
ГОСУДАРСТВЕННОЕ ВЛИЯНИЕ НА ПРОЦЕСС РЕФОРМ В СТРАНАХ С ПЕРЕХОДНОЙ ЭКОНОМИКОЙ

Происходящие изменения в мировой экономике заставляют искать ответы на вопросы о роли института государства, который всегда находится в центре всеобщего внимания. Последние десятилетия продемонстрировали как преимущества, так и недостатки государственных мероприятий. Особую актуальность многочисленным причинам обеспокоенности и сомнений в отношении роли государства придают обстоятельства недавнего времени: реорганизация экономик в странах Центральной и Восточной Европы, "экономическое чудо" стран Восточной Азии, увеличение количества чрезвычайных ситуаций в различных частях света. Вместе с миром меняются наши представления о роли государства в экономическом и социальном развитии. Пристальное внимание к роли государства обусловлено коренными преобразованиями в мировой экономике, изменившими среду, в которой действует государство. Экономическая интеграция и демократизация сузили возможности для волонтаристского поведения. Экономическая политика должна более чутко реагировать на изменения параметров мировой экономики, приобретающей глобальный характер. Технологические изменения предоставили новые возможности для расширения сферы услуг и открыли дорогу для развития рыночных отношений. Эти изменения означали совершенно иную роль государства — оно не должно было больше принимать на себя обязанности единственного провайдера, а скорее — выступать в роли помощника и регулятора. Вместе с тем общество все чаще требует от государства решения вопросов, с которыми оно не может справиться самостоятельно. Требования большей эффективности государства достигли критического накала во многих странах.

С помощью хорошо организованной системы регулирования общество в состоянии воздействовать на результаты рыночной деятельности именно в общественных интересах. Оно в силах поощрять конкуренцию и инновации, любые реформы, ведущие к экономическому росту. При недостаточном развитии рынка государство может решить проблемы в области координации и предоставления информации. Многие из старейших индустриальных стран использовали различные механизмы стимулирования рынка на ранних стадиях развития, которые вполне приемлемы для развивающихся стран и стран с переходной экономикой.

Для экономического роста и повышения благосостояния людей необходимо наращивать потенциал государства, определяемый как способ эффективно проводить коллективные мероприятия. Одновременно с наращиванием капитала следует привести функции государства в соответствие с его потенциалом, т.е. определить, что нужно и не нужно делать. Для большей эффективности государственной деятельности следует сконцентрироваться на фундаментальных задачах. Этап со-

гласования функций и возможностей крайне важен и особенно сложен в ситуации, когда функции и возможности быстро меняются.

В странах с переходной экономикой задача осложняется своеобразием, связанным с созданием эффективного правительства, так как многие вновь образованные государства либо не имели централизованного правительства, либо оно не являлось независимым политическим образованием в современных границах и, возможно, на протяжении многих поколений. Согласование функций и возможностей — не просто концентрация на фундаментальных факторах развития. Не потому, что последние не важны — без них продвижение в направлении рыночной экономической системы будет затруднено. В этих странах задача заключается в обеспечении фундаментальных основ для развития при одновременной поддержке исторически сложившихся сфер благополучия, а также при предоставлении населению механизмов социальной защиты. Быстрота завершения переходного периода будет определяться скоростью переориентации государственного потенциала. В странах Центральной и Восточной Европы, несмотря на значительный прогресс на пути к укреплению возможностей государства с одновременной либерализацией рынка, задача переориентации государства далека от завершения.

Попытки остановить падение производства за счет предоставления финансовой помощи старым структурам в промышленности и сельском хозяйстве только замедлят процесс преобразований и приведут к тому, что восстановление экономического роста будет достигнуто лишь в более поздние сроки. Несомненно, что в краткосрочном плане предоставление дешевых кредитов и субсидий нежизнеспособным государственным предприятиям позволит им продолжать функционирование и избежать увольнений рабочих. Однако субсидии и дешевые кредиты ведут только к более высоким темпам инфляции, а поддерживая устаревшую производственную структуру, не реагирующую на изменившиеся условия рынка, государство лишь бесполезно расходует время и деньги, которые могли бы быть использованы на проведение реальной перестройки страны.

