

Дискуссии о размерах госрасходов в переходный период

Виктор Полтерович, Владимир Попов

Дата публикации: **17 Октября 2003**

В целом отношение к экономической роли государства является камнем преткновения среди экономистов. Более правые настаивают на том, что роль государства все еще слишком велика и должна быть уменьшена (Илларионов, Пивоварова, 2002). Они обращают внимание на то, что доля государственных расходов в ВВП во всех переходных экономиках, за исключением Китая, даже и теперь, после значительного падения в 90-е годы, все еще находится на уровне, значительно превышающем средние показатели для стран с рыночной экономикой и со схожим уровнем ВВП на душу населения. В странах Центральной Европы, например, доля госрасходов в ВВП (более 40%) вдвое выше, чем в схожих по уровню развития странах Юго-Восточной Азии; в России этот показатель тоже вдвое выше, чем в наименее развитых странах Латинской Америки, имеющих тот же подушевой ВВП, что и Россия. Отсюда делаемый правыми вывод - финансовая мощь государства в переходных экономиках остается непосильным бременем и тормозом успешного восстановления.

Альтернативный, левый, подход к проблеме иной, и именно он оказался более успешным, чем курс на сокращение госрасходов, в целом ряде стран - от Польши до Китая и от Венгрии до Узбекистана. Именно левые посткоммунистические партии в бытность свою у власти в Польше и Венгрии провели реформы, которые не смогли провести либералы, в частности широкомасштабную приватизацию и пенсионную реформу.

Среди 30 переходных экономик только в нескольких не произошло резкого снижения доли госрасходов в ВВП в 90-е годы - в Эстонии, во Вьетнаме и в странах Центральной Европы (Венгрии, Польше, Словакии, Словении, Чехии); менее резко, чем в других странах, снизилась доля госрасходов в ВВП в Узбекистане и Беларуси. Нетрудно заметить, что все перечисленные страны обнаруживают и самую благоприятную динамику ВВП: в Центральной Европе в 2000г. ВВП превысил предкризисный уровень 1989г., Узбекистан, Беларусь и Эстония (именно в этом порядке) к 2000г. ближе других бывших советских республик подошли к восстановлению предкризисного уровня производства, во Вьетнаме трансформационного спада вообще не было.

Снижение доли госрасходов и расходов в ВВП практически везде сопровождалось повышением удельного веса теневой экономики. Что еще неприятнее, более глубокое падение производства (и доли госрасходов в ВВП) оказалось сопряжено с большим ростом неравенства в распределении доходов. Наоборот, именно в странах с наименьшим

падением доли госдоходов в ВВП (Центральная Европа, Эстония, Узбекистан, Беларусь) распределение доходов ухудшилось незначительно. Неравномерное же распределение доходов, как известно, отрицательно сказывается на экономическом росте и потому, что ухудшает инвестиционный климат, и потому, что затрудняет проведение структурных реформ и макроэкономической стабилизации (Alesina, Rodrik, 1994; Fernandez, Rodrik, 1991; Persson, Tabellini, 1994). Вдобавок социальное неравенство питает то, что называется макроэкономическим популизмом - перераспределение доходов от конкурентоспособных секторов к неконкурентоспособным, от успешных предприятий к неудачникам, от богатых к бедным (Kaufmann, Stallings, 1991). Проще говоря, чем сильнее неравенство в доходах, тем больше соблазн перераспределить "общественный пирог" вместо того, чтобы его увеличивать.

В общем, динамика государственных расходов в переходный период оказывается со всех точек зрения более важным фактором успешной трансформации, чем скорость реформ. Сохранение большого государства в переходный период, разумеется, не может быть абсолютной гарантией благоприятной динамики производства (нужны еще и другие условия, в частности - эффективное расходование государственных средств). Однако резкое сокращение госрасходов - верный путь к коллапсу институтов и глубокому падению производства, сопровождающемуся углублением социального неравенства и макроэкономическим популизмом.

Речь здесь не об оптимальном размере государства для стран с определенным уровнем хозяйственного развития (ВВП на душу) и определенной величины (Илларионов, Пивоварова, 2002). Этот оптимальный размер, видимо, действительно существует и положительно зависит от ВВП на душу и отрицательно - от размеров страны (абсолютных размеров ВВП). Однако говорить об этом оптимальном размере безотносительно к структуре госрасходов не вполне корректно, да и сам оптимальный размер скорее всего будет различен в зависимости от культурных традиций и конкретных условий развития.

