



РЕСУРСЫ РЕФОРМЫ

«ОКНО ВОЗМОЖНОСТИ» ДЛЯ ЭКОНОМИЧЕСКИХ РЕФОРМ

Т.КОЙЧУМАНОВ, канд.экон.наук

Известные западные экономисты Фишер и Гельб в исследовании “Вопросы реформы социалистических экономик”¹ провели оценку времени, необходимого для завершения социально-экономических реформ. Преобразование различных секторов, по их мнению, требует неодинаковых сроков и сопряжено с большими трудностями. И если “институциональные реформы” и “крупномасштабная перестройка и приватизация” займут десять лет, то “другие реформы финансового рынка” растянутся на больший период. Комментируя эти результаты, директор Управления по бюджетным вопросам МВФ В.Танзи отмечает: “маловероятно, что реформа государственных финансов может быть завершена за одно десятилетие”².

Мы, в Кыргызстане, только начали реформы. Причем, как это не раз уже отмечалось, необходимость реформирования была объективной, а не чьей-либо прихотью. Хотелось бы еще раз подчеркнуть, что только радикализм в реформах и сжатые сроки их проведения давали преимущество кыргызской экономике. Это единственное, что позволяло поддерживать нашу “конкурентоспособность” в поисках своей ниши в ми-

ровом сообществе (жаль, что за разными псевдорыночными понятиями мы в последние годы практически затерли этот основополагающий фактор развития экономики).

Понимая необходимость быстрого проведения реформ, мы вместе с тем при этом теряли качество. И здесь, как всегда, возникает дилемма – оправдывают ли цель средства?

Трудно дать однозначный ответ. И не потому, что невозможно оценить качество реформ в том или ином секторе экономики. Многие огрехи как раз налицо, в той же, скажем, приватизации или в аграрных реформах. А именно потому, что сроки реформирования еще не закончены, и, скажем, в финансовом секторе, оно только начато. Так, при поддержке Всемирного банка в 1997 г. приступили к выполнению программы реформирования государственных финансов. Ошибки неизбежны, потому что не ошибается тот, кто ничего не делает. Без ошибок не бывает и поисков. Не понимать это, вырывать отдельные фрагменты из общего процесса – дилетантство. В науке есть такое понятие, как достоверность оценок (и это подтверждено практикой). Так вот, чтобы социальные оценки были достоверны, нужны длинные временные ряды. А иначе – это просто подгонка, псевдонаучность.

Я против шапкозакидательских лозунгов и выводов, мол, все у нас уже налажено: в прошлом году такие-то результаты, в этом такие-то. К сожалению, не все так просто. Нужно не только терпение в проведении реформ, но и последовательность. Против я и

¹ Fisher Stanley, Alan Gelb. *Issues in the Reform of Socialist Economies*, in the *Reforming Central and Eastern European Economies: Initial Results and Challenges*, ed. by Vittorio Corbo, Fabrizio Coricelli, and Jan Bossak (Washington: World Bank, 1991).

² *Переход к рынку. Изучение реформ в налогово-бюджетной сфере/ Под ред. Вито Танзи. Вашингтон: МВФ, 1994.*

нравоучений по прошествии времени: мол, видите, надо было так, а не эдак.

Когда год назад стало ясно, что мировой кризис неизбежно коснется и нас, Министерством финансов еще в феврале 1998 г. были внесены предложения в правительство по сокращению государственных расходов. Естественно, эти меры били по министерствам и ведомствам, их широко-масштабным, а потому и нереальным планам, поэтому были непопулярны и вызывали негативную реакцию. Потом, уже осенью, когда случился обвал с сомом, камни полетели в сторону финансистов, хотя фундаментальные причины надо было искать в реальном секторе экономики.

Сейчас, когда Бразилия смогла с помощью МВФ удержаться от обвала, мир заговорил об окончании кризиса. Но не для нас. Речь идет прежде всего о странах с рыночной инфраструктурой. Мы же, как “малая экономика”, имеем от этого и свои плюсы, и свои минусы. Некая автономность, связанная с еще недоразвитой рыночной, особенно финансовой инфраструктурой, позволяет снижать внешнее воздействие мировых финансовых бурь. Поэтому, когда говорят, что ожидается крах на фондовом рынке США, для нас это может быть сигналом к каким-то квазивлияниям через опосредствованные рынки, например, России.

