

Выступление Е.Т. Гайдара на Международной конференции “Новые рубежи. Стратегические проблемы следующего этапа экономических реформ в России”.

30 июня–2 июля 1999

Дорогие друзья!

Что позволило нам сегодня поставить на обсуждение вопрос о новом этапе экономических реформ России?

Казалось бы, более несвоевременную тему трудно представить. Мы вступаем в год выборов, и совершенно очевидно, что предвыборные цикл 1999-2000 будет оказывать серьезное сдерживающее влияние на возможность проведения любых структурных реформ. Как сложатся результаты этих избирательных компаний – прогнозировать сложно, поэтому ситуация на первый взгляд, малоблагоприятна для серьезного обсуждения вопроса о структурных преобразованиях российской экономики. Опыт показывает, что окно возможностей, которое иногда открывается, а иногда не открывается для проведения реформ в России, должно быть всегда использовано. И как бы не завершился нынешний политический цикл, с 2000 года у нас возникнет новая политическая реальность, которая по крайней мере может стать окном возможностей для проведения экономических реформ. Что до ответственности экономистов - быть всегда готовым к этому окну возможностей. Второе обстоятельство, которое надо учитывать, связано с тем, что реформы, необходимые сегодня в России в отличие во многом от преобразований 92-го года носят технический, крайне сложный характер. Для того, чтобы подписать постановление о либерализации цен ничего кроме политической решимости не нужно, для того, чтобы провести налоговую реформу России или реформу социальной поддержки или реформу системы межбюджетных трансфертов или многие: пенсионную реформу или реформу трудовых отношений нужна огромная работа, которая не выполняется не при каких обстоятельствах в течение недели. В этой связи вопрос предельно простой. Если у нас откроется окно таких возможностей, будет ли готова российская экономическая наука, российские реформаторы предложить этот набор подготовленных, прописанных, просчитанных конструктивных решений, ориентированных на ключевые точки российской экономики. В этой связи серьезное обсуждение вопроса следующего этапа российских реформ более чем актуально. Еще одно обстоятельство, которое надо иметь в виду. Важнейшая проблема очевидная для значительной части, по крайней мере, для российской элиты, или для значительной части мировой финансовой элиты, тот факт,

что долг, оставшийся в наследство России от Советского Союза в полном объеме и на условиях, предшествующей реструктуризации, обслужен быть не может. Сегодня, это тот факт, который по крайней мере публично или не публично признан в мире всеми. Перед нами стоит простая проблема переговоров о новой форме реструктурирования и списания советского долга. Очевидно, что переговоры на эту тему будут непростыми и вряд ли завершатся чем-то до окончания следующего политического цикла. То есть, до того, как станет ясно, какое у нас будет правительство после июня 2000-го года. Ясно также, что любая серьезная схема снижения долгового времени для России, а без решения этой проблемы очень трудно надеяться на устойчивость российских финансов и на создание благоприятного инвестиционного климата в России. Будет исходить примерно из тех же посылок, на которых строилась соответствующая схема списания польской задолженности, То есть, это не будет бланковый чек, снимающий проблемы, это будет программа, рассчитанная на несколько лет, предполагающая проведение достаточно серьезных преобразований и в России в рамках реализации которой возможность списания этого долга. Значит нам, по меньшей мере проблема, которая возникнет практически перед следующим президентом России, перед любым следующим правительством и перед государствами “восьмерки”, перед МВФ, Мировым банком, которые будут вовлечены в этот процесс. Вопрос тогда, что будет сутью этого пакета, вокруг чего он будет выстроен. Опыт показывает, что построение подобного пакета реформ, навязанного стране, не выросший в стране, несформированное в рамках исследований, проведенных в стране, всегда гораздо хуже. Потому, что всегда можно продиктовать набор требований извне и даже заставить кого-то из российского правительства под ним подписаться.. Мы, почти всегда он, если он вырабатывается без учета национальной экономической, политической элитой будет носить приблизительный характер будет неточным во многих существенных деталях, не будет отражать ряда принципиальных проблем и возможностей ограничений, которые существуют. Короче говоря, не будет эффективным. Значит, так или иначе возникает вопрос о форме того пакета реформ, которые сможет предложить Россия в рамках переговоров с парижским и лондонским клубом по реструктурированию советского долга. К сегодняшнему моменту о российской экономике можно сказать две вещи. Одна из них приятная, другая - нет. Приятная вещь состоит в том, что за эти семь лет, в России, несомненно, сложилась рыночная экономика, при этом функционируют рынки, они являются достаточно гибкими во многих направлениях. Экономика в достаточной степени открыта, в стране существует значительный частный сектор, миллионы людей получили рыночный опыт, которого не было на протяжении

