

чевых условия перехода от традиционного общества к современному. Первое – это четкое определение и обеспечение защиты прав собственности, доминирование частной собственности в экономике. Второе – формирование единого национального рынка и либерализация внешней торговли. И третье – формирование современной системы коммерческого и банковского кредита, рынка ценных бумаг.²⁶⁴

Все эти три условия могут быть осуществлены только в результате разгосударствления экономики.

Поэтому перед странами с переходной экономикой в качестве первоочередной стала задача приватизации средств производства, или, иными словами, её **денационализации**.

Создание финансовой системы рыночной экономики

В условиях командно-административной системы деньги хотя и сохранились, однако в целом воспринимались как изживающий себя элемент, анахронизм. По словам Ленина, деньги при социализме имеют специфический характер, это «...не совсем деньги, уже не деньги»²⁶⁵. Он имел в виду, что по мере продвижения к полному коммунизму деньги должны были постепенно исчезнуть. В самом деле, при достижении коммунистической мечты – изобилия продуктов, когда экономика будет полностью удовлетворять потребности людей, не нужно будет покупать товары. Необходимость в деньгах отпадет сама собой. Однако до этого, на первой стадии коммунизма, при социализме, деньги все же должны были выполнять некоторые функции – средства расчетов, оплаты, учётно-контрольную и др. Соответственно была выстроена и банковская система. Ее можно назвать **монобанковской**. Центральный банк и его подразделения на местах выполняли в основном расчетно-платежные функции и, что трудно себе представить в условиях нормальной экономики, контролировали финансовые параметры выполнения планов предприятиями.

²⁶⁴ Травин Д., Маргания О. Европейская модернизация. Книга 1. – Москва, Санкт-Петербург: Terra Fantastica, 2004. – С. 104-106.

²⁶⁵ Ленин В.И. О значении золота теперь и после полной победы социализма. – Полн. собр. соч., 5 изд., т. 44.

Вставка 2

Для нормального функционирования рыночной экономики, финансовая система имеет значение, сопоставимое разве что со значением системы кровообращения для организма человека. Она выполняет ряд функций, жизненно необходимых для того, чтобы процесс вообще состоялся. Двумя основными из этих функций являются:

- ◆ бесперебойное обеспечение платежей, необходимых для осуществления экономического взаимодействия и трансакций в процессе обмена товарами и услугами;
- ◆ аккумулирование денежных сбережений и их направление на инвестиционные цели, для обеспечения экономического развития.

Социально-экономическая роль финансовой системы может быть определена как обеспечение непрерывного процесса реального и финансового обмена, как условие функционирования и развития не только экономической системы, но и нормальной жизнедеятельности общества в целом.

Рисунок 1 показывает взаимодействие между финансовой системой и основными элементами, образующими рыночную систему (стрелки от сектора → показывают, что и кому данный сегмент предоставляет, стрелки в сектор ←, что и от кого он получает).



Рис.10.1 Процесс обмена в экономической системе

В качестве первоочередного шага странам с переходной экономикой было необходимо создание **двууровневой банковской системы**: «Центральный банк – независимые коммерческие банки». Принципиальное отличие от прежнего механизма должно было состоять в том, что ряд прежних полномочий и прав Центрального банка и, в первую очередь, выдача кредитов, делегировалось коммерческим банкам.

**Вхождение
в мировой рынок**

Государственная монополия на внешнюю торговлю была естественным и неотъемлемым свойством командно-административной экономической системы. В условиях общественной собственности на средства производства, строго централизованной, плановой экономики по-иному быть просто не могло. В результате западные бизнесмены, намеревавшиеся иметь дело с партнерами в странах с плановой экономикой, сталкивались с абсолютной непонятной для них реальностью. Невозможность по собственному выбору определять партнеров, неспособность руководителей социалистических предприятий самостоятельно принимать решения даже по незначительным вопросам, ценовой дисбаланс, неконвертируемость валюты, нетранспарентность бюрократической машины и её медлительность – эти и множество других факторов приводили их в смятение.

Поэтому, хотя страны с командно-административной системой остро нуждались в нормальных торгово-экономических связях с развитыми индустриальными экономиками, социалистической экономике была присуща **«блоковая автаркия»**, означающая концентрацию основного объема международной торговли этих стран с другими государствами с плановой экономикой.

С началом трансформационных процессов страны с переходной экономикой буквально устремились в мировой рынок. У многих в этих странах царила эйфория в связи с, казалось бы, открывающимися безграничными возможностями и перспективами. При этом в качестве главной цели ставилось именно освоение новых рынков, а не увеличение торговли с соседями, хотя с точки зрения экономической теории товарообмен с близко расположеными экономическими имеет больше преимуществ. Торговля между странами с переходной экономикой резко сократилась. В период с 1990 по 1992 гг. экспорт между государствами СНГ упал с 230 млрд. долларов до 20 млрд. долларов.²⁶⁶

²⁶⁶ ПРООН, *Доклад о человеческом развитии в Центральной Азии*, 2005, С.44

Не будет преувеличением сказать, что, проводя внутренние реформы, осуществляя приватизацию, либерализацию экономики и добиваясь макроэкономической стабилизации, страны с переходной экономикой, прежде всего, имели в виду создание благоприятных условий для привлечения инвестиций из-за рубежа. Однако, как показал опыт трансформационных процессов, для достижения этой цели одного желания недостаточно. Это требует смелых действий, нацеленных на решение ряда системных **правовых и институциональных задач**.

Прежде всего, важно обеспечить *стабильность и безопасность*. Долгосрочные производственные вложения в экономику от частных инвесторов могут поступать только при условии доверия к правительству данного государства со стороны делового сообщества. А оно формируется благодаря ясной, *транспарентной и предсказуемой экономической политике*. Стабильность и безопасность для инвестора означает обеспечение *гарантий прав собственности*, незыблемую реализацию его имущественных прав на капитал, землю, интеллектуальную собственность и другие активы, соблюдение договорных обязательств. Важным фактором этого является сильная и *независимая судебная власть*, способная в соответствии с международными стандартами, непредвзято обеспечить защиту законных прав субъектов экономики. Для стран с переходной экономикой *правовое регулирование*, создание адекватной ожиданиям зарубежных инвесторов правовой базы является одной из наиболее сложных задач.

**От тоталитаризма
к демократии**

Деидеологизация общественной жизни, государственного устройства и экономической системы – это первая из задач, стоящих перед странами с переходной экономикой. Без этого невозможно достижение ни одной из целей трансформации, включая задачи экономического преустройства. Дело в том, что устойчивый экономический рост общества предполагает существование институциональной матрицы, неотъемлемой составной частью которой является стабильная политическая структура, ясное определение законами прав собственности, четкое обеспечение их защиты и реализации, верховенство закона и равенство всех перед ним. Иными словами, свободная рыночная экономика требует *демократического, правового государства*.

Опыт трансформационных процессов последнего десятилетия ясно показал, что кардинально модернизировать экономику, замыкаясь только на экономической сфере, – нереально. Для этого необходимы глубокие политические реформы.

Всем странам с переходной экономикой в период, предшествовавший началу трансформационного периода, в той или иной степени, была присуща **монопольная власть** одной политической партии – коммунистической. Эти партии могли называться по-разному, но их идеиную платформу повсеместно составлял марксизм-ленинизм. Интерпретации этого учения также могли разниться – от ортодоксально жёсткого, до более или менее гибкого. В некоторых из этих государств господствующая партия могла даже допустить декоративное существование иных политических формирований. Однако, именно доминирующие коммунистические партии имели безраздельное право директивно определять политику правительства, характер принимаемых парламентами законов и решения экономических структур на всех уровнях. Узкая группа лиц, будучи убежденной, что она лучше других знает, что нужно данному обществу и единственно правильный путь достижения этой цели, узурпировала право принимать решения по всем вопросам – большим и малым. При этом не допускалось любое инакомыслие – всё что не вписывалось в рамки марксистко-ленинской теории, в том числе в экономической сфере, априори объявлялось вредной ересью и нещадно подавлялось. В этом и есть суть тоталитарного общества, от которого должны высвобождаться страны с переходной экономикой.

Для реализации концепции тотального контроля на всех уровнях и во всех сферах была выстроена жестко **централизованная** иерархия органов. В экономической сфере это означало, что властная пирамида в конечном итоге замыкалась на политическом руководстве, которое принимало решения не только по макроэкономическим вопросам, что, может быть, и было бы естественным, но и определяло микроэкономические параметры деятельности субъектов экономики. Это осуществлялось как через утверждение планов выпуска продукции, так и нормативов, предписывавших все детали деятельности не только отраслей экономики, но и отдельных предприятий. Планы не были индикативными, как это практикуется в ряде стран с развитой рыночной экономикой – они носили **директивный** характер, т.е. их исполнение было обязательным. Поэтому социалистическая экономика часто называлась **плановым хозяйством**. Размер заработной платы, количество работающего персонала, расход материалов на единицу продукции, цена ее реализации и то, кому она должна поставляться, объем прибыли – эти и тысячи других директивных показателей спускались сверху, и их соблюдение жестко контролировалось органами власти по всей вертикали системы. Не случайно экономическая модель, основанная

на подобных принципах, получила ещё одно название – **командно-административной**.

Её важной имманентной особенностью была **идеологическая доминанта** принятия экономических решений. Это означает, что определяющим мотивом экономической политики были не финансовые и экономические стимулы, а соображения идеологического порядка. Классический пример этого – политика обобществления сельского хозяйства, предопределенная теорией Владимира Ленина о реакционном характере мелкого крестьянского хозяйства, и осуществленная, несмотря на самые тяжелые экономические и социальные последствия. Можно вспомнить, что во исполнение политического решения относительно достижения «хлопковой независимости для СССР», в сельском хозяйстве Узбекистана, вопреки всем экономическим, агротехническим, мелиоративным аргументам, в течение десятилетий господствовала монокультура хлопчатника, и до 70% процентов пашни директивно отводилось под его посевы. Как ни абсурдно это воспринимается с точки зрения нормальной экономики, но в условиях социалистической системы сплошь и рядом действовали так называемые «планово-убыточные» предприятия. Было заранее известно, что они не будут самоокупаемыми и могут функционировать только благодаря дотациям из бюджета. Дело было в том, что, исходя из идеологических соображений, цены на ряд так называемых «товаров народного потребления» поддерживались на искусственно заниженном уровне. Именно поэтому известный венгерский экономист Я.Корнаи определял социалистическую экономику как «**экономику с мягкими бюджетными ограничителями**» (soft budget constraints), поскольку у предприятий, в общем, не было проблем с получением дотаций или иных финансовых поступлений от государства. В условиях отсутствия жестких стимулов для экономии средств и ресурсов, неизбежным было падение эффективности производства и производительности труда, **затратный характер** экономики. В 1985г. количество энергии в нефтяном эквиваленте, потраченное на создание единицы ВВП, в СССР составляло 0,95 т, тогда как в развитых индустриальных странах этот показатель был почти в два раза меньше – 0,50 т.²⁶⁷

Плановая, командно-административная экономика еще как-то срабатывала в период чрезвычайных ситуаций, когда была необходима мобилизация ресурсов и усилий на прорывных направлениях. Но в условиях усложняющегося процесса производства она попро-

²⁶⁷ The World Bank, *Transition – The First Ten Years, Analysis and Lessons for Eastern Europe and the Former Soviet Union.*, - 2002, - p. 14

сту перестала отвечать требованиям времени. По мере расширения общественных потребностей и научно-технического прогресса командная экономика становилась все менее конкурентоспособной, а угроза ее дезинтеграции все более реальной. Это и произошло, в конце концов. Оказалось, что в условиях современного производства и расширения потребностей людей, невозможно составление централизованных балансов по всем видам товаров и услуг²⁶⁸. А именно это лежало в основе концепции социалистического планирования. В результате все общества с командно-административной экономикой стали хронически испытывать острую нехватку товаров. Плановая система получила еще одно устоявшееся наименование – «экономика дефицита».

«Всякая власть злоупотребляет, абсолютная власть злоупотребляет абсолютно», – отмечал английский мыслитель лорд Актон. «Всякая монополия ведет к загниванию» – писал Владимир Ленин. В этом случае он оказался прав, а его слова – пророческими. Абсолютная власть государственно-партийного аппарата, монопольное господство общественной собственности в экономике, в самом деле, привели к коллапсу командно-административной системы. Стало ясно, что модернизация общества требует политического и экономического плюрализма, развитого гражданского общества, сильных институтов демократии.

