

Вопросы экономики

в номере :

Десять лет
постсоциалистической трансформации

Семь расхожих тезисов
о российских реформах: верны ли они?

Инвестиционный климат регионов России

Институциональная экономика
Учебно-методическое пособие
для преподавателей и студентов

9

1

9

9

9

Г. КОЛОДКО,

профессор,

**Варшавская школа экономики,
Йельский университет (США)**

УРОКИ ДЕСЯТИ ЛЕТ ПОСТСОЦИАЛИСТИЧЕСКОЙ ТРАНСФОРМАЦИИ

Переход к рыночной экономике сводится не только к либерализации и введению частной собственности – столпов так называемого Вашингтонского консенсуса, но и к формированию адекватных рыночных институтов. Процесс этот длительный и в основе его лежат создание новых организаций, разработка новых законов и новых моделей поведения экономических субъектов. Идея шоковой терапии как способ построения рыночной экономики, на наш взгляд, оказалась ошибочной, в ряде случаев такого рода политика поставила проблем больше, чем разрешила. Меры по либерализации и макроэкономической стабилизации, разумеется, могут быть радикальными, но необходимость подобных действий зависит от масштабов финансовой разбалансированности, а их осуществление возможно только при определенных политических условиях.

События в Юго-Восточной Азии, характер переходных процессов в Восточной Европе и кризис в Бразилии свидетельствуют о том, что жесткое финансовое оздоровление и либеральное deregулирование не могут служить решающими факторами экономического роста без глубоких институциональных преобразований, без государственного регулирования финансовых рынков и адекватной политики правительства. В конечном счете речь идет о выработке нового консенсуса – пост-Вашингтонского с акцентом на новой роли государства и основополагающем значении рыночных институтов и институциональных связей между ними в достижении гармоничного экономического роста.

Политика без роста: пропущенные элементы

В начале 90-х годов реформирование экономики на принципах Вашингтонского консенсуса в наибольшей степени отвечало ситуации в латиноамериканских странах. Позже эта политика стала распространяться и на структурные кризисы в других регионах, включая страны с переходной экономикой. По своей сути это был процесс взаимодействия теории и практики, “работа над ошибками” (*learning by doing*). С одной стороны, подобная ориентация в экономической политике оказывала большое влияние на ход постсоциалистической трансформации, с другой – собственная логика перехода воздействовала на политику.

Краткое изложение содержания Вашингтонского консенсуса было дано Дж. Уильямсоном в 1990 г. Он выделил десять пунктов, по которым, как казалось в тот момент, было достигнуто согласие среди влиятельных финансовых организаций, политиков и экономистов:

- бюджетный дефицит должен быть настолько мал, чтобы его финансирование не требовало обращения к инфляционному налогу;
- приоритеты социальных расходов следует переориентировать со сфер, политически наиболее чувствительных, на те, которые могут дать высокую экономическую отдачу и потенциально улучшить распределение доходов;
- налоговая реформа должна предусматривать расширение налоговой базы и снижение предельных ставок налогообложения;
- должна быть осуществлена финансовая либерализация, конечная цель которой – рыночное определение процентных ставок. Но опыт показал: определяемые рынком ставки могут быть столь высокими, что под угрозой окажется платежеспособность предприятий;
- необходим унифицированный (по крайней мере для торговых операций) обменный курс национальной валюты, установленный на уровне, достаточном для долговременного стимулирования экспорта;
- нетарифные ограничения торговли следует немедленно заменить тарифами с прогрессивным их понижением до 10– 20%;
- для привлечения прямых иностранных инвестиций следует обеспечить иностранным и отечественным компаниям равные условия конкуренции;
- должна быть проведена приватизация государственных предприятий;
- следует осуществить deregulирование экономики. Правительство должно отменить меры государственного регулирования, препятствующие созданию новых компаний или ограничивающие конкуренцию. Оно обязано гарантировать, что меры по регулированию направлены только на обеспечение экономической безопасности, защиту окружающей среды или осуществление оправданного надзора над финансовыми институтами;
- законодательная система должна специфицировать права собственности.

Под влиянием опыта Латинской Америки первой половины 90-х годов, и принимая во внимание опыт стран Восточной Европы и бывшего Советского Союза, в 1997 г. был представлен новый вариант консенсуса – пост-Вашингтонского. Его новые положения также отражены в десяти пунктах, которые в интерпретации того же Дж. Уильямсона выглядят следующим образом¹:

- увеличение сбережений, в том числе путем укрепления налоговой дисциплины;
- изменение направления расходования бюджетных средств, в том числе приданье адресного характера социальным расходам;

¹ Williamson J. The Washington Consensus Revisited. In: Louis Emmerij (ed.). Economic and Social Development into the XXI Century. Washington, DC., Inter-American Development Bank, 1997.

