

Russian Economic Policy at the Start of the New Administration **Экономическая политика России в начале работы нового правительства**
S. Fischer (IMF) **С. Фишер (МВФ)**
[english version](#) **русская версия**

Тезисы Стэнли Фишера,

исполняющего обязанности Директора-распорядителя МВФ

6 апреля 2000 г.

1. Мне доставляет огромное удовольствие участие в этой своевременно проводимой в Высшей школе экономики конференции на тему о возможных вариантах выбора экономической политики, существующих у нового правительства Путина. Дополнительное удовольствие – участвовать в конференции, организованной моим другом и снискавшим большое уважение коллегой профессором Евгением Ясиным, при участии столь большого числа ведущих российских экономистов и аналитиков экономической политики.

2. Я изложу четыре основных тезиса.

- Десятилетний опыт более 25 стран с переходной экономикой ясно свидетельствует о том, что рекомендуемая ведущими экономистами базовая стратегия экономических реформ и экономического роста работает.
- Несмотря на многочисленные неудачи и препятствия в проведении российских экономических реформ, мы не должны недооценивать то, что достигнуто в России к настоящему моменту.
- Дальнейший путь экономической политики России в этот критический момент ясен. Для достижения устойчивого и равномерного экономического роста в России потребуются укрепление макроэкономической стабильности и усиление структурных реформ в разных отраслях, в том числе совершенствование системы социального обеспечения.
- Мировой опыт показывает, что экономические программы с большей вероятностью достигают успеха в тех случаях, когда их "владельцем" является выполняющая их страна и когда они при необходимости поддержаны международными финансовыми институтами и двусторонними кредиторами. Экономическая программа России с тем большей вероятностью будет успешной, чем больше она будет разработана российскими авторами. МВФ и международное сообщество готовы оказать помощь в поддержке серьезной программы российских экономических реформ, серьезность которой продемонстрирована ходом ее выполнения.

Международный опыт

3. Опыт стран с переходной экономикой, начавшийся с процесса экономических реформ в конце холодной войны, изучался очень тщательно. Редко бывали случаи, когда так много стран меняли экономическую политику одновременно; это делает возможным использование эконометрии при изучении факторов, определяющих их экономический рост после начала переходного периода. Мой коллега по МВФ Ратна Сахай и я изучили этот опыт, используя данные о 25 странах, по которым имелась информация. Мы определяем масштаб структурных реформ, используя построенные ЕБРР индексы различных составляющих структурной реформы. Мы пришли к выводу, что базовая стратегия, которую десять лет назад отстаивали приверженцы рыночных реформ, является верной, а именно: экономическому росту способствуют как меры, направленные на обеспечение стабилизации, так и структурные реформы, особенно приватизация; чем быстрее темп реформ, тем быстрее оживление экономики после неизбежного начального спада, и тем больше экономический рост.

4. Сказать, что базовая стратегия вполне понятна – не значит сказать, что выполнение программы реформ является делом легким или отрицать, что эту стратегию нужно применять по-разному в разных странах, или отрицать, что лица, ответственные за проведение экономической политики, почти каждый день сталкиваются с технически и политически сложным выбором. Все это так, и мы должны отдать должное тем ответственным за проведение политики людям, которые добились успеха при продвижении вперед в процессе перехода благодаря проникновению в суть дела, умениям и навыкам в технических и политических вопросах, мужеству.

5. Правда и то, что, поскольку базовая стратегия экономического роста понятна, необходимо задать вопрос, чем определяется степень переходности страны и эффективности при проведении необходимых экономических реформ. Для некоторых стран актуальный ответ заключается в том, что у них нет достаточного опыта и знаний в технических вопросах для реализации необходимых мер экономической политики. Это утверждение могло быть справедливым на ранних этапах реформ в России, однако, учитывая технические умения и богатый опыт руководства вашей страны, это утверждение, конечно, не могло быть верным на протяжении большей части десятилетия. Ответы должны быть в другом – в сфере политики, в недостатке действенной политической поддержки или поддержки со стороны общества, в проблемах управления. В конце тезисов я вернусь к некоторым из этих вопросов.

