

КОНФЕРЕНЦИЯ

"ЛИБЕРАЛИЗАЦИЯ И СТАБИЛИЗАЦИЯ - 5 ЛЕТ СПУСТЯ"

Москва, ИЭПП, 25.01.97г.

Выступление Е.Т. Гайдара

Дорогие друзья, уважаемые коллеги!

В первую очередь, я хотел бы поблагодарить всех, кто согласился принять участие в нашей конференции.

Свое выступление я разделю на две части. К сожалению, часть времени мне придется потратить на изложение вещей, на мой взгляд, в высшей степени понятных, больше того, ставших тривиальными и, тем не менее, постоянно вызывающих сомнения в России. Во второй части я постараюсь остановиться на вещах, которые мне кажутся более интересными, менее изученными. На протяжении последних семи лет, если иметь в виду Восточную Европу, и пяти лет, если ограничиться постсоветским пространством, накоплен уникальный опыт проведения различных экономических политик. За это время постсоветские правительства возглавляли люди, являвшиеся и яркими либералами, и откровенными коммунистами. Они пытались проводить политики и либеральные, и дирижистские. Постсоветское пространство видело и гиперинфляции, и успешные и провалившиеся стабилизации, и попытки проведения популистских экспериментов. Сегодня мы имеем возможность опираться на весь этот богатейший опыт. Именно поэтому рассуждения о постсоциалистической трансформации не могут более - как это бывало прежде - носить умозрительный характер. Они должны в первую очередь ориентироваться на детальное изучение происходивших процессов - без этого любые рассуждения о постсоциалистической трансформации сегодня просто смешны.

Если внимательно проследить за мировой литературой о постсоциалистической трансформации, за работами, которые печатаются, за взглядами, которые высказываются, то на мой взгляд, сегодня исследователи скорее делятся не по политическим убеждениям, даже не по научным пристрастиям, а просто на тех, кто реально изучал практику постсоциалистической трансформации и тех, кто этого не делал. Переход из одной группы

в другую бывает очень простым. Например, еще в 1994 году, прекрасный американский экономист Ирма Эйдельман подписала, на мой взгляд, довольно суматошное, сумбурное письмо, подписанное группой российских и американских ученых по поводу постсоциалистической трансформации, отражающее хорошие намерения, и полное отсутствие понимания того, что на деле происходит. Потом она решила разобраться в реальном ходе постсоциалистической трансформации. И вот в 1996 году написала вместе с Д.Войовичем блестящую статью о пост-социалистической трансформации. Эта работа во-первых, подтверждает то, что мы говорили по этому поводу последние годы, плюс к этому включает несколько очень интересных новых выводов, из которых, наверное, самым важным было то, что важнейшим параметром, определяющим уровень продвижения по пути либерализационных и формирование частных институтов в постсоциалистическом пространстве, параметром перевешивающим все остальное, оказывается историческая протяженность социализма. Чем более долг был период социализма, тем менее развитыми оказываются частные и рыночные институты. Это перевешивает колебания политики, разницу в тактике реформ и т.д. Это один из примеров, когда мы переходим от абстрактных рассуждений к анализу реальной жизни, реального опыта.

К моменту начала постсоциалистической трансформации, по крайней мере в России, и в какой-то степени в мире, существовало три распространенных высказывания-тезиса, которые и сегодня, так как будто бы ничего не произошло за эти годы, повторяются в России. Первый - инфляция после социализма будет носить не денежный характер, она определяется структурными факторами, монополизацией экономики.. Второй - невозможна финансовая стабилизация без стабилизации производства. И третий - необходимо сначала провести приватизацию, а уже потом либерализовать экономику. Когда это говорилось, скажем, в 1990 году, это был набор гипотез, нуждавшихся в проверке. Сегодня же за нами семилетний, соответственно в

постсоветском пространстве пятилетний опыт, который позволяет эти гипотезы однозначно проверить.

