

Новые задачи: выбор за нами

Реформы резко меняют сложившуюся жизнь, стереотипы, соотношения статусов. Они приносят и очевидные улучшения, и новые проблемы, одним открывают дороги, других толкают вниз по социальной лестнице. Как ни обидно для реформаторов, но реакция на эти изменения несимметрична. Если выигрываю – то потому, что я умный, работающий и удачливый. Если проигрываю – потому, что плохое правительство. Хорошо, что появились товары, исчезли дефицит, очереди, национальная валюта стала конвертируемой. Но ведь так и должно быть. А вот то, что при этом цены высоки, а гарантия занятости отнюдь не так надежна, как раньше, – безобразие. Старое китайское проклятие: "Чтоб тебе жить в эпоху перемен" – хорошо понятно тем, кому выпало видеть первые годы после социализма.

Лишь создав надежные предпосылки экономического роста на рыночной основе, добившись того, чтобы общество начало, наконец, не беднеть, а богатеть, обрело реальные ресурсы для решения наиболее острых проблем, можно сделать преобразования социально и политически устойчивыми.

Традиционной реакцией российских органов власти, столкнувшихся с проблемами ускорения экономического роста, было максимально возможное использование ресурсов государства, финансирование индустриального рынка за счет усиления налогового бремени. Теперь эти возможности исчерпаны.

Доля налоговых изъятий в валовом национальном продукте с учетом внебюджетных фондов в России и так чрезмерна. По международным стандартам, эффективность введенных в 1992 году налоговых инструментов сравнительно высока, но надежды на всеилие государственной налоговой инспекции явно утопичны (*табл.1*).

Эффективность налога на добавленную стоимость, 1988г.

Страны	Поступления от НДС в % к ВВП	Ставка НДС	Эффективность налога
Дания	9,5	22,0	0,43
Финляндия	8,4	19,1	0,44
Индия	3,3	10,0	0,33
Новая Зеландия	6,7	12,5	0,54
Норвегия	9,4	20	0,47
Великобритания	6,0	15,0	0,40
Греция	4,3	11,6	0,37
Россия (1992 г.)	12,4	28,0	0,44

Финансирование государственных инвестиций за счет дефицита бюджета, по сути, означает перераспределение и так не слишком обильных ресурсов частных сбережений. Пытаясь увеличить темпы роста капиталовложений, правительство лишь меняет пропорции, их распределение между частными и государственными.

Финансовая нестабильность и высокая процентная ставка – естественная реакция на инфляционное финансирование – блокируют эффективное участие частных инвестиций в обеспечении экономического роста. Попытки же вновь, как в начале 30-х годов, отключить только что задействованные рыночные механизмы, чтобы снять преграды на пути экспансии государственных капиталовложений, слишком явно ведут в тупик. Россия столкнулась с ситуацией, в которой старые, надежные, исторически проверенные рецепты ускорения роста неприемлемы.

Если государственные инвестиции могут играть лишь вспомогательную роль в стимулировании роста, значит, надежда на устойчивое развитие связана в первую очередь с перспективами частных капиталовложений. Именно их динамика теперь становится определяющей для российской экономики. Осознание этого факта требует фундаментальных изменений в приоритетах экономической политики. Важнейшими среди них теперь являются: стабильность и предсказуемость динамики цен, уровень процентной ставки, уровень налогообложения, гарантии прав собственности.

Если стержень традиционной политики роста – повышение уровня

налогообложения для финансирования государственных капиталовложений, то в центре новой политики – снижение бюджетной нагрузки на экономику, чтобы создать благоприятные условия экспансии частных инвестиций.

Разгрузка формирующегося частнопредпринимательского сектора от избыточного бремени финансовых обязательств перед государством становится не одним из вопросов краткосрочной финансовой стабилизации, а важнейшей предпосылкой устойчивого развития.

Итоги выборов 12 декабря 1993 года можно оценить двояко. Можно – как следствие излишне радикальных реформ, сигнал к отступлению, умеренности и аккуратности в экономической политике, но, по моему убеждению, точнее – как следствие непоследовательности и колебаний, незавершенности процесса преобразований, формирования базы растущей рыночной экономики.