Достижения России

6. Семинар проходит в такое время, когда в дискуссиях, проходивших в обществе в России и за рубежом, в течение некоторого времени преобладают неудовлетворенность достигнутыми на данный момент успехами и определенный цинизм во взглядах на будущее. В большой степени этот скептицизм сохранился, несмотря на благоприятные события в России в течение года. Многие вызывают неудовлетворенность, многие отрицательные явления нужно преодолеть, однако за последнее десятилетие у России имелись и положительные достижения. Я говорю не только об огромном историческом достижении последнего десятилетия – выдающихся масштабах закрепившейся в России демократии. Многие были достигнуты также в сфере экономики:

- Наибольшее значение имеет достижение согласия в том, что процесс перехода является необратимым и что создание подлинно рыночной экономики должно оставаться наиболее важной целью экономической политики и способом достижения устойчивого роста и будущего процветания России.
- Обязательство обеспечить низкий уровень инфляции и проводить разумную налогово-бюджетную политику нашло поддержку у значительной части населения, а также у политической элиты. После кризиса 1998 года некоторые россияне отмечали, что стране в большей степени подходит умеренная инфляция, скажем, на уровне 40-60 процентов, и большой дефицит бюджета. Этого не произошло. Существует ясно выраженная решимость ограничивать государственные расходы имеющимися доходами и избегать инфляционного финансирования. Данный подход реализуется.
- Произошли значительная либерализация внутреннего рынка, включающая либерализацию цен и заработной платы, и отказ от основных элементов государственного централизованного управления экономической деятельностью. Несмотря на имеющиеся недостатки приватизация позволила обеспечить регулирование большинства видов экономической деятельности при помощи рыночных стимулов. Проведена также серьезная либерализация валютного рынка и внешней торговли, включая либерализацию экспорта и импорта, введение конвертируемости счета движения капитала и унификацию валютного курса.
- Укреплена институциональная основа макроэкономической политики. Созданы современный центральный банк и платежная система. Проведена либерализация процентных ставок и ликвидация централизованных кредитов Банка России по низким процентным ставкам, что облегчило проведение денежно-кредитной

политики. Реформы в налогово-бюджетной сфере включают крупные сокращения субсидий, совершенствование налоговой системы (хотя эта работа еще далеко не завершена) и создание казначейства.

- Помимо широкомасштабной приватизации мы стали свидетелями создания институтов и законодательства, необходимых для успешного функционирования рыночной экономики. В их числе - процедуры банкротства, положения в области формирования конкуренции и антимонопольной политики, совершенствование стандартов бухгалтерского учета, создание комиссии по ценным бумагам и учреждений, регулирующих деятельность естественных монополий. Следует отметить, что реализация новых законов и положений не была последовательной. Тем не менее, нельзя отрицать, что многие базовые элементы рыночной экономики сформированы.

7. Позвольте мне первому отметить, что эти реформы не были завершены и далеки от совершенства. Однако в большинстве областей достигнут реальный прогресс. Вместе с тем недовольство общими результатами прошедшего десятилетия сохраняется, неудачи были обескураживающими. Следует лишь взглянуть на основные социальные показатели: продолжительность жизни сокращается, а уровень бедности возрастает. Это подводит нас к следующему вопросу.

Что делать

8. В 1996 году был обеспечен решающий прогресс в достижении макроэкономической стабильности в России. Однако налогово-бюджетная политика и ход проведения экономической политики в области структурных преобразований были слабыми. Хотя среднесрочная программа правительства, принятая в 1996 году, содержала ясные и комплексные цели, их выполнение в период действия программы было очень слабым, что явилось одним из основных факторов, обусловивших финансовый кризис 1998 года в России. Немного было сделано после этого для преодоления укоренившихся структурных проблем.

9. На этом фоне не должно вызывать удивления мое заявление о том, что достижение хороших макроэкономических показателей с начала 1999 года не может носить устойчивого характера без ускорения широких структурных преобразований.

- Восстановление объема производства, улучшение положения в налогово-бюджетной сфере, значительная финансовая стабильность достигнуты во многом благодаря последствиям резкой девальвации рубля в реальном выражении после кризиса 1998 года, а также благодаря скачку цен на нефть на мировом рынке.
- Устойчивый рост и необходимая дальнейшая консолидация налогово-бюджетной сферы потребуют ускорения структурных реформ для активизации инвестиционной деятельности и развития экспорта, а также комплексной реформы налогообложения и государственных расходов.
- Цель многих необходимых структурных реформ заключается в улучшении инвестиционного климата, в первую очередь для российских, а также, что немаловажно, и для иностранных инвесторов. Крупные российские капиталы, находящиеся в настоящее время за рубежом, начнут возвращаться в страну только после изменения инвестиционного климата. За ростом инвестиций последует рост производства, и в этом мои тезисы перекликаются с темой конференции.

10. На чем следует сосредоточить усилия при проведении структурных реформ? На конференции работают 19 групп, которые обсуждают преобразования в различных областях. Новое правительство должно будет добиться прогресса во всех этих областях. Четыре темы сгруппированы под заголовком "Государственное регулирование экономики: свобода и правовой порядок". Это имеет принципиальное значение. Они отражают острую необходимость повысить информационную открытость экономики как в государственном,

так и в частном секторах. В этом будет заключаться один из основных факторов, обеспечивающих внешнюю поддержку российской экономике.