Трансформация стран с переходной экономикой предполагает создание принципиально новой системы законов и обеспечение их верховенства. Важнейшим условием этого является баланс трех ветвей власти – законодательной, исполнительной и судебной, возникновение действенной системы сдержек и противовесов, позволяющей сделать каждую из них подконтрольной и подотчетной общественности.

Одним из наиболее серьезных вызовов, стоящих перед странами с переходной экономикой на этом пути, являются рудименты старого мышления, сохраняющиеся у людей стереотипы и предубеждения. И это естественно. Длительный период господства тоталитарной системы и командно-административной экономики не мог не оставить след во всех порах общества, в менталитете людей. Руководители предприятий, выросшие в условиях плановой экономики, и в условиях переходного периода считали не только допустимым, но и необходимым поступление финансовых дотаций от государства. Это наследие проявляется не только в склонности политических элит к рычагам государственного регулиро-

²⁶⁸ В 1970 – е годы в СССР осуществлялось централизованное составление балансов по производству свыше 60 тыс. наименований товаров.

вания экономики, в их вмешательстве в дела субъектов экономической жизни. Серьезной проблемой стран с переходной экономикой является и то, что несколько поколений их населения выросло в условиях **патерналистского общества**. Сущность такого общества состоит в том, что государство, в обмен на политическую и экономическую несвободу граждан, берет на себя функции решения основных вопросов их социальной защиты, пусть плохо и некачественно, но обеспечивает бесплатное образование, медицинское обслуживание, занятость и т.д. Поэтому население, столкнувшись со сложностями, неизбежными в условиях трансформации, склонно скорее терпимо относиться к сохранению мелочной опеки со стороны государства, чем принять либеральный подход «*laissez-faire*», означающий невмешательство государства в экономические процессы. Этим во многом объясняется сохранение в этих странах традиций **этатизма** – концепции всесильного и вездесущего государства, воплощенного в правительственные органах, имеющих прямые рычаги влияния на деятельность субъектов экономики.

В силу этого в некоторых странах с переходной экономикой, по мере реализации программ модернизации стал наблюдаться рост электората политических партий, отражающих настроения консервативно настроенной части населения, критически относящейся к радикальным реформам и концепции либерализации общества и экономики. Как это ни парадоксально, усиление институтов демократии позволило укрепить позиции партиям, которых трудно заподозрить в излишних симпатиях к политическому и экономическому плюрализму. Не смотря на это, не вызывает сомнения, что именно реализация концепции «**от сильного государства – к сильному обществу**» является ключом к успеху трансформации.

Экономический фундамент отхода отrudиментовэтатизма составляет переход средств производства от государства в частную собственность, или, иными словами, приватизация.

10.2. ПРОЦЕСС ПРИВАТИЗАЦИИ ЭКОНОМИКИ И ЕГО ВЛИЯНИЕ НА ЧЕЛОВЕЧЕСКОЕ РАЗВИТИЕ

Процесс приватизации с юридической и экономической точки зрения означает легальный переход прав собственности на предприятия от государства к негосударственному субъекту экономики. Последний может быть представлен и отдельным физи-

ческим или юридическим лицом, и акционерной компанией, и совместным предприятием. На практике этот процесс осуществляется путем **разгосударствления** средств производства, или, иными словами, ее **денационализации**. Самое главное – в результате предприятие перестает быть собственностью государства. Оно более не опирается на прямую финансовую поддержку из бюджета страны и действует на свободном рынке на свой страх и риск.

Понятие **«приватизация экономики»** несколько шире по значению. Под ним понимается комплекс правовых и институциональных мер по разгосударствлению экономики в целом, созданию инфраструктуры рыночной экономики. Наряду с переходом государственной собственности в частную, этот процесс включает в себя и так называемую **«приватизацию с зеленого поля»** (green-field privatization), что означает создание новых предприятий негосударственного сектора. В отдельных странах применялся и термин **«маркетизация»**. Он обозначает процесс, при котором крупные предприятия, которые еще не денационализированы, т.е. все еще принадлежат государству, уже вынуждены функционировать по законам рыночной экономики, не опираясь, как прежде, на бюджетную поддержку.

Начало начал приватизации – законодательное закрепление новых отношений собственности, обеспечение неприкословенности частной собственности.

Изменение отношений собственности на средства производства никогда в истории не происходило легко и безболезненно. Не стал исключением и процесс приватизации в странах переходной экономики. Те, кто стоял во главе реформ, понимали, что трансформация имеет свою цену. Но они также осознавали, что отсутствие реформ обойдется стране гораздо дороже – страна оказалась бы отброшена от магистральных путей, по которым движется человечество. Институционализация частной собственности имела целью создание нового класса предпринимателей, способных привнести динамику и эффективность в экономику, обеспечить стабильность в обществе. Поэтому не было ни одной страны, которая бы позволила себе пустить на самотек этот процесс. Решения по поводу разгосударствления наиболее крупных предприятий принимались на уровне правительства. Во всех странах с переходной экономикой были созданы государственные или полугосударственные органы для организации процесса приватизации, мониторинга его хода, осуществления от имени государства прав собственника на приватизируемые предприятия. Они же должны были обеспечить реше-

ние очень важной задачи – произвести правильную оценку реальной стоимости приватизируемых предприятий, их активов и обязательств. Это само по себе не простое, а зачастую и дорогостоящее мероприятие.

В начале реформ, ожидалось, что приватизация может стать источником крупных финансовых поступлений для государства, за счет продажи собственности. Предполагалось также, что она позволит снизить инфляционное давление денежной массы, находящейся в руках населения, канализируя его на приобретение предприятий. Однако реальность развеяла эти иллюзии. Инфляция свела на нет потенциал населения к сбережению, или иными словами, возможность поступления крупных внутренних инвестиций в экономику. Опыт же реальной приватизации показал, что это скорее затратное, а не доходное мероприятие. Стоимость организационных и институциональных программ приватизации – оплата труда приватизационных организаций и консалтинговых компаний, реструктуризация обязательств приватизируемых предприятий, оказались выше поступлений от разгосударствления.

Ряд проблем осуществления процесса приватизации был напрямую связан с наследием социалистической системы.

Поскольку она оказалась не способной решить проблему удовлетворения потребностей людей, уже в ее недрах возникла **«теневая экономика»**, закрывающая ниши, которые не могло заполнить плановое производство.

Естественно, теневая экономика сопровождалась коррупцией, хищением государственной собственности и накоплением незаконных средств. С одной стороны это привело к тому, что в переходных странах в начальный период трансформации, успешный бизнес, не редко ассоциировался с криминалом. С другой стороны, накопленные представителями теневого бизнеса средства, были вовлечены в схемы приватизации. Все это не могло не оказать влияния на неприятие частью общества процесса разгосударствления.

Как видно из данных таблицы 10.1., в странах с переходной экономикой доля «неучтеної экономики» в валовом внутреннем продукте страны была на порядок выше, чем в индустриально развитых странах с устоявшейся экономической и правовой системой.

Таблица 10.1.
**Оценка масштабов неучтённой экономики
в некоторых странах²⁶⁹**

Страны ЕС	Доля ВВП %	Год оценок
Бельгия	3-4	1997
Чехия	9	1998
Венгрия	16	1997
Ирландия	4	1998
Италия	15	1998
Латвия	17	1998
Литва	18	1998
Польша	13	1998
Словакия	22	1998
Страны СНГ		
Армения	29	1999
Беларусь	12	1999
Грузия	34	2001
Казахстан	27	2000
Кыргызстан	48	1999
Молдова	31	2000
Россия	26	2000
Юго-Восточная Европа и Турция		
Болгария	16	2000
Хорватия	8	1999
Сербия и Черногория	14	1999
Турция	2	2000
Другие развитые экономики		
Канада	3	1992
США	1,2	1992

Другая проблема состояла в том, что условиях плановой экономики не было и не могло быть нормальной *рыночной конкуренции*. Согласно коммунистической теории она, будучи имманентным свойством капиталистической стихии, является препятствием на пути оптимальной организации общественного производства. Социализм не нуждался в нем. Основу промышленной структуры в плановой экономике составляли *крупные предприятия* – произ-

²⁶⁹ Скотт В. Человеческое развитие в зеркале статистики, Братислава, UNDP–2006, С. 31.

водственные объединения, комбинаты, концерны, фабрики – в которых концентрировалось производство определенных видов продукции. Они являлись монополистами в производстве конкретных видов продукции. Термин «монополия» к ним можно применить только условно, поскольку монополия является категорией рыночной экономики и подразумевает наличие хоть и приданных, но конкурентов. Однако в условиях переходного периода крупные предприятия обладали всеми возможностями для того, чтобы использовать свое исключительное положение в отрасли и навязать рынку цены выше конкурентного уровня и таким образом извлекать дополнительную прибыль за счет потребителя. В этом и состоит суть **монополизма**.

Одним из последствий социалистической гигантомании, т.е. сверхконцентрации производства, было практическое отсутствие в этих странах **малых и средних предприятий**, составляющих основу рыночной экономики. Эти два фактора – доминирование производственных объединений и отсутствие малых и средних предприятий – оказали сильное влияние на характер приватизации во всех переходных странах. Разгосударствление первых стало, пожалуй, самой серьёзной проблемой. С одной стороны, было неясно, как осуществлять их денационализацию, в то время когда еще не был приведен в действие антимонопольный механизм. Во-вторых, их приватизация требовала привлечения крупного частного капитала, которого в начале трансформационных процессов в этих странах попросту быть не могло, а иностранный бизнес с большим скепсисом относился к гигантским социалистическим комбинатам.

Еще одна проблема, связанная с крупными предприятиями, носила больше социальный характер. Производственные объединения в условиях социалистической экономики выполняли не только чисто производственные задачи. Им отводились и важные социальные функции – обеспечение рабочих жильем, организация систем общественного питания и здравоохранения, а в отдельных случаях и образования. Некоторые из них играли так называемую **«городообразующую»** роль, являясь ядром жизнеобеспечения целых городов. Естественно, с их приватизацией и изменением принципов функционирования, выполнение социальных функций стало невозможным. Это явилось серьезным вызовом для реализации программ человеческого развития в странах с переходной экономикой.

Тем не менее, сразу после либерализации экономики приватизационные процессы начали набирать обороты во всех государствах пост-коммунистического пространства. Розничная торговля заполнила улицы, стали возникать малые предприятия, прежде всего в сфере услуг, связанных с использованием «человеческого

капитала»: частное обучение, строительство, компьютерное обслуживание и т.д. Это было вполне объяснимо, т.к. одним из позитивных наследий социализма был высокий уровень образованности населения.

Однако разгосударствление крупных предприятий, как и ожидалось, шло медленно. Большие надежды страны с переходной экономикой связывали с участием иностранного капитала в процессе приватизации экономики. Повсеместно в числе первых законов были приняты правовые акты, имеющие целью стимулировать приток капитала извне. В отдельных странах режим функционирования для иностранных инвестиций был даже более благоприятным, чем для отечественного производителя. Но зарубежные инвесторы не спешили вкладывать крупные средства в форме прямых инвестиций в эти страны, считая политические и экономические риски высокими, а перспективы отдачи неясными. Поэтому наиболее реальным путем массовой приватизации стала реализация предприятий на внутреннем рынке.

В разных странах применялись различные схемы и подходы. Однако было понятно, что смена титула и наименования предприятия как государственного, конечно же, не решала главную проблему – как на самом деле превратить предприятие в эффективную фирму, способную действовать на свободном рынке. Схемы **массовой приватизации**, т.е. распределения бывшей общественной собственности среди населения, были самыми распространенными методами разгосударствления. 19 из 25 стран с переходной экономикой использовали их в качестве основного или вспомогательного подхода. Однако массовая приватизация не привела к образованию значительного слоя частных собственников. Камнем преткновения было отсутствие у внутренних инвесторов капитала, достаточного для выкупа крупных предприятий. Для того чтобы преодолеть это препятствие, были применены различные варианты приватизации без привлечения наличных денежных средств – предприятия превращались в акционерные общества. Безвозмездная передача доли в предприятиях населению осуществлялась либо в форме распределения **ваучеров** (или купонов), которые могли затем быть обменены на акции предприятий, либо в виде доли в инвестиционных фондах, которые в свою очередь были держателями акций предприятий. Как показала практика, главным преимуществом этих схем массовой приватизации было то, что они могли быть проведены в короткие сроки. С политической точки зрения важным было то, что в них вовлекались широкие слои населения, и каждый имел возможность реализовать свое право совладельца бывшей общественной собственности. Очевидным же недостатком этих вариан-

тов было то, что в конечном итоге все сводилось к переходу собственности в руки управляющих предприятиями.