Со временем, я думаю, и у нас фондовый рынок, рынок ценных бумаг получат достойное развитие. Без этого трудно говорить о становлении рыночной финансовой инфраструктуры в стране. Сейчас этот процесс идет с большими трудностями и неоднородно. Если, скажем, для того чтобы заработал рынок корпоративных ценных бумаг понадобится еще немало времени, то государственные ценные бумаги уже становятся привычным инструментом финансового регулирования. Учитывая реальную проблему с внешним долгом страны, надо понять, что ценные бумаги в широком смысле как раз и являются одним из механизмов его реструктуризации. Поэтому необходимо использовать данный механизм, постоянно его совершенствуя, крайне опасаясь всяческой дискредитации в момент становления.

Анализируя истоки кризиса, очень важно правильно различать причины и поводы, приведшие к ноябрьскому обвалу национальной валюты и последовавшим за ним (или вместе с ним) ухудшением других макропоказателей, иначе никакие анти-кризисные меры не дадут эффекта.

Подтверждением этому является оценка правительством причин кризиса: явно или неявно произошла подмена понятий – в результате в качестве причины обвала односторонне рассмотрен лишь повод, приведший к нему. Фактически обойдены стороной фундаментальные причины, а именно: резкое ухудшение положения в реальном секторе. Так, если интенсивность долларовых интервенций на валютных аукционах могла тривиально регулироваться Нацбанком, и такая политика жестко была привязана к выполнению условий МВФ всеми государственными структурами (успех или неуспех соответственно поощрялся или нет очередными траншами), то состояние платежного баланса – это уже наша внутренняя экономика, работа наших экспортно-ориентированных и импортозамещающих производств.

Другая сторона проблемы, о которой вскользь уже говорилось выше – **стабильность бюджета**. При нынешней тенденции трудно будет избежать бюджетного кризиса, а не для кого не секрет, что в основе российского кризиса 17 августа лежит именно бюджетный кризис. Что же удалось сделать в этом направлении? К сожалению, практически очень мало.

Еще в январе в правительственную программу была включена такая мера, как инвентаризация государственных программ и нормативных документов на предмет их финансовой обеспеченности, но до сих так и осталась неосуществленной. Хотя для страны в нынешних условиях это крайне важно. Когда депутатами два года назад обсуждались бюджетные вопросы в связи с принятием новых бюджетов, Минфин, предлагая новые политические инициативы (например, индексацию вкладов населения, отнесение затрат социальных объектов от предприятий на бюджет и др.), надеялся на понимание,

прося сократить расходы, пересмотреть программы.

Конечно, в 1997 г. в республике еще не говорили о кризисе, наоборот, был подъем и, видимо, потому не удалось убедить пересмотреть свое отношение к бюджету. Хотя опыт стран, успешно прошедших процесс реформирования, показывал, что, выдвигая новые политические инициативы, необходимо избавляться от старых. А у нас расходы с каждым разом росли, и сейчас уже практически потеряли контроль над многими программами.

В государственных программах часто даже невооруженным глазом виден отраслевой, ведомственный интерес. Характерная черта таких программ – эклектичность, оторванность от реальных ресурсов. Поэтому как основной резерв в расходной политике видится изменение подхода к составлению государственных программ. На мой взгляд, для этого необходимо привлекать межведомственные рабочие группы экспертов.

Решение бюджетных и прежде всего расходных проблем - очень тяжелая задача для правительства, так или иначе упирающаяся в социальные проблемы, воз которых растет, рождая новые.

В одной из статей по поводу доклада Всемирного банка “Финансирование мирового развития в 1999 году”¹ автор задается риторическим вопросом: “Кто у нас готов взять на себя ответственность за результаты реформ? Где кыргызстанские гайдари и бальцеровичи? Эти личности, презрев свой политический имидж, действовали как экономисты, вызвав на себя огонь людского гнева непопулярными решениями. Но толчок был дан, и колесо реформ завертелось”.

Конечно, реформы нынешнего перехода – это нехоженые тропы, никто не гарантирован от ошибок, и ответственность перед этим пугает политиков. Однако какова цена нерешительных действий? Может она намного дороже?

¹ Финансирование мирового развития в 1999 году. - Вашингтон: Всемирный банк, 1998.

Что касается политической ответственности, сошлюсь на интересные выводы, сделанные в статье Р.Скидельского и Д.Кларка². Авторы подчеркивают, что политика может либо повысить экономическую эффективность, либо затормозить ее. Во время проведения реформ правительство всегда остается перед проблемой быть переизбранным, и это может погубить политику. Вопрос отставки правительства связан с так называемым вопросом “кредита доверия”.