Итак, первый тезис о неденежном характере пост-социалистической инфляции. Он оказался в полной мере опровергнут развитием событий. Темпы инфляции в постсоциалистических странах колебались очень сильно. Мы видели все - от гиперинфляции в Югославии до дефляции в Хорватии в 1994 году. Но во всех случаях темпы роста цен с различными лагами определялись предшествующими темпами роста денежной массы. Лаги, это естественно, были больше в крупных странах с более развитыми финансовыми рынками, они постепенно увеличивались в ходе трансформации, скажем в России с 4 месяцев до примерно 6 месяцев; они были короче в странах с меньшими объемами экономики и менее развитыми финансовыми рынками, таких как Украина, где лаг практически составлял один-два месяца. Однако во всех случаях два фактора - инфляционная инерция и предшествующие темпы роста денежной массы позволяли с высокой степенью надежности предсказывать динамику инфляции в той или иной стране.¹ По крайней мере в случаях, когда годовая инфляция превышает 40% эти закономерности действуют жестко. При более низких инфляциях возникают другие, более сложные проблемы - это хорошо известно из экономической теории. Но для высоких инфляций то, что они являются и после социализма денежным феноменом, сегодня установлено вполне определенно.

Второе. Вопросы роста и стабилизации. Здесь дело обстоит чуть более сложно. В подавляющем большинстве случаев инфляция была остановлена при продолжающемся падении объема производства. И только после снижения инфляции ниже 40% годовых, начинался экономический рост. Если посмотреть на совокупность постсоциалистических экономик, то мы увидим, что экономический рост обычно начинается на второй год после начала реализации серьезной стабилизационной программы. Скажем, для

¹ Опыт постсоциалистических стран включает несколько примеров резкого ускорения денежно-го обращения, в ряде случаев связанных с введением национальных валют, но они определяли отклонение динамики инфляции от динамики денежной массы лишь на короткое время (1-2 квартала). При анализе годовых интервалов связь роста денежной массы и инфляции очевидна.

России серьезная стабилизационная программа начала осуществляться в 1995 году, то $t+2$ это 1997 год. Либо через год-полтора после снижения инфляции ниже 40-50% годовых. Практически это обычно совпадает. Разумеется, и здесь зависимость не носит жесткого характера, мы не можем однозначно оценить факторы, которые влияют на лаги между финансовой стабилизацией и началом роста. Ясно, что эти лаги не должны быть абсолютно одинаковыми для разных стран, но в целом, общая последовательность - сначала финансовая стабилизация, а затем экономический рост - в подавляющем большинстве случаев работает. Мы знаем три исключения из этого правила. Первое из них это Армения, где экономический рост начался практически одновременно с финансовой стабилизацией в 1994 году. Здесь присутствует Грант Багратян, бывший Премьер-министр Армении, он, наверное, может сказать подробнее по этому поводу, но на мой взгляд, там важнейшими факторами были факторы не экономические. Это прекращение военных действий и ослабление блокады. И было два примера в Восточной Европе, которые традиционно использовались в качестве доказательства того, что устойчивый рост может начаться до снижения инфляции до уровня ниже 50%. Один из них это Болгария, где экономический рост начался при инфляции в 120% годовых, второй - Румыния, где экономический рост начался при инфляции больше 200%. Что касается Болгарии, вопрос в настоящее время мне кажется исчерпанным. В 1996 году после падения производства, десятикратного падения курса и ускорения инфляции до 300% и падения зарплаты до 20 долларов в месяц, вопрос об устойчивом экономическом росте в Болгарии снят с повестки дня. Что касается Румынии, здесь ситуация более сложная. Но и здесь развитие событий в 1996 году - сочетание резкого ускорения инфляции и падения темпов экономического роста заставляет, по меньшей мере, поставить под сомнение устойчивость экономического роста в этой стране. Во всех остальных случаях последовательность была общей, видимо эта закономерность достаточно жесткая и действует в постсоциалистических странах.