Речь здесь об изменении реальных государственных расходов в краткосрочном плане. При сокращении реальных государственных расходов в 2 и более раза, как это произошло в большинстве государств бывшего СССР и Юго-Восточной Европы в короткий промежуток времени - всего за несколько лет, практически не остается шансов компенсировать падение объема финансирования повышением эффективности институтов, так что способность государства гарантировать права собственников и исполнение контрактов, поддерживать закон и порядок и противодействовать криминализации катастрофически снижается.

История провалов и успехов переходного периода предстает, таким образом, отнюдь не как история последовательных (успешных) и непоследовательных (неудачных) реформ. Главный сюжет "романа" постсоциалистической трансформации - сохранение дееспособных институтов в одних странах (очень разных по прочим своим характеристикам, от Центральной Европы и Эстонии до Китая, Узбекистана и Беларуси) и их развал в остальных. Как минимум, на 90% это история несостоятельности государства

и его институтов (government failure), а не несостоятельности рынка и недостаточной либерализации (market failure).

До рыночных реформ в бывшем СССР государство не только детально регламентировало экономическую жизнь, но и обладало не меньшей финансовой мощностью, чем в странах Центральной Европы, перераспределяя через бюджет порядка 50% ВВП. Это позволяло бесплатно предоставлять коллективные блага (образование, здравоохранение, наука) и высокий уровень социальной защиты. Во время перехода к рынку доля государственных доходов в ВВП стала снижаться во всех переходных экономиках. Однако в странах Центральной Европы и в Эстонии процесс вскоре был остановлен и даже повернут вспять, тогда как в большинстве стран СНГ и Юго-Восточной Европы он продолжался и привел к падению доли госдоходов в ВВП в 1,5-2 раза.

Во Вьетнаме доля госдоходов в ВВП возросла в 1989-1993 годах в 1,5 раза. В Китае за все два десятилетия реформ доля госдоходов в ВВП упала более чем в 2 раза, однако, во-первых, основное падение пришлось на вторую половину 80-х годов, тогда как в первой половине 80-х годов доходы государства были довольно стабильны; во-вторых, снижение госдоходов было контролируемым (то есть проводилось по инициативе государства, а не вопреки его политике); в-третьих, расходы на традиционные государственные функции в % к ВВП остались на неизменном уровне (подробнее см. ниже).

В большинстве же стран СНГ сокращение государственных расходов происходило хаотично, сразу по всем статьям, без переоценки государственных обязательств и было вызвано катастрофическим снижением налоговых сборов. Вместо полного закрытия менее важных государственных программ и концентрации ограниченных ресурсов на более важных, правительства, по сути, пустили дело на самотек, оставив большинство программ с половинным финансированием и фактически в неработающем, полуживом состоянии. Неизбежный результат - деградация всей системы государственных услуг: образования, здравоохранения, правопорядка и т.д. и превращение государственных институтов в синоним неэффективности.

Можно выделить три типа изменения доли госрасходов в ВВП, примерно совпадающие с тремя основными моделями перехода к рынку. При *сильном авторитарном режиме* (Китай) сокращение госрасходов относительно ВВП происходило за счет обороны, субсидий и инвестиций, тогда как расходы на "обычное правительство" (включающее в себя все остальное - от образования до правоохранительных органов) росли примерно тем же темпом, что и ВВП (Naughton, 1997). При *сильном демократическом режиме* (Польша) госрасходы на "обычное правительство" и другие функции, хотя и снизились накануне перехода к рынку (то есть когда прежний авторитарный режим разваливался), во время самих рыночных реформ даже несколько возросли. Наконец, при *слабом демократическом режиме* (Россия) сократились по отношению к ВВП не только расходы на оборону, субсидии и инвестиции, но также и расходы на "обычное правительство", что привело к подрыву институционального потенциала государства.

Да, верно, что в Китае расходы на "обычное правительство" в % к ВВП ниже, чем в Польше и в России, но они были такими и до реформ (1978 г.), так как расходы на социальное обеспечение из бюджета там были традиционно низки. Верно и то, что в России уровень расходов на "обычное правительство" не намного ниже, чем в Польше. Однако динамика этих расходов в *реальном исчислении* рознится кардинально: если в Польше, где в 1996 году ВВП превысил предкризисный уровень, реальные расходы на "обычное правительство" в 1989-1996 годах выросли примерно на треть (в Китае они, кстати сказать, в 1979-1986 годах почти удвоились), то в России, где ВВП в 1996 году едва дотягивал до половины предкризисного уровня, реальные расходы на "обычное правительство" снизились почти в 3 раза! Надо ли говорить, что такое резкое снижение реальных объемов финансирования привело к фактическому разрушению старых государственных институтов и не оставило средств на создание новых. Кстати сказать, и в Китае с 1996г. доля госрасходов в ВВП неуклонно возрастает.