предшествующих десятилетий. Устойчивость этой рыночной экономики была продемонстрирована тем финансовым кризисом, с которым столкнулась Россия в 98-99 годах. Потому что, во-первых, выяснилось, что одного факта отказа от демонтажа рыночных институтов оказалось достаточно для решения наиболее острых проблем текущего функционирования экономики, которые возникли осенью 98 года, во-вторых выяснилось, что даже в высшей степени левое правительство не готово предложить какую бы то ни было программу демонтажа рынка, рыночных институтов. В этой связи можно сказать, что рынки сегодня в России стали реальностью, видимо, останутся таковыми на обозримую перспективу и их существованию вряд ли угрожают любые результаты предстоящего политического цикла. Вторая, менее приятная, связанная с тем, что рыночная экономика функционирует крайне неудовлетворительно. Доверие населения к национальным деньгам - низкое, налоговая дисциплина - низкая, банковская система - неэффективна, система социальной поддержки не является адресной, социальное расслоение - крайне глубоко, государственные финансовые ресурсы расходуются неэффективно, защита собственности - недействительна, контракты исполняются слабо, короче говоря эта экономика функционирует как рыночная вместе с тем имеет очень серьезные проблемы, подрывающие возможность устойчивого экономического роста в России.

Есть три группы факторов, которые, на мой взгляд, повлияли на такое формирование рыночной экономики в России. Первый из них это социалистическое наследие, так как в России социалистическое наследие было наиболее глубоким из всех социалистических стран и к сегодняшнему дню, тот факт, что уровень деформации в рамках социализма, сложившихся структурных диспропорций, уровень демонтажа институтов гражданского общества оказывает огромное влияние на развитие после краха социализма. Когда шум и грохот начала преобразования России достаточно поздно стало ясно, что именно Польша и Венгрия, страны, которые в рамках социализма имели относительно развитые частные сектора, которые имели сохранившиеся институты гражданского общества, оказались в большей степени, чем все остальные способными к решению проблем этой реформы. Второй фактор - это медлительная дезинфляция и длительный период финансовой нестабильности на первой стадии российских реформ. Я посвятил этому вопросу свою последнюю статью, которая доступна для участников конференции, где пытался показать связь между проводившимися на этом этапе денежной и финансовой политики, укоренением культуры мягких бюджетных ограничений и теми известными чертами российской экономики, которая сегодня широко обсуждается. В-третьих, тот факт, что в России не

