

Опубликовано на английском языке. The American Economic Review, Vol. 87, No2, Papers and Proceeding of the Hundred and Fourth Annual Meeting of the American Economic Association (May 1997), P. 13–16.

МВФ и Россия

Крах социализма в Советском Союзе, в Восточной Европе, сопровождающий его глубокий экономический кризис, поставивший перед Международным Валютным Фондом нестандартные и беспрецедентные по сложности задачи, неизбежно сделали эту организацию объектом самой жесткой критики, как в самих постсоциалистических странах, так и в мире в целом. Если отбросить экзотику (МВФ как орудие империалистического заговора против матери-России) и оставаться в профессиональных рамках, эта критика шла в первую очередь по двум основным направлениям:

1. МВФ упустил время, когда можно и нужно было энергично поддержать реформы в России, и тем самым обрек ее на долгосрочный кризис и стагнацию.

2. Инфляция после социализма в силу специфики структуры экономики (высокий уровень монополизации, отсутствие процедуры банкротства и т.д.) носит неденежный характер, поэтому стандартные стабилизационные программы, ориентированные на сдерживание темпов роста денежной массы, к этим условиям неприменимы. Излишняя жесткость, догматизм программ МВФ обрекает их на неудачу.

К настоящему времени связь между темпами роста денежной массы и темпами инфляции постсоциалистических экономик стала слишком очевидным статистически установленным фактом. Рассуждения о

неденежном характере постсоциалистической инфляции явно вышли из моды, но сетования на догматизм программ Фонда продолжаются. Рассмотрим, насколько справедливы эти претензии применительно к самой крупной постсоциалистической экономике – России. Необходимо учесть, что период 1991-1996 г.г. не был единым, резко менялись и экономико-политическая ситуация в России, и позиция МВФ. В этой связи выделим четыре подпериода: ноябрь 1991г. – июнь 1992 г.; июль 1992г. – сентябрь 1993 г.; октябрь 1993г. – декабрь 1994г.; январь 1995г. и далее.

1. Крах попытки августовского переворота 1991 года, фактический распад Советского Союза, развал всей основанной на жесткой власти социалистической системы экономического регулирования поставил постсоветские государства, и в первую очередь Россию, на грань экономического хаоса между неработающим приказом и неработающими деньгами. Уже на следующей неделе после провала переворота государственные закупки зерна сократились в 4 раза. Страх перед наказанием ушел, а слабые деньги были никому не нужны. На глазах разваливался несущий каркас социалистической системы управления – директивное распределение материальных ресурсов. На поверхности все это проявлялось в остром кризисе продовольственного снабжения городов.

Необходимо было немедленно и любой ценой сформировать альтернативную социалистической рыночную систему микроэкономического регулирования, заставить деньги работать. Между тем, шансы на успех в решении этой задачи были в высшей степени проблематичны. Накопленный крупный денежный навес, подорванное доверие к национальным деньгам, бюджетный дефицит, составлявший в IV квартале 1991 года около 30% ВВП, отсутствие координации деятельности 16 банков (15 республиканских и союзного), независимо друг от друга эмитировавших общую денежную единицу, близкие к нулю валютные резервы, невозможность обслуживать союзный внешний долг, отсутствие рыночных институтов и традиций – все

это делало риск гиперинфляционной катастрофы, при которой слабые деньги так и не появились бы в реальном обращении, а кризис микроэкономического регулирования проложил бы дорогу полномасштабному голоду в начиненной ядерным оружием стране.

Сформированное в ноябре 1991 года российское правительство в полной мере осознавало серьезность этой угрозы и исходило из того, что лишь сочетание максимально возможной скорости рыночных реформ и резкого ужесточения денежной политики позволит предотвратить такое развитие событий. Вместе с тем, неизбежное сохранение, по меньшей мере, до начала лета 1992 года единой рублевой зоны, для демонтажа которой нужна была серьезная техническая работа, делало такую политику предельно уязвимой. Шансы на ее успех в значительной степени зависели от энергичной поддержки предпринимаемых стабилизационных усилий ведущими рыночными демократиями. Масштабы вставшей перед нами проблемы были сопоставимы с теми, которые в свое время были порождены крахом гитлеровской Германии. Ситуация требовала оперативных политических решений и политического лидерства. По комплексу причин (начинающаяся президентская компания в США и противостояние республиканской администрации и демократического большинства в Конгрессе, переобремененность Германии проблемами инкорпорирования ГДР и т.д.), ведущие государства Запада оказались неспособными обеспечить такое лидерство. При общем согласии в необходимости помощи российским реформам, конкретные механизмы, позволяющие ее реализовать, не были выработаны. Отсюда самое простое, хотя и заведомо неадекватное решение – переложить бремя ответственности на МВФ.

