

СЕССИЯ 1. «ПЕРСПЕКТИВЫ СТРУКТУРНЫХ РЕФОРМ»

Марек Домбровски, CASE - Центр социальных и экономических исследований, Варшава

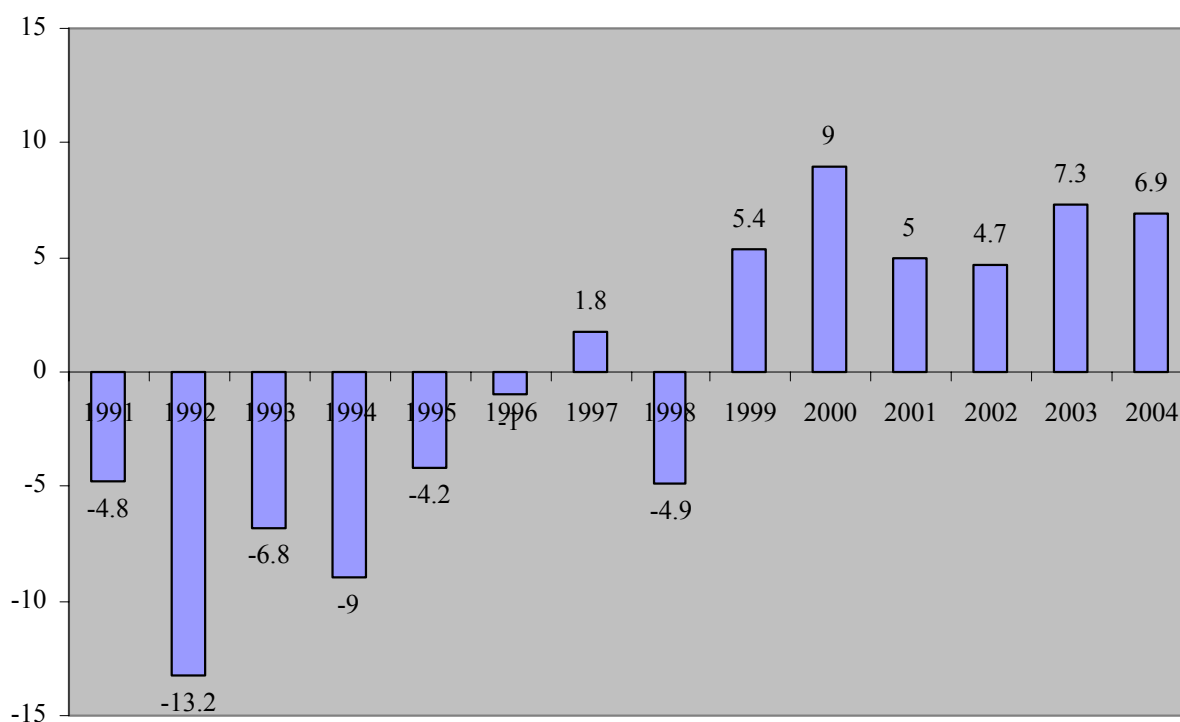
НЕЭФФЕКТИВНОЕ ГОСУДАРСТВО КАК ПРЕПЯТСТВИЕ НА ПУТИ ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ

Оценивая ход и результаты процесса посткоммунистической трансформации, нельзя не обратить внимание на вопрос об эффективности государства, а также взаимосвязи экономических и политических реформ. Несмотря на принципиальную важность этой проблемы, многие стараются от нее уйти по разным причинам, в том числе из-за свойственных соображений политической корректности. Например, международные организации системы ООН много пишут про плохое управление (*governance*), однако без детальной расшифровки этого термина (а на самом деле речь идет о неэффективной политической системе).

В данной статье я хочу более подробно проанализировать синдром неэффективного постсоветского государства (вместе с его политической составляющей) и его влияние на неудовлетворительные результаты экономических реформ.

Если посмотреть на макроэкономическую статистику последних нескольких лет, то на первый взгляд волноваться ни России, ни другим странам СНГ незачем. После декады глубокого и длительного падения производства, очень сложного первого этапа трансформации, все страны СНГ вышли на путь экономического роста. При этом динамика ВВП в СНГ опережает соответствующие показатели для стран Центральной Европы (смотри **График 1** и **Таблицу 1**).

