

Институт экономических проблем переходного периода

НАУЧНЫЕ ТРУДЫ
№ 8Р

ПОЛИТИЧЕСКИЕ ПРОБЛЕМЫ ЭКОНОМИЧЕСКИХ РЕФОРМ:
СРАВНИТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ

Сборник докладов

Москва
1998

Институт экономических проблем переходного периода

Основан в 1992 г.

**Учредители: Академия народного хозяйства при Правительстве РФ и
Российская Академия наук.**

Директор: Е. Т. Гайдар

В сборнике представлены доклады участников третьей международной конференции, проводившейся Институтом экономических проблем переходного периода и Центром постколлективистских исследований (Великобритания) при финансовой поддержке Эмерсон Электрик, лтд; АБН АМРО/Москва. Конференция проходила в Москве 12-13 декабря 1997 года.

Если две предыдущие конференции в основном были посвящены обсуждению экономических проблем стран с переходной экономикой, то целью настоящей встречи стали вопросы взаимосвязи экономики и политики в переходных экономиках, политической воли, необходимой для проведения экономических реформ.

Лицензия на издательскую деятельность № ЛР 021018 от 09 ноября 1995 г.

103918, Москва, Газетный пер., 5

тел.(095) 229–6413, FAX (095) 203–8816

Институт экономических проблем переходного периода

© Институт экономических проблем переходного периода, 1998.

В сборнике представлены доклады участников третьей международной конференции, проводившейся Институтом экономических проблем переходного периода и Центром постколлективистских исследований (Великобритания) при финансовой поддержке Эмерсон Электрик, лтд; АБН АМРО/Москва. Конференция проходила в Москве 12-13 декабря 1997 года.

Если две предыдущие конференции в основном были посвящены обсуждению экономических проблем стран с переходной экономикой, то целью настоящей встречи стали вопросы взаимосвязи экономики и политики в переходных экономиках, политической воли, необходимой для проведения экономических реформ.

СОДЕРЖАНИЕ

Р. Скидельский. Вместо предисловия	5
Е. Гайдар. Вступительное слово	19
Б. Гранвиль. Политические проблемы экономических реформ во Франции	21
В. Мау. Экономический популизм: опыт Латинской Америки для России	29
Д. Лал. Политическая экономия реформ в Латинской Америке	52
Е. Гайдар. Тактика реформ и уровень государственной нагрузки на экономику	77
А. Улюкаев. Политические проблемы второй волны российских экономических реформ	92
Р. Скидельский и Д. Кларк. Политические проблемы экономических реформ: теория и практика Маргарет Тэтчер (1979-1983)	106
Л. Полищук. Становление рыночных институтов в России: политические интересы и “спрос” на права собственности.	119
М. Домбровски. Природа фискальных проблем стран в переходный период	126
Е. Ясин. Заключительное слово	142

Политические проблемы экономических реформ во Франции

“Я хорошо знаю свою страну и принудительный переход к ультралиберализму (сильная приверженность свободному рынку) не получится во Франции”.
Лионель Жоспен¹

1. Введение

Безработица не является новым явлением во Франции. В период президентства Жискара де'Стена безработица росла и достигла 6,3% в 1980 году. Пришедшее к власти в 1981 году социалистическое правительство пообещало быстрый экономический рост и снижение безработицы. Вместо этого, результатом его деятельности стал медленный рост и увеличение безработицы. В сентябре 1997 года ее уровень составил 12,5%. Можно найти несколько объяснений этому факту. Однако то, что Франция переживает высокую безработицу (независимо от того, кто находится у власти), является очевидным признаком ошибок в проводившейся политике.