Таким образом, главная проблема приватизации была связана с тем, что ни одна из схем разгосударствления не привела и не могла привести к одновременному появлению рыночно мыслящего акционера, способного реализовывать свои права как совладельца компании и осуществлять контроль над действиями управленческого персонала. Отдельный гражданин, владея всего несколькими акциями, конечно же, не чувствовал себя и действительно не был реальным собственником. Участники массовой приватизации в большинстве своем были больше заинтересованы в немедленной конвертации своих прав собственности в наличные денежные средства, чем ожидать дивидендов когда-то в будущем. Принадлежащие им ваучеры, купоны, акции были методично и целенаправленно скуплены узкой группой лиц. Здесь следует отметить в качестве одного из наиболее серьезных вызовов, стоявших перед странами с переходной экономикой так называемую **«спонтанную приватизацию»**. Это понятие обозначает процесс, при котором представители «номенклатуры», т.е. руководящие кадры, используя различные нелегальные или полулегальные схемы, становятся собственниками предприятий, которые они возглавляли прежде. Как писал лауреат Нобелевской премии Джозеф Стиглиц, изучивший ход трансформационных процессов во многих странах с позиции одного из руководителей Всемирного Банка: «Проблемы, возникшие вследствие подобных провалов, породили антипатию к самой идее приватизации».²⁷⁰

Особой проблемой в приватизации экономики во всех странах стала приватизация в сельском хозяйстве, а еще точнее, введение частной собственности на землю. Особенно государства с высокой плотностью населения и значительной долей сельских жителей испытывали объяснимые опасения, связанные с радикальным изменением отношений собственности на землю. Кроме всего прочего, риск был связан и с возможностью внезапного исхода из села большого количества людей, потерявших там источник существования. Это могло бы создать не только экономические, но и самые серьезные политические угрозы реформам и стабильности в стране. Демонтаж социалистических кооперативов на селе был, безусловно, необходимым шагом. Однако это означало и потерю преимуществ, связанных с крупномасштабным сельскохозяйственным производством. Кроме того, так же как в случае с денационализацией

²⁷⁰ J. Stiglitz, *Globalization and Its Discontents*, - W.W.Norton & Company, New York, London, 2002, p.54

крупных «городообразующих» предприятий, расформирование коллективных хозяйств не могло не оказать первоначально негативного влияния на процессы человеческого развития, т.к. кооперативы были «несущей конструкцией» социальной политики на селе. Именно они несли большую долю ответственности за организацию систем дошкольного и общего образования, здравоохранения и т.д.

Опыт приватизации в странах с переходной экономикой показал, что, при всем различии форм и методов разгосударствления, есть общие принципы, соблюдение которых позволяет добиться положительных результатов этого процесса.

Во-первых, приватизация, и особенно маркетизация предприятий, должна быть органической частью мер по внедрению в экономике принципа «жёстких бюджетных ограничителей», **финансовой дисциплины**, что означает максимальное ограничение числа предприятий, получающих в прямой или скрытой форме, финансовую поддержку от государства, не способных обеспечить свою рентабельность в условиях рынка. Переход от мягких бюджетных ограничителей к жесткой финансовой дисциплине – это условие трансформации затратной экономики в эффективную. Для этого необходимо принятие закона о банкротстве, создающего механизм имплементации рыночных принципов функционирования предприятий, отмена прямых налоговых льгот, фискальных и финансовых субсидий, целевых льготных кредитов предприятиям.

Льготы и субсидии предприятиям могут носить и скрытый характер. Таковыми являются поставка по льготным ценам энергоносителей. Объем скрытого субсидирования через этот канал в отдельных странах с переходной экономикой, по данным Всемирного Банка, достигал 4-5 % ВВП в год. Косвенной дотацией является и применение множественности обменных курсов валюты, при которой государственные предприятия, пользуясь льготным курсом, получают значительные преимущества. Сюда же надо отнести внешнеторговый протекционизм, защищающий внутреннего производителя от внешних конкурентов. Практика неплатежей, дебиторской и кредиторской задолженности предприятий, к которым государство относится более или менее терпимо, по сути, также представляет собой скрытую форму субсидирования.

Во-вторых, важно обеспечить денационализацию в сжатые сроки малых предприятий, с численностью занятых до 50 человек. Новые собственники должны иметь возможность приобретать эти предприятия на аукционах, без посредников, без каких-либо преференций и льгот. При чем этот процесс должен быть максимально транспарентным и конкурентным.

В-третьих, исследования, проведенные экспертами Всемирного Банка, показали, что лучшие результаты при приватизации средних и крупных предприятий достигаются при применении конкурентного, "*case-by-case*" подхода. В отличие от схем массовой приватизации, основанных на ваучерах или купонах, он не так быстр, однако позволяет применять к каждому предприятию наиболее оптимальный подход разгосударствления. При нем предполагается привлечение независимых экспертов, готовящих предприятие к приватизации и выступающих в качестве агентов государства. Лучшие результаты приватизации были получены в тех случаях, когда собственность в концентрированной, не распыленной форме переходила в руки **стратегических инвесторов**, приобретавших крупный пакет акций предприятия. В тех же случаях, когда собственность распылялась или переходила в руки т.н. **инсайдеров**, т.е. работающего на нем коллектива либо менеджеров, приватизация редко приводила к повышению эффективности производства. Проблема заключалась в том, что страны с переходной экономикой еще не имели рыночных институтов и инструментов, необходимых для управления акционерными обществами со значительным числом совладельцев. Такими инструментами являются сильные и устоявшиеся механизмы **корпоративного управления**, включающие нормы защиты прав акционеров с небольшой долей в капитале, препятствующие злоупотреблению инсайдерской позицией, развитую систему учета и аудита,ственный банковский контроль. Пока всего этого нет, велика опасность использования распыленной собственности в корыстных целях. Кроме того, инсайдеры в большинстве случаев не обладают дополнительным капиталом для модернизации предприятия, а также навыками действий в условиях свободного рынка.

В-четвертых, приватизация предприятий должна сопровождаться усилением конкурентной среды в экономике, созданием законов, институтов и инструментов, обеспечивающих функционирование фондового рынка.

В-пятых, особая осмотрительность требуется при разгосударствлении предприятий, являющихся **«естественными монополиями**. Таковыми являются предприятия, для которых, в силу характера производственного процесса и с точки зрения интересов общества, предпочтительнее предоставить право обладания монопольным положением. Классическими примерами естественных монополий являются предприятия по электро- или газоснабжению. Ведь если допустить конкуренцию, к примеру, среди энергетических компаний, городские власти должны были бы согласиться с прокладкой нескольких параллельных линий электропередач, что

привело бы к удорожанию совокупной стоимости их продукции. Поэтому их разгосударствлению должно предшествовать создание системы государственного контроля и защиты общественных интересов от негативного воздействия функционирования естественных монополий.

В любом случае, вскоре после начала реформ выяснилось, что полномасштабный и эффективный переход на новые отношения собственности не может произойти в экстремальных условиях, которые сложились к тому времени в странах с переходной экономикой. Экономическая инфраструктура во многих из них оказалась на грани коллапса. Разрыв хозяйственных связей привел к разбалансировке производственного комплекса. Валюта настолько обесценилась, что доминирующей формой оплаты стал примитивный бартер. Старые законы уже не исполнялись, а новых ещё не было. Резко упали объемы инвестирования в экономику – основного фактора экономического воспроизводства. В 1991 г. в России, например, динамика инвестиций в экономику по сравнению с предыдущим годом составила – 15 %, а в 1992 г. – 45 %.²⁷¹ Ряд стран столкнулся с угрозой экономической дезинтеграции – экономический кризис приобрел всеобщий и обвальный характер. Осуществление трансформационных процессов в условиях резкого сокращения производства и высокой инфляции было практически невозможным. Нужно было сначала нормализовать ситуацию, взять под контроль ход развития событий и сделать его относительно управляемым. Была необходима макроэкономическая стабилизация.

10.3. МАКРОЭКОНОМИЧЕСКАЯ СТАБИЛИЗАЦИЯ И ПРОБЛЕМЫ БЛАГОСОСТОЯНИЯ НАСЕЛЕНИЯ

Итак, главным начальным условием успешного осуществления реформ является достижение макроэкономической стабилизации. Без обуздания инфляции, сокращения бюджетного дефицита, восстановления внутреннего и внешнего баланса платежей и, наконец, не остановив падение производства, невозможно начать структурные реформы в экономике и, тем более, реализацию программ в области человеческого развития.

Первые годы реформ во всех без исключения странах с переходной экономикой были отмечены значительным, а в некоторых

²⁷¹ Л.Абалкин, *Страницы исторической памяти*, - М.: Институт экономики РАН, 2007. – с 160

случаях драматическим сокращением производства. Дезинтеграция экономической системы, разрыв хозяйственных связей не могли, конечно, пройти бесследно. В странах Восточной Европы и Балтии продолжительность спада производства в среднем составила почти четыре года к ряду. Кумулятивное его падение в среднем по этим странам достигло 22,6 %. Оба этих показателя – и продолжительность спада, и его объем – сопоставимы с тем, что произошло в США в годы Великой депрессии, потрясшей эту страну в начале 30-х годов прошлого века. Ситуация в странах СНГ была еще более серьезной. Средний период продолжительности спада составил 6,5 лет к ряду, а производство продукции сократилось более чем наполовину. Даже к 2000г. кумулятивный объем производства ВВП в странах СНГ составлял лишь 62,7 % к уровню 1990г. Наибольшее падение уровня производства было отмечено в Грузии (78 %), Молдове (63), Армении и Азербайджане (63 и 60 соответственно), а также Украине – 59 %. Украина к тому же была страной, где период, когда производство падало из года в год, было самым продолжительным – 10 лет.²⁷²

Лишь к началу 2000-х годов десяти странам с переходной экономикой удалось восстановить дореформенный уровень производства внутреннего валового продукта (см. диаграмму 10.1).

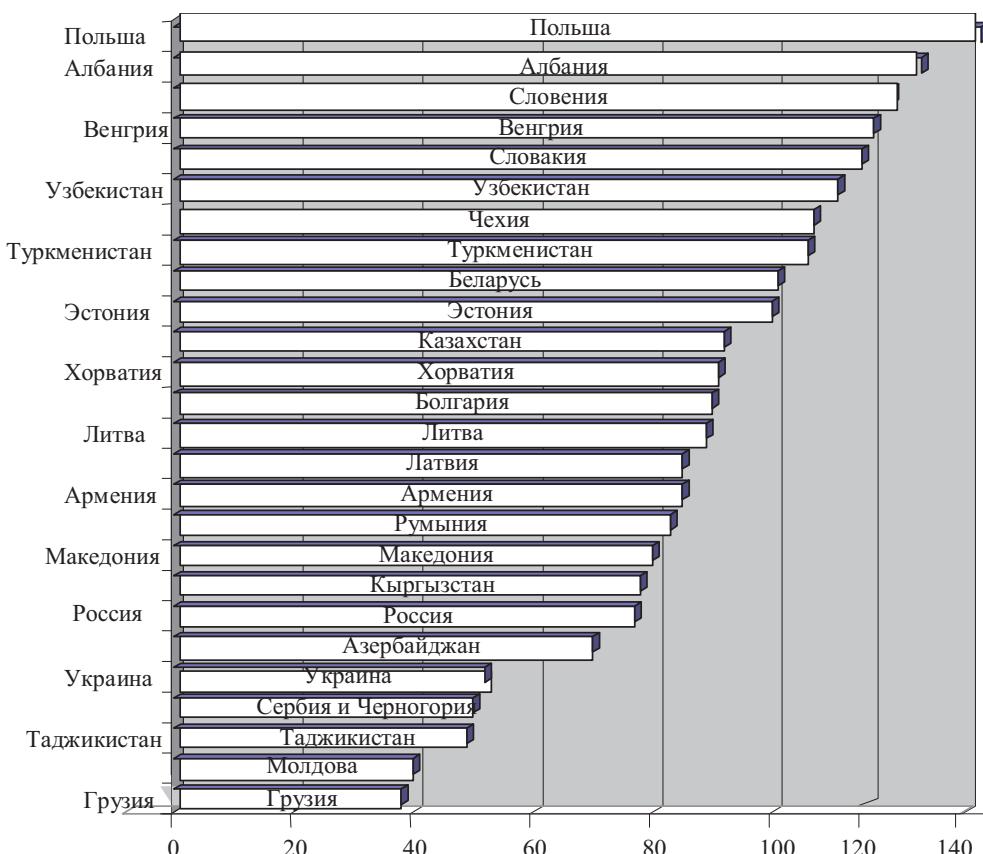
«**Стабилизационный пакет мер**» во всех странах с переходной экономикой во многом формировался под воздействием концепции «**Вашингтонского консенсуса**». Это – подход, совместно выработанный Международным Валютным Фондом, Всемирным Банком, штаб-квартиры которых находятся в столице США. Еще в 80-е годы эти международные институты выработали свою политику в отношении оказания содействия развивающимся странам в достижении экономического роста. «Тремя китами», на которые должна была опираться политика этих государств, для получения поддержки МВФ и МБ были:

- 1. Жёсткая фискальная политика**, – т.е. снижение государственных расходов, устранение дефицита бюджета;
- 2. Приватизация** – легальная передача государственных предприятий в частную собственность;
- 3. Либерализация** – устранение государственного вмешательства в экономические и финансовые процессы, снятие барьеров в торговле.