График 1: Годовые темпы роста ВВП в России



Источник: МВФ (WEO, 2003, стр. 181, табл. 7) и данные Госкомстата РФ

Однако надо учесть, что это рост как в России, так и в других странах СНГ имеет в основном восстановительный характер и использует простые резервы, высвобожденные во время коррекционного спада девяностых годов. По части является он также результатом хорошей конъюнктуры на мировых энергетических и сырьевых рынках.

Таблица 1: Переходные экономики: годовые темпы роста в %

Группа стран	2000	2001	2002	2003
страны Балтии	5.5	6.6	6.4	7.4
Центральная Европа	3.9	2.2	2.2	3.4
Юго-восточная Европа	2.9	5.1	4.6	4.5
СНГ	8.4	6.4	5.1	7.6

Источник: WEO (2003), таблицы 1.8 и 1.9; WEO (2004), таблицы 1.8 и 1.9.

Если статистика ВВП внушает пока определенный оптимизм, то проанализировав глубже структурные показатели, получается совсем другая картина. В качестве примера рассмотрим два такие показателя.

Первый из них - прямые иностранные инвестиции, которые имеют огромное значение для дальнейших перспектив развития стран с низким и средним уровнем дохода на душу населения. Сравнивая со странами Центральной Европы, Балтии и Юго-восточной Европы (смотри **Таблицу 2**) страны СНГ выглядят очень плохо, причем разрыв с каждым годом увеличивается. Новые или будущие члены Евросоюза наращивают приток иностранного капитала. С другой стороны, в большинстве стран СНГ наблюдается чистый отток капитала (смотри **График 2** для России).

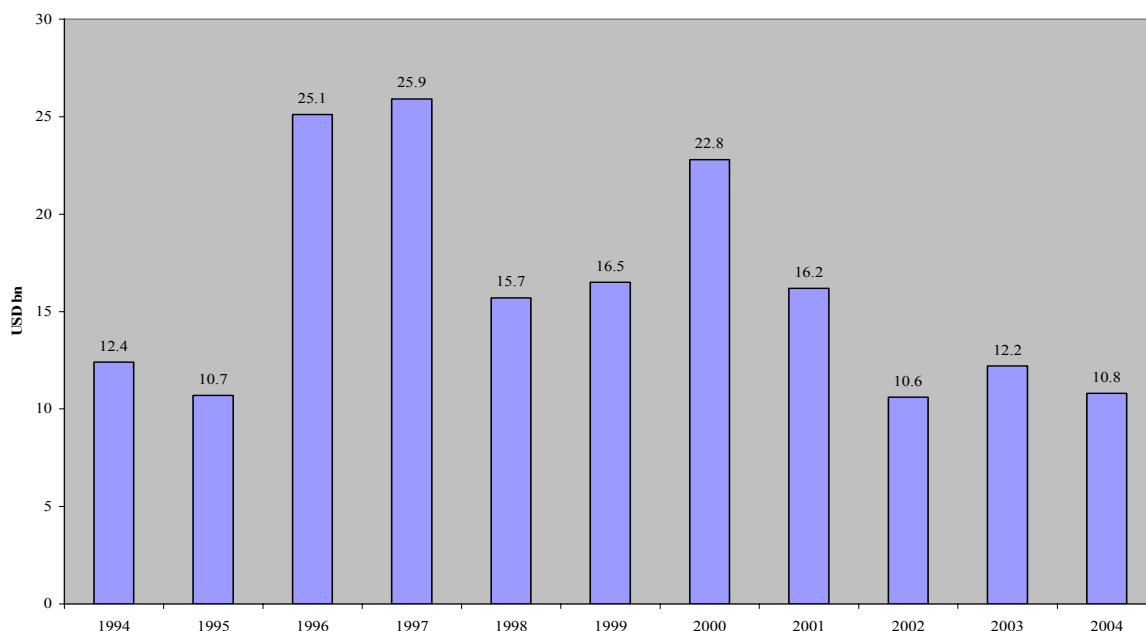
Таблица 2: ПИИ в странах с переходной экономикой, 2002, накопительным итогом в млн. долларов США