были проведены структурные реформы, необходимые после самого начала запуска рыночных механизмов. На первый и второй факторы мы повлиять сегодня не можем, не можем переделать собственную историю в том числе историю переходного периода, но мы можем повлиять на 3-ий фактор, подготовившись и добившись проведения этих серьезных структурных преобразований. Собственно, первый вариант программы реформ второго поколения начал подробно разрабатываться в 96, начале 97 года. Президентское послание 97-го года, в подготовке которого принимали участие значительная часть здесь присутствующих, по существу партикулировало, по крайней мере набор тех структурных преобразований, которые необходимо было бы провести в России, начиная от налоговой реформы, заканчивая реформами системы бюджетных отношений. Эта программа была поднята на щит правительства молодых реформаторов в 1997 году и стала базой его работы. К сожалению, эта программа не была практически воплощена, не получила достаточной политической поддержки и поддержки в парламенте, и в итоге к 1998 году продвижение по ключевому направлению здесь выдохлось, и мы сегодня находимся в точке, похожей на ту, в которой находились в 1996 году с точки зрения самого набора необходимых реформ. За это время был накоплен большой опыт, изменилась ситуация. есть необходимость, не повторяя тех вещей, которые к сегодняшнему дню стали почти общеизвестными, общепринятыми, продвинуться гораздо дальше в проработке конкретных механизмов проведения этих реформ. Например, реформа межбюджетных отношений. Для того, чтобы сказать, что межбюджетные отношения должны быть прозрачными, а правила распределения трансфертов понятными и универсальными, ничего кроме здравого смысла не надо. Это можно легко сказать и включить в любой из политических документов. Для того, чтобы подготовить предложения по конкретному механизму межбюджетных трансфертов, учитывающих или неучитывающих нуждаемость, построенных или непостроенных на системе нормативов, учитывающих или неучитывающих сложившейся на сегодняшний день пропорций их распределения и соответственно выстраивающее или не выстраивающее некие сглаживающие схемы перехода от нынешней ситуации к другой, более понятной и прозрачной, для этого нужна очень серьезная работа, большие массивы данных, работа с цифрами, сверхрезультатов и так далее. Это как раз та работа, которая предполагает серьезную не на словах, а на деле подготовку этих преобразований. Я, разумеется, не собираюсь сейчас обозначать всей программы необходимых реформ, мы собрались для того, чтобы их обсуждать, а не для того, чтобы их продекларировать. Лишь несколько соображений по этому поводу.

Первое: перспективы денежной политики и политики валютного фонда. Ясно, что та программа, о которой мы говорили, рассчитанная на период после 2000-го года, должна давать четкий ответ на то, на какую денежную политику и политику валютного курса будут ориентироваться российские власти. Последнее изменение в денежном мире, в частности введение евро и азиатский кризис во многом подорвали доверие к промежуточным формам курсовой и денежной политики. То есть ко всем формам управляемого плавающего курса, валютных коридоров и т. д. По всей видимости, реальное развитие событий в ближайшие годы все-таки пойдет по пути выбора одного из двух основных вариантов. Это либо полноценный плавающий курс, где курсовая политика не используется в качестве средства дезинфляции, либо это система валютного совета, в данном случае с понятными развилками: валютный совет на основе евро для России или на основе доллара и второе - это собственно валютный совет или полномасштабная долларизация или полномасштабный переход на введение евро в России. Оба варианта имеют свои понятные преимущества и недостатки. Преимущества валютного совета состоит в том, что на этой основе удастся восстановить за ограниченный период времени доверие к национальной валюте, добиться роста уровня монетизации экономики, снизить процентные ставки. Недостаток этого варианта - для большой экономики зависящей от цен на сырьевые товары всегда возникают дополнительные риски, связанные с отсутствием гибкости курсовой политики. Применительно к политике плавающего курса преимущества тоже понятны - это возможность гибкой адаптации к изменяющимся условиям международных рынков. При плохой денежной истории, длинной истории инфляции, недоверии к национальным деньгам, выбор политики плавающего курса означает на долгие годы выбор политики, обрекающий страну на низкий уровень монетизации экономики, на существенный уровень долларизации экономики, на сравнительно высокие процентные ставки. Какой бы из этих выборов мы не сделали, этот выбор оказывает очень жесткие ограничения на маневр бюджетной политики, потому, что система валютного управления просто несовместима с существенными бюджетными дефицитами. Система плавающего валютного курса при низкой монетизации экономики тоже несовместима со значительными бюджетными дефицитами, по крайней мере если мы предполагаем иметь ситуацию совместимую с ростом. Независимо от того выбираем ли мы как стратегию систему валютного совета или плавающего курса, на самом деле при ограниченности доступа России к внешнекоммерческим заимствованиям и к внутренним коммерческим заимствованиям, непосредственно вытекающих из нашей предшествующей истории, это значит, что мы

