скажут: “подталкивания”) провинций к следованию национальным социальным программам. В 1980-ые гг. бюджетные дефициты не только сократили лидирующую роль федерального правительства в этой сфере, но также привели к урезанию действующих программ, что вызывало серьезные политические трения. В 1999 федеральное правительство и администрации провинций вели переговоры по поводу подписания “Social Union Framework Agreement”, которое впервые кодифицировало ограничения в части использования федеральным правительством его расходных полномочий. Однако это соглашение не привело к разработке действующей системы социальных стандартов, и вопрос этот останется одним из важнейших в последующие годы¹⁷.

¹⁷ Удачное обобщение концепции “Social Union Framework Agreement” и некоторые последствия этого соглашения для бюджетного федерализма в Канаде см. Lazar, “The Social Union Framework Agreement and the Future of

В России, как это уже отмечалось, развитие выравнивания в течение последних двух лет - привело к серьезным структурным изменениям. При значительном прогрессе в вопросе о предоставлении выравнивающих грантов на основе разработанной формулы существуют и другие сферы, требующие внимания. Например, имеются, по крайней мере, три метода, с помощью которых можно определить размер общего фонда: он может быть установлен в процентах либо от конкретных видов налогов, либо от общего объема доходов федерального бюджета (как сейчас); он может быть установлен в процентах ВВП; или, наконец, на основе уровня ресурсов, требующихся для выравнивания регионов по отношению к определенному стандарту (норме)¹⁸. Этот, последний подход и используется в Канаде, хотя с некоторого периода времени существует потолок общего объема трансфертов, что обеспечивает до некоторой степени защиту правительства, финансирующего данные программы.

Способ, использующийся сегодня в России, представляется мне уместным в текущих обстоятельствах переходной экономики и в свете “ менее- идеального” подхода к распределению доходов, к которому я обращусь более детально через несколько минут. Однако мне представляется - даже в сегодняшней ситуации, - что для регионов было бы лучше, если бы федеральное правительство могло взять на себя обязательство придерживаться формулы и размера общего объема источника средств в течение нескольких лет, а не пересматривать их каждый год, когда под угрозой оказываются не только объемы

Fiscal Federalism” in Lazar, H (ed), *Toward a New Mission Statement for Canadian Fiscal Federalism*. (см. выше, сноску 2); pp. 99-130.

¹⁸ Этой нормой мог бы стать, например, бюджетный потенциал всех регионов или определенной их группы (за вычетом регионов с самым высоким и самым низким потенциалом).

средств но и методика расчета. С течением времени, когда целостность системы сбора налогов возрастет и федеральные финансы станут более устойчивыми, будет иметь смысл финансировать выравнивание на альтернативной основе, например, выбирая ВВП или определенный стандарт.

Я полагаю, что подобные изменения улучшат формулу выравнивания, но сегодняшний масштаб различий между регионами доказывает, что проблема, связанная с попытками реализовать принцип бюджетного равенства разумным способом, будет существовать даже в среднесрочной перспективе.

Журавская и Трунин указывают, что даже если в ситуации 1997 г. все доходы федерального бюджета были бы направлены в бюджеты регионов, то 40 регионов оставались бы с дефицитом бюджета, а в 30 из них дефицит превысил бы 10% от суммы расходов. В то же время, общий объем бюджета ФФПР снизился с 2,6% ВВП в 1997 г. до 1,4% ВВП в первой половине 1999 г.¹⁹ Очевидно, что способность реализовать принцип бюджетного равенства становится, по крайней мере, на обозримое будущее, в меньшей степени вопросом, связанным с структурой выравнивания, и в большей - с проблемой размера “экономического пирога”. Необходим устойчивый рост, а вклад бюджетного федерализма в его обеспечение в большей степени зависит от приверженности экономическим и политическим принципам, чем в обеспечение социального принципа бюджетной справедливости.

¹⁹ Журавская и Трунин, *ibid* с. 3 и 6. Его объем на 2001 г. прогнозируется в размере 1,3% ВВП. Общий объем финансовых трансфертов регионам в бюджете 2001 г. устанавливается в размере 2,7% ВВП.

Политические принципы

Указанное выше заключение подводит меня к рассмотрению политических принципов. В этом смысле, оценивая эффективность бюджетного федерализма, нужно рассматривать два принципа: **подотчетность и прозрачность.**

Сравнивая канадский и российский федерализм, П. Микисон заключает, что “...сопоставляя сегодня эти две системы по шкале централизации- децентрализации, можно сделать вывод о том, что Российскую Федерацию отличает гораздо большая степень централизации, чем Канаду. Канада описывалась как одна из наиболее децентрализованных федераций в мире. А ведь еще в 1867 г. Канада была высоко централизованной страной и провинции сильно зависели от субсидий и грантов федерального правительства. Федерации переживают постоянные перемены, и существует определенное предположение, что российский федерализм не станет в этом смысле исключением²⁰.”

Эволюционный процесс в Канаде, однако, был вызван к жизни демографическими и экономическими событиями, которые имели место на фоне очень ясного разделения полномочий, включая налоговые, установленных Конституцией страны, т.е. с самого начала имелись элементы большей автономии местных властей и, соответственно, их отчетности. Эти специфические черты все в большей степени задействовались по мере роста относительного благосостояния и полномочий регионов.

В российских же условиях Конституция менее определенно формулирует права регионов. Прочтение Микисоном Кон-

²⁰ Meekison, J. Peter. “A Commentary on and Comparison of Fiscal Federalism in Russia with Fiscal Federalism in Canada”. Working paper prepared for CEPRA, mimeo. p. 34.