Несомненно, что французская статистика безработицы является наиболее точной, а поэтому на один или два процентных пункта данные о безработице могут быть скорректированы в сторону понижения для сравнения с другими странами. Также несомненно, что состояние французского безработного не похоже на состояние американского безработного. Французские безработные вполне прилично обеспечены по сравнению со своими коллегами из других стран. Однако система их социальной поддержки дорога, неэффективна и имеет свои недостатки. Социальные пособия по безработице выплачиваются ограниченное время и затем заменяются пособием, которое равняется прожиточному минимуму, что равносильно исключению из общества. Последний опрос UNEDIC² показывает, что 40% зарегистрированных безработных не получали вообще никаких социальных пособий. Это говорит о том, что хотя и лучше быть безработным во Франции, чем в какой-либо другой стране, но все же их положение не завидно.

¹ Цитата из статьи Лионеля Жоспенена, опубликованной 9.XII.1997 в газете “Файненшл Таймс”.

² Статистический комитет Объединения работающих Франции

Этот доклад не претендует на исчерпывающий анализ. В нем будут затронуты только центральные вопросы, лежащие в основе проблемы высокой безработицы во Франции.

2. Французский путь: статизм против рыночных сил

Во Франции был свой опыт экономического планирования. В августе 1945 года французский предприниматель и дипломат Жан Моне, говоря с Шарлем де Голлем, подчеркнул: “Вы говорите о изобилии, однако французам сейчас совсем не до этого. Изобилие наступит только тогда, когда французы добьются статуса, который оправдывает его... Производство должно увеличиваться, должна расти производительность труда; мы должны изменить страну с материальной точки зрения”. Генерал не нуждался в убеждениях. Он верил, что государство испытывало “страстное желание” заняться экономическим планированием.

Одним из первых действий Моне стало заявление о том, что нельзя добиться модернизации, пока рабочий день французов остается таким коротким. Сорокапятичасовая рабочая неделя являлась необходимым минимумом. Французские рабочие отработывали в среднем 46 часов в неделю в начале 60-х годов. Затем рабочее время начало неуклонно снижаться до отметки, когда требования 32-часовой рабочей недели становились причиной забастовки.

Первый французский план был направлен на возрождение шести основных промышленных секторов - угольный, металлургический, транспортный, электроэнергетический, цементный и сельскохозяйственное машиностроение. Однако в последующем планы расширились и включали уже практически весь общественный и частный сектора. Это никогда не приобретало размеров Советского Госплана, хотя некоторое время разрабатывались пятилетние планы, наполненные количественными показателями.

Усилия Моне по перестройке Франции посредством мобилизации предпринимательства, профсоюзов и правительственных чиновников всех уровней переродились в Великий Организационный Миф - идею того, что технократы могут лучше распределять ресурсы, чем это делает рынок. Французское централизованное планирование явилось попыткой проложить новый путь между

коммунистической централизацией и корпоратизмом правительства Виши. Спустя пять десятилетий государственные колеса все еще продолжают вращаться по этому туманному среднему пути.

Французское государство, включая региональный уровень, сегодня нанимает приблизительно пять миллионов человек, что составляет около одной четверти работоспособного населения. Зарплаты и пенсии этих *функционеров* (или служащих государственного сектора) составляют 600 миллиардов французских франков или 40% национального бюджета. Тенденция увеличения занятых в государственном секторе совсем не похожа на тенденции, наблюдаемые в других секторах. Например, в то время как число французских фермеров постоянно снижалось на протяжении трех десятилетий, число работающих бюрократов в министерстве сельского хозяйства удвоилось.

Начиная с Эр Франс и пораженной долгами государственной железнодорожной компании СНСФ, истории с банком Кредит Лионез, государственные предприятия высасывали деньги налогоплательщиков. В 1997-1998 годах правительство предоставит дополнительную финансовую помощь таким банкам, как Кредит Лионез и таким страховым компаниям, как ГАН. Вышедшие из элиты государственных служащих менеджеры продемонстрировали плохие навыки руководства и несут только часть ответственности. Государственные субсидии и поручительства позволили французским предприятиям почувствовать мягкое бюджетное ограничение, так знакомое их постсоветским коллегам.