должны проводить политику существенного бюджетного профицита и не можем позволить себе ни денежное финансирование дефицита, ни финансирование за счет заимствования у народа. В этой связи принципиальный вопрос - бюджетная политика. Опыт постсоциалистических стран показывает, что предшествующая история перехода накладывает серьезное ограничение на возможность маневра бюджетной политики, в том числе возможность увеличения доли внутреннего валового продукта, который распределяется через бюджет и мобилизуется в рамках налоговых поступлений. Лишь в Болгарии после введения ?????????????? удалось существенно повысить уровень мобилизуемых доходов, его долю в валовом внутреннем продукте. В подавляющем большинстве других случаев высокоинфляционная экономика оставляет за собой длинное наследие относительно ограниченных бюджетных доходов. Все попытки существенного повышения доли налоговых поступлений в валовом внутреннем продукте, предпринимавшихся на протяжении последних четырех лет были крайне мало эффективны. Значит, видимо у нас есть основания полагать, что сегодня экономика функционирует вблизи верхнего предела реально мобилизуемых налоговых поступлений. Задача состоит не в том, чтобы радикально повысить эти поступления, а в том, чтобы перестроить налоговую систему, так, чтобы она позволяла мобилизовывать около 30% валового внутреннего продукта в виде налоговых доходов, в формах в наименьшей степени негативно сказывающейся на перспективах экономического роста. Собственно это главная задача, которая стоит перед нами при выработке программы налоговой реформы. Крайне несовершенная налоговая система, стимулирующая бегство капитала, стимулирующая уход экономики в тень и существенно ограничивающая возможности инвестиций в легальный сектор экономики, на сегодняшний день это если не самое главное, без сомнения одна из нескольких самых главных проблем перспектив российской экономики. И не случайно в кругу тех проблем, которые вынесены на Ваше обсуждение - детальная проработка проблем налоговой реформы занимает центральное место. Здесь стержень наших предложений - это идеология расширения налоговой базы, снижение предельных ставок налогообложения, максимального упрощения налоговой системы, максимального использования налогообложения у источника. Стержнем этих предложений является идея плоского подоходного налога, увязанная с набором изменений в других элементах налоговой системы. Те, кто занимались этой проблемой, знают, что эта идеология, которая, в свое время закладывалась в программу налоговой реформы, предложенной правительством молодых реформаторов 97-го года, но тогда по комплексу причин, во-первых мы вынуждены были идти на абсолютно избыточные компромиссы, и делать

массу вещей, которые можно сделать просто - крайне усложнено, что лишало наше предложение достаточной степени целостности и простоты. Во-вторых, ряд элементов предложенной реформы были явно сырыми и недостаточно проработанными. К настоящему времени была проведена довольно большая работа по подготовке новой редакции налогового кодекса и общей и специальных частей налогового кодекса, которые позволили бы предложить технологичную программу глубокой структурной налоговой реформы в России. Мы очень надеемся на то, что детальное обсуждение этих предложений в ходе нашей конференции позволит нам и выявить те слабые места, которые неизбежно в них могут содержаться, получит дополнительные ценные предложения по поводу того, как нам продвигаться нам в области налоговой реформы.

Вторая важнейшая часть бюджетной политики - это политика расходов. Здесь жесткие ограничения, которые накладывают на нас с одной стороны максимальные масштабы мобилизуемых налоговых доходов, с другой стороны крайне ограниченные возможности внешнего и внутреннего финансирования, заставляют нас быть достаточно жесткими в оценке необходимых элементов снижения расходных обязательств федерального бюджета. Наши предложения идут по нескольким линиям. Первое - это улучшение бюджетного администрирования и бюджетных процедур и в этой связи мы предлагаем обсудить все поправки в бюджетный кодекс, которые было бы разумно принять. во-вторых - это программа реформы межбюджетных отношений. потому, что очень большая часть сегодняшних проблем бюджетной системы в России, это не только проблема федерального бюджета, но и проблема региональных бюджетов, в том числе проблемы недофинансирования местных бюджетов и федерального бюджета при избыточной финансовой обеспеченности региональных бюджетов и недостатки контроля за использованием эффективности ресурсов этих бюджетов. И, собственно программа, направленная на повышение эффективности расходования средств по всем остальным направлениям: реформы в системе финансирования образования, финансирования здравоохранения, финансирования социальной защиты и ряд других направлений. Здесь мы не пытались добиться полноты покрытия. Есть ряд исследовательских институтов, которые работают в смежных направлениях (институт экономики города - в решении проблем жилищно-коммунального хозяйства). В целом, взаимосвязанные предложения просчитанные по налоговой реформе и по реформе системы финансовых обязательств государства - это важнейшие элементы, делающие предлагаемые шаги финансово устойчивыми и просчитываемыми.