Без экономического роста не будет и социально-политической стабильности. Но важно осознать: если уж вышли из социализма, путь к экономическому росту один – через стабильные деньги, низкие рыночные процентные ставки, надежные гарантии частной собственности, открытую экономику, недорогое государство. Пока этого нет – впереди экономический застой на фоне растущей социальной дифференциации, бедность, деградация инфраструктуры. Значит, жизненно необходим новый тур российских реформ, позволяющих создать уже не просто работающий рынок, а предпосылки устойчивого экономического роста на базе частных сбережений и инвестиций, положение, при котором общество начинает богатеть, больше вкладывать в свою экономику и от этого богатеть еще быстрее. Короче говоря, надо обеспечить базу того, что называется "экономическим чудом на российской почве".

Ясны и контуры важнейших преобразований.

Страна, налогоплательщики больше не могут позволить себе покрывать из бюджета неэффективность общественного сельского хозяйства. Нужны глубокая, не суетливая аграрная реформа, всемерное содействие развитию рыночной инфраструктуры на селе.

Фактор, воспроизводящий зависимость сельского хозяйства от государственного финансирования и связанную с ним экстремальную нагрузку на бюджет, – неразвитость системы коммерческого сезонного кредитования. А эта проблема, в свою очередь, упирается в вопрос о легализации полноценной частной собственности на землю, в свободу купли-продажи, залога земли. Соответствующие законы открывают дорогу резкому повышению финансовой ответственности и перераспределению ресурсов в пользу эффективных хозяйств, но встречают яростное сопротивление колхозно-

совхозного лобби.

Разумеется, и с легализацией купли-продажи земли развитая финансовая инфраструктура, способная на коммерческих началах обеспечить обоснованные потребности в сезонном кредитовании, не сформируется разом, по мановению волшебной палочки. Помощь государства в ее становлении – естественное направление среднесрочной аграрной политики. Так же, как и развитие системы форвардных контрактов для обеспечения государственных нужд, расширение отечественного продовольственного рынка, а по мере его стабилизации – введение элементов таможенной защиты отечественных сельскохозяйственных производителей.

Движение в этом направлении позволит уже в краткосрочной перспективе резко сократить потребность в прямых государственных ассигнованиях. А в среднесрочной – свести бюджетную нагрузку, связанную с проводимой аграрной политикой, до принятых в мировой практике норм.

Неудовлетворенная потребность в жилье сегодня в числе самых острых социальных потребностей российских семей. Масштабы потенциального спроса на новое строительство огромны. Именно с этим фактом связаны наиболее серьезные надежды переломить традицию низких сбережений домашних хозяйств в России. Если, используя меры государственной политики, этого удастся добиться, экспансия жилищного строительства может стать мотором восстановления капиталистического роста в России.

Важнейшее препятствие на пути использования такой возможности – острая диспропорция между ограниченными семейными доходами среднеобеспеченных групп населения и стоимостью нового строительства, слабое развитие залогового кредитования. Доля кооперативного и индивидуального жилищного строительства в его общем объеме в 1992 году составляла всего около 10 процентов. Получается так: если цель все равно недостижима – зачем предпринимать усилия; лучше с нарастающей безнадежностью ждать очереди на государственное бесплатное жилье.

Одновременно государство во все больших масштабах втягивается в текущее финансирование содержания жилого фонда. Доля населения в покрытии затрат на его эксплуатацию в семейных доходах упала с 3 процентов в начале 80-х годов до долей процента в 1992 году.

Недостаток бюджетных ресурсов не позволяет государству проводить активную жилищную политику. Дешевое жилье, на нормальное содержание которого в бюджете хронически не хватает денег, становится все более низкокачественным, а возможности улучшения жилищных условий – призрачными.