- проведение реформы налоговой системы, в том числе введение экочувствительного налога на землю;
- усиление контроля за деятельностью банков;
- поддержание эффективного валютного курса, с одной стороны "плавающего", с другой – используемого как "номинальный якорь";
- следование политике межрегиональной торговой либерализации;
- создание конкурентной рыночной экономики, в том числе путем приватизации и deregulation (включая рынок труда);
- обеспечение четко специфицированных прав собственности, доступных для всех;
- создание ключевых институтов, таких, как независимый центральный банк, сильные фискальные службы, независимая некоррумпированная судебная система;
- увеличение расходов на начальное и среднее образование.

Положения пост-Вашингтонского консенсуса справедливо ставят на первый план вопросы создания институтов, защиты окружающей среды и инвестиций в образование. И все же из виду упускаются некоторые существенные моменты, особенно важные для переходных экономик (в частности, не упоминается о реформе корпоративного управления в государственном секторе до проведения приватизации, о поведенческом аспекте создания институтов). Институциональные реформы в постсоциалистических переходных экономиках (в отличие от стран "третьего мира", характеризующихся несбалансированностью развития) нельзя свести только к созданию необходимых организаций, к примеру, независимого центрального банка или эффективной налоговой службы. Крайне важны изменения в культуре экономического поведения, способствующие повышению эффективности и росту, а также появлению иных моделей поведения институтов и взаимоотношений между ними.

Существует ли в действительности Вашингтонский консенсус? Возможно, это было лишь намерением или хорошо мотивированной попыткой. Пожалуй, дело обстоит именно так, поскольку *отсутствует даже стандартная терминология для обозначения его идей*.

Неудачи Вашингтонского консенсуса применительно к переходным экономикам объясняются недостаточным вниманием к созданию институтов, необходимых для начала роста, несмотря на то что его экономические основы в общем были сформированы. Многие западные ученые сначала, видимо, не понимали, в чем существо проблемы. Институты изменяются очень медленно, но оказывают серьезное влияние на функционирование экономики. Как полагает нобелевской лауреат Д. Норт, неоклассическая теория фокусирует внимание на функционировании эффективных рынков факторов производства и товаров, и лишь немногие западные экономисты осознают, что необходимы определенные институциональные предпосылки для создания подобных рынков, остальные принимают их как данность².

²North D. The Contribution of the New Institutional Economics to an Understanding of the Transition Problem. WIDER Annual Lectures 1. Helsinki, United Nations University, World Institute for Development Economics Research, March 1997.

Предполагалось, что рыночные институты, если они еще автоматически не сложились, каким-то образом появятся вскоре после начала проведения мероприятий по либерализации и стабилизации. Однако то, что произошло в действительности, оказалось весьма удручающим. Возник вакуум: плановая система была разрушена, рыночная – не создана, поэтому производственные мощности стали использоваться еще в меньшей степени, чем раньше, сбережения и инвестиции начали сокращаться, а вместо быстрого роста наступил глубокий спад. Причины этого коренятся не только в наследии социалистического прошлого, но и в текущей политике.

Представляется, что ранний Вашингтонский консенсус должен быть подвергнут пересмотру и скорректирован в соответствии с новыми задачами и обстоятельствами. Новые его элементы, связанные с институциональным устройством, не универсальны. Однако при поиске путей преодоления экономической депрессии в восточноевропейских странах необходимо учитывать следующие недостатки институциональной структуры:

- отсутствие организационной инфраструктуры, соответствующей либеральной рыночной экономике;
- слабость финансовых посредников, способных эффективно разместить приватизированные активы;
- низкий уровень коммерциализации государственных предприятий до начала приватизации;
- неквалифицированный менеджмент, неспособный осуществлять грамотное корпоративное управление в условиях deregулированной экономики;
- отсутствие инфраструктуры для проведения политики развития конкуренции;
- слабые законодательная база и система судопроизводства и как следствие – отсутствие условий для претворения в жизнь налогового кодекса, а также исполнения деловых контрактов;
- местное управление, неспособное решать проблемы регионального развития;
- отсутствие неправительственных организаций, помогающих развитию рыночной экономики и гражданского общества.

Следовательно, политика, могущая оказаться плодотворной в других условиях, явилаась неэффективной в преодолении кризиса постсоциалистических экономик. Даже если бы цели и инструменты политики были точно определены, в условиях системного вакуума они не могли бы использоваться так, как предусматривалось.