Страна/ Регион	Общая сумма на душу населения ^a	
Чехия	37 000	3 603
Словакия	10 000	1 859
Венгрия	27 000	2 659
Польша	46 000	1 191
Словения	5 500	2 754
Центральная Европа	125 500	1 890
Болгария	4 400	564
Румыния	8 600	383
Хорватия	7 700	1 738
Юго-восточная Европа	24 900	476
Эстония	3 600	2 647
Латвия	3 000	1 282
Литва	3 600	1 040
Страны Балтии	10 200	1 425
Россия	25 000	174
Украина	5 000	104
Беларусь	1 400	140
Молдова	700	193
Западная часть СНГ	32 100	156

Комментарий: ^a - в долларах США.

Источник: WIIW-WIFO Database.

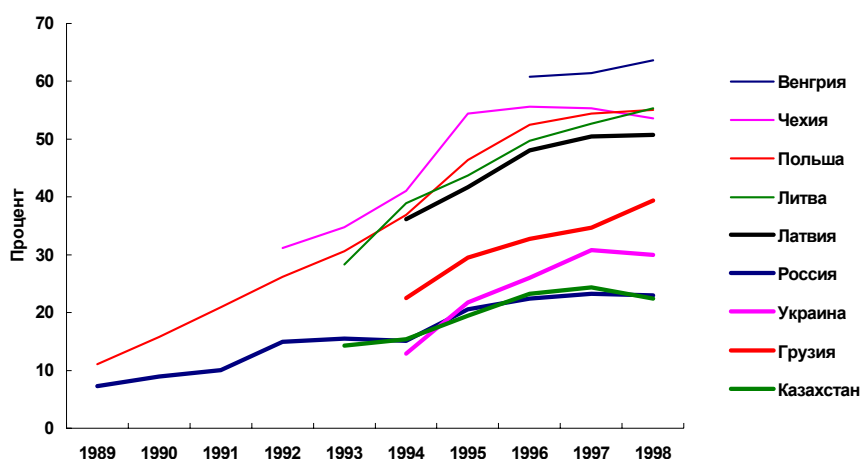
График 2. Чистый отток капитала в частном нефинансовом секторе России, 1994-2004



Источник: Центральный банк России; статистика платежного баланса

Второй показатель касается доли малых и средних предприятий (не больше 50 работников) в общей добавленной стоимости. В большинстве современных рыночных экономик именно этот сектор является главной движущей силой развития, конкуренции и инновационных процессов. Однако на **Графике 3** мы видим большой разрыв между странами Центральной Европы и Балтии и странами СНГ, причем ситуация в странах СНГ так и не меняется за последние десять лет.

График 3. Доля добавленной стоимости на малых предприятиях (<50 работников).



Источник: World Bank (2002), с. 41; график 4.3.

Все это заставляет нас обсудить вопросы предпринимательского климата, который особенно сильно влияет на эти два сектора. Именно они особо чувствительно реагируют на осознание как отдельных факторов, так и общей картины бизнес среды. Если она

оценивается неблагоприятной, малые и средние предприниматели уходят в тень, а иностранные инвестора предпочитают реализовать свои проекты в других странах.

В связи с процессами глобализации, растет интеграция мировых товарных и финансовых рынков, а также свободное движение капиталов. Предприниматели имеют фактический выбор, где размещать производство и где вкладывать свои сбережения. Принимая это решение, они учитывают ожидаемую, будущую ставку возврата от единицы вложенного капитала (*rate of return*). Она включает также оценку трансакционных издержек в данной стране и существующих в нее политических и регуляторных рисков.

Это означает, что на практике растет конкуренция между экономическими и правовыми системами, а также между экономической политикой отдельных стран. Инвестора голосуют своими деньгами за то, где они хотят вкладывать свои сбережения - в России, Польше, США, на Украине, или на Багамских островах и в других оффшорах. Если даже государство вводит какие-то формальные ограничения на вывоз или ввоз капитала, то их можно легко обойти. Если страна уже подключена в мировую экономику, то формальные средства контроля движения капитала оказываются малоэффективными.

