

ГАРР, ф. 5446, оп. 163, г. 1260

3.1/АМ

№ 413

ГОСУДАРСТВЕННЫЙ БАНК  
СССР

КРЕДИТНО-ФИНАНСОВЫЙ  
НАУЧНО-ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ  
ИНСТИТУТ БАНКОВ СССР

(НИИ БАНКОВ СССР)

103016, Москва, Неглинная, 12

102.91.

№ 2306/41

На № ИКЭРК-50

ГОСУДАРСТВЕННАЯ КОМИССИЯ  
ПО ЭКОНОМИЧЕСКОЙ РЕФОРМЕ  
ПРЕДСЕДАТЕЛЮ КОМИССИИ

Т. АБАЛКИНУ Л. И.

В соответствии с Вашей просьбой направляем Вам заключение по докладу о состоянии экономики СССР, подготовленному экспертами МВФ, МБРР, ОЭСР и ЕвБРР.

Директор Института

А.А.Хандруев

7 75 18

Тип. Госбанка 89 г. Зак. 8337

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

по докладу о состоянии экономики СССР,  
подготовленному экспертами МВФ, МБРР,  
ОЭСР и ЕВБРР.

В целом оценка состояния экономики СССР и хода реформы, данная экспертами, представляется хорошо обоснованной. Заслуживают внимания и, на наш взгляд, могут быть использованы на практике многие предложения, содержащиеся в альтернативных проектах экономической реформы (особенно в радикальном варианте). В то же время доклад не свободен от некоторых недостатков. Прежде всего, не является полным анализ состояния экономики СССР и хода реформы.

Особенностью советской экономики, как отмечается в докладе, является то, что до сих пор не существует особых ограничений на финансирование госпредприятий из бюджета. Это верно, но только отчасти, лишь по отношению к тем предприятиям, которым по каким-то причинам был открыт "зеленый свет" в финансировании. Прежде всего это предприятия военно-промышленного комплекса и ряда других отраслей. В то же время многие предприятия, особенно легкой и пищевой промышленности, десятилетиями не могли обновить свои основные фонды, перечисляя в госбюджет и министерству не только почти всю прибыль, но и амортизационные отчисления.

Далее, эксперты полагают, что до 80-х годов консервативная бюджетно-налоговая политика и административный контроль за расходами предприятий предотвращали возникновение серьезных диспропорций, макроэкономических перекосов (с. 5). Такая оценка представляется ошибочной и чревата негативными последствиями.

Во-первых, сами макроэкономические перекосы стали следствием административной системы управления. Но до середины 80-х годов эти перекосы были завуалированными и не выглядели как полный

развал экономики. И достигалось это посредством ряда мер, включая экспорт природных ресурсов, низкую заработную плату работников предприятий, использование бесплатной рабочей силы заключенных и солдат, экономию на экологической безопасности и др. То есть на задний план отходит вопрос, какой ценой достигалось развитие советской экономики.

Во-вторых, если согласиться с мнением западных экспертов, то выходит, что трудности нашей экономики связаны не столько с внутренними пороками всей системы управления страной, сколько с тем, что эта система исчерпала себя, а этот вывод представляется неправильным.

Эксперты категорично заявляют, что цены в нашей стране играли крайне незначительную роль в распределении ресурсов (с. 4). Аргументом для них является то, что "очень часто оптовые цены фиксировались государственными органами на длительные периоды времени, розничные цены, как правило, поддерживались на стабильных уровнях...". Однако, по нашему мнению, это совершенно не означает, что роль цен в распределении ресурсов невелика. Как раз наоборот. Цены используются центральными органами управления в качестве надежного рычага перераспределения ресурсов. Занижая или завышая оптовые и розничные цены на товары и услуги, государство десятилетиями осуществляло и пока продолжает осуществлять перекачивание ресурсов и доходов из одних отраслей и предприятий в другие. Сейчас этот рычаг — сильнейшая преграда на пути экономических преобразований, так как, не изменив системы ценообразования, невозможно на практике осуществить структурную перестройку, ликвидировать или хотя бы уменьшить бюджетный дефицит, стимулировать рост производства и рациональное использование ресурсов.

С основными элементами стратегии перехода СССР к рынку, рекомендованными экспертами западных стран, трудно не согласиться. Разумеется, стратегия должна быть дополнена конкретными механизмами ее осуществления. Однако предлагаемая стратегия не лишена и серьезного изъяна. Суть его заключается в безадресности мер. В стороне остался и вопрос о степени сопротивления устаревших структур управления проведению радикальных экономических преобразований.