²⁷² Transition – The First Ten Years, Analysis and Lessons for Eastern Europe and the Former Soviet Union, - The World Bank, 2002, - P. 34

Диаграмма 10.1²⁷³

Восстановление ВВП в 2003 г. к уровню ВВП 1989 г.



В странах с переходной экономикой, исходя из необходимости высвобождения отrudиментов планово-командной системы, рекомендуемый стабилизационный пакет включал в себя следующие программы:

- ◆ **либерализация цен** – сокращение или полная отмена субсидий, отказ от государственного регулирования ценообразования и либерализация внутренней торговли;
- ◆ **достижение баланса государственного бюджета** – увеличение поступления налогов и снижение государственных расходов;

²⁷³ Скотт В. Человеческое развитие в зеркале статистики, Братислава, UNDP, – 2006. – С. 25.

- ◆ **осуществление жёсткой денежной политики** – повышение учетной ставки Центрального банка до достижения позитивного значения процентной ставки по кредитам и прямое регулирование кредитной политики банков;
- ◆ **реализация антиинфляционной политики регулирования доходов** – ограничение роста заработной платы в период стабилизации;
- ◆ **либерализация внешней торговли** – устранение экспортных и импортных лицензий, разрешение предприятиям осуществлять прямой выход на внешние рынки, достижение конвертируемости валюты по текущим платежам на внутреннем рынке, девальвацию национальной валюты;

Наряду с этим, стабилизационная программа, как правило, включает и меры *структурного характера*, имеющие целью, в широком понимании, создание *инфраструктуры рыночной экономики*. В их число входят масштабная приватизация, реформа банковского и финансового сектора, создание рынка капитала, налоговая реформа, создание принципиально новой системы социальной защиты населения, адаптированной к условиям рыночной экономики. В более узкой интерпретации структурная перестройка означает *реструктуризацию экономики*: закрытие нерентабельных предприятий, антимонопольные программы, разукрупнение производственных объединений, изменение соотношения отраслей экономики, развитие среднего и малого бизнеса. Достижение более эффективной отраслевой структуры экономики, в свою очередь, требует рыночной системы перераспределения финансового капитала, создания принципиально нового механизма аллокации фондов.

Относительно самого набора программ, включенных в «стабилизационный пакет» особых споров и разногласий не было. Однако страны с переходной экономикой разделились на две группы по подходам к их осуществлению.

В первую группу входят страны, отдавшие предпочтение политике радикального реформирования и агрессивной, ускоренной либерализации экономики, или, иными словами избравшие путь, который обычно называют «**шоковой терапией**». Во вторую включают государства, правительства которых выбрали более консервативный, осторожный путь реформ. Эта политика получила название концепции «**градуализма**»²⁷⁴ или поэтапного реформирования.

Сторонники радикальных мер и те, кто выступал за постепенное реформирование, в принципе, были согласны друг с другом

²⁷⁴ Градуалисты от англ. *gradual* – постепенно.

в отношении того, от чего надо избавляться, и к чему необходимо идти. Точно так же все были согласны с тем, что экономическая трансформация стран с переходной экономикой имеет две фазы. В ходе **первой фазы** реформ должны были осуществиться либерализация цен и торговли, валютная либерализация и приватизация небольших предприятий. Реформы **второй фазы** предполагали реализацию таких программ как широкомасштабная приватизация, реструктуризация управления и промышленных предприятий, институционализация антимонопольного регулирования, реформы инфраструктуры, либерализация банковской сферы и других финансовых институтов.

Возникает вопрос: так в чем же была разница в подходах радикальной и градуалистской концепций?

Суть расхождений между ними, в первую очередь, составляли противоположные взгляды в отношении **скорости** и **последовательности** осуществления трансформационных мер.

Сторонники «шоковой терапии» или, как их еще называли, проповедники концепции «большого удара» (“big bang”) аргументировали свой подход тем, что «нельзя перепрыгнуть пропасть в два прыжка». Дело не в темпе и не в соревновании, кто быстрее пройдет маршрут реформ, утверждают они. Эмпирические исследования, проведённые де Мело и Гелбом в 1996г., показали, что для того, чтобы трансформационные программы начали давать осязаемый эффект, должна быть накоплена определенная **«минимальная критическая масса»** реформ. По разработанному экспертами Всемирного Банка **«индексу либерализации»**, главным критерием реформирования является степень превращения рынка в главный механизм распределения ресурсов, отход от центрального директивного планирования и обязательных государственных постановок, рост негосударственного сектора экономики, макроэкономическая стабилизация, либерализация торгового режима и создание конкурентной среды. Без достижения порога этой «минимальной критической массы», частичные меры по реформированию экономики могут не только не дать ожидаемый эффект, но и привести к негативным результатам. Только после преодоления рубежа «минимальной критической массы», реформы начинают давать реальный результат.

Частичные реформы – это выборочное внедрение в экономику рыночных механизмов при сохранении значительных сфер, где все еще доминируют внерыночные принципы экономической деятельности. Как и любые реформы, они в любом случае порождают протестную социальную базу. Но при этом частичные реформы не способны обеспечить достижение главной цели трансформации –

повышения экономической эффективности, поскольку это связано с полноценно функционирующим рынком. Поэтому социальная цена подобной политики, как правило, оказывается выше.

Кроме того, именно частичные реформы порождают возможности нетрудового обогащения. Они позволяют отдельным лицам пользоваться «ножницами цен» между либерализованной и государственной сферами экономики. Примерами этого являются случаи, когда менеджеры государственных предприятий, воспользовавшись либерализацией внешней торговли в условиях неполного высвобождения внутренних цен (например, на энергоносители), продавали свою фактически субсидированную продукцию по мировым ценам. То же самое происходило тогда, когда либерализация цен не сопровождалась демонополизацией, что позволяло отдельным предприятиям извлекать монопольную прибыль. Приватизация без реформирования кредитного механизма также давала возможность менеджерам переправлять субсидированные государственные кредиты, нацеленные на поддержку предприятий, на рынок краткосрочных кредитов с высокой ставкой дохода.²⁷⁵

Это говорит о внутренней органической взаимосвязи и взаимодополняемости компонентов реформ, а также взаимосвязи и взаимодополняемости экономического роста и процесса реформ. При одновременной, быстрой приватизации и либерализации торговли возникает эффект **синергии**,²⁷⁶ когда позитивный итоговый результат гораздо выше, чем сумма эффектов каждого из этого процессов в отдельности. Упустить эту возможность, означает не воспользоваться благоприятным шансом для коренной модернизации экономики, считают они.

Их оппоненты, градуалисты, в свою очередь, отвечали им, что «для того, чтобы ребёнок родился, нужны девять месяцев, и этот процесс нельзя ускорить». Нельзя строить рыночную экономику, говорили они, делая вид, что она уже существует. Ускоренная приватизация и либерализация в условиях, когда еще не созданы институты рыночной экономики, не задействованы ее основные инструменты не просто редуцируют эффект реформ, но обрачиваются высокими социальными издержками. Они могут быть столь высокими, что неизбежно возникнут группы населения, заинтересованные в противодействии преобразованиям. Известный американский экономист, **Дж. Стиглиц**, критикуя подходы МВФ по от-

²⁷⁵ J. Hellman, *Winners Take All: The Politics of Partial Reform in Postcommunist Transitions*, World Politics 50.2 (1998) 221

²⁷⁶ **Синергия**, от англ. synergy – увеличение эффективности объединенной компании по сравнению с суммой эффективности её частей до объединения.

*Глава 10. Основные вызовы
человеческого развития стран с переходной экономикой*

ношению к темпам и последовательности реформ в странах с переходной экономикой, писал, что она вырвана из социального контекста.

«Форсирование либерализации до того, как создана сеть социальной защиты, соответствующие рамки регулирования экономики, позволяющие реагировать на противоречивые и неожиданные изменения рыночной ситуации; форсирование политики, ведущей к сокращению занятости без создания условий для увеличения рабочих мест; форсирование приватизации до того как возникли конкуренция и рамки регулирования, ни что иное как проявление «рыночного фундаментализма» и недопонимания политического и экономического процессов.²⁷⁷

Дж. Стиглиц

Таким образом, можно сказать, что радикальный путь реформ и градуалистический подход различаются в зависимости от избранной последовательности и скорости реализации мер, предусмотренных стабилизационным пакетом. Прежде всего, они касаются трех программ: высвобождения цен, либерализации внешней торговли, реформирования финансового сектора.

Свободное ценообразование является основной предпосылкой функционирования механизмов рынка. Только в том случае, когда цены устанавливаются свободно, балансируя спрос и предложение, они создают действенную мотивацию, стимулы для роста экономики. Динамика свободно устанавливаемых цен дает предприятиям единственно верные сигналы, позволяющие им повышать эффективность производственного процесса.

С этим были согласны все, однако ценовая либерализация в странах с переходной экономикой сразу же столкнулась с фундаментальной дилеммой. Вопрос состоял в том, что нужно делать в первую очередь – сразу полностью либерализовать цены или сначала заняться демонополизацией и созданием рыночной инфраструктуры. Опасение состояло в том, что крупные предприятия, являющиеся основными производителями товаров и не имеющие конкурентов в своей отрасли, при отмене государственного регулирования ценообразования будут действовать как монополисты, взвинтив до предела цены. С учетом того, что в условиях социалисти-

²⁷⁷ Stiglitz J. Globalization and Its Discontents, - W.W.Norton & Company, New York, London, 2002, p.73

ческой дефицитной экономики у населения был накоплен излишек нереализованной денежной массы, это могло привести к раскручиванию инфляционной спирали. Исходя из этого, в некоторых странах считали, что либерализации цен должна предшествовать демонополизация. В противном случае, как писал известный российский ученый, академик **Станислав Шаталин**, подлинная ценовая реформа может быть подменена «воспроизведением ценовых диспропорций, оставшихся от командно-распределительной системы».²⁷⁸

Практика, однако, показала, что демонополизация невозможна без широкомасштабной приватизации, а та, в свою очередь, невозможна без высвобождения цен, да к тому же требует продолжительного времени. Кроме того, достаточно скоро стало ясно: перед крупными комбинатами стоит не вопрос максимизации прибыли. Их проблема выглядела гораздо прозаичнее и серьезнее – надо было попросту выжить в новых условиях. Без привычных **«мягких бюджетных ограничений»**, без навыков конкурентной борьбы на рынке и глобального видения перспектив, перед комбинатами, за исключением тех из них, которые были связаны со стратегическими природными ресурсами, стала реальная угроза банкротства.

Что касается **либерализации внешней торговли**, то сторонники «шоковой терапии» предлагали решить вопрос кардинально: открыть внутренний рынок, девальвировать национальную валюту и допустить конвертацию по текущим операциям. По их мнению, это должно было автоматически привести к демонополизации внутреннего рынка, поскольку крупным предприятиям придется конкурировать с зарубежными компаниями. Одновременно, внутренние ценовые диспропорции, унаследованные из прошлого, должны были быть вытеснены «импортируемой» ценовой структурой, отражающей цены на мировом рынке. И, наконец, они считали, что девальвация валюты снизит стимулы для импорта и приведет к росту экспорта продукции, позитивно влияя на платежный баланс страны. Однако противники этого подхода аргументировали свою позицию тем, что резкое открытие внутреннего рынка будет означать «двойной шок», с неясными перспективами роста и тяжелыми испытаниями как для внутреннего потребителя, так и внутреннего производителя.