В поисках нового консенсуса

Вашингтонский консенсус не является официальной, раз и навсегда зафиксированной позицией какого-либо института или организации. Он, скорее, совокупность политических и экономических представлений, с которыми соглашаются участники, организации, политики, исследователи.

Сейчас в пользу радикальной политики, предпринимавшейся в начале 90-х годов, выдвигаются прежде всего психологические и политические аргументы, а не экономические и финансовые. Тем не менее мы все еще расходимся в оценках масштаба и издержек воздействия шоковой терапии. Является ли это "небольшим перегибом" при применении действительно необходимых мер, как считают некоторые, или следствием крайнего радикализма, как доказывается рядом авторов?³ Идеи и стратегии постепенных изменений и активного вовлечения государства в институциональные преобразования постсоциалистических переходных экономик⁴, реализованные в Польше, противоречили принципам Вашингтонского консенсуса, поскольку носили неортодоксальный характер. В 1997 и 1998 гг. в официальных международных кругах появляются признаки нового консенсуса, который в определенной степени основывается на стратегиях, использованных в Польше в 1994–1997 гг., как известно, избежавшей пагубного опыта других переходных экономик⁵.

После кризиса в Юго-Восточной Азии наиболее влиятельные лидеры международного финансового сообщества начали сомневаться в правильности рецептов, предложенных постсоциалистическим экономикам, особенно России. Теперь признается, что выгоды от краткосрочных иностранных кредитов не обеспечили притока новых технологий, не способствовали совершенствованию национальных экономических институтов и не позволили надежно финансировать дефицит по текущим операциям.

И все-таки бреттон-вудские организации ставили свое финансовое участие в проведении реформ в зависимость от жесткой фискальной и денежно-кредитной политики. Безотносительно к тому, был ли это период падения или роста ВВП, речь всегда шла о снижении бюджетного дефицита и повышении реальной процентной ставки.

³ Kolodko G. Inflation Stabilization in Poland: A Year After. – Rivista di Politica Economica, 1991, No 6, 289–330; Nuti D. M. Lessons from Stabilization and Reform in Central Eastern Europe. CEC Working Papers, May 1992. Brussels, Council of the European Community; Rosati D. Output Decline during Transition from Plan to Market. – Economics of Transition, 1994, vol. 2, No 4; Poznanski K. Poland's Protracted Transition. Institutional Change and Economic Growth. Cambridge, Cambridge University Press, 1996; Hausner J. The Political Economy of the Socialism's Transformation. Conference Paper. UNU/WIDER Project Meeting: Transition Strategies, Alternatives and Outcomes. Helsinki, May 15–17, 1997.

⁴ Kolodko G. Reform, Stabilization Policies and Economic Adjustment in Poland. WIDER Working Papers WP 51. Helsinki, World Institute for Development Economics Research of the United Nations University. January 1989; Kolodko G. From Output Collapse to Sustainable Growth in Transition Economies – the Fiscal Implications. Washington, D.C., International Monetary Fund. December 1992; Nuti D. M. Crisis, Reform and Stabilization in Central and Eastern Europe: Prospects and Western Response. In: La Grande Europa, La Nuova Europa: Opportunita e Rischi. Sienna, Monti Dei Paschi Di Sienna. November 1990; Poznanski K. Poland's Transition to Capitalism: Shock and Therapy. In: Stabilization and Privatization in Poland. Edited by K. Poznanski. Boston, Kluwer Academic Publishers, 1993.

⁵ Kolodko G., Nuti D. The Polish Alternative. Old Myths, Hard Facts and New Strategies in the Successful Transformation of the Polish Economy. WIDER Research for Action 33. Helsinki, The United Nations University, World Institute for Development Economics Research, 1997.

Даже когда бюджетный дефицит оказывался меньше, чем в промышленно развитых странах, а реальная ставка процента была так высока, что дальнейшее сдерживание роста дефицита становилось невозможным из-за увеличения издержек по обслуживанию государственного долга, требования о продолжении жесткой фискальной и денежной политики сохранялись. Высокая реальная процентная ставка, безусловно, устраивает портфельных инвесторов (вследствие разницы процентных ставок), но платят за это и бюджет, то есть налогоплательщики, и бизнес в результате "эффекта вытеснения".

Важность изменений в корпоративном управлении в противоположность простой передаче титулов собственности теперь признается даже бывшими ревностными сторонниками быстрой масовой приватизации. Н. Штерн считает, что процесс реструктуризации "сам по себе будет главной и основополагающей задачей, требующей инвестиций и трудных решений, где, естественно, возможны ошибки"⁶. И здесь чрезвычайно важны эффективное корпоративное управление общественными предприятиями и твердая политика поддержания конкуренции. Они так же необходимы для возрождения экономики, как приватизация и либерализация.