ститутции приводит его к выводу от том, что юрисдикция регионов- нечто остаточное и ограниченное - большая часть вопросов отдана в совместное ведение (“согласие”, по канадской терминологии). Но “согласность” в действительности зачастую означает наличие у федеральных органов способности предписывать форму и содержание законодательства региона; кроме того, регионы не могут самостоятельно вырабатывать свое законодательство в области совместного ведения без соответствующего одобрения федеральным законодательством²¹. Если эта оценка верна, трудно представить, как естественная эволюция может увеличить степень автономии регионов, если этого не захотят федеральные власти, а то, что требуется в данном случае, это не просто стремление к компромиссу, но позитивная работа по облегчению процесса эволюции.

Это важный вопрос, поскольку я думаю, что проблема стимулов тесно связана в основе своей с полномочиями и отчетностью. Пока регионы не имеют полномочий по принятию ключевых решений в части своих расходных приоритетов и доходов из собственных источников и пока общественное мнение не призывает их власти к отчетности, стимулы к работе, продвигающей экономическую деятельность, будут незначительны по причинам, которые совершенно справедливо указал Греф и которые уже цитировались в данной работе.

В идеале, действия, которые должны отвечать указанным политическим принципам, принимают три формы:

Во- первых, должна присутствовать полная прозрачность региональных бюджетов, расходных программ и режимов

²¹ Ibid, с.6-7. Соответствующие статьи: 71- устанавливает федеральные полномочия, 72 - совместные полномочия; и 76(2) и 76(5), описывают роль федерального и регионального законодательства в сферах совместного ведения.

налогообложения, чтобы региональные правительства могли нести ответственность перед своим электоратом.

Во-вторых, у регионов должна появиться четкая ответственность за сферу расходов. Роль федерального правительства должна свестись к установлению минимально приемлемого уровня стандартов, но у него не должно быть функции передачи регионам мандатов, которые последние не способны финансировать. Принципы, управляющие распределением расходных полномочий, включают принцип субсидиарной ответственности, т.е. каждый конкретный вид расходов должен быть передан на тот нижний уровень управления, на котором он может эффективно исполняться. С учетом варьирования местных вкусов и затрат, тем не менее, налицо будут явно выраженные преимущества в эффективности, порожденные реализацией функций - настолько децентрализованной, насколько это возможно, - но при этом они должны отвечать минимальным общенациональным стандартам²².

В-третьих, регионам следует предоставить полномочия по сбору налогов в пределах их юрисдикции для финансирования расходов, за которые они ответственны. В принципе, налоги должны вводиться той администрацией, которая ответственна за расходование соответствующих поступлений²³. Природа установленных законом источников доходов региональных бюджетов должна быть такова, чтобы ограничивать воздействие внешних факторов., т.е. налоги, из которых финансиру-

²² См., например, рассмотрение этого вопроса в работе Bird, Richard M., "A Perspective on Fiscal Federalism in Russia", , подготовленная для проекта CEPRA. Mimeo от 28 октября 2000 г., с.3

²³ С учетом вертикальных дисбалансов, возникающих на практике в связи с прочими аспектами, связанными с распределением налоговых баз, указанные дисбалансы могут корректироваться трансфертами из центра регионам.

ются расходы, должны уплачиваться налогоплательщиками данного региона, а не перекладываться на плечи других. Как указывается в работе Р. Берда, подготовленной им в рамках проекта CEPRA, права регионального правительства в части налогообложения должны быть ограничены в сферах “...большинства природных ресурсов, налогов с продаж на этапе, предшествующем розничной торговле, и, до определенной степени, налоги на недвижимость, принадлежащую резидентам из других регионов”²⁴.

Вопрос о налогах на розничные продажи в этом смысле предмет для некоторой дискуссии. Данный вопрос находится в зависимости от предела, до которого в действительности налоги на розничные продажи накладываются на “исходные материалы” для бизнеса и, таким образом, уводятся из-под данной налоговой юрисдикции. В Канаде существует система, при которой на уровне провинций налоги на розничную продажу вот уже много лет сосуществуют с налогами на “пред-розничную” продажу, взимаемыми на федеральном уровне. В начале 90-ых гг. федеральное правительство превратило последний в НДС, и теперь у нас есть общенациональный НДС, взимаемый в сочетании с налогами на розничную продажу, собираемыми провинциями. Это привело в некоторых провинциях (но не во всех) к гармонизации налоговых баз провинций и федерального центра (при независимости в отношении установления ставок налогов и объединенной администрации). Гармонизация налоговых баз при постоянной автономии провинций в отношении ставок налогов и объединенной администрации, имеет большой смысл, но делает процесс трудным, с политической точки зрения, в связи с тем, что федеральные налоги не пользуются популярностью.

²⁴ См. *ibid.*, с.10

В России, насколько я понимаю, ситуация со всеми тремя факторами: прозрачностью, отчетностью по расходам и правами на сбор налогов, - далека от идеальной. С моей точки зрения, сам политический принцип фискального федерализма - проблема подотчетности и прозрачности - самая главная задача, с которой столкнется реформа в сфере фискального федерализма в среднесрочной перспективе.