3. Реальное французское изобилие: экспортный сектор

Позитивная часть доклада состоит в рассказе о впечатляющей работе, проделанной частным сектором. Положения европейского общего рынка вынудили французские компании конкурировать на европейском и мировых рынках без помощи в виде традиционных протекционистских мер и государственных субсидий. Лучшие французские компании сокращали издержки, повышая производительность труда и расширяя производство за границей. Косметический гигант Лореаль, Данон, Мишлен и Клуб Медитеранео представляют собой те

сверхконкурентные компании, которые являются скорее международными, чем французскими. Они представлены и в России. Их достижения отражаются в экспортной силе французской экономики.

Таблица 1

Внешнеторговые показатели Франции, годовые темпы прироста, %

	1995	1996	1997	1998
Объем экспортной продукции*	7.9	4.9	8	8
Объем импортной продукции*	5.8	2.2	5.9	6.8
Экспортные показатели**	0	-0.5	1.2	0.5
Отношение индексов импортных цен к индексам экспортных цен	-0.8	-1.2	0.7	-0.2

*Данные таможи

**Прирост доли экспорта во всем объеме выпущенной продукции

Источник: ОЭСР, с. 62

Промышленный рост происходит главным образом за счет экспортной продукции. Однако планируемый промышленный рост на уровне 2,5% в 1997 году и около 3% в 1998 году недостаточен, чтобы существенно улучшить ситуацию на рынке труда, при равенстве остальных показателей. В таблице 2 приводятся данные устойчивого роста, хотя они и не являются впечатляющими.

Таблица 2

Спрос и производство

(темпы прироста, в % к предыдущему периоду, цены 1980 г.)

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Личное потребление	1.4	0.2	1.4	1.7	2.1	1.2	2.4
Общественное потребление	3.4	3.3	1	0	1.3	1.2	1
Долгосрочные капиталовложения	-3.1	-5.8	1.3	2.5	-0.5	2.5	3.5
Общий внутренний спрос	0.4	-2.3	3	1.8	0.8	1.8	2.5
Экспорт	4.9	-0.4	6	6.3	1.7	7.4	7.3
Импорт	1.1	-3.4	6.7	5.1	2.5	5.4	6.3
Внешнеторговое сальдо	1	0.8	-0.2	0.3	0.6	0.6	0.4
ВВП	1.4	-1.5	2.8	2.1	1.5	2.5	2.8

Источник: ОЭСР

Таким образом, рассматривая во взаимосвязи рост безработицы и экономический рост, возникают два вопроса:

* негативные тенденции на рынке труда сохраняются потому, что промышленный рост является слишком медленным?

* или промышленный рост не может увеличиться по причине того, что рынок труда так искажен?

Ясно, что требуется кардинальный пересмотр политики.

4. Заключение

Французский частный сектор со всем своим динамизмом не может быть конкурентоспособным, пока он несет на своих плечах бремя государственного сектора. Многие государственные и полугосударственные предприятия выживают только потому, что они пропитаны государственными субсидиями, в то время как их управление находится в плохом состоянии. Бремя, которое несет частный сектор, выражается в огромной доле национального дохода (51%), которую государство собирает с него в виде налогов. Большая часть налоговых доходов уходит на выплату пособий по безработице. Дополнительным препятствием являются юридические барьеры, препятствующие сокращению персонала (в более широком плане отсутствие эластичности труда). В то время как к частному сектору применяются жесткие бюджетные ограничения, государственный сектор свободен от них. Единственным исключением является сельскохозяйственный сектор, где расходы французского правительства идут на структурные цели, такие как: сокращение налогообложения, помощь молодым начинающим фермерам, программы помощи в модернизации ферм, включая предоставление грантов и дешевых субсидий, выплаты компенсаций за ущерб, нанесенный в результате стихийных бедствий и предоставление маркетинговой помощи, поддержание цен на продукты питания выше их уровня в других странах.