11. Я не стану подробно останавливаться на программе в целом, а лишь выделю шесть приоритетных направлений:

- структурная перестройка промышленности, включая приватизацию и другие меры, в том числе в области корпоративного управления и укрепления правового порядка, необходимые для улучшения делового климата;
- меры, направленные на ликвидацию проблемы неплатежей;
- реструктуризация банковской системы, включая реформу центрального банка;
- налоговая реформа и реформа бюджетных расходов, включая реформу государственного аппарата, который значительно увеличился за последнее десятилетие;
- укрепление системы социальной защиты;
- реформа сельского хозяйства и прав собственности на землю.

Успехи в этих областях создадут условия в России для начала устойчивого роста, что позволит гражданам реализовать свои возможности.

I. Авторство программы

12. Однако нельзя не принимать во внимание тот факт, что в прошлом многие, если не все, предлагаемые меры уже включались в правительственные программы, однако не были реализованы. Почему? Плохое исполнение намеченных мер, главным образом, отражает провал попыток преодолеть жесткое сопротивление корыстных интересов крупного бизнеса в условиях слабой согласованности государственных мер. Существует множество примеров, но позвольте упомянуть три сферы, о которых шла речь на этой конференции, а именно - реструктуризацию банковской системы, налоговую реформу и правовой порядок:

- После краха многих банков вследствие кризиса 1998 г. власти практически не использовали предоставленные им в рамках действующего законодательства полномочия, чтобы взять под контроль неплатежеспособные банки. К тому времени, когда такие банки подверглись процедуре банкротства, они в основном не представляли никакой ценности. Одним из результатов является то, что реструктуризация банковской системы обойдется дороже, чем могло бы быть.
- Еще один ключевой вопрос – это налоговая реформа. В течение многих лет предприятия, обладающие политическим влиянием, имеют возможность платить гораздо меньше законодательно установленных налоговых обязательств, избегая эффективных мер воздействия со стороны государства. Вместо строгого соблюдения обязательств в сочетании с введением принудительной процедуры банкротства и возбуждением уголовных дел в отношении собственников и управляющих банков мы наблюдаем множество схем реструктуризации и переоформления налоговой задолженности и схемы расчетов по индивидуальным соглашениям. Такая политика в отношении крупных налогоплательщиков сопровождается гораздо более жесткими требованиями к более мелким предприятиям и частным лицам. На фоне чрезвычайно благоприятных цен на энергоносители положение дел с доходами федерального бюджета в прошлом году улучшилось, однако эта проблема сохраняется.
- Неспособность укрепить правовой порядок и усовершенствовать управление в государственном и частном секторе являются основной причиной слабого притока инвестиций, неспособности предприятий проводить реструктуризацию, а также

бегства капитала. Та же причина объясняет чрезвычайно низкий уровень прямых иностранных инвестиций. Размер прямых иностранных инвестиций в Россию составляет менее 1 процента ВВП в отличие от примерно 3 процентов ВВП в странах с экономикой переходного периода Центральной Европы. Улучшение инвестиционного климата могло бы принести значительную пользу для экономики в этой области. Эта мера способствовала бы также предотвращению утечки капитала, ежегодный объем которой с начала 1990-х годов составляет 10 – 20 млрд. долларов США. Состояние российской экономики и финансовые потребности России будут выглядеть совершенно иначе, когда российские сбережения будут использоваться для финансирования продуктивных инвестиций в отечественную промышленность, а не утекать за границу.

13. Почему я упоминаю прошлые неудачи? Потому, что формирование нового правительства, работающего с новой Государственной Думой, представляет редкую возможность начать все сначала. Многие проблемы в прошлом возникали из-за отсутствия достаточной поддержки программы экономических реформ в политической системе и в обществе. Некоторые из этих проблем возникли в связи с тем, что меры экономической политики не были должным образом реализованы. Из опыта всех стран с экономикой переходного периода, и особенно России, извлечено много уроков. Сейчас вопрос в том, сможет ли Россия сформулировать свою собственную программу реформ – программу, разработанную российскими специалистами, которая бы пользовалась поддержкой в обществе; программу, принадлежащую России.

14. Данная конференция показала, что недостатка в хороших идеях относительно характера таких мер экономической политики нет. Сейчас необходимо направить все знания и энергию на подготовку последовательной стратегии реформ, которая была бы поддержана обществом и руководством **и была бы реализована**. Если это произойдет, то МВФ и, я надеюсь, международное сообщество в целом будут готовы сделать все необходимое для поддержки и укрепления программы и российской экономики в целом.

Спасибо.