Я полагаю, что ключ к решению этой проблемы связан, в первую очередь, с проблемой доходов. Регионам нужно определить степень их участия в защите целостности общенациональной налоговой базы путем стимулирования, а не создания помех усилиям в масштабе страны, направленным на сбор налогов, начисляемых в соответствии с законом. В настоящее время федеральные власти определяют структуру и ставки налогов, а собираемые доходы делятся между центром и регионом. В принципе, регион не имеет ни “прав владения”, ни подотчетен по собираемым им доходам²⁵. При этом влияние региона на эффективность работы системы по сбору налогов может привести к ситуации, когда налогоплательщики в регионе могут достаточно результативно принимать решения по своим обязательствам, избегая налогов, но одновременно

²⁵ В принципе, это справедливо, но не совсем корректно в отношении налоговой базы по всем налогам. Есть некоторые из них (например, налог на имущество), в котором власти региона имеют гораздо большую степень автономии; это относится также к налогу на прибыль предприятий, который предусматривает возможность оказания некоторых предпочтений в отношении отдельных предприятий со стороны администрации региона, хотя и без права на увеличение ставок налога или расширение его базы. Однако Греф указывает (ор.cit., раздел 2.3.4.2), что более 90% доходов консолидированного бюджета страны обеспечиваются за счет расщепляемых федеральных налогов, в то время как доля региональных и местных налогов составляет 13% и 18% от бюджетов, соответственно, регионов и муниципалитетов

предоставляя альтернативную выгоду региональному правительству, которая обходится дороже, чем региональное правительство получило бы при уплате налогов этими налогоплательщиками. Такая ситуация с большой долей вероятности может быть усилена за счет потенциала регионов к конкуренции в сфере экономической активности через предложение того, что Греф называет “теневой” бюджетной политикой.

Может быть, одним из возможных вариантов станет наделение региональных администраций правом устанавливать свои ставки налогов на основе налоговых баз, устанавливаемых на федеральном уровне. Такая система позволит создать налоговый режим, схожий с тем, что в течение долгого времени существовал в Канаде, хотя в современных условиях развития страны он испытывает все большие трудности. Ключевое преимущество такой системы - установление четкой отчетности перед государственными органами за владение потоками доходов при гармонизации налоговых баз и эффективного сбора налогов. В современной российской действительности подотчетность по налогам ложится на федеральное правительство, поскольку оно устанавливает и налоговую базу, и ставки налога²⁶. Региональные правительства не подвергаются реальному политическому воздействию за уклонение от налогов, однако тогда, когда региональное правительство устанавливает ставку налога на уровне, который, как она полагает, требуется в данном регионе для удовлетворения потребностей местных избирателей, то каждый налогоплательщик в данном регионе имеет прямой интерес том, чтобы обеспечить уплату остальными их части по справедливости, чтобы сумма к уплате с каждого была как можно меньше. Правительство региона,

²⁶ За исключением, как уже указывалось, права регионов на снижение устанавливаемых законом действующих ставок налога на прибыль

со своей стороны, сталкиваясь со спросом на государственные услуги, уже не может так легко, как раньше, указывать обвиняющим жестом в сторону федерального центра в связи с дефицитом средств на выполнение требований своих избирателей.

Согласно Грефу, рекомендуется разделить налогов таким образом, чтобы, в конце концов, больше не существовало совместных налогов, - только “ свои”. Теоретически рассуждая, эта цель заслуживает всяческих похвал, но опыт Канады свидетельствует, что в одной налоговой сфере возможно иметь совместную юрисдикцию и единую систему сбора налогов, причем каждый уровень правительства, буде он имеет полномочия в отношении установления ставок налога, соответственно, несет ответственность за их собираемость. Следовательно, изложенная выше концепция, может быть, могла бы стать, с практической точки зрения, более удачной отправной точкой по сравнению с попыткой определить сферы налоговой ответственности на основе “ водонепроницаемых отсеков”.

Я бы хотел затронуть еще один вопрос - проблему существующих институциональных процедур. Успешно функционирующие системы бюджетного федерализма подразумевают значительную степень доверия и доброй воли внутри группы старших руководящих работников правительственных структур, которые участвуют в разделении “финального продукта”. В Канаде существуют такие форумы, как Постоянный комитет сотрудников, и регулярно проводятся встречи заместителей Министра финансов страны. Такие мероприятия предоставляют профессионалам возможность обсудить наиболее злободневные вопросы, понять политические силы, участвующие в работе различных правительств. Кроме того, такие меры обеспечивают последовательность и, в целом, контроль за системой и положительную направленность ее эволюции.

По мере того как региональные правительства в России обретут большую степень полномочий и подотчетности в отношении своих бюджетов, будет желательно создать некий подобный форум, в рамках которого эксперты и политики могли бы регулярно собираться для обсуждения проблем межбюджетных отношений. Разумеется, при наличии 89 регионов трудно представить форму этого форума. Возможно, группы регионов, в которых наблюдается схожая ситуация, создадут собственные мини-форумы и будут представлены как большего размера и более диверсифицированная группа. Какую бы форму ни приняли подобные мероприятия, определенное внимание в ходе их проведения следует уделять созданию и поддержке возможностей взаимодействия, диалога и разрешения конфликтных ситуаций между избираемыми и назначаемыми чиновниками.

Заключение

В рассмотрении всех вышеуказанных проблем я не старался касаться технических деталей, - на самом деле, их множество, - в отношении структуры и разработки проблемы. Я старался сконцентрироваться на более теоретическом уровне, поскольку мой опыт, хотя и ограниченный, приводит к выводу о том, что российские исследователи и консультанты прекрасно осведомлены о теоретических аспектах и технических деталях проблемы. Сегодня существуют некоторые серьезные проблемы в части разработки системы, которые в основном связаны с ситуацией в сфере системы статистики, - еще большие проблемы, однако, ждут нас на пути реализации, и они, в сущности, носят политический характер. Они требуют поиска должного уровня баланса между централизованным контролем над тем, что архиважно для успешного управления федерации-

ей, с одной стороны, и в этом контексте - возрастании подотчетности региональных властей перед своими избирателями за деятельность в бюджетной сфере, - с другой. Очень может статься, что в недалеком будущем потребуется еще больший уровень централизации для достижения целостности в сфере сбора доходов и разумных шагов в сторону бюджетной справедливости. Однако без перспективного видения, основанного на более высоком уровне подотчетности и прозрачности регионов, а также путей реализации этого видения, трудно представить, как система межбюджетных отношений может внести свой вклад в эффективность, целостность экономического союза и устойчиво высокие темпы роста, в которых так нуждается Россия, чтобы удовлетворить чаяния ее граждан.