Директор  
Кредитно-финансового  
НИИ банков СССР



А.А.Хандруев

24

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

по докладу МВФ-МБР-ОЭСР-ЕБРР "О состоянии советской экономики"

### I. Общая характеристика доклада

Настоящий доклад не следует рассматривать как готовую программу действий, как документ, руководствуясь которым можно принимать непосредственные практические решения.

Во-первых, это серьезный аналитический материал о состоянии советской экономики и о нынешнем ходе реформы. Во-вторых, это рекомендации концептуального характера о дальнейшей стратегии реформы, причем рекомендации, высказанные тактично, деликатно, с пониманием того, что предлагаемый вариант стратегии не единственный и что существуют факторы, способные внести коррективы в его осуществление. В-третьих, доклад содержит не только рекомендации советскому руководству, но и советы Западу, прежде всего странам большой семерки, по поводу оказания помощи СССР в процессе перехода к рыночной экономике.

Все разделы доклада отличает высокий уровень профессионализма и доброжелательность.

Центральное место занимает в докладе обоснование необходимости реализации радикального варианта реформы, который включает три основных условия: меры по стабилизации экономики, либерализацию цен, денационализацию и приватизацию собственности. Авторы доказывают, что именно радикальный вариант при всех социальных, организационных, правовых, экономических трудностях его осуществления реально ведет к цели перестройки (созданию высокоэффективной экономики рыночного типа). Подчеркивается, что непременными предпосылками радикальной реформы должны стать:

- сохранение Союза ССР как единого экономического пространства, т.е. отсутствие торговых барьеров между республиками, проведение единой кредитно-денежной и согласованной налоговой политики при единой денежной единице и едином валютном курсе;
- твердое намерение руководства переходить к рынку, способность к принятию необходимых политических, социальных, правовых и экономических решений.

Общая стратегическая направленность доклада в известной мере корреспондирует с программами и концепциями радикального перехода к рынку, которые существуют в СССР. Но данный документ отличает более полное понимание особенностей финансово-кредитно-денежной политики при переходе к рынку, насыщенность оценками последствий в результате принятия тех или иных решений, наличие рекомендаций по преодолению наиболее трудных поворотов реформы.

Вместе с тем есть весьма серьезные опасения относительно возможности применения в современной ситуации предложенных в докладе рекомендаций. Во-первых, в настоящее время в нашей стране складывается такая политическая и экономическая ситуация, которая вряд ли совместима с радикальным переходом к рыночной экономике. Наблюдается свертывание принципов демократизации и гласности. Имеют место случаи военного подавления деятельности законно избранных демократических парламентов. В экономическую деятельность вовлекаются силы МВД и КГБ. В свою очередь экономика все более увязает в карточной системе, в процессах локализации хозяйственных связей, в бартерных отношениях, в обостряющемся дефиците и обесценении рубля. Растет социальная напряженность. Бурная реакция на повышение цен в Казахстане, Литве свидетельствует о психологической неготовности населения к серьезным мерам по стабилизации

экономики (не говоря уже о переходе к рыночным отношениям). Все это порождает сомнения в практической осуществимости главной мысли доклада - радикального перехода к рынку.

Во-вторых, актуальность доклада угасает еще и потому, что в связи с известными событиями в Прибалтике намерение стран большой семерки оказать СССР реальную финансовую, материальную, информационную и консультативную помощь в деле становления рыночных отношений, видимо, изменятся. На наш взгляд, без помощи Запада радикальный вариант реформы, предлагаемый в докладе, вряд ли возможен.

В свете сказанного доклад МВФ-МБР-ОЭСР ЕБРР имеет скорее познавательное, аналитическое, нежели практическое значение.

2. Заключение по разделу "Нынешнее состояние экономики СССР".

Существующие негативные тенденции и кризисное состояние экономики СССР авторы доклада справедливо связывают с неэффективностью системы централизованного планирования, созданной в конце 20-х - начале 30-х годов. Они достаточно подробно анализируют эту систему, обращают внимание на отсутствие в ней конкурентных отношений, на пассивную роль цен, финансов, кредита и т.д. Экономические преобразования, начавшиеся с 1985 года, на первом этапе (1985-1987 гг.) по мнению авторов доклада ассоциируются больше с традиционными "кампаниями" нежели с реформой экономической системы. Отмечается, что целенаправленные преобразования начались в 1987-1988 гг. с принятия Закона о государственном предприятии. Однако провозглашенная автономность предприятий была ограничена системой государственных заказов, а образованная в 1988 г. двухзвенная банковская система не была подкреплена рыночными механизмами распределения кредита.