Указанная политика не учитывает того обстоятельства, что производство, бывшее приоритетным при плановой экономике, должно сокращаться. Причиной тому станут долгосрочные последствия отмены централизованного планирования государственных заказов с их сложной системой взаимоотношений между предприятиями. Кроме того, политика поддержки производства за счет субсидий и дешевых кредитов ведет к более высокой инфляции, оттоку капитала, потере доверия со стороны потенциальных внешних кредиторов и инвесторов. В результате уменьшаются размеры внутренних сбережений и внешних ресурсов, которые могли бы быть использованы для инвестиций в основной капитал, а сами инвестиции, и, следовательно, производство — продолжают сокращаться. В этой связи можно отметить работу достаточно известного экономиста И. Фишера, в которой приведены эмпирические доказательства негативной корреляции между инфляцией и экономическим ростом для большой группы стран различных регионов мира в 60—80-е гг.

После того как правительство объявляет о реформах, их долговременный успех зависит от способов разработки и осуществления соответствующей политики. Это должны быть способы, свидетельствующие о том, что правительство не отступит от своих обещаний. Возможно использование различных механизмов проведения последовательной политики, каждый из которых подчиняется элементарной логике — обеспечить наличие сдерживающих сил, которые ограничивают любые побуждения отклониться от выбранного курса. Если институциональные возможности государства настолько велики, что допускают некоторую гибкость, чтобы реагировать на неожиданные события, тем лучше. Долгосрочные цели достигаются легче, если государство придерживается ограничений, которые само для себя устанавливает и приспосабливается к неудобствам, связанным с этим.

Государственным органам власти страны с транзитивной экономикой следует избавиться от комплекса реагировать на каждую проблему так, как будто возникла кризисная ситуация. В условиях централизованного планирования было принято решать бесконечный ряд экономических проблем за счет вмешательства государства, а в некоторых случаях — путем проведения так называемых "кампаний" (по сбору урожая, энергосбережению, в поддержку экспортеров и т.д.). В рыночном хозяйстве роль государства является принципиально иной. Ему свойственна главным образом функция совершенствования общей системы любых взаимоотноше-

ний в государстве, в рамках которой можно ожидать, что рыночные силы сами смогут справиться с временными нарушениями экономических пропорций. Например, государству не следует заниматься обеспечением межгосударственных поставок энергоносителей и стимулированием предприятий к проведению торговых операций, которые могут быть необоснованными с точки зрения ситуации на рынке. Очень часто такое государственное вмешательство приводит к заключению сложных межгосударственных соглашений с элементами бартера и образованию межгосударственной задолженности по платежам.

Внешняя официальная финансовая помощь может способствовать ускорению процесса преобразований. Такая помощь, включая средства Международного валютного фонда, Европейского союза, Организации Объединенных Наций, сыграла важную роль, в частности, для стран Балтии. Однако важно, чтобы указанная помощь не заменяла собой мероприятия по стабилизации и проведению реформ. В условиях, когда не проводится соответствующей широкомасштабной политики, поступление средств из внешних источников может привести к тому, что проведение реформ будет отложено, а общим результатом станет отток капитала.

Масштабы падения производства, а также продолжительность этого периода оказались потрясением для правительств, народов стран, проводящих реформы, и для наблюдателей со стороны. В Польше правительство открыто предупредило, что реформы на первом этапе будут трудными и болезненными, но оно предполагало, что этот период продлится несколько месяцев и вскоре после его окончания наступит улучшение. В экономической программе на 1990 г. правительство предусмотрело, что ВВП снизится на 5 %, фактическое же снижение составило 10,5 %. На второй год предполагалось, что ВВП возрастет на 3—4 %, однако, он упал еще на 7,6 %. Подъем начался лишь в начале третьего года. Многие наблюдатели сделали вывод, что глубокий спад производства был вызван чрезмерно ограничительной фискальной и денежно-кредитной политикой. В то время подход Венгрии, предусматривавший постепенные реформы, часто представлялся как более предпочтительный. Такое представление основывалось на предположении о наличии компромисса между скоростью перехода и падением ВВП. Падение производства оказалось наиболее значительной политической проблемой для правительств стран с транзитивной экономикой. В некоторых случаях правительства, надеясь избежать спада, стали проводить ориентированную на рост денежно-кредитную политику и ввели специальные субсидии для предприятий (Россия, Украина, Румыния), что привело к высоким темпам инфляции. Другой метод заключался в сохранении некоторых инструментов централизованного планового хозяйства (Беларусь) или попытках восстановить уже ликвидированные рычаги (Украина). Тем не менее производство во многих странах сократилось в большей степени, чем в Польше.

