Либеральный Клуб

Авторы:
Евгений Прейгерман
Никита Беляев
Антон Болточко
Евгений Гриневич

ЯЙЦО ИЛИ КУРИЦА СИСТЕМНЫХ РЕФОРМ

ИЛИ С ЧЕГО НАЧИНАТЬ СИСТЕМНЫЕ РЕФОРМЫ В БЕЛАРУСИ?

Дискуссионный материал

Минск, 2013 год

Либеральный
Клуб

Центр аналитических инициатив

ЯЙЦО ИЛИ КУРИЦА СИСТЕМНЫХ РЕФОРМ

ИЛИ С ЧЕГО НАЧИНАТЬ СИСТЕМНЫЕ РЕФОРМЫ В БЕЛАРУСИ?

Дискуссионный материал

Авторы: Евгений Прейгерман
Никита Беляев
Антон Болточко
Евгений Гриневич

О «ЛИБЕРАЛЬНОМ КЛУБЕ»

ОО «Дискуссионно-аналитическое сообщество «Либеральный клуб» – это неполитическая некоммерческая организация, которая занимается реализацией исследовательских и образовательных проектов.

«Либеральный клуб» возник в 2007 г. как неформальная дискуссионная площадка для молодых интеллектуалов. А 7 декабря 2009 г. он был официально зарегистрирован в качестве общественного объединения.

«Либеральный клуб» не выражает мнения и позиции государственных институтов, политических партий, общественных объединений или отдельных граждан. Мы стремимся объективно изучать и освещать социальные, экономические, политические и культурные процессы в Беларуси.

Наша деятельность основывается на ценностях открытого общества: индивидуальные и коллективные свободы граждан, демократия, рыночная экономика, верховенство права, свободная конкуренция идей и инициатив.

«Либеральный клуб» сотрудничает с различными общественными организациями, фондами, научно-исследовательскими центрами и институтами, средствами массовой информации. Основой для сотрудничества является общее стремление к выработке оптимальных для Беларуси политических и экономических решений, способных существенно повысить конкурентоспособность экономики, благосостояние граждан, национальную безопасность, а также уровень доверия, уважения и согласия между властями и населением. «Либеральный клуб» выступает за цивилизованный диалог между всеми слоями белорусского общества.

Наша аудитория – это студенты, преподаватели, журналисты, члены общественных организаций и политических партий, представители центральных и местных органов государственной власти.

Цели «Либерального клуба»:

- изучение и распространение либеральной парадигмы устойчивого общественного развития в контексте белорусских социально-политических, экономических и культурных реалий;
- укоренение традиций цивилизованной общественной дискуссии;
- налаживание конструктивного диалога и эффективных коммуникационных каналов между государственными институтами, экспертным сообществом, бизнес-ассоциациями, политическими партиями, гражданским обществом;
- снижение проявлений всех форм радикализма в обществе;
- интеллектуальное развитие и самореализация членов «Либерального клуба».

О ЦЕНТРЕ АНАЛИТИЧЕСКИХ ИНИЦИАТИВ

Центр аналитических инициатив (ЦАИ) – структурное подразделение ОО «Дискуссионно-аналитическое сообщество *«Либеральный клуб»*.

Он был создан в феврале 2011 г. для проведения системной исследовательской и аналитической работы в рамках наших тематических приоритетов.

Исследования и публикации ЦАИ призваны повысить качество экспертной и общественной дискуссии в Беларуси по различным тематикам. В своей работе мы стремимся продвигать ценности *«Либерального клуба»* в сферу белорусской публичной политики.

Основными интеллектуальными продуктами, выпускаемыми ЦАИ, являются:

- аналитические и памятные записки,
- мониторинги белорусских и зарубежных СМИ,
- информационно-аналитические доклады,
- дискуссионные материалы,
- аналитические обзоры мероприятий «Либерального клуба»,
- аудио- и видеоподкасты.

Подробнее с их содержанием можно ознакомиться на веб-сайте *«Либерального клуба»*

www.liberalclub.biz.

СОДЕРЖАНИЕ

ВВЕДЕНИЕ 4

ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ДИСКУССИИ 5

КЕЙСЫ СИСТЕМНЫХ РЕФОРМ

- Сингапур 9
- Чили 12
- Грузия 14
- Китай 17
- Польша 20
- Эстония 22

ЗАКЛЮЧЕНИЕ: С КОГО БРАТЬ ПРИМЕР БЕЛАРУСИ? 26

ВВЕДЕНИЕ

В Беларуси все чаще можно услышать словосочетание «системные реформы»[1]. Его постоянно употребляют в экспертных дискуссиях, в рекомендациях международных финансовых институтов и даже в интеллигентных беседах за чашкой кофе. Лишь в правительственных кругах это словосочетание стараются избегать. Хотя, наверное, и там понимают, что рано или поздно системные реформы неизбежно станут во главу политической повестки дня в Беларуси.

И тогда перед политиками, чиновниками, да и всем населением страны возникнут очень серьезные вопросы. Как провести системные реформы с наибольшей полезностью для общества? Что и в какой последовательности делать, чтобы избежать краха реформ и их болезненных последствий для граждан?

Беларуси повезло. Уже много раз ответы на эти вопросы искали другие страны. Где-то удавалось найти успешный рецепт системных реформ. Где-то попытки реформ заканчивались полным провалом и даже становились причиной социально-политических потрясений. Где-то реформы давали результаты, но очень медленно и не в том объеме, на который рассчитывали реформаторы. Но в любом случае все эти истории представляют для Беларуси ценный опыт, основываясь на котором, можно пройти испытание системными реформами с наименьшими потерями и наибольшими приобретениями.

Таким образом, для Беларуси, к счастью, уже не актуальны слова одного из главных теоретиков транзитологии Адама Пшеворского, высказанные на заре постсоветской трансформации: «У нас нет теории структурной трансформации, а наши эмпирические знания ничтожны».

На помощь будущим белорусским реформаторам может и должен прийти существенный пласт теории системных трансформаций, который накоплен в мировых академических кругах. Теория подходит к проблематике системных реформ с различных углов зрения и в различных контекстах. Можно выделить, как минимум, три наиболее распространенных измерения в теоретической дискуссии о системных преобразованиях:

- дискуссия о «догоняющем развитии»;
- дискуссия о выборе между постепенными (градуальными) реформами и «шоковой терапией» (быстрыми и радикальными реформами);
- дискуссия о преобразовании социалистических экономик в рыночные.

Одной из центральных проблем во всех этих дискуссиях является дилемма о том, что первично в проведении системных реформ: политика или экономика. Другими словами, с чего необходимо начинать трансформацию: с политической демократизации или экономической стабилизации и либерализации? В литературе эти вопросы иногда называются дилеммой яйца или курицы.

Обсуждению этой дилеммы и посвящен наш дискуссионный материал. При этом работа ни в коем случае не претендует на всеобъемлющий и исчерпывающий анализ всех существующих аргументов. Его цель – представить теоретический и эмпирический каркас о яйце или курице системных реформ, который мог бы положить начало более детализированной дискуссии о возможных альтернативах социально-экономической и политической трансформации Беларуси.

Отправной точкой дискуссионного материала является предположение о том, что априорной целью белорусских реформаторов будут эффективные рыночные реформы. Все остальное, включая политические реформы, будет рассматриваться лишь как средство достижения априорной цели.

Следовательно, главный вопрос, на который необходимо найти ответ: должна ли политическая демократизация предшествовать экономическим реформам, идти параллельно или следовать за ними? Или, может быть, демократизация вообще не совместима с экономическими реформами и ростом преобразованной экономики?

Для поиска ответов на этот вопрос и для стимулирования дискуссии материал содержит теоретическую и эмпирическую части. Теоретическая часть предлагает краткий обзор аргументов, которые высказывались в академических кругах в начале большой системной трансформации в странах Центральной и Восточной Европы (ЦВЕ) в начале 1990-х годов. А также анализ межстрановых результатов этой трансформации.

Эмпирическая часть представлена шестью кейсами системных реформ, которые могут быть актуальными для белорусских реформаторов. Это

[1] В рамках этой публикации под системными реформами будут пониматься фундаментальные преобразования социально-экономических и политических институтов, которые направлены на изменение основ экономической системы страны. Чаще всего эти изменения касаются форм собственности и основ хозяйственной деятельности.

совершенно разные кейсы, которые раскрывают содержание реформ в сильно различающихся социально-политических, экономических и исторических условиях. В конце каждого кейса представлена таблица с положением и динамикой рассматриваемой страны в некоторых авторитетных международных рейтингах, что дает наглядное представление об успехах или провалах реформаторов в этой стране.

В заключении сформулированы некоторые общие выводы и уроки для Беларуси.

ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ДИСКУССИИ

Итак, какая политическая система будет в наибольшей степени способствовать / в наименьшей степени препятствовать проведению успешных рыночных реформ в Беларуси? Для поиска ответа на этот вопрос мысленно вернемся в конец 1980-х – начало 1990-х годов. Тогда в академической среде велись активные дискуссии о том, как трансформировать государства, только что отказавшиеся от коммунистических идей.

В самом общем и упрощенном виде дискурс тех лет можно представить в виде трех теорий (школ):

1. Теория (школа) модернизации.
2. Теория (школа) транзитологии.
3. Теория о необходимости одновременной политической демократизации и экономической либерализации (авторы журнала Journal of Democracy).

Теория модернизации зародилась еще в 1950-1960-х годах. Она утверждает, что капитализм сможет мирно и успешно сожительствовать с демократией только в том случае, если общество доросло до некоторого цивилизационного уровня. Если в обществе укоренились демократические ценностные установки. А пока этого не произошло – необходимо создавать условия для созревания общества. В том числе через развитие рыночных институтов экономики в рамках недемократической политической системы.