Впрочем, и те, и другие ясно осознавали острую необходимость притока иностранных инвестиций, которые должны были способствовать экономическому росту, созданию новых рабочих мест. Именно сотрудничество с иностранными компаниями открывало

²⁷⁸ Шаталин С.С. Жизнь, не похожая ни на чью. – М.: Издательский дом «Экономическая газета», 2004. – С.176.

*Глава 10. Основные вызовы
человеческого развития стран с переходной экономикой*

реальные перспективы не только привнесения новых технологий, но и доступа на новые внешние рынки. Поэтому во всех странах с переходной экономикой были осуществлены необходимые для этого меры. Однако результаты оказались совершенно разными. Если в странах Восточной Европы и Балтии объем привлеченных из-за рубежа инвестиций в течении 1991-2000 гг. достиг 800 долларов на человека, то в странах СНГ он в среднем составил всего 115 долларов.²⁷⁹ Как правило, объем прямых инвестиций в страны с переходной экономикой был прямо пропорционален масштабам реальной приватизации и либерализации экономики.

Выяснилось, что привлечение капитала извне требует реальной либерализации внешней торговли. Это означало снятие ограничений на внешнеэкономические операции. Импортные тарифы²⁸⁰, квоты²⁸¹, экспортные субсидии²⁸² и другие государственные рычаги регулирования внешнеторгового оборота было необходимо снизить или полностью устранить. Другой проблемой в международной торговле стала проблема валюты. В условиях отсутствия достаточных запасов свободно конвертируемой валюты в некоторых странах было отдано предпочтение политике **импортозамещения** – ограничения ввоза заграничных товаров и услуг, стимулирования их производства на отечественных предприятиях. Тем более, что существовали небезосновательные опасения, что появление на внутреннем рынке зарубежных компаний может подорвать деятельность местных фирм, еще не способных конкурировать с ними на равных.

Многие страны в начале трансформационных процессов, в стремлении привлечь иностранные инвестиции установили для них многочисленные льготы и преференции. В некоторых случаях на-

²⁷⁹ Transition – The First Ten Years, *Analysis and Lessons for Eastern Europe and the Former Soviet Union*, - The World Bank, 2002. - P. 92

²⁸⁰ **Импортные тарифы** – фактически представляют собой налог на ввозимую из-за рубежа продукцию. Как правило, они являются отражением специфической внешнеэкономической политики. Ее целью может быть поддержка внутреннего производителя, чьи товары благодаря тарифам могут стать относительно более дешевыми. В первую очередь это касается т.н. стратегических отраслей и новых, только развивающихся индустрий. Тарифы могут применяться также для предотвращения демпинга – импортирования по заниженным ценам для завоевания рынка страны.

²⁸¹ **Квоты** – количественные ограничения на ввоз определенного вида продукции. Это более жесткий вид внешнеторгового регулирования, т.к. воздействие тарифов может быть редуцировано эластичностью цен. Квоты могут быть применены и для фиксации торговых преференций, выявления предпочтений среди партнеров.

²⁸² **Экспортные субсидии** – государственные выплаты производителю экспортной продукции с целью поддержки продвижения его товаров на внешнем рынке. За счет субсидий экспортер имеет возможность продавать свою продукцию по относительно более низкой, чем конкуренты, цене.

логовый режим для зарубежных компаний был даже более благоприятным, чем для национальных субъектов экономики. Однако, практика показала, что это не является решающим стимулом для привлечения инвесторов из за рубежа. Для них, как оказалось, более предпочтительными являются не специальные льготы, а инвестиционный климат в стране в целом, отсутствие неформальных отношений и коррупции при налогообложении. Кроме того, общий стимулирующий налоговый режим и поощрение отечественного малого и среднего бизнеса создают благоприятную среду и экономическую инфраструктуру, необходимую для нормального функционирования компаний с иностранным капиталом.

Первое условие, необходимое для привлечения иностранного капитала – это гарантия возможности *репатриации* полученной прибыли, или вывоза за пределы страны доходов в свободно конвертируемой валюте. Это предполагает, что в стране действует *режим валютного регулирования*, основанный на принципах рыночной экономики, *развитой банковской системы*, связанной операционными сетями с ведущими банками мира.

Ряд стран с переходной экономикой добились определенных успехов в привлечении капитала в добывающие отрасли, связанные с разработкой природных ресурсов. Однако, эта сфера, хотя и способна обеспечить значительные валютные поступления, как правило, не является трудоемкой и не создает значительного количества новых рабочих мест. Развиваясь в основном в отдаленных от населенных пунктов регионах, она мало влияет на трансформационные процессы в стране в целом и на реализацию программ человеческого развития. Более того, резкое повышение доли добывающих отраслей в экономике может привести к т.н. *«голландской болезни»*.

Феномен «голландской болезни» или как его еще называют, «голландский синдром», – это комплекс негативных последствий, связанных с резким увеличением валютных доходов страны, проистекающих от разработки природно-сырьевых ресурсов.

В 1959 г. на голландском континентальном шельфе Северного моря было обнаружено большое газовое месторождение Гронинген. Однако его открытие и последующий приток иностранной валюты в страну оказал, как ни странно, пагубное влияние на другие сектора экономики Нидерландов. Уже к 1970-м годам традиционные секторы экономики страны ослабли и потеряли свою конкурентоспособность. В стране возросла безработица. Экспорт гол-

ландских промышленных товаров снизился. Анализ ситуации показал, что это происходит вследствие резкого роста курса национальной валюты, гульдена, чему способствовал приток капитала в газовую отрасль. Повышение курса гульдена привело к относительному удорожанию голландских товаров на мировом рынке. Теперь, к примеру, чтобы приобрести продукцию компании «Филипс» в Голландии надо было потратить больше долларов, чем раньше. Возник, так называемый “*spending effect*”, при котором рост денежной массы внутри страны ведет к росту цен на товары, а последующее увеличение реального обменного курса ослабляет конкурентоспособность экспорта и, следовательно, служит причиной сжатия традиционных секторов промышленности. Кроме того, в условиях, когда одна отрасль экономики является исключительно доходной, это, как правило, ведет к росту коррупции и поляризации доходов среди населения. Другими негативными последствиями голландского синдрома являются, социальные проблемы, связанные с неизбежным увеличением миграции из села в город и иммиграции из-за рубежа, которые происходят в условиях роста доходов в добывающей отрасли.

Тем не менее, несмотря на действительные и мнимые негативные последствия, связанные с либерализацией внешнеэкономических связей, очевидно, что альтернативы ей нет. В условиях глобализации, политика **автаркии** – выстраивания закрытой экономики, изоляции от мирового рынка, и невозможна, и просто губительна для развития страны. Поэтому для стран с переходной экономикой улучшение инвестиционного климата и создание благоприятных условий для притока капитала извне остается одним из наиболее важных приоритетов.

В отношении **реформирования банковского и финансового сектора** обе стороны были согласны с тем, что трансформационные процессы в экономике требуют перехода на двухуровневую банковскую систему: «Центральный банк – сеть коммерческих банков». Но сторонники радикальных мер подчеркивали, что нужна ускоренная модернизация и децентрализация регулирования финансового обращения, открытие внутренних финансовых рынков для иностранных банков. Это, считали они, имеет решающее значение для приведения в действие механизмов рыночной экономики, и, соответственно, для макроэкономической стабилизации. Их оппоненты же отмечали, что создание большого числа ком-

мерческих банков будет просто означать возникновение структур, живущих за счет спекуляции чужими деньгами, без участия в реальной экономике.

Новая банковская система, наряду с созданием финансовой инфраструктуры рыночной экономики, должна была одновременно выполнять и несколько других задач – осуществлять поддержку стабилизационных программ, обеспечивать денежными ресурсами экономику, способствовать реализации процесса приватизации. Предполагалось, что центральные банки будут участвовать в стабилизации экономики, прежде всего, через использование монетарных рычагов, осуществляя контроль и регулирование кредитной политики коммерческих банков, применяя весь набор стандартных рычагов финансового рынка. Но на практике регулирование зачастую сводилось к количественному ограничению кредитов посредством установления высоких процентных ставок. В странах с переходной экономикой в начальный период реформ наблюдалась негативная процентная ставка по банковским кредитам, что делало невозможным привлечение средств банков для развития экономики. Внешние поступления не были адекватны по размеру, т.к. инвестиционный климат в условиях высокой инфляции был неблагоприятным. Другие же, немонетарные источники финансирования бюджета, через государственные ценные бумаги, страны с переходной экономикой не могли применять из-за неразвитости финансового рынка, его институтов и инструментов, отсутствия **рынка капитала**. Практическое отсутствие финансового рынка делало невозможным операции на открытом рынке, связанные с регулированием денежной массы через продажу и покупку ценных бумаг. Поэтому перед всеми странами с трансформационной экономикой остро стала проблема создания фондовых рынков.

Отложенный рынок капитала является необходимой предпосылкой экономического развития. Без него практически невозможны эффективная передислокация капитала на рыночных принципах, мобилизациябережений населения. Кроме того, динамика цен на акции и тенденции индексов на фондовых рынках представляют собой важнейшую информацию для реальной экономики и инвесторов, способствуя повышению эффективности принимаемых решений.

В ряде стран переходной экономики процесс создания фондовых рынков происходил в условиях отсутствия необходимой нормативной базы и несовершенного законодательства. Он был сопряжен с далеко не самыми лучшими сценариями массовой приватизации, и это привело к неприкрытым злоупотреблениям и породило олигархов. Дальнейшее развитие рынка капитала требует правового и институционального обеспечения прав собственности, за-

щиты интересов инвесторов, внедрения современных методов финансовой отчетности, интеграции в мировые финансовые рынки.

В конечном итоге, различный подход к темпам реформ был обусловлен конкретными условиями каждой страны. Там, где было необходимо в сжатые сроки добиться стабилизации ситуации в экономике, были просто вынуждены применить радикальные меры. В некоторых же странах либо ситуация позволяла применить «терапию без шока», либо социально-экономические проблемы общества делали опасным применение «сильного удара». Правда, по оценкам экспертов, в некоторых странах, получился третий вариант реформ – «шок без терапии».

Тем не менее, несмотря на острые проблемы начального периода, начиная с 1999г практически во всех странах переходной экономики был отмечен достаточно быстрый экономический рост. Если в среднем по странам этой группы в 1991-1995 гг. среднегодовой спад составил порядка двух процентов, то в период 2000-2005 гг. наблюдался экономический подъём в среднем до 6 % в год.²⁸³ Этому способствовал ряд факторов, в совокупности получивших название «восстановительный рост». Среди них, прежде всего, необходимо выделить возникновение в экономической жизни мощных стимулов частного предпринимательства, приведенных в действие в результате приватизации, рост деловой активности широких масс населения, ранее задавленного административно-командной системой. Стоит также отметить, что произошло постепенное восстановление деятельности остановившихся в свое время производств, налаживание новых хозяйственных связей, достижение относительной политической стабильности и большего уровня безопасности. Естественно, начала сказываться и передислокация ресурсов, неэффективно используемых в период командно-административной экономики. Это создало предпосылки для решения задач социального развития.

10.4. ВЫЗОВЫ СОЦИАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ В УСЛОВИЯХ ПЕРЕХОДНОЙ ЭКОНОМИКИ

В течение долгих лет существовало мнение, что социализм, якобы, хотя и экономически менее эффективен, чем капитализм, но дает больше социальных гарантий трудящимся. Однако экономическая эффективность и социальная защищённость – не взаимоисключающие явления. Как раз динамичная, эффективная эконо-

²⁸³ Переходный период: вопросы развития,- бюллетень ПРООН и Лондонской школы экономики и политических наук.– Братислава, март 2006. №3 С.2

мика и создаёт необходимую материальную базу для подлинной социальной защищённости масс. Социальная справедливость не состоит в равенстве нищеты. Социализм предполагал, якобы, вовлечение трудящихся в управление производством, обеспечивал их права как совладельцев средств производства. Однако на деле то, что Карл Маркс называл «отчуждением труда» и обличал в качестве одного из главных пороков капитализма, в условиях реального социализма приобрело еще большие, гипертрофированные масштабы. Рабочие и крестьяне не были хозяевами заводов и колхозов, на которых они работали. В условиях командно-административной системы, когда все финансово-экономические параметры деятельности строго предписывались сверху, никакой речи не могло быть о реальном участии трудящихся в управлении производством. В отличие от стран с нормальными рыночными отношениями, в условиях социализма было невозможно применение испытанных рычагов защиты прав труда, таких как забастовки и деятельность профсоюзов, являющихся важными методами достижения эквилибриума цены рабочей силы на рынке труда.