О. Кузнецова
(РЦЭР)

Особенности и проблемы региональной политики в России

О некоторых особенностях региональной политики в России

Термин "региональная политика" употребляется в разных смыслах, в данном докладе речь идет о региональной экономической политике или государственном регулировании территориального развития. Общепринятого определения этих понятий не существует, но смысл большей их части кратко можно свести к следующему. Региональная экономическая политика – составляющая федеральной экономической политики, единственная или основная цель которой – влияние на социально-экономическое развитие отдельных (специально выбранных) регионов. Все остальные цели, даже если они и существуют, носят второстепенный характер.

В региональной экономической политике принято выделять три ее составляющие:

1. перераспределение доходов между бюджетами различных иерархических уровней, традиционно рассматриваемое в рамках межбюджетных отношений или бюджетного федерализма; речь в данном случае идет прежде всего об оказании финансовой помощи из федерального бюджета региональным;

2. дифференцированные по регионам инструменты экономической политики (для стимулирования экономического роста или поддержки проблемных регионов могут устанавливаться пониженные ставки налогов на предпринимательство для отдельных территорий, льготные кредитные ставки, льготные транспортные тарифы и т.д.);
3. особые формы региональной политики – целевые программы социально-экономического развития регионов и свободные экономические зоны.

В России в региональной экономической политике наибольшее внимание как федеральными властями, так и научными работниками уделяется межбюджетным отношениям. На оказание финансовой помощи региональным бюджетам приходится подавляющая часть расходов федерального бюджета, выделяемых на осуществление госрегулирования территориального развития. Межбюджетные отношения – та сфера региональной политики, в которой в последние годы наиболее активно и, главное, успешно проводятся реформы.

Иным, кроме межбюджетных отношений, составляющим региональной экономической политики внимания уделяется очень немного. Дифференцированные по регионам инструменты экономической политики в России вообще не используются (или почти не используются). Федеральные целевые программы, ориентированные на решение региональных проблем, и свободные экономические зоны в России существуют. Но средств на реализацию регионально-ориентированных целевых программ выделяется немного, а свободные экономические зоны далеко не всегда рассматриваются в качестве инструмента региональной политики (хотя к таковым относятся).

Главенствующая роль межбюджетных отношений в региональной экономической политике хорошо иллюстрируется нынешним состоянием правовой базы. Межбюджетные отно-

шения регулируются Бюджетным кодексом, законами о федеральном бюджете, "О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации", другими нормативными актами. В 1998 г. Постановлением Правительства была принята "Концепция реформирования межбюджетных отношений в Российской Федерации в 1999-2001 годах".

Из нормативно-законодательных актов непосредственно региональной политики касается только Указ Президента Российской Федерации №806 от 3 июня 1996 г. "Об основных положениях региональной политики в Российской Федерации", причем он носит преимущественно декларативный, а не практический характер²⁷. Разделы по региональной экономической политике существовали в Среднесрочных Программах Правительства РФ, однако и в них рассматривались преимущественно межбюджетные отношения. В "Основных направлениях социально-экономической политики Правительства Российской Федерации на долгосрочную перспективу" специального раздела по региональной политике нет вообще, есть только раздел по межбюджетным отношениям как части макроэкономической политики.

Причины такого соотношения между межбюджетными отношениями и другими инструментами государственного регулирования территориального развития достаточно очевидны. Межбюджетные отношения являются единственной "обязательной" составляющей региональной политики. Если диффе-

²⁷ Уже после проведения конференции, 19 декабря 2000 г. в Государственной Думе состоялись слушания по законопроекту "Об основах государственной региональной политики, порядке ее разработки и реализации". Этот законопроект вызвал немало негативных откликов как со стороны представителей федеральных органов власти, так и со стороны ученых-регионалистов. Более того, законопроект закладывает лишь основы региональной политики, оставляя нерешенными многие практические вопросы.

ренцированные по регионам меры экономической политики, целевые программы развития территорий, свободные экономические зоны могут в стране вообще не действовать, то без построенных тем или иным образом бюджетных взаимоотношений федерации и регионов, регионов и местных административно-территориальных единиц бюджетная система существовать не может. Более того, при ограниченности финансовых ресурсов регулирование территориального развития сводится лишь к оказанию финансовой помощи региональным бюджетам на покрытие их текущих расходов, а затраты на реализацию прочих мер региональной экономической политики вынужденно ограничиваются минимальными размерами.

Вместе с тем отсутствие или незначительная роль иных, нежели межбюджетные отношения инструментов региональной политики, объясняется не только нехваткой средств на ее реализацию, но и отсутствием среди специалистов более или менее единых представлений о том, какой должна быть региональная политика в России. Причем диапазон существующих мнений очень широк: от необходимости широкомасштабного вмешательства в экономическое развитие территорий (свойственное в большей степени плановой экономике, нежели рыночной) до отказа (или почти полного отказа) от осуществления каких-либо мер региональной политики (не считая, конечно, оказания текущей финансовой помощи региональным бюджетам).