Один из главных идеологов школы модернизации Самюэль Хантингтон еще в 1960 г. писал, что *«политические лидеры и элиты должны быть защищены от «политических бизнес циклов»: политическая власть должна быть вначале консолидирована, чтобы иметь возможность провести кардинальные реформы».*

В 1992 г. он повторил тот же тезис: *«авторитарные правительства лучше приспособлены для проведения экономической либерализации, чем демократические правительства».*

Отсюда основные рекомендации школы модернизации – вначале недемократическая власть должна провести рыночные реформы, которые позволят обществу достигнуть необходимого для демократизации уровня цивилизационного развития.

Теория транзитологии была главным оппонентом теории модернизации. Их интеллектуальное противостояние развивалось на протяжении 1970-1980-х годов. Транзитологи считают, что для успеха экономических и политических реформ критическое значение имеет не абстрактный уровень развития общества, а договоренности и компромиссы внутри элит. Они утверждают, что реформы должны проводиться в соответствии с условным пактом между старыми и новыми элитами.

При этом транзитологи, например, Адам Пшеворски, предупреждают об опасности порочного круга системных реформ: радикальные экономические реформы представляют собой угрозу демократии, а демократия, в свою очередь, делает невозможными экономические реформы. Другими словами, в условиях демократии, как только начатые реформы вызовут резкий спад уровня жизни, пострадавшие группы электората сразу же проголосуют за отставку правительства реформаторов и за сворачивание курса на реформы.

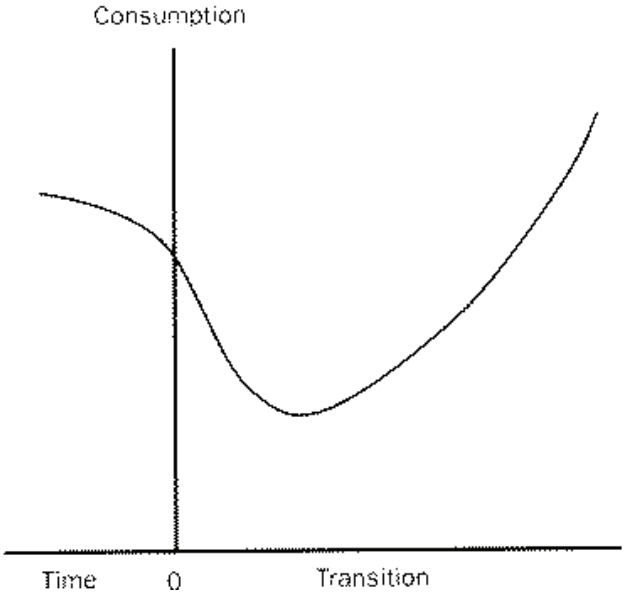
По этой логике, одновременная политическая демократизация и экономическая либерализация просто невозможны. А необходимый пакт между старыми и новыми элитами неизбежно должен подразумевать вакцинацию правительства от электоральных настроений.

Наконец, третья теория, которую описательно можно назвать **теорией о необходимости одновременной политической демократизации и экономической либерализации,** вошла в академический дискурс позже двух других. На начальных этапах трансформации в ЦВЕ ее голос в научных спорах звучал еще слабо.

Сторонники этого теоретического подхода были представлены в редакции известного американского академического журнала Journal of Democracy. Их оценка существенно отличалась от мнений представителей школ модернизации и транзитологии. Они утверждали, что политическая демократизация не только совместима с рыночными реформами, но и является их необходимым условием.

Кривая «J» и суть аргумента против одновременной демократизации

Противники ранней демократизации трансформирующейся страны, особенно представители школы транзитологии, объясняли свой аргумент, используя так называемую кривую «J». Графически аргумент выглядит так:



Ось «У» показывает уровень потребления в обществе, что косвенно отображает и другие показатели социально-экономического благополучия (уровень безработицы, заработных плат, цен и т.д.). Ось «Х» показывает прогресс экономической трансформации в зависимости от продолжительности времени.

Анализ экономических реформ с помощью кривой «J» базируется на анализе распространения затрат и выгод (costs and benefits) в обществе. Утверждается, что рыночные реформы неизбежно приводят к достаточно быстрому падению уровня жизни в результате снижения основных макроэкономических показателей. На начальном этапе реформ обостряются проблемы безработицы, инфляции, падения объемов производства, низкой покупательной способности населения и т.д.

В результате на старте реформ большая часть общества несет существенные потери и чувствует на себе (по своему карману) лишь разрушительный эффект трансформации. В литературе эта часть общества называется «лузерами» (от англ. lose – «терять»).

Таким образом, на пути рыночных реформ возникают две проблемы:

1. *Временная проблема* (time inconsistency problem) – большая часть общества несет реальные и очень чувствительные потери в краткосрочной перспективе в обмен на всего лишь обещания на долгосрочную перспективу.
2. *Проблема коллективного действия* (collective action problem) – «лузеры» (наемные рабочие, пенсионеры, молодежь, бывшая номенклатура и др.) более мобилизованы, мотивированы и организованы, чем малочисленные краткосрочные «победители» реформ (новые собственники, усилившая свои позиции номенклатура и т.д.).

В результате уже на начальном этапе реформ неизбежно образуется неформальная (хотя могут быть и формальные организации-союзы) коалиция по интересам из числа «лузеров». В условиях демократизации эта коалиция с большей вероятностью сможет свернуть реформы, чем «победители» (winners) смогут их отстоять.

Практический вывод, который следует из всей этой логической цепочки, заключается в том, что для успешного завершения реформ властям необходима авторитарная «подушка безопасности». Они должны иметь иммунитет от электоральных настроений граждан, чтобы спокойно реализовывать план реформ.

Сюрприз пост-фактум

Интересное развитие эта дискуссия получила десятилетие спустя, когда появилась фактологическая база для анализа процессов трансформации в ЦВЕ. На основе свежего материала ряд исследователей, в первую очередь, Джоэль Хеллман

(Joel Hellman), пришли к выводам, которые полностью опровергли логику школы транзитологии.

Исследователи проанализировали и сопоставили такие показатели, как успешность рыночных реформ и частота смены правительств в претерпевших трансформацию странах постсоветского блока (ЦВЕ и СНГ).

В таблице представлено их неожиданное открытие.

Страны по степени «продвинутости» экономических реформ	Смена правительств (раз)	Средняя продолжительность пребывания правительства во власти (месяцы)
«Продвинутые» реформаторы		
Польша	6	14
Словения	2	34
Венгрия	3	26
Чехия	2	35
Словакия	5	14
В среднем	**3.6**	**24.6**
Выше среднего		
Эстония	4	17
Болгария	6	13
Латвия	4	15
Литва	5	14
Албания	2	27.5
Румыния	1	67
В среднем	**3.7**	**25.6**
Ниже среднего		
Кыргызстан	1	62
Россия	1	54
Молдова	1	61
Казахстан	0	69
В среднем	**0.8**	**61.5**
Медленные реформаторы		
Туркменистан	0	62
Украина	2	24
Узбекистан	0	62
Беларусь	2	26
В среднем	**1**	**43.5**

Табл. 1. Сопоставление прогресса рыночных реформ и частоты сменяемости правительств в странах ЦВЕ и СНГ. Источник: Hellman, J. S. (1998) 'Winners Take All: The Politics of Partial Reform in Postcommunist Transitions', *World Politics*, 50, pp. 203-34.

Как видно из таблицы, зависимость между процессами политической демократизации и экономической либерализации оказалось прямо противоположной тому, что прогнозировал анализ на основе кривой «J». Чем чаще в странах ЦВЕ и СНГ сменялось правительство и чем меньше отдельно взятое правительство находилось у власти, тем дальше страны зашли в деле рыночных реформ. Предположение об авторитарной «подушке безопасности» оказалось неверным.

Точно такие же результаты получаются, если сравнить данные доклада «Свобода в мире», который ежегодно публикует организация Freedom House, с данными доклада Transition Report от ЕБРР. Первый показывает степень демократичности политической системы страны, а второй – прогресс с рыночными реформами.

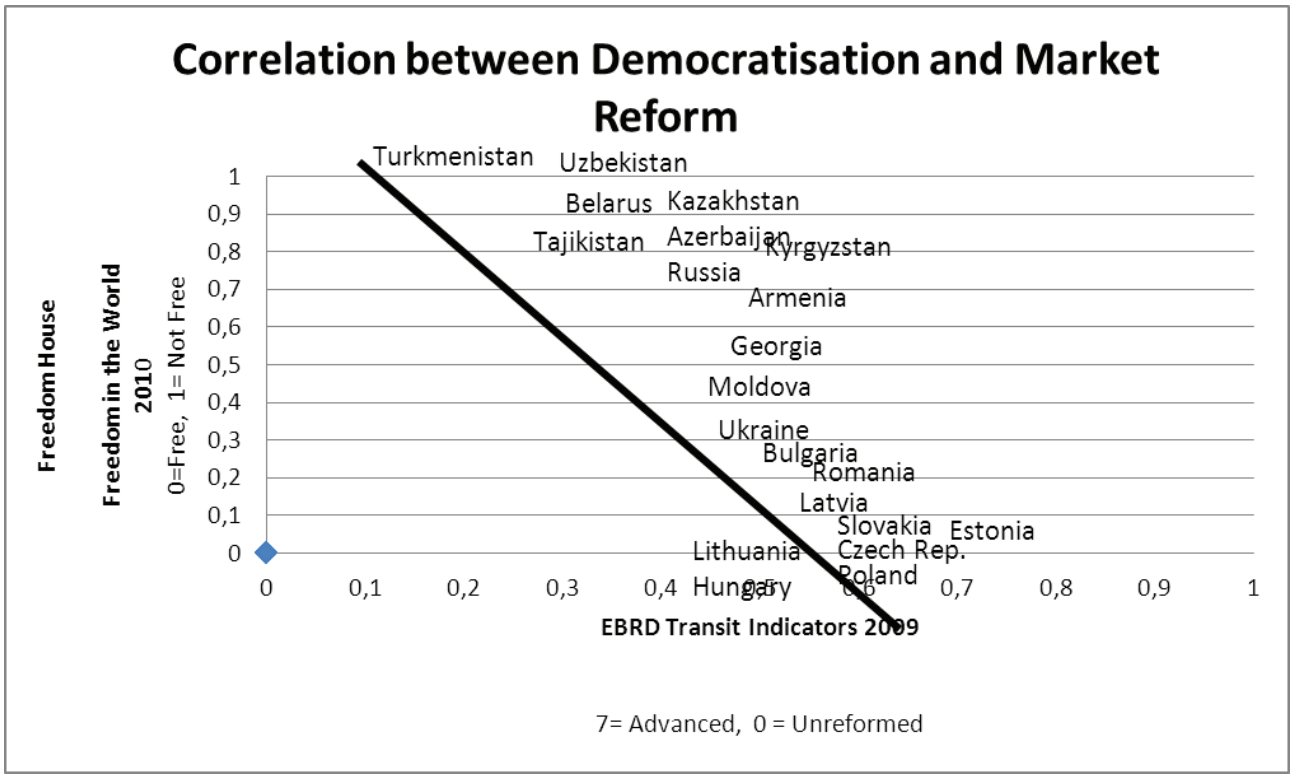


Рис 1. Соотношение политической демократизации и экономической либерализации в странах ЦВЕ и СНГ в 2009-2010 гг.