После "laissez-faire" ранних периодов трансформации начинают возрождаться ценности кооперации и солидарности. Даже удачливый финансовый спекулянт Дж. Сорос опасается, что "беспрепятственная интенсификация капитализма "laissez-faire" и распространение рыночных ценностей на все сферы жизни угрожают нашему открытому и демократическому обществу... Слишком много конкуренции и слишком мало кооперации могут породить нетерпимую несправедливость и нестабильность"⁷.

Всемирный банк в Докладе о мировом развитии (1996 г.) подчеркивает необходимость достижения социального консенсуса в переходных экономиках, хотя это и трудно в сложных условиях падения производства и растущего неравенства. Межстрановой анализ свидетельствует, что общества с весьма неравномерным распределением доходов политически и социально менее стабильны и в них отмечаются более низкие темпы инвестирования и роста⁸.

Предпосылками опережающего роста нормы сбережений (по сравнению с увеличением дохода) являются повышение реальных доходов населения, политическая стабильность и оптимистичные ожидания населения. В докладе ЕБРР (1996 г.) подчеркивается важное значение увеличения государственных сбережений путем пересмотра систем социального страхования, пенсионного обеспечения и расширения базы налогообложения при снижении ставки. С этой точки зрения установление высоких положительных реальных процентных ставок выглядит чрезвычайно неуместным. Фискальная и

⁶ Stern N. The Transition in Eastern Europe and the Former Soviet Union: Some Strategic Lessons from the Experience of 25 Countries over Six Years. Conference Paper. OECD/CCET Colloquium. Paris, May 29–30, 1996.

⁷ Soros G. The Capitalist Threat. The Atlantic Monthly. February 1997.

⁸ From Plan to Market. World Development Report 1996. Washington, D.C., The World Bank, 1996.

квазифискальная деятельность центральных банков постсоциалистических стран породила издержки политики стерилизации как результат чрезмерной дифференциации процентных ставок и/или заниженного обменного курса⁹. В течение длительного периода центральные банки Чешской Республики и Польши теряли около 1% ВВП вследствие проведения такой политики¹⁰.

Отметим еще одну ключевую черту возникающего консенсуса. Наряду с ведущей ролью МВФ и Всемирного банка он должен охватывать больше партнеров, например, ООН, ОЭСР, ВТО, МОТ и ЕБРР. В принципе и региональным организациям, подобным АСЕАН в Азии, ЦЕВТА в Центральной Европе или СНГ, следовало бы активнее влиять на процесс изменения международного финансового и экономического порядка. Таким образом, при поиске нового консенсуса надо полагаться не только на новую политику Вашингтона, но и на политику, согласованную между ним и другими партнерами в глобальной экономике.

Средства и цели экономической политики

Отсутствие ощутимых результатов в рамках раннего Вашингтонского консенсуса не в последнюю очередь обусловлено смешением средств и целей этой политики. Низкая инфляция, устойчивый валютный курс и финансовая стабилизация равно, как приватизация и либерализация, – средства или инструменты экономической политики, в то время как цели – устойчивое экономическое развитие и повышение уровня жизни. Различия между такими целями и средствами очевидны и их смешение нельзя объяснить лишь наивностью или леностью ума экономистов и политиков.

Заблуждения в политике часто случаются в результате приверженности к особым группам интересов или теоретическим школам. Это происходит и при идеологическом, и политическом лоббировании. Не бывает врачей и инженеров левого и правого толка, но есть левые и правые экономисты и политики. Дж. Уильямсон указывает на “политический” и “технократический” Вашингтон, подчеркивая различные приоритеты и пристрастия политиков¹¹. Однако серьезные расхождения существуют не только между “политической” и “технократической” частями Вашингтона, но также и *внутри* них.

Ситуация осложняется тем, что некоторые действующие лица так называемой “технократической” части политической сцены играют с

⁹ См.: Czechoslovakia 1996. OECD Economic Surveys. Paris, Organisation for Economic Co-operation and Development, 1996.

¹⁰ Nuti D. Exchange Rate and Monetary Policy in Poland 1994–96, or the Case for Privatising the National Bank of Poland. Conference Paper. Helsinki, UNU/WIDER Project Meeting: Transition Strategies, Alternatives and Outcomes. May 15–17, 1996.

¹¹ Williamson J. What Washington Means by Policy Reform. In: J. Williamson (ed.). Latin American Adjustment: How Much Has Happened? Washington, D.C., Institute for International Economics, 1990.

успехом политические роли, даже если и непреднамеренно. Это весьма показательно и для бреттон-вудских организаций, особенно для МВФ, позиция которого по отношению к таким странам, как Россия и Украина, ярче всего подчеркивает отмеченное положение вещей.