Примечательно в этой связи, что задачи, поставленные в разделе "Инвестиционная поддержка развития регионов" в уже упоминавшейся "Концепции развития межбюджетных отношений..." оказались в основном не выполненными, особенно в отношении производственной инвестиционной поддержки. (Строго говоря, инвестиционная производственная поддержка

не должна являться частью межбюджетных отношений – в мировой практике такая поддержка осуществляется, как правило, минуя региональные бюджеты. Но инвестиционная производственная поддержка территорий не была реализована в России ни в одной другой форме).

Межбюджетным отношениям посвящены отдельные статьи этого сборника: дифференцированных по регионам инструментов экономической политики, как уже говорилось выше, в России не существует, поэтому ниже подробнее остановимся на третьей составляющей региональной политики – ее особых формах.

Российский опыт создания и функционирования свободных экономических зон

С разной степенью интенсивности свободные экономические зоны (или особые экономические зоны, зоны предпринимательства) создавались в России на протяжении всех 90-х годов. Все это время процесс создания СЭЗ носил волнообразный и бессистемный характер. Попытки принять закон о свободных экономических зонах предпринимались неоднократно. В 2000 г. очередная версия законопроекта была принята Государственной Думой и одобрена Советом Федерации, но отклонена, причем совершенно обоснованно, Президентом В.В. Путиным. Замечания, высказанные Президентом по последнему законопроекту о СЭЗ, связаны прежде всего с тем, что целый ряд положений закона противоречит уже действующему федеральному законодательству, в т.ч. налоговому и таможенному. Вместе с тем и мировой опыт, и, к сожалению, преимущественно негативный российский, свидетельствуют о том, что в принимавшемся проекте закона не были решены не только правовые, но и целый ряд "содержательных" вопросов, касающихся установления режима СЭЗ и их деятельности.

Поскольку единого закона о СЭЗ в 90-е годы принято не было, то функционирование зон определялось отдельными специально принимаемыми актами. Причем подавляющее большинство этих актов – постановления Правительства и указы Президента, а отнюдь не федеральные законы (в этой статье речь идет только о федеральных СЭЗ, помимо которых существует еще немало число СЭЗ, введенных региональным законодательством). В итоге никто не может даже точно ответить, сколько в России сейчас существует разного рода специальных зон, хотя известно, что их не менее двух десятков (ниже в таблице приведены известные нам СЭЗ с нормативными актами, в соответствии с которыми эти СЭЗ вводились).

Не менее важен и тот факт, что ни один федеральный орган власти не может дать точной информации о том, какие из введенных СЭЗ являются реально действующими, и какое значение СЭЗ имеют для социально-экономического развития территорий, где они расположены. Более или менее достоверно известно, что в настоящее время функционируют особые экономические зоны в Калининградской и Магаданской областях, по крайней мере до недавнего времени функционировала также "Находка". При этом официально (Постановлением Правительства РФ в 1997 г.) была прекращена деятельность лишь Международного бизнес-центра "Ингушетия".

Действующие в России свободные экономические зоны

СЭЗ	Год создания	Нормативный акт
СЭЗ "Находка" в Приморском крае	1990	Резолюция ВС РСФСР
СЭЗ "Технополис Зеленоград"		Постановления ВС РСФСР
СЭЗ в Калининградской области		
СЭЗ "Даурия" в Читинской области	1991	Указы Председателя Президиума ВС РСФСР
Свободная предпринимательская зона в Санкт-Петербурге		
Свободная предпринимательская зона в Выборге		
СЭЗ в Алтайском крае		
СЭЗ "Ева" в Еврейской АО		
СЭЗ "Садко" в Новгородской области		
СЭЗ "Кузбасс" в Кемеровской области		
СЭЗ "Сахалин"		Постановление Президиума ВС РСФСР
Экологическая и экономическая зона "Горный Алтай"		Постановление Совета Министров РСФСР
Зона свободной торговли "Шереметьево"	1992	Указы Президента РФ
Свободные таможенные зоны "Московский франко-порт" и "Франко-порт Терминал"	1993	
Специальная экономическая зона в границах заповедного экологического района минеральных источников РФ – Кавказских минеральных вод	1994	Постановление Правительства РФ
СЭЗ "Кабардино-Балкария"	1995	Указ Президента РФ
Свободная таможенная зона на территории, прилегающей к аэропорту "Ульяновск-Восточный"	1996	Постановление Правительства РФ
Международный бизнес-центр "Ингушетия"	1996	Федеральный закон
Особая экономическая зона в Калининградской обл.		
СЭЗ "Елабуга" Елабужского автомобильного завода		Постановления Правительства РФ
Регион интенсивного эконом. развития "Осетия"		
СЭЗ в Республике Хакасия		Указ Президента РФ
Особая экономическая зона в Магаданской области	1999	Федеральный закон

Причины неэффективности (или очень ограниченной эффективности) введения режима СЭЗ для всех или большинства российских зон общие. Во-первых, это нестабильность законодательства. В первой половине 90-х годов основная задача деятельности СЭЗ виделась в развитии экспортного производства и привлечении инвестиций. Поэтому производителям на территории СЭЗ предоставлялся широкий набор налоговых и таможенных льгот. Но уже в середине 90-х годов большая часть льгот была отменена, и современные СЭЗ – это не производственные, а торговые зоны с льготным таможенным режимом. Естественно, что подобные кардинальные изменения в законодательстве не способствуют инвестиционной привлекательности СЭЗ.