Авторы доклада отмечают, что некоторое ослабление административной системы управления не компенсировалось появлением экономических регуляторов. Отсюда резкое ухудшение дисциплины в расчетах заработной платы, сохранение при ослаблении контроля над предприятиями мягких ограничений в их финансировании, уменьшение отчислений из прибыли предприятий, обострившее бюджетный дефицит и т.д.

Нельзя не согласиться с выводом, что основная причина ухудшения экономической обстановки в стране - неодинаковая степень либерализации отдельных блоков экономической системы в сочетании с отсутствием жесткого финансового регулирования. Однако как разрешить эту труднейшую проблему авторы не говорят. А ведь ясно, что стоит перейти к жестким финансовым ограничениям и без работы останутся трудовые коллективы убыточных предприятий, часть работников стройиндустрии, заводов ВПК и т.д., что грозит крупным социальным взрывом. Наша деформированная структура общественного производства такова, что резкий переход к такого рода политике невозможен. Авторы доклада упускают из вида данное обстоятельство. Между тем этот принципиальный вопрос и в дальнейшем (при анализе радикального варианта предлагаемой в докладе стратегии реформы) остается как бы на втором плане<sup>I</sup>.

### 3. Об оценке "Основных направлений" в рассматриваемом докладе

Авторы доклада обращают внимание на принятый в "Основных направлениях" постепенный характер перехода к рынку, на то обстоятельство, что по крайней мере в 1991 году в силу закрепле-

<sup>I</sup> Так, в разделе "Прямые иностранные капиталовложения" участие Запада в структурной перестройке советской экономики отодвигается на среднесрочную перспективу в связи с отсутствием сейчас благоприятных условий для такого рода деятельности (стр.73).

28

ния хозяйственных связей будет существенно ограничена и самостоятельность предприятий, и управленческая инициатива, и структурная перестройка экономики. Замечание верное. Советские экономисты в большинстве своем придерживаются аналогичной точки зрения. Однако пока что ни у кого нет рекомендаций, как остановить развал экономики другим надежным способом.

В докладе отмечена расплывчатость предложений (в "Основных направлениях") по приватизации собственности. Замечания опять-таки справедливые, поскольку до сих пор данный вопрос находится в стадии обсуждения, анализа альтернативных вариантов.

Обращено внимание и на неопределенность программы создания "стабилизационных фондов". Авторы доклада правы, когда говорят, что в данном случае нужно указать не только на то, что "стабилизационные фонды" будут направлены на реорганизацию предприятий и перепрофилирование их деятельности, но и четко сформулировать конкретные критерии распределения ресурсов из данных фондов, установить продолжительность такой помощи.

В мягкой форме выражается сомнение относительно возможности покрытия бюджетного дефицита на 1991 год за счет заимствования средств вне банковской системы. В условиях прогнозируемого резкого ухудшения финансовой ситуации это сделать очень трудно и, как пишут авторы доклада, потребуются серьезные политические усилия (стр.22). Однако о каких политических усилиях идет речь, неясно. Можно лишь догадываться, что имеются в виду внеэкономические, принудительные меры.

При сложившейся в начале 1991 года напряженной политической обстановке в стране представляется малоэффективной ожидаемая авторами доклада либерализация в области иностранных инвестиций, предусматривающая защиту иностранных инвесторов, создание предприятий, находящихся в иностранной собственности.

Выводы авторов доклада об ухудшении экономического положения в 1991 году о повышении средних темпов инфляции (они могут превысить 50%), о дальнейшем снижении объемов производства (ВВП может снизиться на 5 и более процентов), об увеличении уровня безработицы до 2-4,5% о сокращении объема экспорта на 7% и т.д. вполне реалистичны. Не исключено, что действительная ситуация в стране будет еще хуже. В связи с этим в докладе предлагается альтернативный подход к экономической реформе.

#### 4. Анализ раздела "Альтернативные подходы"

Сознавая чрезвычайную сложность и длительность преобразований советской экономики, авторы задаются вопросом, как обеспечить успех реформы. Этот вопрос интересует всех советских экономистов. Как же отвечают на него авторы доклада?

Прежде всего перестройка экономики должна проходить одновременно со значительной децентрализацией политической власти и ответственности. Главное здесь - защитить в полной мере право на частную собственность, определить налоговые прерогативы и обязанности по расходам на различных уровнях управления, решить проблему Союзного договора.