Цели политики развития весьма обширны и их интерпретация теми, кто соглашался с Вашингтонским консенсусом, прежде всего Всемирным банком, со временем меняется. Важными приоритетами становятся не только сбалансированная экономика и долговременный рост, но и улучшение жизни, распределение доходов, окружающая среда, наконец, демократия как таковая. “Расширились и наши представления о том, какие инструменты необходимы для содействия эффективному функционированию рынков, а перечень задач развития пополнился такими целями, как обеспечение его устойчивости, сокращение дифференциации доходов и укрепление демократических начал”¹². Действительно, Всемирный банк всегда был ориентирован в большей степени на социальные цели и развитие человеческого капитала, чем другие международные финансовые организации. Обычно банки заботятся о показателях прибыли, а не о индексе человеческого развития, и тем не менее Всемирный банк участвует в многочисленных проектах (и не только в переходных экономиках), которые способствуют повышению уровня жизни и снижению бедности.

Сегодня даже МВФ стремится ориентироваться на наиболее справедливое распределение “плодов” экономического роста. С. Фишер, первый заместитель директора-распорядителя МВФ, задался вопросом, почему для Фонда имеют значение соображения справедливости? И сам же ответил: “Несмотря на различные мнения по поводу того, какое распределение доходов надо признать справедливым, мы полагаем, что бедность среди изобилия социально неприемлема. Имеется и инструментальный аргумент в пользу справедливости: программы развития, которые предполагают достижение справедливости, вероятнее всего, будут более устойчивыми”¹³.

Несомненно, существенную роль в формировании подобной позиции сыграли опыт преобразований в постсоциалистических странах, трудности преодоления отрицательной динамики экономических показателей и перехода к их увеличению. Мы являемся свидетелями также быстрого роста в реформируемых социалистических экономиках Азии, которые в отличие от переходных экономик восточноевропейских стран и бывшего Советского Союза в большинстве случаев не следовали принципам Вашингтонского консенсуса. Теперь этот опыт вместе с последствиями кризиса в Юго-Восточной Азии действует как катализатор становления нового пост-Вашингтонского консенсуса точно таким же образом, как долговой кризис в странах Латинской Америки 80-х годов побудил к формированию предшествующего варианта консенсуса.

¹² Стиглиц Дж. Многообразные инструменты, шире цели: движение к пост-Вашингтонскому консенсусу. – Вопросы экономики, 1998, № 8, с. 5.

¹³ Fischer S. Opening Remarks. Presented to the Conference on Economic Policy and Equity. The International Monetary Fund, Washington, D.C., June 8–9, 1998.

Переход как процесс системной перестройки

Решающий фактор успеха трансформации – формирование рыночных институтов, которые порой приходится создавать на пустом месте. Подобная работа в отличие от стран Восточной Европы намного труднее в постсоветских республиках, поскольку здесь отсутствовали даже такие основные рыночные институты, как независимый центральный банк или национальная валюта, частная собственность на средства производства. В азиатских реформируемых социалистических экономиках процесс развивается еще медленнее, но все же направлен на дальнейшую либерализацию и открытость.

Некоторые из постсоциалистических стран избрали путь постепенной, возможно, даже очень медленной либерализации и приватизации. Хотя спад производства, последовавший за этим, оказался относительно более мягким, он также обусловил отсрочку в проведении важнейших структурных реформ. Если бы это время использовалось для соответствующего институционального строительства, шанс на долгосрочное расширение производства был бы намного больше. Некоторые страны шли по пути быстрых изменений. При таком развитии событий падение производства было более существенным на начальных этапах, но институциональное строительство оказывалось гораздо эффективнее.

Становление рыночной экономики невозможно без государственного вмешательства в формирование институтов. Если государство не может создать соответствующую институциональную структуру, возникают "провалы" рынка и верх берет неформальная институционализация. "Легко определить то институциональное устройство, которое функционирует нормально: каждый субъект делает то, что ему положено, налажена хорошая координация, почти отсутствуют конфликты, а экономика развивается гладко и быстро. Мы можем также определить нездоровое институциональное устройство: изменения сдерживаются бюрократическими предписаниями или возникает "бандитский капитализм" с всеохватывающей коррупцией и мошенничеством"¹⁴.

Подобные институциональные патологии могли бы возникнуть в результате случайной, а не плановой трансформации. Система, где "только глупый платит налоги", контракты не выполняются, а платежи не осуществляются вовремя, едва ли может быть названа рыночной экономикой. Это, скорее, хаос.