Во-вторых, как метко выразился один из экспертов, российские СЭЗ "пали жертвой гигантомании". Мировой опыт показывает, что успешное функционирование СЭЗ возможно только при высоком уровне развития инфраструктуры (транспорта, системы телекоммуникаций, связи, гостиничного сервиса) на территории, где она расположена. Капиталовложения в инфраструктуру составляют основную долю всех затрат, связанных с созданием и функционированием СЭЗ (комплексное обустройство одного квадратного километра СЭЗ в различных странах мира обходится в сумму от 20 до 70 млн. долларов). Причем иностранные предприниматели в создании инфраструктуры обычно участия не принимают, и примерно 80% всех инвестиций в СЭЗ приходится на внутренние источники капиталовложений. Следовательно, и размеры СЭЗ, как правило, невелики. В России же это обстоятельство явно недоучитывалось, и зачастую СЭЗ охватывали всю территорию того или иного субъекта Федерации, обустроить которую было просто нереально.

В-третьих, создание СЭЗ многими в России рассматривалось как способ решения проблемы социально-экономического развития депрессивных и отсталых территорий. Опять-таки, как показывает мировой опыт, СЭЗ могут успешно функционировать, только если они обладают какими-либо конкурентными преимуществами – часто это выгодное экономико-географическое положение. В России же многие зоны расположены во внутренней части страны, нередко на удалении от основных транспортных магистралей и узлов.

В-четвертых, при создании СЭЗ явно недоучитывалось то, что, как сказал один из экспертов, свободные экономические зоны – это товар, который должен быть конкурентоспособен на мировом рынке. Привлечь значительные объемы иностранных инвестиций в российские СЭЗ можно было бы только в том случае, если бы они обладали существенными преимуществами по сравнению с СЭЗ других стран, особенно граничащих с Россией. Один из примеров – Калининградская область, которая по сути своей в настоящее время является свободной торговой зоной. В соседних с ней странах – Литве, Украине, возможно, Польше, есть законы о свободных экономических зонах. Например, Правительством Литвы было принято решение создать СЭЗ в Клайпеде и Шауляе, имеющих выгодное географическое положение, развитую инфраструктуру, доступ к энергоносителям. Эти города расположены около перспективных международных магистралей, водных путей и всех видов транспорта. Товар, который находится в этих зонах, считается товаром, находящимся за пределами таможенной территории республики. Предприниматели, зарегистрировавшие свои предприятия в СЭЗ, в течение первых пяти лет их деятельности освобождаются от подоходного налога в размере 80%, в последующие пять лет в размере 50%. Также возможно 50-процентное освобождение от уплаты налога на землю. Если

инвестор приобретает 30% и более уставного капитала предприятия зоны и производит инвестиции 1 млн. долларов и более, то он полностью освобождается от подоходного налога на первые пять лет, а впоследствии в течение 10 лет платит только 50% подоходного налога.

Результаты деятельности даже немногих функционирующих зон в России остаются спорными, что можно показать на примере Калининградской области. Свободная экономическая зона в этом регионе существует с 1991 г., в 1996 г. она была переименована в особую экономическую зону. В течение всего периода 90-х годов СЭЗ (ОЭЗ) в Калининградской области страдала от нестабильности федерального законодательства. Сначала, в 1992-1993 гг. предприятиям зоны были предоставлены значительные налоговые льготы, в т.ч. таможенные, однако в 1995-1996 гг. они были отменены. В январе 1996 г. был принят федеральный закон "Об особой экономической зоне в Калининградской области", конкретное содержание которого сводится к отмене таможенных пошлин для ввозимых в ОЭЗ и вывозимых из нее товаров. В первой половине 1998 г. была введена малопрозрачная процедура квотирования импорта (когда льготы по импортным пошлинам предоставляются только по ограниченному количеству ввозимых в область товаров), противоречащая к тому же мировой практике функционирования СЭЗ. Налоговые льготы предприятиям-товаропроизводителям и инвесторам предоставляются в соответствии с областным законодательством, что, однако, зачастую противоречит федеральному налоговому законодательству (с введением в действие первой части Налогового кодекса власти субъектов Федерации и муниципальных образований потеряли право самостоятельно определять налоговые льготы по зачисляемым в региональные бюджеты федеральным нало-

гам, которые составляют большую часть всех налоговых платежей).

Единственным очевидным и признаваемым всеми положительным результатом функционирования свободной/особой экономической зоны на территории Калининградской области является сдерживание роста цен в регионе и быстрое насыщение импортными товарами потребительского рынка. При этом позитивное влияние СЭЗ на развитие экономики области представляется сомнительным. Аргументы "за" сводятся к тому, что, во-первых, относительно низкие цены сохраняются не только на потребительские товары, но и на средства производства и топливо, и, во-вторых, благодаря режиму СЭЗ вырос внешнеторговый оборот области. Аргументы "против" следующие:

- беспошлинный импорт усугубил спад промышленного и сельскохозяйственного производства, поскольку местные товары в условиях СЭЗ оказались неконкурентоспособными (рост промышленного производства начался только после кризиса 1998 г. и идет он в русле общероссийских тенденций);
- объем как иностранных, так и отечественных инвестиций в области остается на крайне низком уровне, причем объем прямых иностранных инвестиций на протяжении второй половины 90-х годов постоянно сокращается;
- низкий уровень цен не смог компенсировать для населения спад в реальном секторе экономики, поэтому в 90-е годы ухудшился ряд показателей, характеризующих денежные доходы населения, а некоторое улучшение наметилось лишь после кризиса;
- проблемы в реальном секторе экономики привели также к ухудшению ситуации в налогово-бюджетной сфере региона;

- внешнеторговый оборот области рос за счет импорта, но не экспорта – из-за проблем с транспортировкой грузов через Литву и Белоруссию Калининградская область, единственная имеющая в стране незамерзающие порты, не стала для России "окном в Европу";
- Калининградская область превратилась в "таможенную дыру" – в область беспошлинно ввозится гораздо больше товаров, нежели потребляется в самом регионе, соответственно, федеральный бюджет теряет из-за этого часть своих доходов.