Третье. Сначала надо приватизировать потом надо либерализовать экономику. В постсоветских странах было опробовано практически все, что возможно. Единственное, что не было опробовано - нигде и никто не сумел сначала приватизировать экономику, а потом ее либерализовать. Такого случая экономическая история к настоящему времени не знает. Разумеется, это не является дефинитивным доказательством. Можно попытаться защищать тезис, что этого не было, но могло бы быть и должно было бы быть. Здесь остается предмет для дискуссий. Но единственное, что надо сделать, это честно признать: тезис о возможности и предпочтительности предварительной приватизации нуждается в серьезном доказательстве, его нельзя принимать как аксиоматичный, как нечто, что все знают и принимают на веру. Беда для сторонников этого подхода состоит в том, что число возможных случаев подтверждения резко сокращается. К настоящему времени осталось только два объекта, где можно попытаться проверить предлагаемую последовательность преобразований - это Куба и Северная Корея. Если ни в одной из них эта концепция не будет подтверждена, она, видимо, так и уйдет в экономическую историю как некая гипотеза, которая была высказана, но никогда не доказана и не подтверждена на практике.

Теперь разрешите мне подвести черту под этими, как мне кажется, достаточно ясными, тривиальными вещами, нуждающимися скорее не в научном обсуждении, а в разъяснении, и перейти к комплексу вопросов, которые изучены в гораздо меньшей степени.

Сейчас в центр внимания в научной, да и политической полемике выдвигается вопрос о связи темпов экономического роста, возможностей экономического роста с уровнем государственной нагрузки на экономику после социализма. В этой связи была высказана гипотеза, в том числе одним из наших коллег и единомышленником по многим вопросам Андреем Илларионовым, суть которой состоит в том, что есть некая простая зависимость между возможностями экономического роста и государственной нагрузкой на экономику. Исследования, проведенные на мировых совокупностях, та-

кой однозначной зависимости к настоящему времени не выявили. Исследования постсоциалистических экономик такой зависимости тоже не демонстрируют. Мы видим, что после стабилизации восстанавливают экономический рост и страны с аномально высокой государственной нагрузкой на экономику. Я имею в виду - аномально высокой по отношению к их уровню развития, т.е. к объему ВВП в расчете на душу населения. Это Польша, Чехия, Словакия, Венгрия. Мы видим и то, что восстанавливают экономический рост страны с аномально низкой государственной нагрузкой на экономику - такие как Грузия. Однозначно выявить подобного рода связи невозможно. Если мы посмотрим на то, что реально происходит с государственной нагрузкой на экономику в постсоциалистических странах, то увидим, что она претерпевает серьезные радикальные разнонаправленные изменения в ходе либерализации, но затем стабилизируется на достаточно устойчивом уровне. Короче говоря, если вы видите уровень государственных доходов и государственных расходов в экономике на второй год после стабилизации, вы можете с существенной степенью вероятности предположить, что этот уровень окажется устойчивым на предстоящую перспективу. При этом уровни государственной нагрузки на экономику оказываются весьма различными, в высшей степени различными для постсоциалистических стран. В этой связи, к настоящему времени можно выделить три группы постсоциалистических стран по уровню государственной нагрузки на экономику, во многом определяющий саму социально-политическую и социально-экономическую структуру постсоциалистического общества. Первая из них - это группа, которую я условно назвал бы вышеградскими странами. Это страны, которые на основе различных стратегий реформ сумели существенно либерализовать экономику и стабилизировать собственные финансы, достаточно жестко сократили уровень дотационной нагрузки на экономику. При этом они сумели создать эффективно работающую налоговую систему, стабилизировать долю своих доходов в ВВП на уровне близком к 45-50% ВВП и стабилизиро-

вать свои расходы на уровне, близком к 50% ВВП. Это Польша, Венгрия, Чехия, Словакия, Словения. Вторая группа - это страны, которые пережили экстремально тяжелый кризис в условиях постсоциалистического перехода, часто связанный с анархией или войной, гражданской или внешней; страны, в которых произошло резкое снижение уровня государственных доходов и расходов, где часто было значительным падение производства, где на фоне этих процессов произошло существенное снижение де-факто или де-юре государственных обязательств в экономике. Короче говоря, где сам по себе тяжелый социально-экономический кризис не только проложил дорогу стабилизации государственных доходов в ВВП на уровне около 6-7% ВВП, как в Грузии, но где и де-факто, в этой связи, к этому оказались приспособленными структуры обязательств государства. Вне зависимости от того, как это шло (более организовано и по этому гораздо более мягко, как в Армении, или менее организовано и более жестко, как в Грузии), но де-факто произошли радикальные изменения в объеме обязательств государств в области здравоохранения, образования, пенсионного обеспечения и т.д. В Армении именно острота кризиса без всякого сомнения послужила фоном, позволившим этой стране первой начать серьезные изменения в пенсионной системе, повысить пенсионный возраст, резко повысить долю платности в здравоохранении и т.д. А в Грузии тоже самое происходило во многом де-факто.