Чрезвычайное внимание уделяется проблеме свободного экономического пространства. разрушению торговых барьеров между регионами, укреплению общей денежной единицы, конвертируемости рубля.

Сама реформа должна охватывать три взаимосвязанных элемента: общую стабилизацию экономики (сокращение бюджетного дефицита, жесткая кредитная политика и т.д.), реформу цен в условиях конкуренции (либерализация цен), реформу собственности (ее денационализацию и приватизацию). Образование открытых для конкуренции рынков предполагает также ликвидацию существующих монополий, отраслевых министерств, отмену государственных заказов.

Таковы основные предпосылки, по мнению авторов доклада, успешного перехода к рыночной экономике. На наш взгляд, эти предпосылки бесспорны. Тем не менее идеологическая зашоренность части населения, опасение высших, средних и низовых эшелонов номенклатуры оказаться не у дел, психологическая неподготовленность народа к новым экономическим отношениям, а также факторы объективного характера, о которых говорилось выше (прежде всего деформированная структура экономики, ее низкий технологический уровень) — все это будет серьезно мешать практическому переходу к рынку.

Авторы доклада видят проблемы такого рода, но, как нам представляется, не осознают их сложность и драматизм в полной мере. Они предлагают меры по защите людей с низкими доходами, по поддержке предприятий от потрясений, вызываемых быстрыми изменениями цен, ставят вопрос о создании правовой инфраструктуры и т.д. Однако не говорят о проблемах модификации социально-экономического сознания членов нашего общества, о трудностях перестройки структуры власти, структуры общественного производства. Эти проблемы не решаются быстро и бесконфликтно. Не исключено, что переход к рынку у нас будет идти волнами, циклически, с возможными откатами назад, а затем движением вперед. Нечто подобное наблюдается в на-

стоящее время (откат назад). В докладе эта особенность не учитывается. Напротив, предлагается идея последовательного ускорения перехода к рынку.

Эта идея обосновывается в научном плане весьма убедительно, через сравнение консервативного и радикального подходов к экономической реформе. Авторы доказывают, что консервативный вариант менее эффективен, что его использование приведет "к отсрочке как затрат, так и выгод, связанных с перестройкой. В худшем случае произойдет рост самих затрат в результате распада административной системы снабжения и дальнейшего углубления финансовых диспропорций". Одновременно они прописывают в своем докладе пути преодоления проблем, возникающих при реализации варианта радикальной реформы.

Все логично! Более того, можно сказать, что примерно таким же образом рассуждали и рассуждают многие советские экономисты. Видимо, настало время критически отнестись к подобной логике анализа: последовательное ускорение хода экономической реформы, объяснимое теоретически, не согласуется с реальными процессами, протекающими в нашей стране. Да, и не только в нашей стране, но и в других странах, где длительное время господствовал государственно-казарменный социализм.

#### 5. О разделе "Основные элементы рекомендуемой стратегии".

Здесь мы выскажем лишь отдельные соображения по поводу предлагаемых в докладе рекомендаций.

По мнению авторов, денежная реформа как прямое средство по ликвидации избыточной денежной массы нецелесообразна. Тем не

менее в январе 1991 года денежная полуреформа рестрикционного типа уже проведена. Один из ожидаемых ее результатов - недоверие населения к вкладам, требование каждым вкладчиком положенных 500 рублей в месяц и, как следствие, увеличение на 25-35 млрд. руб. в год денежной эмиссии, давление дополнительных избыточных денег на потребительском рынке, дальнейшее обесценение рубля. Видимо, руководству страны следовало бы прислушаться к предостережению докладчиков относительно денежной реформы.

Авторы, выступая, с одной стороны, за политику широкомасштабной либерализации цен (что вполне логично в рамках радикального варианта реформы), с другой стороны, предлагают "установить единообразный верхний предел темпов роста либо средней заработной платы, либо фонда заработной платы" (стр. 41). Такое сочетание мер, на наш взгляд, спорно. Верхний предел темпов роста зарплаты должен меняться в связи с ростом цен на ТНП.

Трудно согласиться с рекомендацией "отложить переход к всеобъемлющему личному подоходному налогу до существенного укрепления налоговой системы" (стр. 45). На наш взгляд, уже сейчас складывается характерная для рыночной экономики система многоканального получения доходов населением. В этих условиях переход к единому прогрессивному налогообложению всех доходов, независимо от каналов их получения, при некотором снижении максимальной ставки налога должен, как нечто другое, укрепить налоговую систему.