В ранних исследованиях процесса преобразований подчеркивалось, что традиционную базу налогообложения при социалистической системе составлял государственный сектор, который в наибольшей степени пострадал от спада и пережил снижение производства и рентабельности. Его значение для экономики будет по-прежнему уменьшаться в результате приватизации и снижении доли промышленности в ВВП. Растущую долю дохода получает не относительно небольшое количество государственных предприятий, доходы которых легко выявить и обложить налогами, а тысячи предприятий частного сектора, где доходы часто ускользают от налогообложения. Некоторые экономисты, основываясь на анализе нескольких стран Центральной Европы, утверждают, что фискальный кризис является результатом увеличения государственных расходов, а не резкого падения доходов. Среднее значение доли фискальных расходов в ВВП в странах с транзитивной экономикой превышает аналогичный показатель в странах с рыночной экономикой. После корректировки, с учетом доходов на душу населения, увеличение **ЮИ** расходов органов государственного управления на 10 п.п. от ВВП статистически связано со снижением темпов экономического роста на 1 п.п.

Следует отметить, что официальная статистика в странах с транзитивной экономикой искажает фактическое экономическое положение, поскольку она не учитывает полностью весь эффект от изменений в структуре производства, потребления и ценах. Основные недостатки статистических данных усматриваются в занижении прироста производства в частном секторе, завышении спада частного потребления и уровня жизни, недооценке изменений в качестве. Проблема коли-

чественного определения объема производства связана с непригодностью традиционных методов статистики для учета быстрых изменений в странах с транзитивной экономикой. Снижение производства на крупных государственных предприятиях может компенсироваться появлением тысяч частных предприятий, которые не учитываются в официальных данных. В результате объем производства в частном секторе занижается, а слабость экономики преувеличивается. Кроме того, официальная статистика оказывает значительное влияние на общественное мнение. Данные о промышленном производстве и ВВП, рисуящие пессимистичную картину состояния экономики, могут использоваться оппозицией в процессе президентских выборов и выборов в парламент. Кроме общественного мнения об уровне развития экономики, существует мнение потенциальных инвесторов, которое иногда более весомо с позиции улучшения инвестиционного климата.

Одной из важнейших причин сохраняющейся инфляции в странах с транзитивной экономикой является бюджетный дефицит, финансируемый главным образом банковской системой, в значительной степени просто за счет кредитов центрального банка или, другими словами, за счет печатания денег. Не вызывает сомнения подлинно исторический масштаб проблем, с которыми сталкиваются эти страны в экономической области. В то же время эти проблемы ничем качественно не отличаются от трудностей, которые стояли на пути многих других стран и которые были успешно преодолены ими. Из этого следует, что главные уроки стран, успешно решивших задачу стабилизации и роста экономики, могут быть использованы и в странах переходного периода, разумеется, с учетом национальных особенностей. Часто правительства стран повторяют чужие ошибки и при этом говорят, что идут своим путем. Наиболее важным слагаемым успеха в финансовой области будет создание достаточно стабильного финансового климата, при котором население, предприятия, банки смогут заниматься своей основной деятельностью, без чего невозможно создание достаточно прочного фундамента экономики. В краткосрочном плане ограниченную роль в достижении финансовой стабильности может сыграть финансовая помощь из-за рубежа, особенно официальная помощь от других государств или межрегиональных органов, однако решение главной задачи — наведение порядка в собственном финансовом секторе и обеспечение того, чтобы экономические субъекты вели себя ответственно в финансовых делах, — остается за правительством. В более долгосрочном плане, в течение нескольких десятилетий понадобится привлечь колоссальные объемы капитальных вложений, иначе невозможно будет постепенно поднять реальный уровень жизни в транзитивных странах до уровня, присущего современным западным государствам с рыночной экономикой. Хотя стоящая задача действительно сложна, в качественном отношении она не является чем-то беспрецедентным.