И наконец, третья группа стран, которая стабилизировала расходы расширенного правительства (консолидированный бюджет плюс внебюджетные фонды) на уровне близком к 30-35% ВВП. Это группа, в которую входят такие страны как Румыния, Украина, Россия, страны Балтии. Здесь не удалось стабилизировать долю государственных доходов на уровне вышеградской группы, во многом позволяющую обеспечить социальные обязательства традиционные для социализма. Однако кризис носил не на столько экстремальный, не настолько острый характер, чтобы эти обязательства были де-факто или де-юре пересмотрены государством или об-

ществом. Где-то это удалось в большей степени, например в Балтии. А вот Россия и Украина - типичные примеры промежуточной ситуации. Совершенно очевидно, что мы в ближайшее десятилетие никогда не сможем мобилизовать доходы, напоминающие доходы вышеградской группы, и очень трудно себе представить, как нам реализовать набор социальных реформ, которые привели бы объем наших бюджетных обязательств к тому, что мы реально можем финансировать. Именно здесь стержень сегодняшних российских экономико-политических проблем. В чем причины существенной разницы в возможностях налоговой системы? На мой взгляд они носят скорее не технический, а социально-экономический характер. Исследователи давно обращали внимание на позитивную связь возможностей наращивания доли налогов в ВВП с уровнем национальной, социальной и культурной гомогенности соответствующих обществ. Скандинавские государства оказывались способны мобилизовать столь высокую долю ВВП в налогах, потому что они всегда были обществами с высокой социальной солидарностью, обществами национально и культурно гомогенными. Именно это позволяло им повышать до аномально высоких пределов доли налоговых изъятий в ВВП. Это же впоследствии привело к долгосрочным проблемам в развитии, потому что оказалось, что за высокими возможностями изъятия налогов следует и давление по наращиванию расходов, а потом эти расходы оказываются на уровне явно несовместимом с устойчивым ростом, при этом их очень трудно сократить. На самом деле страны вышеградской группы обладают теми же характеристиками (при более низком уровне развития, естественно), которыми обладали скандинавские страны - это все национально-гомогенные государства, государства сравнительно высокого уровня развития, культурно гомогенные, это все страны которым удалось создать достаточно высокий уровень консенсуса по ключевым вопросам экономической политики, и все это проложило дорогу к возможности такой мобилизации налогов. Россия страна большая, культурно не гомогенная, плюс к тому же федеральная. Ей рассчитывать на такую ано-

мально высокую для рыночных экономик долю налоговых изъятий в ВВП значило бы просто закрывать глаза на реальность. Здесь надо понять, что пределы носят структурный, а не технический характер, их нельзя разрешить просто путем улучшения работы налоговой службы, введения двух дополнительных налогов и т.д. Они заданы структурой общества. Говорю это не к тому, что не надо совершенствовать уровень работы налоговой службы. Надо, безо всякого сомнения. Просто надо понимать пределы - до чего мы можем пойти. На самом деле, именно из-за возможности мобилизовать столь высокий уровень налогов, вышеградские страны при всей их социальной стабильности, при всем несомненном успехе реформ, как мне кажется, сталкиваются с очень непростыми проблемами роста с точки зрения долгосрочной перспективы. Мы все прекрасно знаем, что долгосрочный рост тесно связан с нормой сбережений в ВВП. Норма сбережений в ВВП отрицательно связана со степенью щедрости финансируемых государством социальных расходов, в частности пенсионных систем. Во многих странах вышеградской группы, особенно в Польше, эта доля находится на аномально высоком уровне, которого вообще не бывает в странах этого уровня развития. Польша сегодня тратит на пенсионную систему 16% своего ВВП, норма для ее уровня развития была бы в районе 5-8%. В условиях экономического роста, низкой инфляции, относительной стабильности внести изменения в соответствующие обязательства государства может быть и необходимо, но политически крайне сложно и вряд ли реально. На прошлой неделе я имел честь присутствовать на конференции, которую проводили профессора М. Домбровский и Л. Балцеревич. Эта проблема там является ключевой и обсуждаемой наиболее широко, и общее ощущение, которое у меня возникло, связано с тем, что все понимают, что эту проблему решать надо и вместе с тем все понимают, что решена она не будет.