* * *

Богатая французская республика ассоциируется с конфликтом интересов. Например, премьер-министры считают нормальным оставаться мэрами городов. Жак Ширак оставался мэром Парижа, будучи премьер-министром; Рокар оставался мэром города Конфлан, а Береговуа - мэром города Невера. Чиновники, ответственные за регулирование отраслей промышленности, такие как авиационная

или здравоохранение, назначаются в советы директоров национализированных компаний в этих отраслях, и когда они увольняются с государственной службы, то занимают теплые места в компаниях, регулированием которых до этого занимались. Бухгалтерские фирмы, ответственные за аудиторские проверки компаний, используют такую систему, чтобы продавать юридические, налоговые и консалтинговые услуги тем же компаниям. Государственным служащим не запрещается участвовать в политике. На самом деле большинство членов Национальной Ассамблеи происходят из государственного сектора. Таким образом, стираются границы между исполнительной и законодательной ветвями власти, вопреки учению Монтескье. И приведенный список еще не полон.

* * *

До сих пор я старалась объяснить взаимосвязь и взаимовлияние хронической безработицы и структурные проблемы французской экономики, то теперь хочу перейти к более сложному вопросу, связанному с центральной темой нашей конференции: *почему Франция испытывает такие трудности в проведении очевидных реформ, которые могли бы разрешить или, по крайней мере, ослабить эти проблемы?*

Правительство Ширака-Юппе, только что избранное после четырнадцати лет все более непопулярного социалистического правления, предприняло самые робкие реформы, которые студенты экономических вузов из стран с переходной экономикой называли бы “постепенными”. Однако они (реформы) вызвали всеобщее социальное недовольство и паралич воли.

Первое объяснение надо искать в глубоких культурных и исторических корнях.

Франция имеет двойное наследие - монархию и церковь. Король или епископ решали, что верно. Никто никогда не ожидал от них, или их современных преемниках, честности: их поведение основывается на принципах выживания. Никто не ожидал, что они будут следовать обычным этическим стандартам, как, например, оплата своей собственной квартиры. Существует противоречие между этим объективным историческим наследием и сверхценностями, которые ассоциируются с Французской Республикой. Эти республиканские ценности на

поверхности противоречат наследию, доставшемуся от прошлого; в действительности, однако, они еще больше осложняют возможность современной Франции обращаться к своей истории.

Второе, более непосредственное объяснение вытекает из парадокса силы французской экономики. Как подчеркнул г-н Дорнбуш, положение дел должно принять достаточно плохой оборот, чтобы реформы стали [политически] возможными. Другими словами, те самые условия, которые делают реформы политически возможными, также делают их очень трудными, зачастую исключая оптимальные эволюционные решения. Не существует лучшей иллюстрации, чем ситуация, которую получил в наследство Председатель нашей конференции, когда он встал во главе Российского правительства в декабре 1991 года. Во Франции, однако, первое условие не выполнено: то есть, ситуация не достаточно плоха, чтобы сделать реформы возможными. На самом деле, высокий уровень жизни и особенно высокие социальные ожидания превращают в политических самоубийц любую партию или лидера, предлагающего даже краткосрочные жертвы, ради серьезных реформ. Сила французского частного сектора и крепость французской индустриальной базы создали материальные основы для государства всеобщего благосостояния, в прямом смысле *паразитирующего* и ослабляющего своего хозяина (частный сектор), но не убивая его. Например, уровень безработицы среди наименее квалифицированных рабочих указывает на несоответствие между ценой рабочей силы и предельной производительностью. Уровень минимальной заработной платы по отношению к средней заработной плате является самым высоким в странах ОЭСР после Нидерландов, хотя в последней имеется значительное, в зависимости от возраста, снижение минимальной заработной платы. Французские власти не пытались снизить уровень минимальной заработной платы, которая рассматривается как вклад в социальное согласие.

Для Франции вопрос стоит так: какую форму будет иметь кризис, из-за того что так долго откладывались реформы. Таким образом, мы приходим к банальному, хотя и распространенному выводу: во Франции реформы невозможны, только - революции, перемежающиеся длительными периодами стагнации.