Таким образом, обнародованные данные однозначно свидетельствуют о том, что логика кривой «J» в этих странах не сработала. А реализовались прогнозы авторов Journal of Democracy.

Winners Take it All

Чем же можно объяснить такие итоги трансформационных процессов в странах бывшего советского блока?

В первую очередь, тем, что школы транзитологии и модернизации неверно (в контексте стран ЦВЕ и СНГ) определили главный источник угрозы реформам. Этим источником оказалось не большинство – «лузеры» – а как раз-таки меньшинство – «победители». В условиях посткоммунистической трансформации во всех странах без полноценного демократического процесса произошло явление, которое в литературе получило названия «заморозка реформ» и «захват государства».

Новые собственники, банкиры, старые и новые чиновники и другие группы «победителей» были крайне заинтересованы в том, чтобы начатые экономические реформы не были доведены до конца. Им было выгодно «заморозить» процесс реформ на этапе, когда они получили собственность и доступ к привилегированной информации и к различным денежным потокам (рентному доходу). Недореформированная экономика с множеством макроэкономических дисбалансов, отсутствием полноценной конкуренции и, как результат, повсеместной монополизацией давала «победителям» возможность максимизировать свои прибыли. Отсюда в некоторых странах возникли новорожденные олигархи и громадное расслоение общества по уровню доходов.

Посткоммунистическая коррупция и хорошая сеть контактов среди бывшей партийной номенклатуры создавала особо благоприятные условия для «победителей». Фактически их руками был произведен «захват государств»: решения органов государственного управления стали приниматься, в первую очередь, в интересах этих «победителей».

В странах же, которые провели политическую демократизацию одновременно с экономической либерализацией, возникло противоядие против «заморозки» реформ и «захвата государства». Таким противоядием стали политическая конкуренция и свободные СМИ. Они не позволяли чиновникам и «победителям» сращиваться воедино в деле «захвата государства», а также вынуждали неуверенных в своем будущем политиков ориентироваться на интересы электората, а не отдельных рентоискателей.

КЕЙСЫ СИСТЕМНЫХ РЕФОРМ

Как это было в Сингапуре или могут ли сингапурские реформы быть примером для Беларуси?

Республика Сингапур в своем опыте проведения реформ представляется многими экспертами как идеальный пример системной трансформации. Действительно, с момента обретения независимости в 1965 г. и до нашего времени Сингапур достиг ошеломляющих успехов в своем экономическом развитии. В середине 1960-х гг. никто не верил в возможность дальнейшего существования этого государства, а отделение от Малайской Федерации многие современники рассматривали как политическую смерть.

Однако можно ли Беларуси в будущем перенять опыт этого азиатского государства?

До реформ

История Сингапура как независимого государства начинается с 1965 г. До этого момента остров являлся британской колонией, которая получила статус самоуправляемой в 1959 г. В период с 1963 по 1965 гг. Сингапур входил в состав Малайской Федерации.

К моменту обретения независимости 25% населения Сингапура находилось за чертой бедности, безработица была на уровне от 14 до 17%. Основу экономики составляли аграрный сектор и сфера услуг – обслуживание английских военных баз (к 1965 г. доход от военного присутствия Англии оценивался в 20% ВВП страны). Доля промышленности в ВВП равнялась 10%.

Сингапур был полностью зависим от импорта из соседних государств – Индонезии и Малайзии. Импортировать приходилось даже питьевую воду и строительный песок. Однако торговые отношения с Малайзией были подорваны в связи с выходом Сингапура из ее состава, а Индонезия объявила торговый бойкот, который продлился вплоть до конца 1966 г.

Путь из третьего мира в первый

Реформирование экономики, которое проводилось правительством Сингапура, проходило в трех основных направлениях:

- поиск эффективной модели госуправления;
- мобилизация человеческого капитала;
- постоянное развитие инфраструктуры.

Помимо этого, базисом трансформации стал бэкграунд Сингапура как английской колонии. Власти использовали законодательство, систему правительственной администрации и систему образования, оставшиеся в наследие от Британской империи.

Правительство Сингапура не придерживалось какой-либо одной идеологии или экономической школы. Главным критерием отбора средств являлась их практическая эффективность.

В целом трансформацию экономики в Республике Сингапур можно разделить на три этапа:

1) 1960-1970 гг.

2) 1970-1979 гг.

3) 1979-1990 гг.

Первый этап: 1960 – 1970 гг.

Основными проблемами экономики Сингапура в этом периоде являлись безработица, достигавшая 15-17%, экономическая зависимость от импорта из Малайзии и Индонезии, коррупция, отсутствие современных производственных линий.

Первыми шагами на пути трансформации стало реформирование полиции и создание армии. С начала реформы состав полиции был полностью заменен.

Центральное внимание уделялось борьбе с коррупцией. Основными мерами борьбы с этим явлением стало упрощение административных процедур, а также изменение существовавшего законодательства.

Для привлечения инвестиций был создан Совет экономического развития Сингапура. Для вновь открывавшихся предприятий предусматривались налоговые льготы сроком на 5-10 лет, а также создавались специальные промышленные парки с готовой инфраструктурой. Это позволило сократить затраты на содержание бизнеса в Сингапуре на 20%.

Реформы предусматривали создание банковской системы без центрального банка. Его полномочия выполняло специальное министерство. Для развития собственной банковской системы правительство предоставляло льготные условия для сингапурских банков, что ставило их в более выгодное положение по сравнению с иностранными банками.

Итогом первого этапа реформ стал рост экономики на 10%, увеличение доли промышленности в экономике на 7%, снижение уровня безработицы в 1,5 раза, привлечение новых наукоемких производств, создание нефтеперерабатывающей отрасли, создание благоприятных условий для инвестирования и ведения бизнеса в стране.

Второй этап: 1970-1979 гг.

Несмотря на проведенные реформы, в начале 1970-х гг. в экономике Сингапура оставалось множество проблем. Безработица находилась на уровне 10-12%. Из-за вывода британских войск и конфронтации Сингапура с Индонезией снизился объем инвестиций.

Реформы этого периода начались с отмены протекционистской политики и снижения ввозных таможенных пошлин до 0,4%. Была расширена государственная поддержка малых предприятий с сингапурским капиталом. Благодаря принятым мерам затраты на содержание бизнеса в Сингапуре сократились еще на 33%.

В период с 1970 до 1980 гг. реформированию подверглась система социального обеспечения. Руководство Сингапура осознавало: чтобы граждане были заинтересованы в развитии своего государства, они должны стать собственниками. Социальная система государства должна была способствовать этому. Была создана система социальных отчислений – Центральный фонд сбережений (ЦФС).

Каждый сингапурец обязан ежемесячно отчислять туда 20% своего заработка. Столько же каждый месяц переводит на его счет в ЦФС наниматель. Сбережения в ЦФС не облагаются налогом, в инвестиционном банке на них ежегодно начисляются проценты. Достигнув 55-летнего возраста, житель Сингапура получает всю эту сумму на руки. Но еще до ухода на пенсию он вправе использовать три четверти сбережений в ЦФС, чтобы приобрести квартиру, а четверть – чтобы при необходимости оплатить лечение в больнице.

Результатами реформ этого периода стал годовой темп роста ВВП на 10%, снижение уровня безработицы до 3,5%, а инфляция установилась на уровне 2-6%. Объем промышленного производства в экономике страны составил 25%.

Третий этап: 1980-1990 гг.

Главной проблемой третьего периода стала нехватка квалифицированных кадров, а также малый рост производительности труда. В 1980-х гг. Австралия, Новая Зеландия и США открыли программы иммиграции для Южно-Азиатских стран. Из-за этого Сингапур столкнулся с проблемой оттока кадров.

Для предотвращения утечки мозгов государство приняло программу поддержки молодых

специалистов, целью которой было решение их социальных и трудовых проблем. В 1980 г. были сформированы два комитета: один занимался трудоустройством, а второй решал социальные проблемы выпускников вузов.

Помимо этого, власти Сингапура приняли роль headhunter'а. С помощью советников по студенческим вопросам посольств Сингапура в Великобритании, США, Австралии, Новой Зеландии и Канаде служащие посольств организовывали встречи с подававшими надежды азиатскими студентами, чтобы заинтересовать их в получении работы в Сингапуре. Так удавалось привлекать 200-300 выпускников ежегодно.

Итоги

Опыт Сингапура показателен для Беларуси. Однако, учитывая специфику белорусской экономики, общества и политической системы, полное копирование сингапурского варианта трансформации не представляется возможным.

Так, на успешность трансформационной модели Сингапура важное влияние оказало колониальное наследие. Фактически законодательство и система органов власти, была заложена англичанами. В Беларуси такое наследие отсутствует.

Основой экономики Сингапура на момент начала трансформационных процессов являлась сфера услуг. Промышленность была слабо развита и составляла лишь 10% в ВВП страны. Белорусская же экономика представляет собой обратный пример: преобладание промышленного сектора. Такая структура экономики значительно более подвержена коррупционному воздействию, которое подрывает эффективность системных реформ.