Федеральные целевые программы, ориентированные на решение региональных проблем

Федеральные целевые программы, ориентированные на решение региональных проблем, появились и стали активно использоваться на несколько лет позже свободных экономических зон. До конца 1995 г. были приняты всего 2 программы социально-экономического развития регионов – Курильских островов Сахалинской области в 1993 г. и Республики Саха (Якутия) в 1995 г. С 1993 г. действовала также программа “Социально-культурное развитие Тверской области (территория Великого водораздела)”, однако к региональной экономической политике ее можно причислить с большой долей условности. Процесс активной разработки и утверждения федеральных региональных программ начался только с декабря 1995 г. с принятием программы по Мордовии. В 1996 г. было принято уже 9 программ, в 1997 г. – 10 программ. Поскольку большая часть программ разрабатывалась на несколько лет, то, соответственно, постоянно увеличивалось и число программ, финансирование которых предусматривалось законами о федераль-

ном бюджете. В 1998 г. таких программ было 28, в 1999 г. – уже 36, а в 2000 г. – 42.

Причинами активизации разработки и утверждения федеральных программ развития регионов послужило принятие летом 1995 г. федерального закона "О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации" (№115-ФЗ от 20.07.95), а в дальнейшем и Постановления Правительства Российской Федерации от 7 декабря 1996 г. №1450, согласно которому с 1997 г. решения Правительства Российской Федерации по государственной поддержке регионов, не связанные с предоставлением единовременной помощи, должны были оформляться актами Правительства Российской Федерации об утверждении федеральных целевых программ развития регионов (в марте 1998 г. это постановление было отменено).

В итоге, федеральные целевые программы развития регионов охватили полностью или частично территорию более 50 субъектов Федерации, причем некоторые регионы попали под действие нескольких программ. Программы осуществлялись во всех субъектах Федерации восточной части страны и Северного Кавказа, а также части регионов европейской части страны (за исключением Центрального Черноземья).

Принятые программы очень разноплановы и отличаются друг от друга по целому ряду параметров:

- по размерам охватываемой территории – от одного города или даже части города (программы по Сочи и историческому центру Санкт-Петербурга) до межрегиональных программ ("Сибирь", "Дальний Восток и Забайкалье", "Северный Кавказ"), промежуточный вариант – программа по одному субъекту Федерации;

- по масштабу решаемых проблем – от отдельных вопросов территории до комплексного социально-экономического развития регионов;
- по доле федерального бюджета в общем объеме финансирования программных мероприятий – по большинству программ доля федерального бюджета предполагалась в пределах 20%, в последних принятых программах – 8-10% (остальные средства должны были изыскиваться в основном из внебюджетных источников, доля региональных и местных бюджетов достигала всего 20-30%).

Соответственно, программы отличались по абсолютным объемам средств, которые должны были быть выделены из федерального бюджета на их финансирование.

Хотя федеральные целевые программы, направленные на социально-экономическое развитие регионов, являются совершенно иным по своей сути инструментом региональной экономической политики по сравнению со свободными экономическими зонами, проблемы у них во многом общие.

Прежде всего, как и для СЭЗ, не существует четких критериев отбора регионов, социально-экономические проблемы которых должны решаться программными методами с участием федерального бюджета. Если посмотреть перечень принятых программ, то окажется, что они касаются самых разных по своему социально-экономическому положению субъектов Федерации (хотя в целом, конечно, по депрессивным и отсталым регионам утверждено больше программ, нежели по относительно благополучным территориям). Складывается впечатление, что принятие или непринятие программы развития региона зависит исключительно от инициативности региональных властей.

В итоге, как не хватало средств на обустройство СЭЗ, так их и не хватало для финансирования федеральных целевых

программ развития регионов. Вплоть до 1999 г. имело место значительное недофинансирование программ, и только в 1999 г. федеральным бюджетом были выполнены его финансовые обязательства. Правда, и заложенный объем средств был меньше – в среднем программы развития регионов стали стоить федеральному бюджету в 1999 г. почти в два раза меньше по сравнению с 1998 г.

Как уже говорилось выше, основным нормативным документом, регламентирующим разработку и принятые федеральных целевых программ развития регионов является закон "О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации". Даже как видно из его названия, закон касается всех целевых программ, а не только региональных. Последние же имеют свою специфику (в т.ч. свои критерии отбора программ) и должны регулироваться отдельным нормативным актом. Таким образом, как и в отношении СЭЗ, здесь явно нехватает законодательного обеспечения.

Вопрос о необходимости принятия специального закона по региональным программам был поставлен в профильном комитете Государственной Думы еще в 1998 г. Летом 2000 г. прошли парламентские слушания, которые еще раз показали, что среди специалистов пока нет единого мнения по поводу многих принципиальных вопросов, касающихся программ развития регионов.

Как и в случае с СЭЗ, опыт реализации федеральных целевых программ социально-экономического развития регионов оставляет открытым вопрос об их эффективности. С одной стороны, многими экспертами признается важность программ для решения проблем территорий, с другой стороны, не существует очевидных доказательств того, что динамика экономического развития того или иного региона была бы менее позитивной

(или более негативной) в случае, если бы на его территории не реализовывались программные мероприятия, или того, что выделенные из федерального бюджета средства не могли быть потрачены более эффективно. Неудивительно поэтому, что само существование федеральных целевых программ, ориентированных на решение проблем регионов, подвергается сомнению. В частности, предполагается, что со временем их должен заменить более совершенный механизм предоставления финансовой помощи регионам из так называемого Фонда регионального развития (создание которого было предусмотрено еще "Концепцией реформирования межбюджетных отношений в Российской Федерации в 1999-2001 годах").