Без знания того, как работает новая система, и без представления о том, как ее создать, невозможно своевременно и в комплексе достичь намеченных целей. Переход затягивается, издержки выше необходимых и, как подчеркивалось сторонниками плановой трансформации в противовес сторонникам случайной, спад продолжается дольше, а восстановление начинается позднее¹⁵.

¹⁴ Stern N., Stiglitz J. A Framework for a Development Strategy in a Market Economy: Objectives, Scope, Institutions and Instruments. EBRD Working Paper 20. European Bank for Reconstruction and Development. London, April 1997.

¹⁵ Poznanski K. Poland's Protracted Transition. Institutional Change and Economic Growth, 1996.

Институциональное строительство – важнейшая задача в переходный период, когда превалирует системный вакуум. Так, централизованного ценообразования или распределения инвестиционных ресурсов госпланом и отраслевыми министерствами больше не существует, а новые институты, например, инвестиционные банки или фондовая биржа, пока не работают. Рынок нуждается в адекватной законодательной базе, способной обеспечить выполнение правил рыночного поведения и контрактных соглашений, а также корректное поведение экономических субъектов (фирм, домашних хозяйств, организаций и правительства). Поэтому при переходе к рынку в новых условиях требуется не отстранение правительства от руководства экономикой, а его активная корректирующая деятельность. Всемирный банк в отличие от защитников рыночного фундаментализма допускает, что государство вносит жизненно важный вклад в экономическое развитие, когда его роль соответствует собственным институциональным возможностям. Но способность – не судьба. Ее можно и следует совершенствовать, если это необходимо обществу. Три взаимосвязанных институциональных блока укрепят созидательные способности государства: контроль за выполнением правил и ограничений в обществе, как и внутри государства; обеспечение конкурентного давления как извне, так и внутри государства; содействие развитию партнерских отношений как вне, так и внутри государства¹⁶.

Переход как элемент стратегии развития

Хотя понятно, что системные преобразования не являются самоцелью, а лишь средством достижения более важной цели, здесь еще существуют разногласия. В первую очередь они касаются взаимозависимости институциональных изменений и реального экономического подъема. Однако, как ни странно, в профессиональных дискуссиях реформы зачастую оцениваются ради них самих без достаточного внимания к реальным результатам. В этом аспекте обвал производства в странах Восточной Европы и бывшем Советском Союзе был следствием, с одной стороны, преувеличенной значимости преобразований как таковых, а с другой – смещения акцентов на либерализацию и приватизацию без достаточного внимания к реальному сектору, сфере потребления, инвестициям, занятости и т.п. Такой подход изменил исходные условия (подчас не лучшим образом) и явился причиной спада вместо экономического роста.

Несомненно, в долгосрочном аспекте общественное устройство выполняет инструментальную роль в экономическом развитии и экспансии. Оно должно быть достаточно гибким, чтобы реагировать на изменения среды. Общественное устройство изменялось в прошлом и будет меняться в будущем, выполняя определенную роль в обеспечении развития и генерируя новые, порой непредсказуемые обстоятельства. По-

¹⁶ The State in a Changing World. World Development Report 1997. Washington, D.C., Oxford University Press for the World Bank, 1997.

Таблица

Прогноз экономического роста в переходных экономиках на 1998–2002 гг. (в %)