Реформам в Сингапуре способствовали китайская культурная революция, война во Вьетнаме, а также военный переворот в Камбодже. Инвесторы, испуганные возможными рисками для своего капитала в этих и сопредельных странах, стали переводить его в Сингапур. В Беларуси такая благоприятная среда отсутствует.

Особую роль в сингапурских реформах имеет их сочетание с авторитарными методами управления. Однако и этот опыт вряд ли приемлем для Беларуси. В сегодняшних условиях в нашей стране невозможно провести полную ротацию политических элит и замену всего силового блока. А это значит, что при авторитарных (т.е. непрозрачных) методах управления и отсутствии механизма общественного контроля над трансформационными процессами в виде свободных СМИ и судов будут возникать условия для «замораживания» реформ со стороны тех, кто не заинтересован в их полноценной реализации.

Положение Сингапура в ряде международных рейтингов

Название индекса	Годы					
	1990	1995	2000	2005	2011	2012
Doing Business	-	-	-	-	1 место	1 место
Индекс восприятия коррупции от Transparency International	-	4 место	6 место	5 место	5 место	-
Индекс экономической свободы от Heritage Foundation и Wall Street Journal	-	2 место	2 место	2 место	2 место	2 место
Глобальный индекс инновационности от INSEAD	-	-	-	-	3 место	3 место
ВВП на душу населения (долл. США)	12,387	23,718	22,790	28,497	49,270	50,323

У Чили не получилось?

Существует две совершенно диаметральные точки зрения на чилийские реформы 1970-х годов. Одни считают Чили хрестоматийным примером проведения либеральных реформ. По их мнению, сочетание диктатуры Пиночета с идеей свободного рынка от Чикагской экономической школы ускорило переход от социалистической к рыночной экономике. Другие утверждают, что чилийская «шоковая терапия» стала источником ухудшения социально-экономической ситуации в стране.

Противоречивые мнения приводят к спекуляциям на тему чилийских реформ. Для того чтобы понять, что же произошло в этом латиноамериканском государстве в 1970-е годы, ответим на вопрос: «А были ли там вообще рыночные реформы?»

Тернистый путь к рыночной экономике

Вторая половина XX века стала для Чили своеобразным испытанием. Страна испробовала на своем пути различные модели развития. Антагонизм этих моделей подтверждает отсутствие у правящей элиты Чили видения своего собственного пути. В основном это связано с постоянным переходом власти от социалистических партий к партиям, выступавшим за рыночные преобразования.

Существует ряд факторов, которые, с одной стороны, были стимулом развития Чили, с другой – ее тормозом.

Первым из таких факторов была демократия. Вне зависимости от правящей верхушки в стране сохранялась демократия. Это стало одной из причин постоянной смены власти.

С приходом новой власти всегда происходили перемены, но они редко улучшали жизнь населения. Левоцентристы, приходившие к власти, делали упор на сильное государство. Правоцентристы устремляли свое внимание на проведение «рыночных» реформ, которые таковыми не являлись. И те, и другие пытались реализовать десарроллистскую модель экономического развития. Она основывалась на закрытии границ страны, развитии импортозамещающих производств и создании государства всеобщего благоденствия. Это стало вторым противоречивым фактором.

И, наконец, фактор стран-соседей. Кубинская революция 1959 г., которая закончилась победой коммунистически ориентированных сил, сдвинула взгляды общества влево. США не могли допустить «красного террора» в Чили, поэтому всеми возможными способами препятствовала этому.

Убить экономику за три года

Экономическая политика Чили в 1970-73 гг. была похожа на химический эксперимент. Сочетание коммунистических лозунгов, государственного интервенционизма, давление со стороны США – все это дало взрывоопасную смесь.

Новый президент от Народного единства Сальвадор Альенде с первого дня своего правления начал национализацию всех секторов экономики. Только за первый год в руках государства оказалось более 40% сельскохозяйственных земель страны. В дополнение к этому государство национализировало 80% банков. Недостаток квалифицированных кадров не позволял эффективно управлять предприятиями, а сам факт национализации понизил привлекательность страны для иностранного капитала.

Кейнсианская модель стимулирования вызывала серьезные дисбалансы в экономике. Быстрый рост покупательной способности малоимущих слоев населения в результате роста заработной платы и социальных программ правительства вызвал нехватку товаров первой необходимости, что вынудило правительство тратить последние валютные резервы на закупку продовольствия. В 1972 г. государство отказалось платить по внешнему долгу. В Чили начался резкий рост инфляции – 28% в первой половине 1972 г., 100% во второй половине 1972 г. и 353% в первой половине 1973 г. Экономика была на грани.

Разборка по-чикагски

С 1973 по 1975 гг. началась перестройка экономики под знаменами генерала Пиночета. Отсутствие четкой программы действий осложняло ситуацию. Мало кто из военной хунты мог похвастаться знаниями в области экономики, поэтому первые попытки преобразований оказались тщетными.

Из-за наследия прошлого и неопытности но-

вой власти сильнейшего падения избежать не удалось. ВВП Чили в 1975 г. упал на рекордные 12,9%. Тем не менее, к концу года была подготовлена Программа экономического возрождения (ПЭВ). Команда, призванная осуществить реформы, была названа «чилийскими мальчиками».

ПЭВ была построена на основе монетаристского принципа «дешевые деньги порождают все проблемы». Поэтому предусматривался ряд действий. Во-первых, сокращение дефицита госбюджета путем снижения правительственных расходов и увеличения налоговых поступлений. Это означало сокращение госпрограмм, госинвестиций и субсидий, а также законодательное изменение ставок налогов.

При реализации первого пункта чилийские реформаторы сразу же допустили ошибку. Нельзя было достигать сокращения государственных расходов в первую очередь за счет тех секторов, которые и в периоды «расточительного государства» находились далеко не в лучшем состоянии (образование, здравоохранение, инфраструктура). Поскольку многие из них служат необходимым условием устойчивого экономического роста.

Накопившийся дефицит бюджета нужно было покрывать. Для этого использовались два источника: внешние кредиты и налоговые поступления. Увеличение налогов и государственных долгов – вторая ошибка реформаторов. Она доказывает отсутствие резкого сокращения госрасходов. Логически, если бы расходы государства были снижены, то и потребность в покрытии дефицита бюджета была бы меньшей.

Следующим действием в рамках ПЭВ было проведение политики «дорогих денег». Это означало сокращение государственной эмиссии денег, увеличение ставки рефинансирования. Денежная эмиссия была сведена к 0,2% ВВП к 1985 г. Но до этого периода Центральный банк не прекращал печатать деньги. Согласно данным Frazer Institute, денежная масса за период 1975-80 годов увеличилась на 52,46% (с учетом корректировки на десятилетний рост реального ВВП).

Стоит отметить, что до либерализация курса и девальвации чилийские «реформаторы» добрались только после кризиса 1982 г., т.е. через 7 лет с начала реформ.

Приватизация в Чили была не достаточно прозрачной. Во-первых, в первые годы правления военной хунты предприятия приватизировались без проведения каких-либо аукционов или открытых торгов. До сих пор не известно, сколько предприятий и кому были переданы за 3 года до начала официальных реформ.

Во-вторых, при проведении приватизации государство предоставляло субсидии. Иногда они достигали 50% стоимости предприятия. Причем покупатель платил наличными лишь 20%, а остальное – в рассрочку. Часто использовался государственный кредит.

По итогу «реформ» можно с уверенностью сказать: сильная власть Пиночета не привела к полноценному реформированию экономики Чили. Генерал был страхом реформ, но не их двигателем.

Такой путь нам не нужен

Все, что происходило в экономике Чили с 1975 по 1982 гг. называют неолиберальными реформами. На самом деле это было не более чем грубой пародией на либеральные реформы.

Подтверждением отсутствия настоящих либеральных реформ является показатель экономической свободы, которая до 1985 г. оставалась в Чили на уровне 5 из 10 баллов (по методологии Frazer Institute). Только в 1985 г. экономическая свобода достигла уровня 6 баллов и сегодня продолжает расти. Именно в это время стали наблюдаться экономический рост и достижение показателей, превышающих показатели 1970 г.

Справедливо высказывание авторитетного издания The Economist о том, что на протяжении 25 лет Чили была лабораторией для политических и социальных экспериментов, социально-научной морской свинкой. Только к разочарованию многих, действительно либеральных экспериментов там во времена Пиночета не проводилось.

Беларуси важно обратить внимание на период реформирования чилийской экономики уже после ослабления власти Пиночета (начало 1980-х годов), когда в стране начала зарождаться демократическая власть. Именно в это время был замечен рост всех экономических показателей, и уже к середине 1990-х годов Чили смогло перегнать по показателю ВВП на душу населения средний уровень по Латинской Америке.

Положение Чили в ряде международных рейтингов

Название индекса	Годы					
	1990	1995	2000	2005	2011	2012
Doing Business	-	-	-	-	41 место	39 место
Индекс восприятия коррупции от Transparency International	-	-	18 место	21 место	22 место	-
Индекс экономической свободы от Heritage Foundation и Wall Street Journal	-	14 место	12 место	9 место	11 место	7 место
Глобальный индекс инновационности от INSEAD	-	-	-	-	-	38 место
ВВП на душу населения (долл. США)	2 393	4 951	4877	7 549	14 394	15 574 (прогноз)

Подойдут ли грузинские реформы для Беларуси?

О результатах реформ, проведенных в Грузии, говорят многие. Мнения, как правило, разделяются на два противоположных лагеря: одни утверждают, что Грузия является наилучшим примером либеральных реформ, другие к грузинскому пути относятся с явным скепсисом. Без сомнений остается только одно: на ошибках грузинской трансформации есть чему поучиться.

Ты помнишь, как все начиналось…

Грузия до «революции роз» представляла собой пример, не совсем характерный для остальных стран СНГ. Роль государства как в положительном, так и в отрицательном смысле была сведена к минимуму. Государственные расходы, по данным МВФ, за период с 2000 по 2003 гг. не превышали 17,5% ВВП.