Между тем, сами масштабы проблем, порожденные развалом мировой сверхдержавы, политические по своей природе, далеко выходили за рамки компетенции и возможностей Фонда. К тому же Россия и МВФ в это время жили в разном временном режиме: в России счет времени шел на дни и

недели, в Фонде, даже при максимальном ускорении бюрократических процедур, одно вступление России в эту организацию заняло почти полгода. К тому времени, когда бюрократические препятствия на пути сотрудничества России и Фонда были сняты, России уже удалось справиться с острым кризисом микроэкономического регулирования, запустить рыночный механизм, решить проблему снабжения городов, но политическая цена за предельно конфликтную политику первых месяцев реформ (введение 28%-го НДС, более чем трехкратное сокращение закупок вооружения, резкое сокращение дотаций сельскому хозяйству и т.д.) была высокой, внутренняя база поддержки стабилизационных усилий была утрачена.

На этот же период приходится и самая серьезная техническая ошибка Фонда за время его работы в России – речь идет о попытках сохранить единую рублевую зону на постсоветском пространстве. Для российского правительства в это время было ясно, что никакие соглашения о координации денежных политик постсоветских стран не будут эффективными, стимулы к соревнованию по темпам эмиссии слишком сильны. Отсюда стремление как можно быстрее разделить рублевую зону, ввести полноценные национальные деньги. МВФ в понятном стремлении сохранить единство постсоветского экономического пространства явно недооценил трудности координации денежных политик и никак не мог принять окончательного решения: что же мы совместными усилиями должны пытаться стабилизировать – общий союзный рубль или вводимые республиками в оборот национальные валюты? Без ясности в этом вопросе разработка и реализация серьезной стабилизационной программы была в принципе невозможной. И здесь решение в пользу поддержки стабилизации национальных валют было принято лишь летом 1992 года, когда политическое окно возможностей плотно закрылось.

2. Период с июля 1992 по октябрь 1993 г.г. в России проходил под знаком нарастающего кризиса двоевластия. Противоречивая Конституция,

доставшаяся в наследство от социалистической эпохи, не позволяла получить ясные ответы на ключевые вопросы о распределении полномочий между президентом, правительством, съездом народных депутатов, органами власти регионов. Рассогласованные действия ветвей власти прокладывали дорогу правовому и экономическому хаосу. Проводить в такой ситуации серьезную стабилизационную политику было невозможно. При противоречивых, нескоординированных действиях правительства и Центрального банка страна с трудом удержалась на грани гиперинфляции (месячные темпы инфляции в диапазоне 20-30%). В этот период Международный Валютный Фонд постепенно наращивает профессиональный потенциал понимания реальной ситуации в российской экономике, но проявляет разумную сдержанность в предоставлении кредитов.

3. Драматические события октября 1993 года, разрешение в пользу президента кризиса двоевластия, принятие в декабре 1993 года новой Конституции радикально изменили политическую ситуацию в России. Возникли реальные возможности осуществить серьезную стабилизационную программу, позволяющую радикально снизить темпы инфляции, создать предпосылки восстановления экономического роста. Принятые правительством осенью 1993 года меры (отмена льготных кредитов, хлебных дотаций, импортных дотаций, начало повышения ставок платы за жилье, снижение темпов роста денежной массы) создавали хороший задел для стабилизационной программы 1994 года. В это время в российском руководстве идет интенсивная полемика по вопросу о выборе курса: необходимо ли воспользоваться открывшимися возможностями для резкого снижения темпов инфляции или целесообразно действовать медленнее, осторожнее, избегать принятия необходимых для успеха стабилизации, но политически конфликтных решений.

В это время сам Фонд находится под огнем критики за излишнюю жесткость и догматизм стабилизационных программ, проводимых в

постсоциалистических странах. Сформированная программа STF, без сомнения полезная как инструмент поддержки реформ в постсоциалистических странах, в неявном виде предполагала и смягчение критериев при определении экономической политики, заслуживающей поддержки. При формировании позиции Фонда явно видна борьба двух противоречивых тенденций: искреннее желание помочь тяжелым реформам в России и сомнение в жизнеспособности предпринимаемых стабилизационных усилий. В результате Фонд оказывается лишь пассивным участником полемики по ключевому вопросу о выборе экономико-политического курса 1994 года. Именно в тот момент, когда отказ правительства от радикальной программы дезинфляции становится очевидным (апрель 1994 года), МВФ предоставляет очередной транш STF.

Опыт российской экономической политики 1994 года – еще одно наглядное свидетельство того, что смягчение требований к денежной программе опаснее всего для самой страны-заемщика. Весной-летом 1994 г. под влиянием осенне-зимней финансовой сдержанности 1993 – начала 1994 г.г. темпы роста потребительских цен устойчиво идут вниз (август 1993г. – 26% в месяц, декабрь 1993г. – 13% в месяц, август 1994г. – 4,5% в месяц). Между тем, с апреля 1994 года месячные темпы роста денежной массы примерно удваиваются. Результат подобной политики легко прогнозируем: с лета – устойчивый рост спроса на конвертируемую валюту, перераспределение активов банков в пользу СКВ, истощение валютных резервов Центрального банка, его уход с валютного рынка, резкое падение курса рубля, ускорение инфляции. К концу 1994 года инфляция вновь около 20% в месяц, валютные резервы резко сократились, инфляционная волна усугубила социальные проблемы: доля бедных существенно выросла, все результаты стабилизационных усилий конца 1993 года утрачены. Мягкость в подходе к денежной программе де-факто привела лишь к тому, что МВФ профинансировал бегство капитала из России.