Выбраться из этого порочного круга можно лишь на основе серьезной реформы

государственной жилищной политики. Ее необходимыми элементами являются:

постепенное повышение доли населения в оплате текущего содержания жилого фонда. В силу ограниченной эластичности спроса здесь неуместны разовые и резкие меры. Речь идет о том, чтобы в течение трех лет постепенно довести долю расходов, связанных с удовлетворением жилищных потребностей высоко- и среднедоходных семей, до 10 процентов семейных доходов, сочетая движение в этом направлении с формированием системы жилищных дотаций для малообеспеченных семей;

формирование развитой системы коммерческого кредитования жилищного строительства, упорядочение земельной собственности в городах, разработка правовой базы регулирования отношений собственности на жилище и жилищного кредитования;

создание на федеральном и местном уровнях программ предоставления бюджетных ссуд и субсидий, позволяющих сократить разрыв между реальными финансовыми возможностями средне доходных семей и стоимостью нового жилища, в размерах и порядке, стимулирующих участие населения в финансировании нового строительства.

Суть задачи заключается в том, чтобы перейти от политики безуспешных попыток заменить рынок в жилищной сфере к такой политике, которая будет в максимальной мере использовать возможности рынка, дополняя их там, где это необходимо, государственной поддержкой.

Попытка создания вооруженных сил, способных противостоять всему капиталистическому миру, а с середины 60-х годов и главному бывшему союзнику – Китаю, дорогостоящие политические авантюры за рубежом довели военные расходы СССР до уровня, характерного лишь для государств, участвующих в войне. Начав сокращение численности вооруженных сил и резко снизив ассигнования на закупку вооружений, российское правительство в 1992 году уменьшило их до 5,5 процента ВВП. Возможности в ближайшее время серьезно продвинуться вперед в разгрузке экономики от этого бремени ограничены. В 1994-1995 годах Россия будет вынуждена делать крупные затраты, связанные с выводом войск из-за ее пределов, их передислокацией, решать острые социальные проблемы военнослужащих, финансировать затраты, обусловленные самим сокращением армии (табл.2).

Таблица 2.

Затраты на оборону, 1991 г. (в %)

Страны	Доля в расходах центрального правительства	Доля в ВВП
США	21,6	5,5
Германия	8,3	2,7
Франция	6,3	2,8
Великобритания	11,1	4,2
Греция	6,7	4,0
Израиль	22,4	8,1
Южная Корея	22,2	3,8
Турция	10,4	3,2
Испания	5,4	1,8
Россия (1992 г.)	21,3	5,5

Геополитическое положение России не позволяет ей использовать блестяще продемонстрированные Японией возможности ускорения экономического роста за счет долгосрочного поддержания военных расходов на экстремально низком уровне (до 1 процента ВВП). Вместе с тем стратегически важно довести в среднесрочной перспективе уровень военных расходов России до величин, характерных для большинства развитых рыночных экономик. Попытки заменить динамичный экономический рост и укрепление хозяйственной мощи – эти единственные долгосрочные гарантии стабильности, безопасности и обороноспособности страны – масштабным перераспределением скудеющих финансовых ресурсов на нужды армии, как наглядно показала вся история России, – путь тупиковый.

Сегодня сама структура, масштабы вооруженных сил, доставшихся России от Советского Союза, становятся и непосильным бременем для налогоплательщиков, и угрозой боеспособности армии. Каждый второй рубль налоговых поступлений в федеральный бюджет идет на нужды армии, а она все равно недофинансируется, задерживает денежное довольствие военнослужащим. Когда с количеством солдат, достаточным для укомплектования одной дивизии, пытаются сохранить четыре, – в результате все мало боеспособны. Чтобы иметь современную, хорошо вооруженную,

мобильную армию, посильную России, жизненно необходимы военные реформы.

Сравнительно высокий образовательно-культурный уровень населения, а не природные ресурсы – главная ставка России в борьбе за место в мировой цивилизации XXI века. Масштабы бюджетного финансирования отраслей социально-культурной сферы – отнюдь не чрезмерны по стандартам развитых рыночных экономик (*табл.3*).

Таблица 3.

Бюджетные расходы на здравоохранение и образование (% к ВВП,1989г.)