Уже к 1998 г. были приватизированы практически все малые и средние предприятия, а к 2003 г. было продано около 90% всей госсобственности.

Но говорить об особом успехе приватизации при президенте Эдуарде Шеварнадзе не приходится. За период с 1999 по 2003 гг. от продажи госсобственности удалось выручить только 62 миллиона долларов. К тому же, самые прибыльные предприятия принадлежали членам семьи Шеварнадзе: продажа нефтепродуктов, табачных изделий, мобильная связь, телевидение.

Вплоть до 2004 г. Грузия являлась одним из самых коррумпированных государств региона. Согласно данным организации Transparency International, Индекс восприятия коррупции составлял 1,8 балла (Индекс представляет собой оценку от 0 (максимальный уровень коррупции) до 10 (отсутствие коррупции)).

Через тернии…

Трансформационные процессы в Грузии следует разделять на два этапа: до российско-грузинского конфликта и после него. Так, темп реформ, начатый в 2003 г., заметно замедлился после 2008 г., а их результативность во многом пострадала из-за политических разногласий между Россией и Грузией.

…к звездам

Особенностью грузинской модели трансформации является то, что путь, по которому прошла страна, был уникальным. Столь радикальной замены старого государственного аппарата и таких

глубоких преобразований в экономической сфере (и в столь короткие сроки) на постсоветском пространстве до Грузии никто не осуществлял.

Основными направлениями развития экономики Грузии до конфликтного 2008 г. стали:

- приватизация;
- привлечение инвестиций;
- дебюрократизация;
- борьба с коррупцией.

Первыми шагами к коренным изменениям стали реформирование государственного аппарата и реформа МВД. Количество государственных чиновников было уменьшено в 20 раз, сокращены министерства и ведомства. А реформу министерства внутренних дел многие эксперты считают образцовой.

Саакашвили уволил 75 из 85 тысяч сотрудников МВД. Все сотрудники ГАИ (14 тысяч человек) были уволены в один день. При этом существует негласная система люстрации: бывших сотрудников стараются не брать на работу.

Помимо обновления личного состава, средствами борьбы с коррупцией стали ужесточение наказания за взяточничество и повышение заработной платы сотрудникам.

В результате со 170 места в Индексе восприятия коррупции Грузия поднялась на 68 место по итогам 2011 г. а рейтинг доверия полиции составляет 80%.

Для повышения инвестиционной привлекательности страны власти пошли на снижение количества административных процедур, упрощение правил ведения бизнеса и отмену обязательной стандартизации и сертификации:

- отменена пожарная инспекция, при этом число погибших при возгораниях снизилось;

- упразднен обязательный техосмотр транспорта;

- упразднены антимонопольная служба и инспекция цен;

- существенно облегчены процедуры получения разрешения на строительство, однако свобода строителя уравновешивается уголовной ответственностью, если возникла угроза жизни и здоровью людей;

- введена добровольная стандартизация продукции, отменена обязательная сертификация.

Для улучшения делового климата в стране реформирована налоговая система:

- сокращено число налогов: с 26 в 2003 г. до 6 в 2008 г.;

- снижена ставка НДС с 20% до 18%;

- прогрессивный подоходный налог со ставкой в 12-20% заменен плоским со ставкой в 12%;

- ставка налога на прибыль снижена с 20% до 15%;

- снижены акцизные сборы и налог на собственность;

- проведена налоговая амнистия на доходы, полученные до 2004 г.

Также власти страны либерализировали таможенное законодательство и отказались от политики протекционизма. Таможенные пошлины были значительно снижены, а на большинство товаров установлены на уровне 0%.

…но к звездам ли?

Основными лозунгами нового правительства, пришедшего к власти в 2003 г., были экономические реформы и воссоединение Грузии в кратчайшие сроки. Реформы, проведенные грузинской властью на начальном этапе, были действительно очень успешными.

Однако, как показало время, основными угрозами для последующей эффективной реализации реформ стал российский фактор, а также политические решения и обещания руководства Грузии.

Основные доходы от приватизации Грузия получила в период до 2008 г., но большинство из этих средств пошли на нужды армии.

По данным Стокгольмского международного института по изучению проблем мира, с 1999 по 2008 гг. Грузия более чем в 16 раз увеличила военные расходы (с $40 млн. до $650 млн.), при всем бюджете в $4,5 млрд. в 2008 г.. Расходы на армию за период с 2003 по 2008 гг. достигали 10% ВВП. Таких затрат требовало обещанное воссоединение страны.

Также, несмотря на дебюрократизацию и борьбу с коррупцией, государственные расходы, по сравнению с периодом правления Шеварнадзе, возросли в 1,5-2 раза.

Военный конфликт с Россией также негативно сказался на объеме инвестиций в экономику Грузии. Если, начиная с 2003 г., отмечался стабильный рост (до 35% ВВП составляли инвестиции), то с 2008 г. поток инвестиций сократился.

Такое положение вещей не могло ни сказаться на отдельных экономических показателях Грузии, которые, несмотря на реформы, оставляют желать лучшего. Так, наибольшей проблемой для экономики страны является внешняя торговля, 75% которой приходится на импорт. Результатом этого становится отрицательный торговый баланс, который в 2011 г. достиг 4,865 млрд. долларов.

Помимо этого, негативная ситуация наблюдается и с внешним долгом страны. В настоящий момент он составляет $8,785 млрд. (32,7% ВВП).

Ситуацию ухудшает дефицит бюджета, который за последние годы сохраняется на уровне 8-9%. Если к этому прибавить отрицательный баланс внешней торговли, то перспективы открываются нежизнерадостные. Такое положение дел может привести к возвращению в дореформенное состояние в некоторых сферах жизни общества.

Несмотря на успех Грузии в Рейтинге экономической свободы от Heritage Foundation (24 позиция), сохраняются проблемы с «серой экономикой». Согласно исследованию, проведенному в 2009 году австрийской компанией Eurobserver, теневой сектор экономики Грузии составляет 68% от общего объема ВВП. Исследование швейцарских ученых в 2010 г. подтверждает это: по их данным доля теневой экономики в Грузии 68,6%.

Реформами также не решена проблема безработицы. В 2011 г. ее уровень составил 16,4%.

Тем не менее, у Грузии есть чему поучиться. Наиболее ярким примером эффективных реформ и их грамотного администрирования является реформа Министерства внутренних дел, а также проведение приватизации. Благодаря прозрачности и четкости приватизации Грузии удалось решить проблему энергоснабжения: за несколько лет заново создана вся энергосистема страны.

Положительным результатом также является рост средней заработной платы: за 9 лет реформ она выросла в 7 раз. На конец 2011 г. ее размер составлял $411 в месяц.

Аромат грузинских роз для Беларуси

Грузия стала первым государством на территории бывшего СССР, в котором были осуществлены радикальные реформы за столь короткий промежуток времени. Давать окончательную оценку трансформационным процессам в Грузии еще рано. Во-первых, с момента начала трансформации прошло всего десять лет. Во-вторых, модернизация экономики продолжается. Однако первые шаги по реформированию государства уже дали свои результаты, как положительные, так и отрицательные.

Стоит отметить, что уже на этом этапе есть огромный положительный опыт, который Беларусь может позаимствовать у Грузии. Например, реформа государственного аппарата. Без изменения системы госуправления было бы невозможно разработать и реализовать план реформ в стране за столь короткий период.

Это же касается и приватизационных процессов, которые, в отличие от большинства постсоветских стран, прошли открыто и прозрачно. Такие результаты позволили привлечь в страну дополнительные средства и заинтересовать инвесторов.

Положение Грузии в ряде международных рейтингов

Название индекса	Годы					
	1990	1995	2000	2005	2011	2012
Doing Business	-	-	-	-	17 место	16 место
Индекс восприятия коррупции от Transparency International	-	124 место (из 133 стран)	130 место (из 158 стран)	67 место (из 180 стран)	64 место (из 182 стран)	-

Индекс экономической свободы от Heritage Foundation и Wall Street Journal	-	84 место	93 место	32 место	29 место	34 место
Глобальный индекс инновационности от INSEAD	-	-	-	-	73 место	71 место
ВВП на душу населения (долл. США)	1,438	2,965	3,643	4,905	5,491	5,929

Китайская Беларусь или белорусский Китай

Развитие Китая в конце XX – начале XXI века стало загадкой не только для историков, но и для экономистов всего мира. Быстрый экономический рост в сочетании с правящей коммунистической партией становятся причиной постоянных споров в академических и политических кругах. Изучение этих споров приводит к выводу о постоянной спекуляции данными.

Из-за этого достаточно сложно ответить на вопрос о том, что же на самом деле произошло и происходит в Китае и возможно ли китайскую модель применить в других странах? А ведь ответ очень важен не только с точки зрения развития теоретической мысли, но и с практической точки зрения для многих развивающихся стран, в том числе и для Беларуси.

Мифы о чуде

Очень часто происходящее в Китае объясняется особенностями китайского национального характера и менталитета: терпение, упорство, чувство субординации, традиционализм и семейственность. Но национальные особенности не должны ставиться на первое место в объяснении «китайского чуда». Это ошибка многих исследователей. Если бы национальные особенности играли решающую роль в развитии Китая, то высокие темпы роста экономики Поднебесной мы бы наблюдали на протяжении всей ее истории.

С другой стороны, нельзя отрицать, что национальные особенности все же оказывают влияние. Однако важно их не переоценить.

Также существует мнение, что уровень экономического роста зависит, в первую очередь, от первоначальных (стартовых) условий. И что причиной «китайского чуда» стала именно отсталость страны по сравнению с другими странами. По данным Института экономических исследований России, эта гипотеза не имеет статистического подтверждения. Обычно не стартовые условия становятся причиной роста, а то насколько хорошо реформаторы смогут оценить положительные и отрицательные стороны ситуации в стране и воспользоваться ими.