Внутри Евросоюза примером конкуренции между экономическими и правовыми системами отдельных стран-членов могут быть ставки прямого налогообложения. Страны с высоким уровнем налогообложения, например Франция и Германия, теряют производство и рабочие места в пользу стран с низким налогообложением, таких как Ирландия, Эстония, Латвия, Венгрия, Кипр или Словакия. То же самое касается и, например, регуляционного режима, качества правовых институтов и т. д.

Так что же такое предпринимательский климат? Упрощая ответ, можно сказать, что это совокупность факторов, определяющих текущие и ожидаемые в будущем издержки ведения бизнеса. Это очень важная составляющая конкурентоспособности страны и общих издержек производства.

Если посмотреть на Россию и СНГ, то факторы, которые определяют не самый лучший предпринимательский климат, можно свести к следующим основным проблемам.

Во-первых, это барьеры входа на рынок - регистрационный и лицензионный режимы, система разного типа административных разрешений, согласований и запретов.

Не смотря на факт, что Россия и некоторые другие страны СНГ провели достаточно радикальные налоговые реформы, особенно в отношении прямого налогообложения, необходима дальнейшая расчистка всей налоговой системы и радикальные изменения в области налогового администрирования. В большинстве стран СНГ (это касается также и многих развивающихся стран) оно очень часто используется для извлечения административной ренты, политического давления на бизнес, а также как инструмент реализации конкурентных интересов одних групп бизнеса против другим.

То же самое относится и к таможенной системе и таможенному администрированию, а также к разного типа административным полициям и инспекциям, преследующим предприятия многочисленными проверками и штрафами.

Правовая система, ее стабильность и прозрачность - это еще одна огромная проблема, своими корнями уходящая к историческим традициям. Существует множество интересных работ (смотри, например, La Porta и др., 1998; Johnson, 2004) которые анализируют разного типа правовые традиции с точки зрения их влияния на развитие современной рыночной экономики. Обычно считается, что англо-американская правовая система (*common law*) является более гибкой, более способной адаптироваться к меняющимся рыночным условиям, чем, например, континентальная европейская (особенно французская) система гражданского права (*civil law*). Что касается ситуации стран Восточной Европы и бывшего СССР, то здесь она еще хуже. В принципе, за

последние 15 лет необходимо было «трансплантировать» либо американские, либо западноевропейские правовые нормы. Зачастую в России и странах СНГ законодательство очень противоречиво, а по политическим причинам - недостаточно стабильно и поддается текущей политической конъюнктуре.

Еще хуже, чем материальное законодательство (здесь все таки за последние 15 лет достигнут огромный прогресс) оценивается система исполнения законов, особенно невозможность эффективно защищать свои права собственности. Это связано с отсутствием независимой судебной системы и ее недостаточным профессионализмом, а также низкими стандартами работы госслужбы и правоохранительных органов. Примером здесь может послужить дело ЮКОС, нанесшие глубочайший удар по бизнес репутации России. Это самый яркий пример, но не единственный как в России, так и в СНГ.

Следующая проблема - низкое качество финансового сектора и финансовых услуг. Здесь, конечно, наблюдается прогресс, причем в разной степени в отдельных странах. Считается, что среди стран СНГ в этой области достаточно далеко продвинулся Казахстан; в остальных странах – ситуация хуже. Россия же, к сожалению, так и не преодолела всех последствий (в том числе психологических) финансового кризиса 1998 года. Кроме этого плохая защита прав собственности оказывают отрицательное влияние на надежность финансовых услуг и развитие финансового сектора.

И, наконец, недоразвитие и монополизированной инфраструктуры. Это очередной фактор, оказывающий огромное влияние на удорожание производства, торговли и транспортных услуг, особенно в так огромной по территории стране, как Россия. Отрицательные последствия касаются, в первую очередь, высоко транспортноемкого производства и услуг или секторов, нуждающихся в современной инфраструктуре связи.