Очень точную оценку этого явления дал выдающийся немецкий экономист и государственный деятель **Людвиг Эрхард** – соавтор, совместно с профессором **А.Мюллер-Армак** концепции социальной рыночной экономики и человек, возглавлявший правительство ФРГ в тот период, который позднее был назван «германским экономическим чудом». Он писал: «Плановое хозяйство, самое асоциальное из всего, что может вообще существовать; только рыночная экономика социальна».²⁸⁴

Реальный социализм в условиях Центральноазиатского региона, например, сопровождался такими явлениями как устойчиво высокий уровень материнской и детской смертности, самый высокий в мире уровень заболеваемости вирусным гепатитом, низкое качество потребления основных продуктов питания, необеспеченность населения жилищным фондом. Центральная Азия была наименее развитым в социально-экономическом отношении регионом СССР. По большинству показателей благосостояния и промышленного развития она значительно отставала от среднестатистического союзного уровня. В Узбекистане, например, в 1985 г. среднедушевое потребление мяса и мясопродуктов в год составляло 31 килограмм – более чем в два раза меньше, чем в среднем по Союзу и в 2,5 раза меньше научно обоснованных норм. Зато гораздо выше общесоюзного уровня – на 33 % – было потребление низкокалорийных хлебобулочных изделий.²⁸⁵

²⁸⁴ Эрхард Л. Полвека размышлений. Речи и статьи.— М., 1996. С.140.

²⁸⁵ Сафаев С. Развитие труда и ускорение,— Ташкент, «Узбекистан», 1988. С. 16

В условиях кризиса социализма, во второй половине 80-х годов, социальная система особенно деградировала. Правительствам стран с переходной экономикой досталось тяжелое наследство, но положение дел еще более обострилось в условиях трансформационных процессов. По данным экспертов ООН, в 90-е годы, душевой доход в Таджикистане был в 2,1 раза ниже, чем в Российской Федерации, и в 2,6 раза меньше, чем в Эстонии²⁸⁶. Распад СССР и дезинтеграция экономических связей еще более усугубили ситуацию. Общие доходы региона снизились почти на треть. В результате, по данным ПРООН, к середине 90-х годов Центральная Азия входила в число беднейших регионов мира. Уровень бедности, по некоторым подсчетам, составлял в Казахстане и Узбекистане около 30-35 %, в Туркменистане – 50 %, в Киргизстане – 60 %, а в Таджикистане – около 70 %.²⁸⁷

Системные реформы, представляя собой коренную ломку общественных и экономических отношений, по определению не могут быть явлением, от которого в краткосрочной перспективе выигрывают все группы населения. Трансформация имеет свою цену, и в начальный период реформирования неизбежным является снижение совокупного уровня общественного потребления. Лишь затем, в среднесрочной перспективе, по мере становления новых рыночных механизмов экономической деятельности и восстановления хозяйственных связей динамика потребления обретает устойчиво позитивный характер. В большинстве случаев современные модели политики экономических преобразований исходят из анализа издержек и выгод реформ соответствующих «**кривой J-**» (рис.10.2).

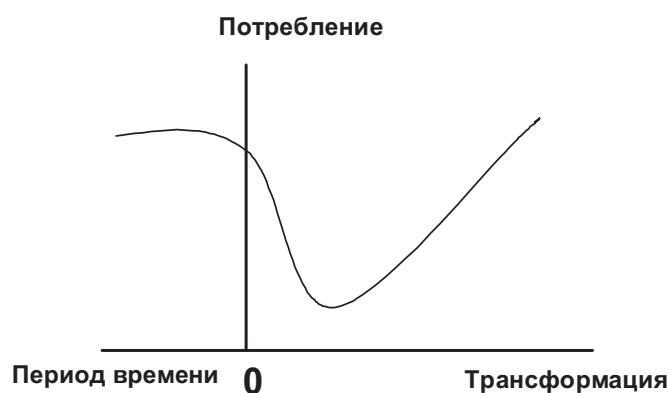


Рис.10.2. Кривая издержек и выгод реформ

²⁸⁶ UNDP, Центральная Азия – 2010, перспективы человеческого развития, С.22

²⁸⁷ Там же, С.10

Иными словами, реформы, прежде чем давать результаты, как правило, приводят к ухудшению социально-экономического положения в стране. Однако основной проблемой осуществления трансформаций в краткосрочной перспективе является не падение совокупного общественного потребления, а неравномерное распределение выгод и бремени реформ между группами населения.

Несомненно, что все население сразу после начала подлинных трансформационных процессов обретает такие выгоды как свобода предпринимательства, насыщение рынка товарами и услугами, снижение инфляции, укрепление денежной системы и др. Однако выгоды от трансформации, как правило, распыляются между всеми членами общества, по всей экономике. Иными словами ими пользуются все. В то же время бремя реформ – рост безработицы, банкротство предприятий, снижение объема социальных программ – ложится на конкретные слои населения. В результате в обществе возникают группы, для которых реформы ассоциируются с ощущаемыми социальными потерями и падением уровня жизни. Они формируют протестную социальную базу. В отличие от тех, кто выиграл от трансформационных процессов, эти группы населения имеют конкретную повестку дня требований и готовность к формированию политических движений против тех, кто стоит во главе реформ.

В условиях *эгалитарной* социалистической системы, для стран с переходной экономикой был характерен уравнительный принцип распределения доходов и, как следствие, очень низкий уровень неравенства в доходах. При смене моделей экономики ситуация резко изменилась, уровень расслоения общества в большинстве стран региона драматически возрос. Такие страны как Армения, Таджикистан, Россия, Кыргызстан вошли в число стран мира с наибольшим уровнем дифференциации населения. Показатель неравенства в распределении доходов – коэффициент индекса Джини²⁸⁸ – в этих странах по сравнению с дореформенным периодом возрос в Армении, например, с 0,28 до 0,61, т.е. более чем в два раза, в остальных из названных выше стран в 1,5 раза.²⁸⁹

²⁸⁸ **Индекс Джини** (*Gini index*) – показатель отклонения фактического распределения доходов населения от гипотетического идеально равномерного распределения. Кривая Лоуренца представляет собой линию, координатами которой являются (x) нарастающий процент распределенных доходов и (y) численность населения, получившего соответствующий процент дохода. Индекс Джини представляет собой пространство между кривой Лоуренца и линией абсолютного равенства при распределении доходов. Т.о., если индекс Джини будет равен 0, это будет означать, что доходы в стране распределяются идеально равномерно, при 100 – абсолютно неравномерно.

²⁸⁹ Transition – The First Ten Years, *Analysis and Lessons for Eastern Europe and the Former Soviet Union*, - The World Bank, 2002, - pp. 12

Этот процесс чаще всего связывался с реформами и либерализацией, подвергался критике и болезненно воспринимался частью населения. Однако его нельзя воспринимать в качестве однозначно негативного производного процесса реформирования. Во-первых, суть трансформации состояла в отходе от уравнительности в распределении доходов и создании стимулов для предпринимательской деятельности. Во-вторых, как показало исследование, проведенное Всемирным Банком, уровень расслоения в обществе был ниже как раз в странах, больше других продвинувшихся в реформировании. Тот же коэффициент Джини к 2000 г. был наименьшим в Чехии, Венгрии, Словении, Латвии, т.е. в странах, наиболее продвинувшихся в либерализации экономики. В-третьих, нельзя утверждать, что накопление частью общества значительных активов всегда было результатом противозаконной деятельности и злоупотреблений. Там, где удалось достичь продвинутых реформ, стали давать себя знать такие факторы как уровень специальных знаний, склонность к предпринимательской деятельности, способность к риску. И, наоборот, там, где трансформация шла медленнее, и уровень коррупции был выше, отмечается больший уровень расслоения населения по доходам.

Социальная сфера, вопросы уровня и качества жизни людей при любой общественно-экономической системе является той областью, где **государство играет решающую роль**. Дело в том, что удовлетворение общественных интересов не всегда может быть осуществлено посредством рычагов личной материальной заинтересованности, доходности частного предприятия. Более того, реализация ряда программ человеческого развития носит сугубо затратный, неприбыльный характер, и невозможна без финансирования из общественных фондов, государственного бюджета. Поэтому в деле обеспечения социальной защиты населения, устойчивого развития человеческого потенциала и расширения возможностей выбора людей, нельзя всецело полагаться на использование рыночных механизмов. Осознанная социальная политика государства необходима в любом обществе.

В этом контексте возникает вопрос, какой должна быть роль государства в возникающих рынках и каковы его возможности в долгосрочном стратегическом развитии? Ведь у него уже нет, как это было раньше, финансовых ресурсов и рычагов прямого управления экономикой, для того чтобы определять приоритеты развития и реализовывать соответствующие программы.

Поскольку рынок несовершенен, и там, куда не доходит то, что **Адам Смит** называл «невидимой рукой» рынка, необходимо вмешательство государства в экономические процессы. В этом и

состоит суть государственного регулирования экономики в условиях рынка. Правительства всех государств – и с переходной экономикой, и развитых индустриальных держав – не могут позволить себе самоустраниться от социальных и экономических процессов. Полагаться только на «саморегуляцию рынка», не приходится. Как отмечал известный экономист **Махбуб уль Хак**, «необходима осознанная государственная политика, чтобы направить экономический рост на благо людей». Для этого, считает он, необходимы земельная реформа, прогрессивная налоговая система, кредитование с целью поддержки бедных, увеличение социальных услуг для уязвимых слоев населения, устранение препятствий для реализации политических и экономических прав и т.д. К примеру, экономическая история многих развитых индустриальных стран свидетельствует, что и у них поначалу не было частных компаний, способных эффективно обеспечивать страхование социально уязвимых слоев населения или предоставлять услуги по ипотеке группам населения с низким уровнем доходов. Эти задачи, имеющие не только социальное, но и экономическое значение, должно было решать государство. В странах с переходной экономикой демонтаж рычагов государственного регулирования экономики до того, как возникли частные предприятия, способные выполнять те же функции, мог привести к самым серьезным последствиям.

Государственное регулирование также должно проявляться в устранении бюрократических препон, мешающих экономическому росту и препятствующих внутренним и внешним инвестициям в экономику. Это, прежде всего, касается упрощения формальных процедур, необходимых для регистрации вновь создаваемых предприятий, максимального сокращения проверок их деятельности. Государство обязано не только установить «новые правила игры» для субъектов экономики, но и суметь обеспечить их соблюдение. Исполнение законов, соблюдение заключенных контрактов и обязательств – все это необходимое условие для того, чтобы предприниматели чувствовали себя уверенно и не боялись создавать предприятия и инвестировать. Особенно это важно для малых предприятий. Именно они являются слоем, наиболее уязвимым перед бюрократическим произволом. И в то же время известно, что для обеспечения устойчивого роста экономики минимальным порогом является 40 % занятости на предприятиях малого бизнеса и такая же доля этих предприятий в создании совокупной добавленной стоимости в стране. Чем выше доля малых и средних предприятий в стране, тем выше уровень производительности общественного труда, а значит больше отдача от единицы ресурсов и больше возможность повышения реальных доходов населения.

*Глава 10. Основные вызовы
человеческого развития стран с переходной экономикой*

По данным исследований, проведенных Всемирным банком, предприниматели в странах с переходной экономикой в качестве наиболее серьезных препятствий для старта своего бизнеса расценивают налоговую систему и проблемы с регистрацией предприятия, а также получение лицензий и разрешений. Их усложненность и нетранспарентность ведут к другой серьёзной проблеме – **коррупции**, т.е. злоупотреблению и использованию государственной должности для получения незаконной личной выгоды. Эмпирические исследования показывают, что она, прежде всего, бывает по «становому хребту» экономики – малому и среднему бизнесу. Им, как правило, приходится отдавать в виде взяток до 6 % своих годовых доходов, что в два раза больше, чем такие же «отчисления» от годовых доходов крупных предприятий – 2,8 %. Проблема борьбы с коррупцией связана с решением трёх институциональных вопросов: во-первых, это уменьшение монополии власти через развитие институтов демократии и гражданского общества, во-вторых, это приватизация и сокращение излишнего, не оправданного вмешательства государства в экономику, и, наконец, в-третьих, проведение административных реформ и децентрализация государственного управления. Кроме того, уровень коррупции во многом зависит от реального разгосударствления, т.к. сочетание государственной собственности с рыночной экономикой, как правило, во всех странах давало всплеск злоупотреблений.