4. В конце 1994 года экономико-политическая ситуация в России вновь изменилась. Руководство правительства, новое руководство Центрального банка дорогой ценой, но на своем опыте, а не из книжек и чужих советов осознало, как дорого приходится платить за мягкость денежной политики. Новая Конституция предоставила президенту и правительству широкие возможности для реализации избранного экономико-политического курса. МВФ извлек уроки из опыта 1994 года и начал активно сотрудничать с правительством в разработке серьезной, жесткой стабилизационной программы, стержень которой – полный отказ от прямого кредитования бюджета за счет эмиссионных кредитов ЦБ, резкое снижение темпов роста чистых внутренних активов. Программа носила ортодоксальный характер, не предполагала использования “номинального якоря” ни в виде фиксированного валютного курса, ни в виде регулирования прироста заработной платы.

Реализация программы начиналась в предельно неблагоприятных условиях: неудача экономической политики 1994 года подорвала веру экономических агентов в серьезность стабилизационных усилий правительства. Начатая в декабре 1994 года чеченская война не прибавляла оптимизма в оценке шансов на успех программы дезинфляции. В январе 1995 года правительство, прокламировавшее своей целью снижение инфляции к концу года до 1% в месяц, вынуждено занимать деньги под 200-250% годовых. Несмотря на этот крайне неблагоприятный фон, результаты экономической политики 1995 года – несомненная и серьезная победа. К концу года инфляция падает до уровня 2% в месяц, валовые валютные резервы возрастают более чем в 5 раз, финансовая стабилизация позволяет добиться улучшения ряда важных социальных статистических показателей, включая снижение доли бедных.

Наиболее серьезная проблема, возникшая в ходе реализации программы – валютная политика. Программа не предполагала какого-то ни

было регулирования валютного курса. В январе-марте 1995 года экономические агенты по-прежнему уверены, что рубль будет резко обесцениваться по отношению к доллару. Неизбежное в условиях резкого ужесточения денежной политики радикальное изменение ситуации на валютном рынке в апреле-мае, застигает их врасплох. Начинается бегство от доллара, затем – спекулятивная игра на понижение его курса. В долларизованной экономике этот процесс приобретает мощный характер, ставит перед ЦБ и правительством непростые проблемы. В мае-июне падение номинального курса доллара превышает 10%, падение реального курса – 25%. При ориентации основных субъектов валютного рынка на краткосрочные показатели сравнительной доходности размещения активов, бегство от доллара явно может привести к overshooting (перелету), выходу его на заведомо неустойчиво низкий уровень и переходу к новой спекулятивной игре, на этот раз против рубля. Вместо стабилизации валютного курса есть риск получить крупномасштабные спекулятивные колебания на валютном рынке. Правительство и ЦБ совместно с МВФ анализируют складывающуюся ситуацию и принимают, несомненно, правильное решение ввести радикально новый элемент в программу – валютный коридор, позволяющий быстро стабилизировать положение на валютном рынке, внести стабильность и предсказуемость в динамику курса рубля.

1996 год прошел под мощным влиянием экономико-политического цикла, связанного с президентскими выборами, наложившего определяющий отпечаток на динамику процентной ставки, долю налоговых изъятий ВВП, спрос на валюту. Тем не менее, при всех серьезных издержках этого года главный его результат – сохранение и упрочение денежной стабильности. Темпы инфляции снизились со 130% в 1995 году до 22% в 1996 году. Радикальное снижение процентной ставки по государственным ценным бумагам в конце года свидетельствует о том, что самые тяжелые экономические издержки года президентских выборов остались за спиной.

Итак, несколько уроков из опыта работы России с МВФ:

1. Бессмысленно ставить перед МВФ политические по своей природе задачи и требовать их решения – Фонд по своей природе не годится для подобной роли.

2. Жесткость критериев к денежной программе, как стержневому элементу финансовой стабилизации, необходима прежде всего стране-заемщику. Какими бы серьезными политическими соображениями ни пытались оправдывать смягчение подобных требований, его результат один – финансирование бегства капитала за счет роста внешнего долга.

3. Даже в предельно неблагоприятной ситуации скоординированная и последовательная работа правительства, ЦБ и МВФ позволяет на основе ортодоксальных денежных методов радикально снизить темпы инфляции.

4. Необходимая предпосылка такого успеха – совместный творческий анализ возникающих в процессе стабилизации экономико-политических проблем и, при необходимости, внесение адекватных изменений в тактику стабилизации.