«Великий» Мао и его наследие

Даже в самые жесткие времена тоталитаризма в Китае сохранялась прослойка частных торговцев и промышленников. Коммунистическая партия не стремилась уничтожить национальную буржуазию, намереваясь использовать частный капитал для восстановления экономики страны. Во время проведения кампании «пяти» и «трех» злоупотреблений частные структуры были дискредитированы, но оставались на рынке. Поэтому если в Советском Союзе буржуазия была уничтожена, и после распада СССР многим странам пришлось возрождать этот класс общества, то в Китае она сохранила свои традиции, благодаря чему во время реформ она быстрее смогла восстановить утраченные позиции.

Также важно отметить, что в годы «большого скачка» компартия Китая, подобно Сталину в СССР, начала эксперименты по переселению народов. Под него попали национальные меньшинства в Синьцзяне, Внутренней Монголии, Цинхае и Тибете. Это привело к вооруженным конфликтам и бегству китайского народа в другие страны. После начала реформ именно капитал эмигрантов стал главным источником инвестиций в страну. По различным сведениям на момент начала

китайских реформ хуацяо (так называют китайских эмигрантов) сосредоточили в своих руках не менее 1 трлн. долларов США.

Кроме того, именно хуацяо стали источником быстрой вестернизации внутренней жизни страны. Они вернулись в Китай с новой культурой, с образованием из лучших университетов США и Западной Европы. Все это ускоряло процесс развития китайского общества.

Сильная власть – слабые реформы?

Как показывает опыт некоторых стран, в рамках недемократической политической системы невозможно реализовать полноценные рыночные реформы. Например, в странах Центральной и Восточной Европы либеральные экономические реформы стали возможными только после политической демократизации. То же самое можно сказать о Чили.

С другой стороны, существуют примеры Тайваня, Сингапура, Южной Кореи, где именно авторитарная власть смогла реализовать успешную трансформацию к капиталистическому укладу экономики.

К какой же категории относится КНР?

Китай традиционно определяют во вторую группу. Там либерально ориентированные реформы проводила коммунистическая партия, которая явно далека от того, чтобы считаться демократической.

Обращает на себя внимание, что власти КНР активно используют настроения народных масс для продвижения своей реформаторской повестки дня. К примеру, когда в обществе возникают какие-либо недовольства из-за инфляции, безработицы и т.п. (которые являются следствием проводимых реформ), общество желает наказания виновных. Компартия всегда находила виновных в виде Генеральных секретарей и других высокопоставленных функционеров, которые смещались с постов. Но де-факто они не являлись инициаторами реформ, они были скорее послушными марионетками.

Таким образом, рецепт системных реформ по-китайски можно сформулировать так: отсутствие нагнетания ситуации вокруг темы реформ и, в случае возникновения недовольства, поиск и прилюдное наказание виновных в высших управляющих органах.

Корень «экономического чуда»

Причина «китайского чуда» заключается не в наличии какого-то одного фактора (менталитет, стартовые условия, характер экономических реформ, авторитарная власть и т.п.), а в их сочетании. Поэтому для поиска корня «экономического чуда» необходимо ответить на вопрос: в какой степени каждый из факторов оказал влияние на конечный результат?

По мнению многих исследователей, состояние населения после смерти Мао было настолько ужасающим (голод, повсеместная бедность), что они, не обращая внимания на решения ЦК КПК, начинали самостоятельно реформировать существовавшую экономическую систему страны. Ярким примером является провинция Аньхой. Правящая партия, увидев успех инициированных самими людьми преобразований, закрепляла все изменения официально и решила сама возглавить процесс трансформации. Именно политическая воля местных и центральных властей становится вторым фактором, сыгравшим огромную роль в становлении «экономического чуда» в Китае.

Коммунистическая партия Китая дала согласие на развитие двухколейной экономики: государственные предприятия и предприятия частной формы собственности развивались отдельно. Создание экономических зон, в которых существовали не только льготные условия хозяйствования, но и некоторые признаки демократии, стало огромным толчком к развитию в стране капиталистического уклада общества, несмотря на линию компартии на становление социализма. Как только джин рынка был выпущен из бутылки, никакие решения КПК не могли затормозить «стихийное» развитие капитализма в стране. И правящая элита понимала: бонусы, которые страна получает от либерализации выше, чем от создания плановой экономики.

Копи-паст для Беларуси?

Возможно ли применить модель развития Китая для Беларуси? Однозначно, нет. Вероятность сочетания различных факторов, которые дали бы результат подобный китайскому, настолько малы, что не стоит и пробовать. При этом мы можем

взять на вооружение много полезного опыта для создания своей, уникальной, стратегии развития.

Использование свободных экономических зон может стать стимулом для привлечения иностранных инвестиций. С учетом дешевой рабочей силы в нашей стране, по сравнению с Европой, в сочетании с географическим положением объем привлеченных инвестиций за год может превысить несколько десятков миллиардов долларов. Тем не менее, стоит сделать несколько оговорок о факторах, которые будут тормозами этого процесса:

1) Слабо контролируемый бюрократический аппарат власти, который станет угрозой с точки зрения правоприменительной практики на территории тех же свободных экономических зон.
2) Высокий уровень коррупции.
3) Проблема кадров в органах госуправления, которые бы могли эффективно работать с иностранными инвесторами.
4) Наличие сильной зависимости от Российской Федерации, власти которой будут всеми возможными способами лоббировать интересы своего бизнеса.
5) Неготовность белорусского бизнеса конкурировать с иностранными предприятиями из-за сложного национального законодательства.
6) Сильное влияние отдельных групп бизнесменов и чиновников (рентополучателей), заинтересованных в сохранении статус-кво.

Названные факторы будут тормозом развития не только свободных зон в Беларуси, но также любых попыток сделать «копи-паст» некоторых реформ Китая, которые могли бы сыграть большую роль в развитии рынка нашей страны. Поэтому Беларуси важно правильно оценить свое текущее состояние и, основываясь на опыте других стран, в том числе и Китая, выработать свою собственную программу реформирования. При этом стоит помнить: чем дальше будет сохраняться статус-кво, тем больше будет появляться факторов способных усложнить любые трансформации и привести к повышению цены, которую заплатит наша страна за преобразования.

Положение Китая в ряде международных рейтингов

Название индекса	Годы					
	1990	1995	2000	2005	2011	2012
Doing Business	-	-	-	-	87 место	91 место
Индекс восприятия коррупции от Transparency International	-	-	63 место	78 место	75 место	-
Индекс экономической свободы от Heritage Foundation и Wall Street Journal	-	71 место	97 место	113 место	135 место	138 место
Глобальный индекс инновационности от INSEAD	-	-	-	54 место	29 место	34 место
ВВП на душу населения (долл. США)	341,4	601,0	945,6	1 726,1	5 413,6	5 898,6 (прогноз)

Польские экономические реформы 1990-х годов

Польша в современной Европе давно сменила имидж «бедного родственника» на репутацию страны с успешной экономикой. Польские гособлигации сегодня имеют процентные ставки ниже, чем ценные бумаги многих стран «старой Европы», а контраст развития между Польшей и Западом стремительно уменьшается.

Как все начиналось

Несмотря на стереотип, что польский переход от социализма к рынку произошел во время реализации плана Лешека Бальцеровича, это не совсем так.

Первые шаги к рыночным механизмам в экономике произошли еще в конце 1970-х – начале 1980-х гг., при глубоком социализме, как любят характеризовать те времена поляки.

В начале 1970-х, после мощной волны рабочих страйков, новый секретарь Польской Объединенной Рабочей Партии Эдвард Герек решил привлечь внешние кредиты в польскую экономику и за эти деньги реализовать в ПНР амбициозную программу повышения уровня жизни. Ситуация в мире благоприятствовала: повышение цен на нефть создало в арабских странах невиданный ранее избыток средств, которые они разместили в европейских и американских банках. «Переварить» эти объемы охваченный нефтяным кризисом Запад был не в силах, поэтому в те времена он охотно кредитовал страны Латинской Америки, Африки и отдельные страны соцблока.

За одно десятилетие внешний долг Польской Народной Республики вырос с 6,4 миллиардов долларов в 1970 г. до более чем 57 миллиардов в 1980 г. Заимствованные средства иллюзорно улучшили социальную ситуацию в Польше, но, прежде всего, возросло потребление импортной продукции.

Очень скоро настало время платить по счетам. А значит – затянуть пояса. Поэтому 1980 г. Польша встретила очередными многочисленными забастовками. Новых сторонников нашли оппозиционные движения, которые в 1970-х гг. несколько утратили популярность. В Гданьске был воссоздан независимый профсоюз «Солидарность», в котором уже месяц спустя с момента официальной регистрации числилось 6 миллионов человек (в том числе членов коммунистической партии).

Несмотря на старания властей, ситуация в экономике становилась катастрофической. Было введено самофинансирование предприятий, ослаблены позиции Госплана. В то же время правительство было вынуждено существенно повысить цены, ввести карточки на некоторые товары. Именно в 80-е годы в массовом сознании поляков (наверное, впервые среди всех прочих народов соцлагеря) произошел своеобразный перелом: для них стала очевидной невозможность дальнейшего существования социализма.

В 1985-88 гг. кабинет Збигнева Месснера (ректора Экономической Академии в Катовице) принял ряд прорыночных законов. Новый кабинет Мечислава Раковского (многолетнего редактора одного из самых либеральных еженедельников социалистического лагеря – «Политика») в 1988-89 гг. разработал и принял революционный закон «О свободе предпринимательской деятельности». Был существенно расширен перечень товаров со свободным ценообразованием, ликвидированы некоторые различия в условиях хозяйствования для частных и государственных предприятий. Все эти меры не принесли польской экономике заметного оздоровления, хотя децентрализация и самостоятельность предприятий облегчили дальнейшие реформы. Высокий бюджетный дефицит (10-12%), галопирующая инфляция, достигшая в 1989 г. 340%, растущее социальное недовольство продолжали характеризовать польскую экономику того времени.