Социальная роль государства в условиях рыночных отношений должна строиться на принципиально новых началах. Во-первых, социальная политика должна быть **децентрализована**. Государство призвано сосредоточиться на стратегических вопросах человеческого развития, делегируя решение конкретных, повседневных проблем органам местной власти. Во-вторых, государство должно осознать, что в одиночку, без поддержки самого общества, населения оно не в состоянии охватить весь спектр социальных задач. Нужно вовлекать неправительственные организации, органы самоуправления и другие институты гражданского общества в качестве подлинных партнеров государства в достижение целей человеческого развития. В-третьих, опыт трансформационных процессов показал, что политика по социальной поддержке населения, ориентирующаяся на **государственный патернализм** — социальную политику, которую иногда называют «благотворительной», хотя и может привести к временному снижению остроты проблемы, вместе с тем не может рассматриваться в качестве долгосрочного, стратегического подхода. Ее осуществление требует соответствующих средств за счет перераспределения ВВП и централизации финансовых ресурсов. Неизбежный в этом случае высокий

уровень налогообложения реального сектора экономики и наличие различных отчислений в бюджетные и внебюджетные фонды создают для него тяжелую финансовую нагрузку, снижают уровень его рентабельности, а, в конечном итоге, подрывают конкурентоспособность и даже жизнедеятельность предприятий. Малый и средний бизнес, как правило, не выдерживает этой нагрузки и или уходит в тень, или сворачивается. Это, наряду с ростом числа убыточных крупных предприятий, приводит к повышению уровня безработицы и опять же к серьезным социальным проблемам. Получается как бы замкнутый круг. Эта политика также консервирует потребительские, иждивенческие настроения среди части населения.

В начальный период трансформации практически во всех странах с переходной экономикой имела место драматическая цепь явлений, приведших к резкому падению уровня благосостояния населения.

Высвобождение цен подстегивало **инфляцию**. К началу трансформационных процессов с ней столкнулись все без исключения страны с переходной экономикой. Даже в экономиках, достаточно успешно начавших реформы, она составляла свыше 20 %. В некоторых странах – Россия, Украина – она переросла в **гиперинфляцию**, т.е. темпы роста индекса розничных цен в месяц составляли двузначную цифру. В России уровень потребительских цен в 1992г. вырос в 26 раз, оптовых цен в промышленности – в 34 раза²⁹⁰. Эксперты называли множество причин, обусловивших высокий уровень роста цен в странах с переходной экономикой и то, почему он сохранялся в течение достаточно продолжительного времени, несмотря на предпринимаемые правительством меры. В конечном итоге, большинство специалистов сошлось во мнении, что проблема, как всегда в случае с инфляцией, коренится в эмиссии избыточной денежной массы. Жёсткая фискальная политика, т.е. достижение бюджетного баланса, являлась одним из важнейших условий макроэкономической стабилизации. Но ее осуществление было напрямую связано с монетарной политикой, поскольку основным источником покрытия бюджетного дефицита была эмиссия. Падение производства сокращало поступления в бюджет, а необходимость осуществления в этих условиях социальных программ увеличивала давление на его расходную часть. Меры правительства по снижению дефицита бюджета вели как раз к ее увеличению и поддерживали высокий уровень инфляции. В результате отсутствия достаточного предложения банковских кредитов резко возросла задол-

²⁹⁰ Абалкин Л., *Страницы исторической памяти*. - М.: Институт экономики РАН, 2007. – С.160

женность предприятий друг другу, возникли проблемы кредиторского и дебиторского долга, невыплаты налогов, заработной платы сотрудникам.

Особо сложная ситуация сложилась в сельской местности. В период командной экономики сельское хозяйство было основано на крупномасштабном производстве, что само по себе давало определенные экономические преимущества, связанные с использованием техники, проведением долгостоящих мелиоративных и агротехнических программ. Кроме того, именно крупные хозяйства обеспечивали развитие и поддержание учреждений систем образования, здравоохранения, жилищного строительства и др. С развалом колхозно-совхозной системы все это исчезло.

В странах с переходной экономикой возник феномен **бездействия**, и у них не было абсолютно никакого опыта в том, как надо действовать в этих условиях. Обострение проблем занятости и рост числа ищущих работу были обусловлены рядом причин. Прежде всего, самое негативное влияние на положение дел на рынке труда оказал экономический спад, остановка работы крупных предприятий, не вписавшихся в новые условия. Другим фактором было воздействие структурных преобразований в экономике, оптимизация количества персонала на работающих предприятиях, повышение спроса на квалифицированную рабочую силу и высвобождение работников с низкой квалификацией. Приватизация на селе и ликвидация кооперативов также способствовали сокращению числа занятых в сельском хозяйстве и росту напряженности на рынке труда. Следует отметить и такой фактор как дисбаланс между потребностями современной экономики и структурой подготовки кадров, унаследованной от прежней системы, что приводило к тому, что выпускники вузов и системы среднего специального образования попросту не могли найти работу по специальности.

Все это требовало поиска новых подходов. В большинстве стран акцент был сделан на развитие индивидуального предпринимательства, малого и среднего бизнеса, а также использование рычагов микрофинансирования. Объектом государственной стратегии стало и формирование рациональной отраслевой и территориальной структуры занятости. Задачей в этой области является развитие наиболее трудоемких индустрий, таких как сфера услуг, а также приоритетное внимание экономическому росту регионов и сельской местности. В целях сбалансирования спроса и предложения на рынке труда требовалась разработка и реализация принципиально новой программы подготовки кадров.

Старая **система здравоохранения** была встроенным элементом социалистической модели и поэтому, не могла выжить в транс-

формационный период. Ее реформирование требовало, пожалуй, наибольшей взвешенности и просчета всех вариантов, поскольку речь шла об одной из сфер, в наибольшей степени влияющих на социальное самочувствие населения. Государства с переходной экономикой, естественно, уже не обладали теми ресурсами как прежде, чтобы полностью финансировать всю систему охраны здоровья. На первом этапе было необходимо сконцентрировать имеющиеся ограниченные ресурсы на сохранении функционирования базового первичного здравоохранения, а также борьбе с массовым распространением опасных заболеваний. Другие отрасли медицины планировалось постепенно децентрализовать и перевести на рельсы частного здравоохранения.

Одной из наиболее серьезных проблем стало **пенсионное обеспечение**. Инфляция поглотила сбережения пожилых, цены на товары первой необходимости резко возросли, а возможности государств по реализации программ социальной защиты были уже не те, что прежде. В странах СНГ расходы на выплаты пенсий в бюджете, как правило, были в два раза ниже, чем в странах Восточной Европы и Балтии. Но даже этот уровень расходов не всегда устойчиво поддерживался из-за уклонения от уплаты налогов. Поэтому уровень бедности среди пенсионеров тут был гораздо выше.

Новые условия требовали коренной реформы пенсионной системы. В некоторых восточноевропейских странах, для того чтобы покрыть дефицит средств, необходимых для выплаты пенсий, было решено внедрить **многоопорную пенсионную систему** (*multipillar pension system*), предполагавшую диверсификацию рисков между государством, регионами и населением. Она предусматривает, что часть средств из обязательных отчислений в государственный пенсионный фонд направляется на создание индивидуальных счетов каждого трудящегося. Эти вклады управляются частными инвестиционными фондами. В конечном итоге, пенсионная система включает в себя три опоры:

- ◆ меньшие по размеру, чем раньше, но **фиксированные выплаты** из государственной пенсионной системы;
- ◆ **доходы, получаемые из негосударственных пенсионных фондов**, активы которых формируются за счет обязательных отчислений и управляются частными финансовыми институтами;
- ◆ **доходы от личных сбережений**, добровольно направляемых в финансовые институты.

Ограничение расходов государственной пенсионной системы должно было покрывать дефицит средств, а эффективное управление финансовыми инструментами стать источником дополнительных ресурсов. Главной проблемой для внедрения многоопорной пен-

*Глава 10. Основные вызовы
человеческого развития стран с переходной экономикой*

сионной системы, конечно, была неразвитость финансовых рынков, необходимых для того, что бы вторая и третья опоры могли давать устойчивый эффект. Поэтому в ряде стран, в том числе в Узбекистане, был применен метод, основанный на сочетании солидарной и накопительной систем пенсионного обеспечения. Его суть состоит в персонификации пенсионного обеспечения и создании прямой увязки между объемом индивидуального накопления и размером пенсии. Иными словами, в дополнение к государственным пенсиям вводится накопительная пенсионная система, основанная на принципе индивидуального аккумулирования средств

Реформа **налоговой системы** является не только частью структурных преобразований и компонентом стабилизационных программ, но также и важным фактором социальной политики. Налоговая система должна обеспечить поступление средств в бюджет, быть транспарентной, как можно более простой и не настолько тяжелой, чтобы предприятия и граждане старались избежать этого бремени. В идеале налоги должны восприниматься не как произвольно определенная мзда, взимаемая с предпринимателей, а вклад в общие расходы, необходимые для всех и каждого.

Все страны с переходной экономикой столкнулись с проблемой уклонения от уплаты налогов, что негативно сказывалось и на осуществлении стабилизационных программ, и на реализации социальной политики. В большинстве стран для преодоления этой проблемы было принято решение о переходе на налогообложение, основанное на налоге с добавленной стоимостью, поскольку он не так обременителен, как налог с дохода и от него труднее уклониться. Была внедрена новая система налогов на личные доходы, и на доходы предприятий – т.н. **единая налоговая ставка**. Как правило, результаты были положительными – доходы бюджета возросли, увеличились и доходы от подоходного налога.

Хотя концепция единой налоговой ставки была в свое время предложена лауреатом Нобелевской премии в области экономики Милтоном Фридманом для развитых индустриальных стран, она хорошо сработала и в переходных экономиках. Кроме создания новых стимулов экономической деятельности она позволила сократить бюрократию, уменьшить укрывательство от налогов. В отличие от прогрессивной налоговой ставки или фиксированной суммы налогов, которые предлагались рядом экспертов, единая ставка налога в большей степени ориентирована на защиту социально уязвимых слоев населения. При ее применении

устанавливаются две ставки налогов – нулевая процентная ставка для групп с низкими доходами и одна фиксированная для всех остальных. Таким образом бедные слои могут быть освобождены от уплаты налогов. Кроме того, прогрессивное налогообложение связано с заполнением налоговых деклараций, иногда настолько сложных, что зачастую для этого требуется помочь специалиста.

Проблемой налоговой реформы повсюду была её медленность. Трудности возникали и в связи с отсутствием кадров, способных оперировать в условиях новой налоговой системы. Недобор налогов, естественно, сказывался на поступлении средств в бюджет и на способности государства осуществлять столь необходимые в период крутых трансформаций социальные программы.

Во второй половине прошлого века правительства ряда стран «третьего мира» в попытке повышения уровня занятости населения и повышения его благосостояния стали практиковать предоставление льготных сельскохозяйственных кредитов малообеспеченным крестьянам. Однако практика показала, что такая модель **субсидированного кредита**, с превалированием социального компонента, отодвигает на второй план финансовую эффективность проектов. Фактически, речь шла о новой версии экономики с «мягкими бюджетными ограничителями» и ее результатом стали огромные убытки по ссудам и, соответственно, финансовая несостоятельность данных программ. Было ясно, что нужен новый подход, совмещающий и социальный, и рыночный контекст. И он был найден – концепция микрофинансирования.

Микрофинансирование представляет собой комплекс таких финансовых продуктов как микрокредит, микролизинг, микрострахование, микро-сбережения и денежные переводы. Все они ориентированы на определенную группу клиентов – представителей микробизнеса²⁹¹ и малообеспеченные слои населения, которые, как правило, имеют ограниченный доступ к обычным финансовым инструментам, предоставляемым банками и другими финансовыми учреждениями. Микрофинансирование, таким образом, в идеале позволяет развивать микробизнес, с перспективой его перерастания

²⁹¹ Законодательство и государственная статистика относит к категории микробизнеса индивидуальных предпринимателей, фирмы с численностью работников до 20 человек в производственных отраслях, до 10 человек в сфере услуг и других непроизводственных отраслях, не более 5 человек в оптовой, розничной торговле и общественном питании.

в сеть малых и средних предприятий, являющихся главной движущей силой экономического роста.