Все вышеназванные факторы сводятся к синдрому неэффективного постсоветского государства. Его можно охарактеризовать следующим образом. Во-первых, это продолжение чрезмерного вмешательства государства в деловую активность граждан и предприятий, типичное наследие тоталитарной системы и командной экономики. Результатом является паразитическая эксплуатация бизнеса чиновниками и правоохранительными органами, спонтанная приватизация государственных функций, порождающая коррупцию, продолжающаяся милитаризация государства и экономики, и т.п. К сожалению, в последних несколько лет, на фоне борьбы с терроризмом, произвол правоохранительных органов и милитаризация российского государства опять усиливаются.

С другой стороны, постсоветское государство не способно предоставить своим гражданам основные общественные блага (*public goods*), т.е. выполнять основные функции любого государства, даже самого либерального. Имеется в виду защиту безопасности граждан и бизнеса, их прав собственности, обеспечение исполнения контрактов, предоставление основной физической и социальной инфраструктуру, и т.п.

С выше проведенного анализа следует вывод об необходимости реформирования государства. Однако этот вопрос можно рассматривать по-разному. В общем, существуют два возможных подхода: 1) демократический путь, который означает расширение экономических и гражданских свобод, укрепление политического плюрализма, многопартийной системы, системы сдержек и противовесов, укрепление свободных средств массовой информации, институтов гражданского общества и децентрализацию власти, и 2) противоположный, авторитарный путь, в соответствии с которым предлагается укрепление исполнительной ветви власти, ее вертикали, административной дисциплины в обществе и экономике, что неизбежно связано с ограничением плюрализма и гражданских свобод.

В связи с этим надо отметить, что в некоторых бывших коммунистических странах, особенно в России, сохраняется миф просвещенного, либерального авторитаризма, мечта о сильной руке, которая наведет порядок, ускорит реформы и сломает сопротивление антирыночных групп интересов против радикальных реформ. Почвой для этого, с одной стороны, являются слабости молодых демократий, подвергающихся часто популистской дестабилизации, а, с другой стороны, опыт прорыночного авторитаризма в Чили (во время диктатуры Аугусто Пиночета), Юго-Восточной Азии, Китае и Вьетнаме.

Во-первых, надо отметить, что в истории существует достаточно много примеров рыночной экономики без демократии, нет однако примеров демократических режимов без рыночной экономики и частной собственности. Таким образом, рыночные отношения и частная собственность являются необходимой основой демократии.

Продолжая этот анализ, можно привести исторические примеры, когда рынок и капитализм успешно развивались без демократии. Это касается, например, Западной Европы 18-19 веков, где демократия отсутствовала вообще или была ограничена к высшим слоям общества, а также относительно успешного прорыночного авторитаризма в Юго-Восточной Азии во второй половине 20 века. Хотя опыт азиатского кризиса 1997 года поставил под сомнения многое из того, что раньше считалось успехом этой модели (например свойственный симбиоз авторитарной власти и крупных групп бизнеса). С другой стороны нельзя забывать и многочисленные примеры антирыночных популистских диктатур в Африке и Латинской Америке.

Надо также учитывать, что условия социально-экономического развития в начале 21 века сильно отличаются от предыдущих условий. Это уже не конвейер начала или середины 20 века, когда рабочий мог не думать об инновациях, новых технологиях и науке. Сейчас в современном производстве, особенно в наукоемких отраслях, фактор интеллектуальной свободы играет огромную роль, он является важным фактором международной конкуренции экономических систем, о которой шла речь раньше.

В постиндустриальном обществе, где главную роль играет сектор услуг, постоянно растет роль образования. А это, в свою очередь, сильно повышает спрос на гражданские и интеллектуальные свободы (см. Гайдар, 2005). Кроме этого глобализация и технический прогресс, особенно в сфере информационных технологий, делают все общества более открытыми, помогают обходить ограничения в свободе слова и доступе к информации.