При настоящем положении вещей, как это и происходило в прошлом, может последовать социальный взрыв и могут полететь головы. Как убеждает политическая элита - выход может быть в единой Европе. Однако единая Европа не решит проблему высокой безработицы и при худшем сценарии ситуация может принять оборот, предсказанный Джорджем Соросом: "Люди направят весь свой гнев и возмущение против единой валюты. Мы вполне можем увидеть народный протест, особенно во Франции, стране с традициями таких восстаний. И такой протест может принять популистскую антиевропейскую окраску".

Французское правительство полно решимости разрешить проблему безработицы по-французски, т.е. сократив рабочую неделю. Однако может наступить время, когда Франция перенимет опыт у других стран и освободит свои предприятия, чтобы они создавали рабочие места.

Российские реформы сквозь призму латиноамериканского опыта: некоторые итоги и тенденции

Сравнительный анализ экономического и политического развития посткоммунистических и латиноамериканских стран становится в последние годы все более популярным. Более того, по мере продвижения одних стран от коммунизма, а других от авторитарного популизма актуальность подобного рода сопоставлений нарастает. Опыт демократизации сменяется опытом осуществления экономических реформ.

Предметом этого доклада является выявление основных направлений влияния латиноамериканского опыта на развитие экономических реформ в СССР и в России. Основное внимание я хотел бы уделить проблемам, наиболее существенным для настоящего, постстабилизационного этапа развития российской экономики - экономико-политическим проблемам устойчивости и роста.

1. Общее и особенное в развитии России и Латинской Америки

Интерес к латиноамериканскому опыту обострился в СССР в середине 80-х годов. Отчасти это было связано с нараставшим пониманием необходимости осуществления серьезных экономических реформ в стране “развитого социализма”, что подталкивало к поиску и анализу возможных образцов и моделей. Хотя в ряду возможных образцов для подражания обращение к латиноамериканскому опыту все-таки воспринималось как дань экзотике, как некоторая теоретическая экстравагантность.

Между тем соответствующие сопоставления могли иметь под собой серьезные теоретические (методологические) и практические (исторические) основания. Сказанное касается целого ряда экономических параметров и политических проблем.

Прежде всего, сопоставимость уровня социально-экономического развития, измеряемого через показатель ВВП на душу населения (табл. 1). Сопоставимость этого параметра по разным странам не только является свидетельством

определенной социально-экономической общности, но и несет важную политическую нагрузку. Именно этот уровень, как показано С. Хантингтоном, является критическим для сохранения авторитарных и тоталитарных режимов, именно при этом уровне социально-экономического развития бурное развертывание демократических процессов становится в высокой степени вероятным¹.

Таблица 1

ВВП на душу населения в 1985 году в СССР и в отдельных странах Латинской Америки

	СССР	Аргентина	Бразилия	Чили	Мексика
Доллары США в ценах 1990 (а)	6715	6912	4902	5145	5141
Доллары США в ценах 1993 (б)	5418	7088	5385	5415	6861

(а) - Maddison Angus. Monitoring the World Economy. Paris: OECD P. 201.

(б) - Россия в меняющемся мире. М.: ИЭА, 1997. СС. 225-226.

Другой фактор, общий для СССР и ведущих латиноамериканских стран, кроется в особенностях их экономической истории XX столетия. Точнее, в характерном для них типе догоняющей индустриализации, основанной на стратегии импортозамещения. Индустриализация в этих странах происходила при активном участии государства, создававшего тепличные условия для развития национальной промышленности. Этот курс мог мотивироваться различными аргументами - от необходимости защиты от капиталистического окружения до необходимости ослабления зависимости от мировых капиталистических рынков. Но во всех этих случаях неизбежным становилось формирование жесткой социально-экономической и производственно-технологической конструкции, низкоконкурентной с точки зрения мировых критериев эффективности и чреватой обострением политической нестабильности при попытках проведения структурных реформ (будь то в начале “импортозамещающего пути”, или при выходе из него). И именно импортозамещающий путь в индустриальный мир предопределил

¹ Hantington Samuel P. The Third Way. Norman and Lomdom: University of Oklahoma Press, 1991. P.62-68. Разумеется, в этом выводе автора менее всего следует видеть “фетишизм цифр”. С.Хантингтон