Страны	Образование	Здравоохранение
США	5,22	4,56
Англия	5,01	5,06
Сингапур	4,09	1,06
Израиль (1988 г.)	5,80	1,88
Чехословакия	4,82	4,97
Венгрия	6,11	4,02
Россия (1992 г.)	4,50	3,00

Доля этих расходов в ВВП на протяжении последних двух лет существенно не изменялась, но общее падение производства привело к примерно 30-процентному снижению реального размера ассигнований. Отсюда падение реальной заработной платы занятых в этих отраслях работников, ухудшение материального обеспечения, общий кризис социально-культурных отраслей.

Попытки поправить положение за счет резкого увеличения объема бюджетных ассигнований, законодательного закрепления доли расходов на финансирование образования и культуры в ВВП, соотношений зарплаты занятых с доходами рыночного сектора явно игнорируют складывающиеся финансовые реальности, а достигнутые формальные успехи быстро обесцениваются следующей инфляционной волной.

Реально продвинуться в решении наиболее острых социально-культурных проблем можно, лишь активно задействовав следующие основные резервы:

дополнение бюджетных ассигнований частным финансированием. В рыночных экономиках сопоставимые с российскими масштабы бюджетного финансирования здравоохранения сочетаются с массовым привлечением на эти нужды частных ресурсов (*табл.4*);

Доля государства в финансировании здравоохранения (в %)

Средняя по низкодоходным странам	39,9
Средняя по странам со средним доходом	34,5
Средняя по высокодоходным странам	58,2

повышение целевой направленности использования выделяемых государственных ресурсов, последовательный переход от финансирования учреждений к финансированию программ и результатов;

увеличение реальных бюджетных ассигнований на финансирование программ, стратегически важных для страны и не покрываемых частными источниками (в первую очередь – на начальное и среднее образование).

В современных условиях структурная политика, участие государства в финансировании развития не могут заменить частных капиталовложений, но способны их эффективно дополнить. Российские органы власти имеют в своем распоряжении широкий набор средств: бюджетные капиталовложения, ссуды, инвестиционные и конверсионные кредиты, льготы по экспортным и импортным тарифам для реализации инвестиционных проектов, налоговые кредиты. Главная проблема – не недостаток объема бюджетных средств, направляемых на решение задач, связанных со стимулированием роста, а неэффективность их использования, финансирование нежизнеспособных хозяйственных структур.

В числе наиболее серьезных пороков российской экономики, рожденных социалистической индустриализацией, можно отметить беспрецедентно высокую энергоемкость ВВП; гипертрофированный оборонный сектор экономики; крайне неэффективное сельскохозяйственное производство, обрекающее страну на зависимость от масштабного импорта продовольствия; развитую, но не отвечающую требованиям рынка и деформированную распадом СССР транспортную инфраструктуру, слабую развитость сферы услуг.

Неспособность позднего социализма обеспечить необходимые структурные сдвиги, свертывание неэффективных производств стали важнейшей причиной его кризиса и распада. Приспособление структуры экономики к радикальным изменениям начала 90-х годов было в основном пассивным: сокращение объемов хозяйственной деятельности, опережающее падение производства вооружений и инвестиционной продукции. Закрытие предприятий, вывод мощностей – пока редкое явление.

Многие предприятия и отрасли оказались в кризисе, столкнулись с существенно снизившимся спросом на продукцию, необходимостью изменения структуры производства, сокращением занятости. Как и везде, кризисные отрасли наиболее активны в политической защите своих интересов: у них самый сильный стимул к самоорганизации. Именно политические лобби слабых отраслей сумели в 70-х годах переломить мировую тенденцию либерализации торгового режима, которая обусловила динамичный экономический рост в 50-60-х годах.

Сегодня видно, как блоки поддержки кризисных отраслей становятся важнейшим фактором политической жизни. Их влияние во многом предопределяет хаотичный, оборонительный характер структурной политики постсоциалистических правительств. Общие лозунги таких лобби – "сохранение производственного потенциала", "восстановление разрушенных связей", "защита производства". Предлагаемая линия в экономической политике – поддержка отраслей и предприятий, пострадавших в результате рыночных реформ.