Но эта проблема чуть другого уровня, чем те проблемы с которыми сталкиваемся сегодня мы. Суть наших проблем предельно проста: есть

верхний уровень доходов расширенного правительства, который достигим после социализма в России. Он, видимо, предельно близок к доходам расширенного правительства 1996 года, можно спорить о том может ли он быть на 1% больше или на 1% меньше, но крайне нереалистично полагать, что его можно увеличить на 10-15%. Общий объем государственных обязательств, зафиксированный в действующих нормативных актах, превышает эти доходы примерно на 15%. Это невозможно профинансировать, значит есть только два выхода из этой ситуации: либо мы сумеем провести реформы, позволяющие соотнести наши обязательства с реальными перспективными доходами, а это значит, естественно, реформа системы социальной поддержки, реформа жилищно-коммунального хозяйства, пенсионная реформа, существенные преобразования в образовании и здравоохранении, военная реформа, реструктурирование угольной отрасли, аграрная реформа и т.д. Либо в стране сохранится нынешняя предельно нестабильная ситуация, при которой бюджет принимает обязательства, потом их не выполняет, становится сам источником неплатежей в экономике, серьезных социальных конфликтов. То есть, мы постоянно держим страну в положении вялотекущего кризиса. Надо понять, что главная проблема сегодняшней российской эпохи в том, что у нас вялотекущий, но хронический кризис, из которого труднее всего выбраться. Он очень неприятен, он постоянно дестабилизирует положение в тех масштабах, которые позволяют ему развиваться долго, на протяжении ряда лет. Бюджет 1997 года строго повторяет линию бюджета 1996 года, это прекрасно известно всем участникам бюджетного процесса начиная от министерства финансов и кончая парламентом. Нет ни одного человека, для которого это было бы секретом, все прекрасно знают, что бюджет не будет профинансирован; все прекрасно знают, что в первую очередь это ударит по образованию и здравоохранению, все делают вид, как будто этого не знают. Вчера мы приняли бюджет и все как в детском саду, завязав себе глаза, и говорят: "А мы этого не видим." А не видят потому, что не хотят видеть, иначе надо будет говорить

правду, тогда надо начинать готовить, принимать некие серьезные решения, которые всегда тяжеловаты политически. А воли политической на такие решения пока нет. Есть самый неприятный способ выйти из этого тупика, например, снова начать в массовых масштабах печатать деньги, дойти до гиперинфляции, потом стабилизировать финансы на уровне гораздо более низкого равновесия, соответственно пройти через кризис столь тяжелый, что он заставит пересматривать социальные обязательства, как в Грузии или Армении. Но честно говоря таких экспериментов в нашей стране мне бы очень не хотелось. По моему, она имела все эксперименты за последние 90 лет, которые ей были нужны в этом веке. В этой связи ключевой вопрос с точки зрения экономической политики в России - это вопрос о том, смогут ли органы власти смотреть правде в глаза. Будут ли они готовы реализовывать меры абсолютно необходимые даже не для начала экономического роста - это сегодня не главный вопрос - а для того чтобы реструктурировать всю бюджетную сферу применительно к тем реальным доходам, которые может иметь российское государство. Без этого мы будем иметь постоянный социальный кризис, постоянный кризис государственности с эрозией доверия к государственной власти, неизбежно прокладывающей дорогу к власти безответственным популистам.

Спасибо.