В этих условиях партийное руководство вынуждено было пойти навстречу требованиям общества. В 1988-89 гг. прошли заседания польского «Круглого стола» представителей власти и оппозиции. Главным его достижением стало согласие властей провести частично свободные выборы в Сейм. Их результат был разгромным для властей. Все «свободные» мандаты получили представители оппозиции.

Но так как большинство депутатских кресел по соглашению «Круглого стола» все равно оставалось за коммунистами и их союзниками, президентом (его избирали в парламенте) стал коммунистический лидер Войцех Ярузельский. Именно он подписал «План Бальцеровича», произнеся при этом известную ныне фразу: «лучше несо-

вершенные изменения вовремя, чем идеальные с опозданием».

Оппозиции удалось добиться еще одной уступки властей. Лозунг «ваш президент – наш премьер» дал Польше премьер-министра от оппозиции – Тадеуша Мазовецкого. Практически сразу правительство и парламент приступили к проведению реформ.

План Бальцеровича: «шоковая терапия»

В конце 1989 г. Сейм абсолютным большинством голосов принял план рыночных реформ, получивший название от фамилии автора, профессора Варшавской школы экономики, министра финансов в правительстве Мазовецкого Лешека Бальцеровича.

Концепция перехода от социализма к рынку была разработана профессором Бальцеровичем и группой молодых ученых еще в середине 1980-х гг. Так удачно сложилось, что мировая экономическая мысль в то время придерживалась подобных либеральных воззрений, получивших отображение в постулатах Вашингтонского консенсуса – сбора рекомендаций для боровшихся с кризисом стран Латинской Америки.

План Бальцеровича предусматривал две основные вехи: макроэкономическую стабилизацию и системные изменения в экономике. Последние означали либерализацию и приватизацию. Стабилизация и либерализация должны были быть произведены быстро, буквально в считанные дни, за что такой пакет мер часто называют «шоковой терапией».

Бальцерович много раз подчеркивал, что «шоковая терапия» начала 1990-х проходила в короткий, но удачный отрезок времени, когда польское общество находилось в состоянии эйфории, вызванной долгожданным обретением демократии. Оно было в состоянии вынести необходимые реформы, несмотря на их болезненность и социальную цену.

Трансформационные меры

Социалистическая экономика оставила в наследство полностью разрегулированные финансы и огромный инфляционный навес. Предусмотренная Бальцеровичем либерализация цен, ограничение бюджетного дефицита, запрет эмиссионного кредитования экономики и выравнивание условий хозяйствования для государственных и частных предприятий позволили быстро обуздать разрушительную гиперинфляцию.

Чтобы умерить инфляционные ожидания среди населения, госпредприятия облагались высоким налогом за повышение зарплат, ставка рефинансирования сдерживалась на уровне, превышавшем инфляцию, а курс доллара был зафиксирован и тем самым стал своеобразным антиинфляционным «якорем». Для стабилизации национальной валюты Польша получила в 1990 г. международный кредит в размере 1 млрд долларов. Все эти меры привели к макроэкономической стабилизации.

Либерализация была объявлена в начале 1990 г. и представляла собой отпуск цен и открытие границ. Первое помогло в борьбе с инфляцией (вначале цены сильно возросли, но зато исчез недостаток товаров, который в социалистической экономике означал скрытый рост цен). Открытие же границ должно было не позволить государственным монополистам устанавливать неоправданно высокие цены на свою продукцию.

Приватизация в плане Бальцеровича занимала ключевое место, так как являлась основным «лекарством» от неэффективности государственных компаний. Эта мера была очень болезненной для общества – сильно возросла безработица, и вместе с ее ростом постепенно уменьшалась поддержка Бальцеровича.

Но приватизация позволила многим польским предприятиям остаться на рынке, пережив смену владельцев и следующую за этим реструктуризацию и модернизацию. Оздоровление приватизированных предприятий принесло пользу и государственному бюджету: не только в виде доходов от их продажи, но еще и в результате увеличения налоговых поступлений. Кроме того, государственные предприятия часто «собирали активы», невостребованные в основной деятельности компании. Приватизация позволила избавиться от такого балласта, тем самым освободив дополнительное количество ресурсов, которые в дальнейшем тоже нашли более рациональных владельцев.

Хотя в польской приватизации присутствует и

негативный момент. Известно достаточно много случаев злоупотребления старыми коммунистическими элитами своим положением, когда госкомпании приобретались ими с помощью махинаций. Нередким явлением были публичные скандалы, и до сих пор Польша, несмотря на кардинальное улучшение ситуации, имеет репутацию страны с достаточно высокой коррупцией.

После Бальцеровича

Реализация плана Бальцеровича оздоровила польскую экономику, и уже в 1992 г. был отмечен ее рост. Однако, как отмечалось ранее, «шоковая терапия» принесла польскому обществу и неизвестное во времена социализма понятие безработицы, а также социальное расслоение. Последующие правительства стремились смягчить негативный социальный эффект первого этапа трансформации, но не изменяли основного курса страны на либеральные реформы.

Этот курс вкупе с относительно консервативной монетарной и фискальной политикой позволили Польше комфортно пережить мировой финансовый кризис 2008-2010 гг. и даже зафиксировать рост экономики. На руку полякам сыграл и тот факт, что те финансовые институты, которые понесли в западных странах наибольшие потери, в Польше еще развиты слабо. Нашим соседям помогло еще и то, что они не находятся в зоне евро. Впрочем, польское общество активно дискутирует, нужно ли их стране менять родной злотый на общеевропейскую валюту.

Положение Польши в ряде международных рейтингов

Название индекса	Годы					
	1990	1995	2000	2005	2011	2012
Doing Business	-	-	-	74 место	59 место	62 место
Индекс восприятия коррупции от Transparency International	-	-	43 место	70 место	41 место	-
Индекс экономической свободы от Heritage Foundation и Wall Street Journal	-	-	89 место	41 место	68 место	64 место
Глобальный индекс инновационности от INSEAD	-	-	-	-	43 место	44 место
ВВП на душу населения, (ППС, долл. США), МВФ	5,843	7,260	10,310	13,571	20,334	21,310
ВВП на душу населения, (номинал, долл. США), МВФ	1,625	3,604	4,478	7,970	13,540	14,039

Скоростной транзит или когда медлить нельзя даже в Эстонии

О системных реформах в Эстонии написано и сказано много. Проведены сотни конференций и исследований, которые вдоль и поперек проанализировали эстонский опыт перехода от командно-административной к рыночной модели экономики. Тем не менее, часто складывается впечатление, что уроки системного транзита этого прибалтийского государства остаются во многом не усвоенными. Поэтому иногда полезно о них вспоминать.

Постсоветский вакуум

Как и другие республики советской империи, Эстония встретила независимость в состоянии пустых полок и тотального товарного дефицита,

отсутствия полноценной валюты, 30%-ного падения промышленного производства и 45%-ного падения зарплат в реальном исчислении. Инфляция в 1992 г. превышала 1000%. Единственным социально-экономическим институтом, который эффективно работал на заре эстонской независимости, был «черный рынок».

Экономика страны находилась в тотальной зависимости от России. Достаточно сказать, что 92% внешней торговли Эстонии приходилось на восточную соседку.

С таких стартовых условий независимая Эстонская Республика начала свой путь к экономическому благополучию. Чтобы подчеркнуть сложность этого пути, сами эстонцы часто приводят красноречивую статистику. В 1939 г. Эстония и Финляндия имели примерно одинаковые показатели по уровню жизни. А в 1987 г. ВВП на душу населения в Финляндии был уже в семь раз больше, чем в Эстонии: $14370 против $2000.

Поэтому всем эстонцам было понятно, куда должна двигаться их страна. Но без однозначного ответа оставался вопрос о том, как обеспечить это движение.

Молодо-зелено

Первое, что всегда обращает на себя внимание при изучении эстонского опыта системных реформ, это необычная молодость команды реформаторов. Средний возраст правительства, сформированного Национальным альянсом «Отечество» в сентябре 1992 г., составлял немногим более тридцати лет. Главе правительства Марту Лаару в момент назначения было всего 32 года.

Пожалуй, будет справедливо утверждать, что необычно молодой возраст руководителей Эстонии начала 1990-х стал одним из факторов успеха их трансформационной политики. Во-первых, эти люди не успели заразиться идеологемами социалистической пропаганды и потому могли позволить себе совершенно нестандартный для того времени взгляд на то, как можно обустроить жизнь общества. Во-вторых, как отмечает сам Лаар, подобно всем молодым людям эстонские реформаторы «не знали, что было реально, а что нет, и поэтому смогли добиться нереального».

Энергичность и решительность молодого правительства удачно дополнялись политической поддержкой в виде большинства в парламенте, а также интеллектуальной поддержкой зарубежных и собственно эстонских либеральных аналитических центров.

Just Do It!

Еще одним преимуществом Эстонии стало то, что там реформы немного задержались по сравнению с другими странами Центральной и Восточной Европы, где трансформационный процесс стартовал в 1989-90 гг. Благодаря этому эстонские политики могли что-то оперативно «подсматривать» у коллег-реформаторов.

И, пожалуй, главное, что можно было увидеть в других переходных странах, это то, что благоприятные условия для проведения системных реформ очень быстро заканчиваются. Окно возможностей для реформаторов наиболее широко открывается в период «чрезвычайной политики» (термин введен Лецеком Бальцеровичем), когда из-за предшествующего реформам экономического и политического кризисов в обществе временно исчезают доминировавшие ценностные установки, нарушается работа политической системы и появляется спрос на глубокие преобразования. Однако период «чрезвычайной политики» достаточно быстро сменяется периодом «рутинной политики», когда решительные действия правительства наталкиваются на консолидированное противодействие со стороны оппозиции.

Поэтому реформаторам необходимо действовать быстро и слаженно. Принимаемые ими законы должны быть максимально простыми и понятными, чтобы не создавать дополнительных «заторов» на пути трансформации. Эстонские политики из Национального альянса «Отечество» это хорошо понимали. Если верить Марту Лаару, в своей работе они руководствовались лозунгом «Просто делай это!» («Just Do It!»).