Это – предельно опасный путь. Встав на него, нетрудно досуха истощить небогатые финансовые ресурсы постсоциалистической экономики. Опыт показывает: поддержка нежизнеспособных в условиях рынка производств с легкостью поглощает любые мыслимые средства. Такой выбор – путь к высоким субсидиям, тарифным и нетарифным барьерам, защищающим хиреющую национальную экономику ("производственный потенциал") от мирового экономического роста.

Стержень активной политики, обеспечивающий поддержку рыночного роста, – принципиально иной: не спасение слабых, а содействие сильным, поддержка предприятий, способных отстоять свои позиции в жесткой конкурентной борьбе на мировом рынке, стимулирование экспортно-ориентированного роста, помощь в реорганизации и свертывании неэффективных, "заходящих" отраслей и производств.

К сожалению, будучи очевидно экономически эффективной, такая линия политически наиболее конфликтна. Потенциальная база ее поддержки – широкие слабо организованные социальные группы (налогоплательщики, потребители), а среди противников – хорошо структурированные отраслевые группы давления, энергично отстаивающие свои интересы. Унаследованная от социализма неразвитая политическая структура – еще один фактор, усиливающий риск поворота на протекционистский путь развития.

Лишь формирование широких политических организаций, обеспечивающих согласие по базовым вопросам национального развития, дает надежду противостоять этой тенденции.

Продвижение по обозначенным выше направлениям позволит:

преодолеть бюджетный кризис, обеспечив финансовую и денежную устойчивость, создать стабильные, предсказуемые условия для частных капиталовложений;

ограничив потребности бюджета в финансовых ресурсах для покрытия дефицита, дать инвесторам доступ к дешевым кредитам, поддерживать рыночную процентную ставку на низком позитивном уровне;

снизить налоговую нагрузку до уровня, обеспечивающего динамичное развитие легальной частнопредпринимательской деятельности;

разгрузив государство от не свойственных ему в рыночной экономике функций, повысить эффективность его деятельности в ключевых областях: обеспечении законности и правопорядка, защите наиболее нуждающихся, поддержке и обеспечении качественного образования, развитии социальной и производственной инфраструктур.

Все это еще не гарантия динамичного частнокапиталистического роста, но, по меньшей мере, абсолютно необходимая его предпосылка.

На стержневые проблемы экономической стратегии, на вопрос о путях развития России политика нынешнего правительства страны ответов пока не дает. Социализм оставил России в наследство серьезные препятствия на пути восстановления экономического роста, ограничив свободу маневра в выборе политики, позволяющей их преодолеть. Повышение благосостояния, преодоление отрыва от развитых стран оказались задачей, куда более сложной, чем это представлялось многим в минуты триумфа августовской революции. Непреодолимых экономических препятствий этому нет. Беда в том, что диктуемая финансовой логикой, жестко заданная стратегия действий оказывается в разительном противоречии с имеющимися возможностями политических решений. Отсюда попытки выбрать из минимально необходимого набора преобразований, как изюминки из кулича, лишь самые приятные, политически прибыльные кусочки – великий соблазн экономического популизма.

От способности национальных политических институтов противостоять этому соблазну, обеспечить устойчивую поддержку столь необходимому новому этапу преобразований зависит, станут ли тяжелые реформы 90-х годов прологом к динамичному рыночному развитию России или началом длительного периода стагнации, социальных конфликтов и нестабильности.

В свое время блестящий знаток российской экономической истории А. Гершенкрон обращал внимание на то, что проблемы стран догоняющей индустриализации не являются лишь их собственными. Весь мир в XX веке заплатил дорогую цену за позднее освобождение крестьян в России.

Экономически слабая, так и не сумевшая выбраться из мертвой хватки социализма, начиненная ядерным оружием Россия – наиболее серьезная угроза безопасности мира в XXI веке. Динамично развивающаяся, осваивающая новые рынки – гарантия его устойчивости. Выбор за нами.