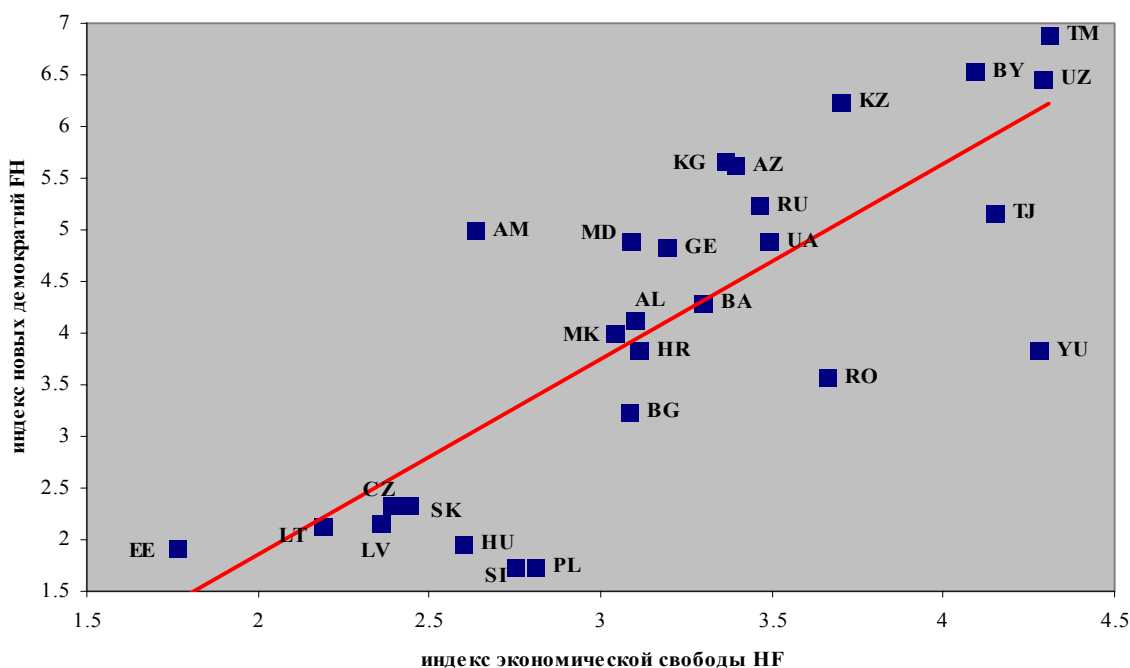
На этом фоне надо проанализировать опыт посткоммунистических стран. **График 4** представляет корреляцию между индексом экономической свободы Heritage Foundation и индексом новых демократий Freedom House.

В принципе, получается достаточно четкая корреляция между демократией и рынком. Небольшие отклонения от линии тренда касаются таких стран, как Армения или Казахстан, где рынка больше, чем демократии, и, наоборот, стран наподобие Польши, Словении, Румынии или Сербии, где демократии больше, чем рынка. По рейтингам в последних рядах оказались страны, в которых действуют сильно авторитарные режимы: Туркменистан, Узбекистан, Белоруссия - там рыночные отношения практически сведены к минимуму. Самыми успешными рыночными реформаторами стали Балтийские страны, где достигнут наиболее высокий уровень демократических институтов.

На этом фоне надо посмотреть на историческую логику авторитарного дрейфа в большинстве стран СНГ в течение последних 10 лет. После начала перестройки и распада СССР мы наблюдали в многих из них анархию и популизм молодой демократии. Самые драматические события произошли в России в 1993 году, но это не единственный случай. Практически все страны СНГ прошли через подобный конфликт исполнительной и законодательной власти, причем везде это закончилось укреплением исполнительной власти. Исключением стала лишь одна Молдавия, где сначала произошло укрепление

президентской власти, но потом (в 2000 году) все возвратилось к чистой парламентской республике.

График 4: Корреляция между индексами политических и экономических свобод в странах с переходной экономикой



Источник: HF (2004); FH (2004).

К сожалению, в большинстве стран СНГ укрепление исполнительной власти привело или немедленно (я имею ввиду Среднюю Азию), или с запозданием (европейская часть СНГ) к ее дегенерации в сторону авторитаризма. Постепенно была ослаблена система сдержек и противовесов, в пользу усиливающегося свое влияние и полномочия президентов (см. Домбровски и Гортат, 2002).