Проблемы, стоящие перед региональной политикой в России

Говоря о проблемах, стоящих перед региональной политикой в России, необходимо прежде всего сказать о том, что несмотря на неоднократное формулирование целей региональной политики как в официальных документах, так и научных публикациях, отсутствует ясное представление о том, на решение каких задач должно быть направлено государственное регулирование территориального развития и нужны ли вообще какие-либо инструменты региональной политики за исключением межбюджетных отношений. Равно как и отсутствует представление о том, на основе какой теоретической модели должна строиться региональная политика в современной России (такие модели рассматриваются в представленном в этом сборнике докладе проф. М. Кадди).

Очевидно, что в той или иной форме инвестиционная поддержка регионов будет осуществляться. В настоящее время продолжают действовать и федеральные целевые программы, и свободные экономические зоны, предполагается совершен-

ствование механизма предоставления помощи регионам в рамках Фонда регионального развития. И поскольку в тех или иных объемах средства из федерального бюджета на развитие регионов будут выделяться, то расходоваться они должны максимально эффективно.

Российский опыт в сфере федеральных целевых программ развития регионов и свободных экономических зон показывает, что одной из основных нерешенных к настоящему времени проблем остается отсутствие критериев отбора регионов, в которых должно стимулироваться экономическое развитие. Названная проблема в свою очередь распадается на ряд более частных проблем.

Во-первых, нет однозначного ответа на вопрос, какие в принципе регионы должны быть объектом финансовой поддержки – наиболее отсталые или наиболее перспективные с точки зрения экономического роста (возможен и промежуточный вариант – наиболее перспективные регионы с относительно низким текущим уровнем развития).

Во-вторых, дискуссионным является вопрос о том, территориальные единицы какого иерархического уровня должны являться объектом региональной политики. В настоящее время в качестве таких единиц чаще всего выступают субъекты Федерации. Министерство экономического развития и торговли РФ не так давно предлагало укрупнение федеральных целевых программ, т.е. объектами региональной экономической политики должны были бы стать объединения субъектов Федерации (экономические районы или межрегиональные ассоциации). Многие эксперты говорят о необходимости перехода, наоборот, к более дробным единицам административно-территориального деления – городам и районам, поскольку информация по субъектам Федерации не отражает реального положения дел на местах. В частности, в своем выступлении

на конференции "Региональная политика, направленная на снижение социально-экономической и правовой асимметрии" В.Н. Лексин говорил о том, что в 1999 г. рост производства был всего в 131 городе или районе, тогда как во всех остальных продолжался спад.

В-третьих, разработка формализованной методики определения территорий, получающих поддержку за счет федерального бюджета, сталкивается с проблемой нехватки необходимых статистических показателей. Наиболее остро эта проблема встанет в том случае, если объектом региональной политики будут выступать города и районы, поскольку вплоть до настоящего времени сбор и анализ данных в разрезе этих административно-территориальных единиц не получил широкого распространения. Но и со статистикой по субъектам Федерации возникает немало проблем. Так, например, одним из основных индикаторов, используемых в мировой практике для выделения проблемных регионов, является уровень безработицы. В России по субъектам Федерации есть два показателя – регистрируемой безработицы и общей безработицы. И ни тот, ни другой не отражают реальной ситуации. Первый – из-за того, что доля зарегистрированных безработных в общем числе безработных зависит от деятельности службы занятости в каждом конкретном субъекте Федерации. Второй – из-за низкого качества опросов, на основе которых он определяется (в частности, показатель общей безработицы явно недооценивает ее масштабы в северных регионах – в некоторых случаях уровень общей безработицы оказывается даже ниже уровня официально регистрируемой безработицы).

Разработка четких и, крайне желательно, формализованных критериев выбора регионов, являющихся объектами государственного регулирования территориального развития, диктуется необходимостью повышения прозрачности и

эффективности этого регулирования, а также требованием соблюдения провозглашенного Конституцией РФ принципа равенства субъектов Федерации (его несоблюдение в рамках принятого Федеральным Собранием закона о свободных экономических зонах стало одной из причин отклонения законопроекта Президентом). Финансирование в том или ином регионе мероприятий в рамках федеральной целевой программы или создание на определенной территории СЭЗ и соответствующее предоставление в границах этой территории разного рода льгот ставит российские субъекты Федерации в неравные условия. Само по себе это не является препятствием для проведения региональной экономической политики, поскольку в любой стране она построена на предоставлении тех или иных льгот отдельным территориям. Но для того, чтобы принятие федеральных программ или создание СЭЗ не создавало проблем во взаимоотношениях Федерации и регионов, необходимо рассматривались программы и СЭЗ именно как инструменты региональной политики и выбирать территории – получатели льгот, основываясь на максимально четких и жестких, законодательно закреплённых критериях. Соответственно, в законе (законах) должно быть четко прописано, что статус СЭЗ или средства по федеральной программе может получить не любая территория по собственному желанию, а только удовлетворяющая определенным требованиям.

Ограничение числа федеральных программ развития регионов обусловлено тем, что для достижения принципиальных сдвигов в социально-экономическом развитии того или иного региона необходимо выделение заранее определенного объема средств, а при недофинансировании проектов все равно не удастся достичь желаемой результативности. Ограничение числа СЭЗ диктуется также и тем, что для достижения наибольшей экономической эффективности иностранные ин-

вестиции (объемы которых в России невелики) не должны "распыляться" по территории страны, а концентрироваться в регионах и отраслях, способных дать наибольший каталитический эффект для экономики как самих регионов, так и страны в целом.