	Индекс ВВП в 1997 г. 1989 г.=100	Темпы прироста					Среднегодо- вые темпы 1998–2002 гг.	Место*	Индекс ВВП в 2002 г.	
		1998 г.**	1999 г.	2000 г.	2001 г.	2002 г.			1997 г.=100	1989 г.=100
Польша	111,8	4,8	4,5	5,0	5,4	5,6	5,7	9	128,4	143,5
Словения	99,3	4,3	3,7	4,3	4,4	4,8	4,7	15	123,4	122,6
Словакия	95,6	5,3	2,2	4,0	5,6	6,9	5,3	10	126,3	120,8
Венгрия	90,4	5,2	4,3	4,1	4,0	4,1	4,7	13	123,7	111,8
Албания	79,1	4,3	6,2	8,9	8,0	4,4	7,2	4	136,0	107,6
Узбекистан	86,7	4,5	4,5	4,3	3,8	4,2	4,6	16	123,2	106,8
Чехия	95,8	-2,5	0,5	3,3	3,9	5,2	2,1	23	110,6	106,0
Эстония	77,9	6,4	6,1	5,9	6,9	5,9	7,1	5	135,3	105,4
Румыния	82,4	-4,7	2,2	4,9	4,8	5,1	2,5	22	112,5	92,7
Хорватия	73,3	4,2	2,9	4,3	4,1	4,3	4,3	19	121,4	89,0
Болгария	62,8	3,5	2,7	4,6	5,2	5,2	4,6	17	123,0	77,3
Югославия	62,7	5,4	1,3	3,9	4,7	5,5	4,5	18	122,5	76,8
Латвия	56,8	6,6	5,4	4,4	3,9	5,4	5,7	8	128,5	73,0
Кыргызстан	58,7	3,0	3,0	4,7	5,2	5,7	4,7	14	123,5	72,5
Туркменистан	48,3	4,7	12,1	16,0	3,5	4,2	9,4	2	146,8	70,9
Казахстан	58,1	1,4	0,6	3,0	5,5	8,3	4,0	20	120,0	69,7
Македония	55,3	5,3	4,7	4,6	4,1	4,1	5,0	12	125,0	69,1
Беларусь	70,8	4,2	-9,3	-5,8	1,5	2,9	-1,4	26	93,0	65,8
Азербайджан	40,5	7,9	7,9	9,0	9,9	10,7	10,9	1	154,4	62,5
Литва	42,8	7,4	4,5	3,7	3,8	4,1	5,2	11	125,8	53,8
Армения	41,1	5,7	4,4	5,0	5,7	6,1	6,0	6	129,9	53,4
Таджикистан	40,0	4,3	4,3	5,8	5,5	5,9	5,7	7	128,6	51,4
Россия	52,2	-4,7	-5,3	-2,6	3,9	4,1	-1,0	25	95,1	49,6
Грузия	34,3	7,2	5,1	7,9	9,4	8,0	8,7	3	143,6	49,3
Молдова	35,1	-2,2	0,7	4,1	5,2	6,2	2,9	21	114,5	40,2
Украина	38,3	-2,0	-5,2	-1,1	4,0	4,6	0,0	24	100,0	38,3

* Место определено на базе индекса ВВП в 2002 г. (1997 г.=100) и среднегодовых темпов роста в 1998–2002 гг.

** Предварительная оценка.

Источники: Review and Outlook for the Former Soviet Union. Washington, D.C., PlanEcon, October, 1998. Review and Outlook for Eastern Europe. Washington, D.C., PlanEcon, December, 1998. Расчеты автора на основе других данных.

этому процесс преобразований следовало бы рассматривать как исторический эпизод, хотя и очень важный; преобразования могут послужить делу экономического развития, если проводимая политика адекватна.

Хороший пример того — рыночно ориентированные реформы, давшие толчок денежному развитию в Китае и Вьетнаме. Реформы социалистической системы, провалившиеся в Европе, оказались эффективными в Азии. Здесь удалось провести различие между моделью системы и политическим руководством, то есть приспособить преимущества системы к задачам роста.

Следовательно, в пределах каждой политической системы есть возможности для некоторых вариаций политического поведения и экспериментов. Но система не может заменить эффективную политику. В истории нередко встречаются факты, когда достаточно улучшить политику, не проводя “капитального ремонта” всей системы. Конечно, в процессе преобразований всегда существует альтернатива: лучшая или худшая экономическая политика; мудрые или не столь мудрые действия правительства; адекватные или неадекватные формы участия международного сообщества.

К сожалению, процесс “работы над ошибками” очень дорого обошелся странам Восточной Европы и республикам бывшего Советского Союза. Уже неоднократно предсказывалось, что в данном регионе намечается экономический рост. Однако все еще сохраняются постсоциалистические государства, где производство сокращается и прогнозируется дальнейший его спад по крайней мере до 2000 г. (см. табл.). Что касается первых десяти лет преобразований, то ВВП в постсоциалистических странах сократился больше, чем во времена Великой депрессии. Это не было необходимостью, и результаты могли быть лучше, если бы в этих странах приняли во внимание возможные альтернативные методы преобразований (а совершенствование западной экономической мысли и “подстройка” текущей политики были бы более быстрыми).



Главный вывод — и ключевой подтекст пост-Вашингтонского консенсуса — институциональные преобразования являются наиболее важным фактором прогресса на пути к длительному росту. Если бы шла речь о выборе между самостоятельными институтами и вмешательством государства, то для постсоциалистических стран предпочтительнее было бы последнее. При этом правительства промышленно развитых стран и международные организации должны оказывать содействие развитию в таком направлении.

Размеры государства менее важны, чем качество проводимой им политики. В переходной экономике стоит задача не столько сокращения государства, сколько глубокой реструктуризации системы государственных финансов, разработки адекватных политических целей и методов. Бюджетные трансферты должны быть направлены в институциональное строительство (включая поведенческие и культурные изменения), инвестиции — в человеческий капитал и в развитие крепкой

инфраструктуры. Попытки сократить государство путем усечения бюджетных расходов могут принести экономике больше вреда, чем пользы. Формирование институтов в отличие от определенных мер либерализации по самой их природе должно быть процессом постепенным.