Первые шаги: макроэкономическая стабилизация и монетарная реформа

Начало всему трансформационному процессу в Эстонии было положено денежной реформой лета 1992 г. Эстонские власти преследовали три цели. Во-первых, необходимо было прекратить инфляцию. Во-вторых, обеспечить сбалансированный обменный курс, который бы определялся спросом и предложением. В-третьих, покончить с

кризисом ликвидности.

Эстония стала первой страной бывшего СССР, которая ввела свою национальную валюту – эстонскую крону. Центробанк принял систему стопроцентного резервирования денежной базы. Крона стала свободно конвертируемой валютой, привязанной к немецкой марке. Это вызвало необходимость придерживаться бездефицитного государственного бюджета.

Как отмечает в своих публикациях Март Лаар, на уровне политических лозунгов это звучало легко и безапелляционно, но на практике добиться сбалансированности бюджета было очень непросто. Это требовало сокращения множества субсидий предприятиям и социальной поддержки населению. Пришлось даже внести в правительственное коалиционное соглашение пункт, согласно которому сбалансированность бюджета объявлялась в качестве главной цели правившей коалиции. А позже удалось принять закон, согласно которому правительство не могло предоставлять на рассмотрение парламента проект государственного бюджета с дефицитом.

Интересно, что безусловное принятие жесткой денежной политики в качестве основы макроэкономической стабилизации в каком-то смысле облегчило жизнь правительству. Не имея возможности печатать «пустые» деньги и набирать кредиты, руководству страны не оставалось ничего, кроме как последовательно сокращать государственные расходы.

Первые плоды реформаторских усилий эстонцы наблюдали уже в 1993 г. Так, уровень инфляции упал с 1000% до 89,8% (а в 1995 г. он снизился до 29%). Экономику удалось достаточно быстро переориентировать с российского рынка на западные, что привело к росту экспорта.

Открытие экономики: «не нужна помощь – нужна торговля»

Эти первые успехи позволили команде Марта Лаара перейти к следующему этапу реформ – открытию всей экономики.

Реформаторы в Таллинне рассудили так: Эстония является малой открытой экономикой, а значит, нет смысла пытаться строить ограждения от внешней конкуренции. Чем более открыта экономика для товаров из-за рубежа, тем более дешевую и качественную продукцию получают внутренние потребители. Тем большее количество конкурентоспособных производств появляется в самой стране.

В результате молодое правительство Эстонии приняло решение свести до минимума тарифные и нетарифные ограничения для импорта и полностью убрать все экспортные пошлины. Страна превратилась в своего рода свободную зону торговли.

Как ретроспективно свидетельствуют сами реформаторы, одним из главных факторов, который подтолкнул к таким неординарным для того времени шагам, стало осознание простой истины: торговые барьеры, в первую очередь, защищают не те сектора, которые действительно наиболее уязвимы, а те, в которых хорошие лоббисты.

Также правительство Лаара исходило из того, что открытая экономика намного более привлекательна для инвесторов, так как правила игры в ней определяются не волевыми решениями властей, а понятными всем законами рынка. А с помощью инвестиций реформаторы хотели не только модернизировать экономику, но и избежать необходимости набирать кредиты.

Важно обратить внимание на то, что в поиске инвестиций Эстония отказалась от идеи особых прав отдельным инвесторам. В том числе правительство не видело смысла в том, чтобы создавать специальные режимы и свободные экономические зоны для иностранного капитала. Вместо этого оно создало одинаковые и максимально привлекательные условия абсолютно для всех, включая внутренних инвесторов.

Для иностранных же инвесторов было важно не наличие каких-то льгот и изъятий из общих правил, а принятие закона о продаже земли, который наделял их равными правами с местными жителями. Этот закон дал четкий сигнал о том, что их права собственности будут беспрекословно соблюдаться. Как итог, во второй половине 1990-х Эстония получила больше иностранных инвестиций, чем любая другая страна Центральной и Восточной Европы.

Безусловно, высокие показатели по привлеченным иностранным инвестициям можно объяснить и удачным проведением приватизации. Особенность эстонской приватизации заключалась в

том, что в первую очередь прежним владельцам возвращалась собственность, которая была изъята советской властью. В тех случаях, когда это было невозможно, бывшие собственники получали приватизационные ваучеры, с помощью которых они позже могли приобретать землю и участвовать в приватизации миноритарных пакетов госкомпаний.

Эстонская «фишка» – плоский налог

Пожалуй, больше всего сегодня эстонские реформаторы гордятся своей налоговой реформой. Придя к власти в 1992 г., они заявили о том, что прогрессивная шкала налогообложения является контрпродуктивной для экономического роста, так как фактически наказывает предпринимателей за успех: кто лучше работает, тот больше платит.

Правительство Лаара считало, что налоговая система должна быть простой, прозрачной, недорогой в администрировании и понятной налогоплательщикам. Она также должна стимулировать граждан страны к более продуктивной работе и большим накоплениям. Налоговая база должна быть максимально широкой и должна иметь минимальное количество исключений. К тому же, по мнению эстонских реформаторов, сама ставка налога должна быть низкой, чтобы стимулировать большую экономическую активность.

Всем этим критериям соответствовала система плоского подоходного налога, которая была введена в Эстонии 1 января 1994 г.

Результаты превзошли все ожидания. «Теневой сектор» экономики получил настоящее потрясение, так как «теневики» быстро стали легализоваться. Это вызвало заметный рост государственных доходов: с 8 млрд. крон в 1993 г. до 20 млрд. крон в 1996 г. Плоский налог также способствовал существенному увеличению экономической активности населения. В 1992 г. в Эстонии было около 2000 предприятий, а уже в конце 1994 г. их количество достигло 70000. Это, в свою очередь, помогло побороть проблему безработицы, а также обеспечило рост ВВП: с -1,6% в 1993 г. до 5,7% в 1996 г. (по данным Международного валютного фонда).

Таким образом, основные реформы в Эстонии включали в себя: создание устойчивой национальной денежной системы, устранение бюджетного дефицита, отмену субсидий для государственных предприятий, открытие экономики путем реформы института собственности и непосредственно приватизации, а также устранение барьеров для торговли. Сложная система налогообложения была заменена простым плоским налогом. Власти также сделали все, чтобы установить в Эстонии верховенство закона. Последнее способствовало существенному снижению уровня коррупции.

Положение Сингапура в ряде международных рейтингов

Название индекса	Годы					
	1990	1995	2000	2005	2011	2012
Doing Business	-	-	-	-	18 место	24 место
Индекс восприятия коррупции от Transparency International	-	-	27 место	27 место	26 место	29 место
Индекс экономической свободы от Heritage Foundation и Wall Street Journal	-	-	-	-	14 место	16 место
Глобальный индекс инновационности от INSEAD	-	-	-	-	23 место	19 место
ВВП на душу населения, (ППС, тыс. USD), МВФ	-	-	9,900	16,600	20,400	21,100
ВВП на душу населения, (номинал, тыс. USD), МВФ	-	-	4,100	10,300	16,600	16,600

ЗАКЛЮЧЕНИЕ: С КОГО БРАТЬ ПРИМЕР БЕЛАРУСИ?

Представленный обзор теоретических аргументов и практических кейсов системной трансформации говорит о том, что в различных исторических, политических, экономических и социо-культурных средах процессы реформ могут проистекать по-разному. Одни и те же решения могут иметь противоположные последствия.

Поэтому главный вывод этого дискуссионного материала заключается в том, что будущим белорусским реформаторам необходимо тщательно готовиться к периоду, который отец польских реформ Лешек Бальцерович назвал периодом «чрезвычайной политики» (extraordinary politics). Этот период может наступить внезапно и застать всю страну врасплох. И если в Беларуси не будет команды с проработанным видением системных реформ, будет упущена очередная возможность исторического прорыва.

Возможно ли на основании этой работы сделать однозначный вывод о том, в каком соотношении яйцо и курица системных реформ должны находиться в Беларуси?

Нет сомнений, что тема нуждается в дальнейшей детальной проработке. В том числе в аргументированной публичной дискуссии, которая бы позволила выявить весь спектр конфликтных взглядов и выработать оптимальные сценарии реформ.

В то же время представляется, что в целом системные реформы в Беларуси неизбежно будут проходить по лекалам трансформаций в ЦВЕ. То есть не по логике кривой «J», а в соответствии с установленными закономерностями посткоммунистической трансформации, где главная угроза реформам исходит не от большинства «лузеров», а от меньшинства «победителей».

К такому выводу подталкивают обширные структурные схожести между трансформациями в ЦВЕ и потенциальной трансформацией в Беларуси. К таким схожестям можно отнести следующие факторы:

1. Трансформация из командно-административных к рыночным системам хозяйств, которая подразумевает множественность трансформирующихся социально-экономических секторов(multiple transition).
2. Большой размер государства (высокий уровень госрасходов).
3. Большая госсобственность.
4. Большая социальная сфера.
5. Огромная среда для лоббирования (аграрии, промышленники, строители, банковская сфера).
6. Отсутствие макроэкономической дисциплины.
7. Плотно собранная номенклатура.
8. Низкая правовая культура.
9. Неприспособленность «вертикали власти» к работе в непривычной среде.

В качестве отличного от ЦВЕ фактора, который, правда, также будет повышать риски «заморозки» реформ и «захвата государства», можно рассматривать отсутствие в Беларуси полноценной контрэлиты.

Наконец, нельзя недооценивать фактор России в будущих переменах в Беларуси. По всей видимости, здесь также есть основания полагать, что именно одновременная политическая демократизация и экономическая либерализация могут снять исходящие от особых белорусско-российских отношений риски. Хотя прогнозирование влияния российского фактора на белорусские системные реформы требует дополнительной проработки.

ОО «Дискуссионно-аналитическое сообщество
Либеральный клуб»

www.liberalclub.biz

E-mail: liberalclub2008@gmail.com
Тел. +375 29 5168505, + 375 29 2552362