Еще один важнейший круг преобразований, проведение которых необходимо для запуска механизмов экономического роста, это, разумеется, все, что связано с инвестициями, сбережениями и рынком труда. Что касается инвестиций в российскую экономику, важнейшая проблема здесь очевидна. Эта проблема - проблема гарантий прав собственника в российской экономике. То, что эти гарантии крайне неудовлетворительные ни для кого не является секретом. Мы попытались провести анализ тех серьезных проблем, которые сегодня не позволяют гарантировать право собственности и предложить набор новаций в нормативных актах, которые, по крайней мере, позволяют сделать несколько шагов в этом направлении. Я прекрасно понимаю, что проблема защиты прав собственника это не только проблема законодательства, но и проблема административной правоприменительной практики. Эта проблема нетривиальна для решения, тем не менее, в продвижении по пути легального закрепления прав собственника, в том числе и права собственности права на землю, это важнейшее направление в этой области.

Норма сбережений. Как известно лучший способ повысить норму сбережений для стран с относительно невысоким уровнем на душу населения - это обеспечить динамический рост доходов. Конечно, этот совет напоминает совет быть здоровым и богатым, но проблема доли сбережений в России - это важнейшая стратегическая проблема экономического роста. Именно с этой проблемой, на наш взгляд увязана важнейшая задача - реформы пенсионной системы. Есть длинная дискуссия в мировой экономической литературе о том, я думаю, что в процессе обсуждения завтра этот вопрос будет подниматься. В какой степени пенсионные реформы позволяют всерьез повысить нормы сбережений, но во всяком случае, других серьезных новаций, которые дают хотя бы основания полагать, что мы сможем серьезно повлиять на норму сбережений - не видно. В этой связи вопрос налоговой реформы это вопрос перспективных темпов роста России на протяжении первых десятилетий 21-го века. Проблема тяжелейшая, очень сложна финансово и организационно. Я надеюсь, что наше обсуждение здесь позволит нам продвинуться в уровне нашего понимания.

И, наконец, проблема реформы трудовых отношений, сравнительный опыт США и Европы последних десятилетий убедительно показал в какой степени либерализации рынка труда является важнейшим фактором снижения безработицы, увеличения темпов роста. В нашем случае система регулирования рынка труда действующая на сегодняшний день абсолютно оторвалась от реальности не гарантирует ни в коей мере права работников, одновременно вводя серьезные ограничения и для легализации трудовых отношений. И здесь, предложенные нашими коллегами документы по

программе реформ трудовых отношений, предложен пакет законов, меняющих регулирование рынка труда. Это тоже важнейший вопрос, который требует обсуждения в рамках создания предпосылок экономического роста в России.

Дорогие друзья, я не буду дальше занимать ваше время, подробно излагая те вопросы, которые мы и предлагаем вынести на обсуждение. Конференция будет носить скорее сугубо рабочий, чем публичный характер. Нам в высшей степени важны Ваши замечания и соображения по тем предложениям, которые мы выносим на ваше обсуждение. Любые соображения о тех исследованиях, которые являются взаимодополняющими по отношению к тем, которыми мы занимаемся в институте и которые могут быть объединены в единый блок предложений по следующему этапу российских реформ, были бы для нас в высшей степени полезны. Спасибо.

Ответы на вопросы

Вы обошли, я так понимаю сознательно, проблему импортозамещения. Я хотел бы знать, почему Вы обошли этот вопрос и что Вы думаете по этой проблеме.