Если институциональное устройство игнорируется и отдается на откуп спонтанным процессам и “спущенным с поводка” силам свободного рынка, то системный вакуум заполнит неформальная институционализация. Крайний случай – безмерная коррупция и организованная преступность. В итоге рынок будет развиваться по такому пути, где прибыль приватизируется, а потери социализируются, что политически неприемлемо.

Становление и развитие нового законодательства, например, принятие торгового и налогового кодексов, регулирование рынка капитала, защита прав собственности, конкуренция и антитрестовские принципы, контроль за банковской деятельностью, защита потребителей и окружающей среды – очень важны. Эти законодательные нормы следовало бы принять прежде, чем приватизировать государственное имущество. Создание и распространение правовой структуры рыночной экономики должно занимать приоритетное место в повестке дня международных финансовых организаций.

Необходимо ускорять развитие неправительственных организаций. Вслед за частным сектором и государством они являются третьим обязательным столпом современной рыночной экономики и гражданского общества. Из-за слабости негосударственных организаций, которые, как предполагается, должны брать на себя заботу о различных направлениях общественной жизни, сохраняется напряженность в отношениях между государством и обществом, расширяющийся же частный сектор не обеспечивает хотя бы удовлетворительного решения связанных с этим проблем.

В ходе преобразований особое значение имеют политика доходов и интерес правительства к справедливому распределению последних. Принимая во внимание возрастающее неравенство, неизбежное в начале преобразований, государство должно играть активную роль, контролируя распределение доходов на основе бюджетной и социальной политики.

Постсоциалистический переход к рынку осуществляется в эпоху всемирной глобализации, поэтому открытость и интеграция в мировую экономику – необходимая часть всех предпринимаемых в этой области усилий. Однако данными процессами следует управлять с учетом краткосрочных аспектов перелива капитала, который должен отслеживаться и контролироваться финансовыми и денежно-кредитными органами при поддержке международных финансовых институтов.

Международные организации должны не только поддерживать, но и настаивать на дальнейшей региональной интеграции и кооперации. Ожидаемый устойчивый и быстрый рост потребует расширения экспорта, зависящего от прочных региональных связей. Для этого необходима институциональная поддержка со стороны экспортно-импортных банков, товарных бирж, агентств страхования кредитов и

т.п., которая с точки зрения создания институтов является основным делом ЕБРР. Экономический рост должен быть подкреплен прямым кредитованием и техническим содействием с его стороны. Такой тип рыночной инфраструктуры еще недостаточно развит в переходных экономиках, где прямые иностранные инвестиции пока невелики.

Бреттон-вудским организациям следовало бы пересмотреть свою политику по отношению к переходным экономикам. Если МВФ заботится главным образом о финансовой ликвидности, конвертируемости валюты, бюджетной осмотрительности и денежной стабилизации, то Всемирному банку целесообразно сосредоточить внимание в первую очередь на условиях гармоничного роста и устойчивого развития. Показателем его деятельности должны быть критерии, определяющие социально-экономическое развитие в такой же мере, в какой для МВФ выступают традиционные бюджетные и денежно-кредитные показатели. В новом перечне критериев должна найти отражение продуманная бюджетная политика, направленная на экономический рост, размещение капитала, распределение доходов и поддержку государством неимущих слоев. Всемирный банк не должен поддерживать политические реформы и действия, которые, несмотря на достижение финансовой стабилизации (в соответствии с требованиями МВФ), могут вести (при отсутствии экономического роста) к социальной дестабилизации, расширению бедных слоев, усилению неравенства и снижению расходов на развитие человеческого капитала.

*Перевод с английского
Ю. Лашинской*

Главный вывод – в ключевой позиции Концепции финансовых концепций, изложенной в документе «Макрофинансовая политика Бюджетного управления» авторы призывают к проведению бюджетной политики, основанной на принципах устойчивого и эффективного роста, а также на принципах социальной политики. Важно отметить, что бюджетная политика должна быть направлена на создание условий для формирования и поддержания стабильной экономической среды, способствующей устойчивому росту и повышению качества жизни граждан. Для этого необходимо обеспечить социальную справедливость, защиту прав потребителей, поддержку малого и среднего бизнеса, а также создание благоприятных условий для инвесторов.

Указанные государства неизбежно будут испытывать финансовые трудности, связанные с тем, что бюджетные доходы не всегда соответствуют уровню расходов. Поэтому для решения этой проблемы необходимо проводить политику, направленную на снижение бюджетных расходов, а также на создание условий для привлечения дополнительных источников финансирования. Для этого можно использовать различные методы, такие как налоги, таможенные пошлины, кредиты и т.д.