С начала 90-х гг. несколько стран Центральной Европы — Болгария, Венгрия, Польша, Румыния, Словацкая Республика и Чешская Республика осуществляют широкомасштабные программы реформ. С самого начала МВФ принимал и продолжает принимать непосредственное участие в этих реформах, хотя финансовая помощь Чешской Республике сейчас не предоставляется, поскольку успехи в области стабилизации, достигнутые этой страной, сделали такую помощь излишней.

С отходом от применения инструментов прямого вмешательства в экономику макроэкономическое равновесие главным образом зависит от проведения надлежащей денежно-кредитной политики, а также политики в отношении валютного курса, которая играет важную вспомогательную роль. К сожалению, история проведения предыдущих реформ в странах с плановой экономикой изобилует случаями, когда реформам был дан обратный ход и были вновь введены механизмы планового контроля из-за того, что правительство оказалось не в состоянии поддерживать надлежащее макроэкономическое равновесие.

В каждом случае стратегическая задача заключается в том, чтобы разработать программы, задающие достаточно напряженные темпы стабилизации и реформ с целью уверенно поставить страну на путь финансовой стабильности и создания рыночной экономики. Для достижения цели эти программы должны были быть разработаны с учетом существовавших в каждой стране начальных условий, которые были неодинаковыми в разных странах. Основные мероприятия, с которых следует начинать реформы, будут очень похожими. Представьте, что вы для разных стран предлагаете пути выхода из кризиса. Основываясь на логике экономия-

ческих законов и последовательности действий, будет составлен план стабилизации, основными пунктами которого будут являться методы, проверенные практически на странах и не опровергнутые на теоретическом уровне с предложением более совершенных и менее безболезненных путей перехода к другой формации.

Вероятно, наиболее благоприятные макроэкономические условия существовали в Чешской и Словацкой Федеральной Республике, где темпы инфляции были сравнительно низкими и не было ни большого излишка ликвидности, ни крупного внешнего долга, несмотря на то, что по экономической и промышленной структуре она являлась типичной страной с плановой экономикой. Венгрия и в какой-то степени Польша пошли по пути ликвидации государственного контроля намного дальше, чем остальные страны, поощряя частное предпринимательство и рыночную ориентацию и пытаясь найти рынки сбыта своей продукции на Западе.

Безусловно, в процессе преобразований важным фактором является качество руководства страной, что можно продемонстрировать на накопленном опыте ряда транзитивных стран. Последовательное проведение стабилизационной программы требует твердой решимости со стороны руководства страны и подлинного взаимного согласия основных действующих сил относительно необходимости проведения широкомасштабной программы, а также по вопросу об ее основных элементах. В частности, российское правительство признает, что оно не проявило достаточно воли в достижении макроэкономической стабилизации, постоянно шло на уступки для недопущения социального взрыва. Другим важным моментом для обеспечения последовательности и настойчивости в проведении описанных мер является наличие у разработчиков политики, подготовивших программу, фактических полномочий по ее реализации. Скорее всего убежденности и последовательности окажется недостаточно. Это особенно справедливо для стран, быстро идущих по пути демократизации, где руководство страны должно убедить своих граждан в том, что они в наибольшей степени выиграют от проведения смелой и исчерпывающей программы реформ и стабилизации. Попытки абстрагироваться от политики при анализе экономических причин кризиса не приводят к результатам, реально отражающим ситуацию в стране. Эта задача может оказаться очень непростой, но в то же время, не решив ее, невозможно обеспечить успех стабилизационных мер.