Е.Т. Гайдар:

Я заранее извиняюсь, я обошел очень широкий круг очень важных вопросов. Скажем, на мой взгляд, очень интересный материал по аграрной политике и аграрного протекционизма.

Импортозамещение. Первое, то насколько энергично прошел процесс импортозамещения после кризиса, как раз и показывает, что рыночная экономика, действует достаточно гибко, реагируя на изменяющуюся ситуацию.

Во-вторых, на мой взгляд, произошедшее сегодня довольно благоприятные возможности закрепления этих позитивных сдвигов и для этого нужно проводить, в первую очередь политику поддержания относительной стабильности - отсутствие резких сдвигов в реальном курсе рубля. Избежать существенно реального дорожания рубля по отношению к доллару было бы важно, чтобы закрепить позитивные тенденции.

Третье. Важное направление здесь, разумеется ускорение вступления России в международную торговую организацию и защита интересов отечественных производителей до вступления России в МТО и после вступления России в МТО. По

проблемам МТО, тот факт, что у нас сменилось несколько правительств, конечно, серьезно сказался на ходе переговоров. То, что мы на протяжении 1,5 лет так и не внесли предложений по услугам, делает наши разговоры о том, что мы сейчас очень энергично будем отстаивать интересы наших товаропроизводителей в МТО не очень серьезно. В этой связи первое, что надо здесь делать - это выработать позицию серьезную, обоснованную, переговорную позицию и завершать подготовку всех документов, необходимых для вступления в МТО.

Второе. Опыт показывает, что применение разрешенных международным правом антидемпинговых процедур по отношению к зарубежным компаниям, действующих, особенно в политически чувствительных областях, это неплохая форма защиты отечественных национальных интересов. Если Вы сравните сегодня долю России или других государств СНГ в мировом импорте, и долю этих же государств в мировых антидемпинговых расследованиях и в осуществленных антидемпинговых процедурах, то соотношение: 1 к 4. То есть, наша доля в антидемпинг идет в 4 раза больше, чем наша доля в мировой торговле. И, к сожалению, это очень жесткая область, где никакие благие разговоры не очень помогают. Это то, где надо цивилизованно, грамотно, не по-хамски, не невежественно отстаивать собственный национальный интерес.

Вопрос на английском языке.

Е.Т. Гайдар:

Я тоже считаю, что российская экономика во многом является двухсекторной, но я по-другому разделяю сектора. В России укоренился сектор, работающий в условиях мягких бюджетных ограничений при отсутствии жестких административных ограничений. Я условно называю его номенклатурным капитализмом не в качестве ругательства, а просто потому, что он неплохо описывает существо этого сектора. Этот сектор, работающий в условиях, когда отношения между предприятиями и государством по поводу финансовых обязательств, являются не нормативными, а торговыми. В этой связи успехи предприятия зависят в гораздо большей степени отношений с государственными органами, чем от результатов финансовой деятельности.

Второе - это сектор собственно рыночный, работающий в жесткий условиях бюджетных ограничений, не имеющий возможности накапливать налогового

недоимства. В этой связи, разумеется, как и везде стремятся минимизировать собственные налоговые обязательства, то сектор в значительной степени работающий так как рыночный сектор. Взаимодействие между этими секторами, на мой взгляд, во многом определяет развитие событий.

Коррупция. Достаточно очевидно что надо делать, чтобы снизить масштабы коррупции в России. Та программа, которую мы обсуждаем, если ее перевести на другой язык, является программой борьбы с коррупцией. Что такое борьба с коррупцией? Это ограничение прав чиновника принимать решение по своему усмотрению, максимизация универсальных процедур, упрощение налоговых процедур, ограничение произвола в налоговом администрировании, прозрачные процедуры расходования государственных финансовых ресурсов, дорегулирование на локальном и региональном уровне с тем, чтобы снять препятствие на вход на соответствующий рынок и так далее. Но та программа прозрачных процедур дорегулирования и ограничения прав чиновников принимать решение по усмотрению и является проблемой борьбы с коррупцией . В этой связи любые успехи в ее претворении в жизнь вместе неизбежно будут успехами в роли ограничения коррупции в России.