Почему, вопреки некоторым историческим примерам типа Пиночета или Юго-Восточной Азии, в странах бывшего соцлагеря авторитарный режим вредит рыночным реформам?

Во-первых, авторитаризм в нашем регионе тормозит изменения в экономических и политических элитах. Обычная социальная база авторитаризма в посткоммунистических странах - это бывший партийный аппарат, старая бюрократия, армия, органы безопасности. Маловероятно, что они будут заинтересованы в развитии рыночных отношений, так как они выросли в другой экономической системе.

Во-вторых, авторитаризм помогает в консолидации старых групп интересов. Напротив, более радикальные демократические изменения приводят к разрушению традиционных групп интересов, открывая (по крайней мере на определенный срок) политическое окно возможностей для проведения радикальных экономических реформ (см. Balcerowicz, 1994).

В-третьих, ограничение политических свобод неизбежно приводит к ограничению основных гражданских и экономических свобод, что, в свою очередь, вредит современному экономическому развитию (смотри выше).

В-четвертых, это отсутствие или значительное ослабление системы сдержек и противовесов. Имеется в виду такие важные институты, контролирующие любую власть, как парламентский контроль за исполнительной властью, независимость судебной

системы, свободные средства массовой информации, институты гражданского общества. Все это приводит к спаду прозрачности действий государственной власти и к росту коррупции (хотя коррупцию наблюдается и в демократических системах).

В-пятых, авторитарные страны обычно ограничивают связи своих граждан с внешним миром или не открываются достаточно быстро, что также замедляет реформы и развитие рыночной экономики.

Корреляцию, показанную на **Графике 4** подтверждают также отдельные исторические эпизоды. И так, например, полуавторитарный режим Мечара в Словакии в 1994-1998 годах был связан с серьезным замедлением экономических реформ, а приход к власти широкой демократической коалиции в 1998 году привел к их ускорению. То же само касается диктатуры Милошевича в Сербии и демократической коалиции, которая пришла ему на смену в 2000 году.

Потому главный вывод этой статьи заключается в глубоком убеждении, что демократизация не только не вредит рыночным реформам, но им несомненно помогает. Реформирование глубоко неэффективного постсоветского государства должно осуществляться именно демократическим путем. Возможно, что в связи с «розовой» революцией в Грузии в 2003 году и «оранжевой» революцией на Украине в 2004 году мы наблюдаем начало нового демократического цикла в СНГ, однако еще рано считать это устойчивым явлением.

ЛИТЕРАТУРА

Домбровски, М., Гортат Р. (2002): *Политические детерминанты экономических реформ в бывших коммунистических странах*, Экономический Вестник (ЭКОВЕСТ), выпуск 2, №4, 4, Минск.

Гайдар, Е.Т. (2005): Долгое время. Россия в мире: очерки экономической истории, Москва, Издательство «Дело».

Balcerowicz, L. (1994): *Understanding Post-communist Transitions*, Journal of Democracy, Vol.5, No.4, October.

FH (2004): *Nations in Transit 2004*, Freedom House, <http://www.freedomhouse.org/research/nattransit.htm>

HF (2004): *2004 Index of Economic Freedom*, The Heritage Foundation, <http://www.heritage.org/research/features/index/index.html>

Johnson, S. (2004): *Privatization and Corporate Governance*, in: Dabrowski, M., Neneman J., and Slay B.: Beyond Transition, Ashgate Publishing Limited, Aldershot UK, Burlington USA, Sydney Aus.

La Porta, R., Lopez-de-Silanes F., Shleifer A. and Vishny R. (1998): *Law and Finance*, Journal of Political Economy, Vol. 106, pp. 1113-1155.

WEO (2003): World Economic Outlook, Advance Copy, International Monetary Fund, October.

WEO (2004): World Economic Outlook, International Monetary Fund, April.

World Bank (2002): Transition. The First Ten Years. Analysis and Lessons for Eastern Europe and the Former Soviet Union, World Bank, Washington, D.C.