Авторы статьи, исследуя феномен “железной леди”, задаются вопросом: почему правительство М.Тэтчер смогло провести радикальные реформы, хотя многие политики считали, что они не пользовались доверием? И делают вывод: “сочетание двух факторов – кризиса и удачи, может предоставить “окно возможности” для экономических реформ”.

Что это значит? На мой взгляд, кредит доверия, безусловно, связан с целями, для достижения которых правительство вынуждено использовать непопулярные меры.

Снижение инфляции и сокращение дефицита бюджета – благородные и понятные цели, но для их достижения придется чем-то и пожертвовать, ведь этот процесс часто сопровождается ростом безработицы и ухудшением социального положения широких слоев населения. Поэтому борьба с инфляцией и дефицитом не может быть самоцелью, это только базис для проведения институциональных реформ, в результате которых можно добиться успехов в экономике и, следовательно, решить социальные проблемы.

Что касается “сигналов” обществу о преемственности и последовательности действий правительства по продвижению реформ, то наше правительство пока в целом справляется с этой задачей (подписано соглашение с МВФ), хотя время от времени шарахается из стороны в сторону, по инерции оглядываясь на российское правительство (особенно когда это касается

² Скидельский Р., Кларк Д. Политические проблемы экономических реформ: теория и практика Маргарет Тэтчер (1979-1983).

<http://www.iet.ru/publics/confer/skid.htm>

господдержки промышленных предприятий и налоговой политики).

Важное замечание авторов, на мой взгляд, что “реформы не пользуются кредитом доверия, когда политические издержки таковы, что другие лица (менеджеры или директора предприятий) думают, что реформы будут прерваны и действуют соответственно (продолжают работать неэффективно в ожидании государственной поддержки).

Разве не это явилось “тормозом” в реальном секторе, т.е. при реформировании промышленных предприятий республики. Для сравнения, в сельском хозяйстве мы смогли при принятии бюджета на 1997 г. “убедить” депутатов и уйти от прямого субсидирования отрасли через бюджет, в результате это не отбросило реформы, а даже, наоборот, придало им новый импульс.

Иная ситуация сложилась в промышленности. Все последние правительства так и не смогли отказаться от заигрывания с мощным депутатским лобби и постоянными обещаниями выделения льготных кредитов из бюджета, что, в конечном счете, сказалось на скорости и качестве реформ в промышленности. Заявления оставались заявлениями, иностранные рекомендации – лишь рекомендациями. Вспомним, какое огромное количество томов рекомендаций дано было иностранными экспертами. А воз, как говорится, и ныне там.

Авторы правы, что спекулятивная игра приводит в данном случае к провалу. Возможно, что такая политика и была ценой кредита доверия?

Избегая “шоковых” мер, оттягивая кардинальные решения на потом (мол, мы будем здесь работать постепенно, чтобы не наломать дров), каждое новое правительство зарабатывало себе кредит доверия, но в результате такой “нулевой” деятельности сократило до минимума кредит доверия к реформам в промышленности в целом.

Важнейшим постулатом в деятельности правительства Тэтчер была **сбалансированность бюджета**. Заметьте: задача не Минфина, а всего правительства! А у нас? Вспомните принятие бюджета на 1998 г.?

Конечно, большой объем власти, который дает английская конституция правительству при принятии бюджета (даже члены правительства информируются об этом в день представления, и он практически тут же становится законом), не сравним с тем, как принимается бюджет у нас. Но все-таки главное в правительстве М.Тэтчер - его сплоченность. Это, как отмечают авторы, было важной частью попытки создания кредита доверия.

Отсюда и следует делать выводы нашему нынешнему правительству. Несмотря на жесткость проведения реформ, такая политика принесла Тэтчер успех.

Конечно, был и “случай” (“удача” в политическом смысле) – фолклендская война. Можно говорить и о более высокой терпимости общества к негативам жесткой политики М.Тэтчер. Но реформы проводились на фоне угрозы более серьезных экономических проблем, что смогло объяснить общественности правительство.

Кризис может предоставить “окно возможности” для проведения реформ!

Финансовый кризис в России и давал нам такое “окно возможности” для ускорения реформ в государственных финансах (в частности, в расходной политике), в социальном и реальном секторах экономики страны.