В 1974 г. экономист из Бангладеш Мухаммад Юнус, сам выросший в маленькой деревушке и по своему опыту знающий проблемы села, основал банк «Грамин». Он был призван предоставлять финансовые услуги только бедным, но с единственным условием – кредиты должны быть использованы не на потребление, а на развитие собственного бизнеса. Другими принципами его кредитной политики были, во-первых, выдача займов индивидам, но через солидарную ответственность группы поручителей, и, во-вторых, процентная ставка должна быть невысокой, но выплаты должны осуществляться через короткие промежутки времени, обычно еженедельно. Первый кредит банка размером в 27 долларов США был выдан в 1974г. одной женщине для производства мебели. К 2006г. банк «Грамин» имел 6,7 миллиона клиентов, в большинстве своем женщин из бедных слоев населения. Банком было распределено кредитов на сумму 6 млрд. долларов и средний размер займа составил 200 долларов.²⁹²

В 2006г. Мухаммад Юнус получил Нобелевскую премию за вклад в развитие финансовых услуг для бедных.

Опыт его банка быстро распространился по миру. Повсеместно в развивающихся и переходных странах возникли специализированные организации по предоставлению услуг населению с низкими доходами – микрофинансовые организации (МФО). Их главной функцией было не распределение субсидированных ссуд, а адресная помощь малообеспеченному населению. Они должны были быть стабильны в финансовом и операционном отношении и предоставлять свои услуги на сугубо коммерческой основе. К 2002г. по всему миру более чем в одной тысяче программ микрофинансирования участвовали почти 30 млн. заемщиков. Общий объем полученных ими кредитов составил около 3,5 млрд. долларов, при среднем размере займа в 280 долларов.

Предполагалось, что развитие микрофинансирования позволит одновременно решать две задачи – сокращать бедность и повышать занятость. Посредством микрофинансирования также планировалось снизить уровень трудового миграционного потока в горо-

²⁹² The Economist. - Face value: macro credit, October 2006, Vol. 381, Num.8500. – p.90

да и за пределы страны, причиной которого, как правило, является безработица в сельской местности. Нельзя не учитывать того, что вовлекаемое в программы микрофинансирования население приобретает опыт самостоятельной работы в условиях рынка и навыки использования финансовых инструментов. И, наконец, микрофинансирование может стать и фактором роста внутренних инвестиций за счет повышению уровня сбережений в стране.

Практика реализации программ микрофинансирования столкнулась и с рядом проблем. В странах с переходной экономикой, с их специфическими социальными вызовами и отсутствием эффективно функционирующего финансового рынка, главной проблемой внедрения системы микрофинансирования была необходимость поддержания баланса между социальным и доходным контекстом. Помимо прочего, доступ к финансовым ресурсам системы микрофинансирования получали не самые нуждающиеся в них, а сравнительно не самые бедные слои населения. В странах СНГ, например, 75 % заемщиков проживали в относительно благополучных городских регионах. Иными словами, кредиты просто не доходили до сельской местности, где инфраструктура предоставления финансовых услуг недостаточно развита.²⁹³ Кроме того, по мнению некоторых экономистов, система коммерческого микрокредитования, в силу высоких процентов и малых сроков кредита, зачастую сводится к предельно простым проектам, например, розничной или «челночной» торговле. В результате, микрофинансирование способствовало «де-индустриализации» стран переходной экономики, что расценивается как утрата стратегических преимуществ государств региона.

В выработке странами той или иной стратегии социальных программ свое воздействие оказали *стартовые условия*, в которых находилась каждая из них. Прежде всего, на выбор влияла структура экономики. Степень индустриализации и наличие природных ресурсов во многом определяли уровень доходов населения. Экономики центральноазиатских республик, например, имели ярко выраженную, где-то даже гипертрофированную сырьевую направленность. Доля производства продукции с добавленной стоимостью была крайне незначительной. Классическим примером этого являлось то, что ведущий производитель хлопка – Узбекистан, перерабатывал на своей территории лишь 8 % выращенного сырья. Естественно, это отражалось и на жизненном уровне. Исходные условия реформ в этих странах, конечно, отличались от возможностей, скажем, Словении, где в 1989 г. доход на душу насе-

²⁹³ Переходный период: вопросы развития,- бюллетень ПРООН и Лондонской Школы Экономики и политических наук, Братислава,- №5, декабрь 2006.- С.24

ния составлял 9,200 долларов США. Естественно, ход реформ в высоко урбанизированных странах, таких Эстония, Латвия, где доля городского населения составляла до 70 %, был иным, чем в государствах с высокой долей сельского населения, например в центрально-азиатском регионе, где только одна треть населения жила в городах.

Достаточно скоро в странах с переходной экономикой, продвинувшихся по пути трансформаций, результаты преобразований в социальной и экономической жизни начали давать результаты. В течение пяти лет с 1998 по 2003 гг. свыше 40 млн. человек в странах с переходной экономикой (Восточная Европа, Центральная Азия) перешли из категории «бедных», т.е. имеющих доходы ниже 2,15 долларов в день, в категорию «уязвимых слоев», с доходами до 4,30 доллара в день. Иными словами, доля бедного населения в среднем по этим странам за эти пять лет снизилась с 20 % до 15 %. Однако, проблема еще далека от своего разрешения.

Десяткам стран с переходной экономикой пришлось пережить процесс глубинной трансформации, связанный с демонтажем административно-командной, централизованной экономической системы и внедрением принципов рыночной экономики. При всем разнообразии этих государств они столкнулись со схожими вызовами, им пришлось решать одни и те же задачи, преодолевать идентичные проблемы. Это не означает, что политика экономического реформирования в этих странах была одинакова. С самого начала трансформационных процессов и внутри стран с переходной экономикой, и в широком международном контексте развернулась острыя дискуссия между сторонниками радикальных преобразований и поборниками градуалистского подхода.

Выводы

- ◆ Государства с переходной экономикой – это страны, переживающие процесс смены модели государственного устройства, коренного изменения экономической системы. Они различны по своим параметрам, однако экономические законы повсюду имеют фундаментальную общность, и поэтому вызовы, с которыми они столкнулись, также носят общий характер.
- ◆ Первый шаг, который необходимо сделать для трансформации экономической системы – это кардинальное изменение государственного и общественного устройства, законодательной и правовой основы общественных отношений. Рыночная экономика требует совершенно иной концепции жизнедеятельности общества, чем плановая, централизованная экономика.

- ◆ Экономический базис перехода от государственной экономики к рыночной составляет приватизация – переход средств производства от общественной собственности в частную. Переход прав собственности – всегда сложнейший процесс, и страны с переходной экономикой в ходе разгосударствления столкнулись с целым рядом проблем. В большинстве из них произошло обвальное падение производства, резко возросла инфляция, обострились социальные проблемы.
- ◆ Дальнейший успех реформ был связан с решительными шагами по достижению макроэкономической стабилизации. Пакет стабилизационных мер практически повсюду был идентичен, однако в соответствии с подходами к их осуществлению, страны с переходной экономикой разделились на две группы. Первая – сторонники «шоковой терапии» – избрали путь радикальных преобразований, ускоренной либерализации. Другая группа – «градуалисты» – отдала предпочтение осторожному, поэтапному реформированию. Их политика главным образом отличалась друг от друга избранной последовательностью и скоростью осуществления таких программ как приватизация, высвобождение цен, либерализация внешней торговли, реформирование финансового сектора.
- ◆ Последнее было особенно важным, поскольку большинство стран с переходной экономикой столкнулись с острой проблемой – инфляцией. Кроме того, для обеспечения экономического роста в новых условиях было необходимо создать рынок капитала, внедрить адекватный рыночным принципам механизм налогообложения, перейти на двухуровневую банковскую систему.
- ◆ Коллапс командно-административной системы и дезинтеграция прежних экономических связей не могли не привести к резкому обострению ситуации в социальной сфере. В странах с переходной экономикой произошел рост расслоения населения по уровням доходов. Экономический спад и изменение роли государства обусловили необходимость поиска новых подходов к социальной политике. Отход от принципов патерналистского государства потребовал перехода к совершенно иным системам здравоохранения, образования и пенсионного обеспечения.
- ◆ Одним из наиболее серьезных вызовов для стран с переходной экономикой стал отказ от государственной монополии на внешнюю торговлю и вхождение в мирохозяйственные связи. Вопреки ожиданиям, иностранные инвестиции не устремились во все из этих стран. Как показал опыт трансформационных процессов, для обеспечения устойчивого притока капиталовложений из-за рубежа необходимо решение целого ряда правовых и институциональных задач.

Контрольные вопросы

1. В чём главная общность стран с переходной экономикой?
2. Что, на Ваш взгляд, означает деидеологизация экономики?
3. В чём общность и различие процессов разгосударствления и приватизации экономики?
4. Какие основные методы массовой приватизации были применены в странах с переходной экономикой?
5. В чём причины необходимости борьбы с монополиями?
6. Какие программы включал в себя «стабилизационный пакет мер» в странах с переходной экономикой?
7. Какие особенности имели «стартовые условия» в начале трансформации в странах Центральной Азии?
8. Какая разница между инфляцией и гиперинфляцией?
9. Какие основные способы привлечения капитала в экономику Вы знаете?
10. Каковы последствия привлечения иностранных инвестиций в экономику страны?

Задания

1. Попробуйте перечислить страны с переходной экономикой и сгруппировать их по географическому, экономическому или историческому параметрам.
2. Перечислите основные характерные черты социалистической экономики.
3. На примерах из окружающей Вас действительности продемонстрируйте различие между процессами маркетизации и «greenfield privatisation».
4. Приведите примеры естественных монополий.
5. Определите свою позицию в споре между сторонниками «шоковой терапии» и «градуалистами». Обоснуйте свою позицию аргументами.
6. Проведите различие между структурными реформами в широком понимании и в узкой интерпретации.
7. Попробуйте по памяти нарисовать схему, показывающую роль финанс в процессе обмена в экономической системе.
8. Перечислите основные инструменты и продукты микрофинансирования и опишите их предназначение.
9. Обоснуйте взаимосвязь государственного патернализма и принципа эгалитаризма.
10. Перечислите институциональные условия создания благоприятного инвестиционного климата в странах с переходной экономикой.

Рекомендуемая литература

1. Каримов И.А. Мамлакатимизнинг тараққиёти ва халвимизнинг ҳаёт даражасини юксалтириш – барча демократик янгилиниш ва иқтисодий ислоҳотларимизнинг пировард мақсадидир. – Т.: Ўзбекистон, 2007 й.
2. Каримов И.А. Бизнинг бош мақсадимиз – жамиятни демократлашириш ва янгилаш, мамлакатни модернизация ва ислоҳ этишидир. - Тошкент. “Ўзбекистон”, 2005 й.
3. Каримов И.А. Узбекистан на пороге XXI века: угрозы безопасности, условия и гарантии прогресса. – Т.: Узбекистан, 1997.
4. UNDP, Центральная Азия – 2010, перспективы человеческого развития
5. UNDP Доклад о Развитии Человека в 1999
6. ПРООН, Доклад о человеческом развитии в Центральной Азии, 2005
7. World Bank, Global Economic Prospects and developing countries 2000. - Washington DC: World Bank, 2000
8. World Bank, Transition: The First Ten Years. Analysis and Lessons for Eastern Europe and the Former Soviet Union.- Washington D.C., 2002
9. Transition – The First Ten Years: Analysis and Lessons for Eastern Europe and the Former Soviet Union, - The World Bank, 2002
10. Абалкин Л. Страницы исторической памяти. - М.: Институт экономики РАН, 2007.
11. Сафаев С. Развитие труда и ускорение. – Т.: Узбекистан, 1988
12. Скотт В. Человеческое развитие в зеркале статистики.– Братислава, UNDP, 2006.
13. Травин Д., Маргания О. Европейская модернизация. М.-Санкт-Петербург: Terra Fantastica, 2004,
14. Шаталин С.С. Жизнь, не похожая ни на чью. – М.: Издательский дом «Экономическая газета», 2004
15. Aslund A., Boone P., Johnson S., How to Stabilize: Lessons from Post-Communist Countries. - Brookings Papers on Economic Activity 26 (1), 1996
16. Balcerowicz, L., Socialism, Capitalism, Transformation. - Budapest, Central European University Press, 1995
17. Kornai, J., The Road to a Free Economy. Shifting from a Socialist System: The Example of Hungary. - New York, W.W. Norton, 1990
18. Strange S., The Retreat of the State. - Cambridge, 1996;
19. State of the World – 2005. - Earthscan, London, Worldwatch Institute, 2005.
20. Stiglitz J., Globalization and Its Discontents. - W.W. Norton & Company, New York, London, 2002