Предложения по введению строгих бюджетных ограничений не учитывают, что в нашей стране финансовая ответственность за принимаемые решения, в том числе полная управленческая самостоятельность предприятий, вступает в противоречие с действием монополизированных форм перераспределения ресурсов и доходов -

практикой информационного финансирования и подмены ссудного капитала денежной эмиссией. Чтобы ввести строгие бюджетные ограничения, нужно вначале найти способы ликвидации этих монополизированных форм.

Представляется спорной ориентация на жесткую кредитную политику (высокий процент) при строгих бюджетных ограничениях в переходном периоде.

Практически полная либерализация цен, предлагаемая в докладе (за исключением цен на некоторые виды услуг населению, на жилье, энергоносители и т.д.) грозит гиперинфляцией и при этом неизвестно будет ли найдена точка равновесия между спросом и предложением. В настоящее время руководство идет по пути административной реформы цен. Возможно, что этот путь должен образовать стартовую площадку для последующей либерализации цен (административными методами производится грубая настройка цен на точку равновесия, а рынок затем осуществить "тонкую" настройку).

Тезис о создании валютного рынка и связанная с ним идея двойного валютного курса, при котором коммерческий курс будет сосуществовать со свободным курсом, заслуживает внимания. Однако предложение авторов доклада, что "долю валютных поступлений, которую эксперты должны сдавать властям по коммерческому курсу, следует поддерживать на минимальном уровне" (стр.51), расходится с нашей нынешней практикой. Представляется маловероятным, чтобы в течение одного - максимум двух лет, как полагают авторы доклада, удалось добиться унификации двух курсов.

Правильен, на наш взгляд, вывод о необходимости комбинированного (возмездного и безвозмездного) подхода к приватизации (стр.60-63). Однако, авторы, понимая, что средств на возмездную приватизацию у населения нет, высказывают слишком осто-

II

рожное отношение к безвозмездной приватизации. В то же время предлагаемая продажа активов предприятий в рассрочку может быть проведена только при установлении коммерческих отношений в сфере кредита. В противном случае - это дополнительный источник инфляции.

Авторы доклада правильно связывают результативность реформы внешней торговли с либерализацией внутренних цен и достижением ими рыночного равновесия. В противном случае необходимо сохранение лицензирования, квот, множественности валютных курсов, различного рода пограничных налогов и запретов и в результате "стимулы для участия в торговле в большинстве своем никак не связаны с реальными сравнительными преимуществами" (стр.67), в улавливании которых заключается эффект внешнеэкономических связей. В то же время в докладе проявлено понимание того, что если переложить все последствия, вызванные ориентацией на разницу между внутренними и внешними ценами, на предприятия, то это может иметь разрушительное воздействие, а административное вмешательство не позволит ценовым сигналам сыграть ключевую роль в улучшении распределения ресурсов. Авторы предлагают компромиссное решение в поиске набора тарифных ставок с минимальным разбросом, установлении временных пограничных налогов и введения акцизных сборов на предметы роскоши (стр.70).

В области банковской деятельности авторы доклада постоянно рекомендуют пересмотреть положение о сохранении одного специализированного банка, находящегося во владении государства, в качестве механизма преференциального кредитования деятельности, предписанной государством (стр.81). Действительно, опыт других стран говорит о том, что субсидируемые государством кредиты

могут стать предметом особой заинтересованности (сговоров, махинаций и т.д.). Зачастую они не эффективны, подрывают экономическую основу деятельности самого банка. Соглашаясь с этими рассуждениями, отметим, что и предлагаемая в докладе гласная процедура предоставления средств в виде явных субсидий из государственного бюджета вряд ли может снять полностью указанную выше проблему "Особой заинтересованности".

Завершая анализ раздела "Основные элементы рекомендуемой стратегии", отметим, что некоторые вопросы особенно о рынке рабочей силы, образовании и подготовке кадров, о политике доходов представляют собой по преимуществу обсуждение советских программ, а не собственных концепций.

В целом же можно сказать, что рекомендуемая в докладе стратегия содержит богатый и очень полезный материал для экономической теории и практики. Однако, повторяем, что в нынешней политической и экономической ситуации этот материал, к сожалению, имеет в основном познавательное значение.

Материал подготовлен межотдельской группой по "Прогнозированию социально-экономических последствий хода экономической реформы".

Руководитель группы,  
доктор экономических наук



В.И.Маевский