Обычно в зрелых рыночных экономиках существует прямая связь между уровнем налогообложения, долей государственных доходов в ВВП и размерами теневой экономики: чем выше налоги, тем выше доходы государства и тем больше размеры подпольной экономики (Gardner, 1988). В странах с высокими госдоходами (50% и более от ВВП), таких как Скандинавские государства, Голландия, теневая экономика относительно больше, чем в странах с низкими налоговыми поступлениями (Австралия, США, Швейцария, Япония). В переходных экономиках все наоборот: чем ниже уровень государственных доходов (и чем больше он снизился в последние годы), тем больше теневая экономика (рис.2). Фактически в переходных экономиках наблюдался эффект вытеснения государства подпольным бизнесом "один к одному": на каждый процентный пункт падения доли государственных доходов в ВВП приходится в среднем увеличение доли теневой экономики в ВВП тоже на 1 процентный пункт. Говоря иначе, динамика госдоходов довольно точно отражает способность государства добиваться исполнения законов и предписаний, а это и входит в понятие институционального потенциала.

Существует явная отрицательная корреляция между динамикой производства во время перехода к рынку и снижением доли госдоходов в ВВП: чем большим было падение государственных доходов, тем ниже был ВВП в 1996 году в сравнении с дореформенным уровнем. Еще более тесная связь наблюдается между динамикой инвестиций и госдоходов. Интерпретация этой зависимости после всего сказанного вряд ли может вызывать сомнения: подрыв финансовой мощи государства ведет к коллапсу институтов, что в свою очередь подавляет экономическую активность и угнетает инвестиции.

Экономическая либерализация может сопровождаться упрочением институтов, причем независимо от того, осуществляется ли она в виде шокотерапии (Центральная Европа, Вьетнам) или в виде постепенных реформ (Китай), авторитарными (Вьетнам, Китай) или демократическими режимами (Центральная Европа). Либерализация может

сопровождаться и разрушением институтов, как в большинстве стран СНГ, причем опять-таки, казалось бы, независимо от того, какой политический режим проводит либерализацию, демократический или авторитарный, и какими темпами.

Доказательство - сравнение между горбачевскими реформами в СССР (1985-1991 гг.) и ельцинскими реформами в России (с 1992 г.): в первом случае - постепенные реформы, проводимые авторитарным режимом, во втором - попытка радикальных реформ, предпринятая демократическим режимом, одинаково закончившиеся ослаблением институтов и падением производства.

Горбачевские реформы, иначе говоря, провалились не потому, что были постепенными или недостаточно демократическими, но из-за ослабления институтов государственной власти (накопление отложенного потребительского спроса, рост теневой экономики и снижение бюджетных доходов, ослабление плановой дисциплины и т.п.). Подобным же образом ельцинские реформы привели к падению производства не потому, что были "слишком" радикальными или демократичными, но из-за продолжавшегося ослабления институтов (дальнейшее расширение теневой экономики и падение доходов бюджета, подрыв законности и правопорядка и т.д.). Урок, кажется, достаточно очевиден: никакая либерализация (ни моментальная, ни постепенная), если она сопровождается ослаблением институтов, не может привести к улучшению экономического положения. И наоборот, при сильных институтах любая либерализация - и радикальная, и постепенная, и демократическая, и авторитарная - дает экономические дивиденды в виде роста производства.

Различия между плановой и рыночной, нелиберализованной и либерализованной экономикой в том, что касается способности справиться с шоком предложения, не так важны, как различия между экономикой с сильными институтами (старыми или вновь созданными) и экономикой со слабыми или разваливающимися институтами. Последний случай (СНГ и Юго-Восточная Европа) представляется худшим из всех возможных вариантов - хуже, чем постепенные реформы (Китай, Венгрия до 1990 года, в известной степени - Узбекистан и Беларусь) или радикальные реформы (Вьетнам) при сохранении старых институтов до тех пор, пока не возникнут новые; хуже, чем шокотерапия с быстрым созданием новых институтов (Центральная Европа); и даже хуже, чем приспособление ко внешним шокам в рамках плановой системы, с плановыми, но работающими институтами, безо всяких рыночных реформ (Куба, где производство восстанавливается с 1994 года после падения на 40% в 1989-1993 годах из-за шока предложения, связанного с сокращением советской помощи).

Если есть выбор - начинать реформы с риском коллапса институтов или отложить реформы, укрепив институты так, чтобы быть уверенным, что во время переходного периода они окажутся на высоте, - для минимизации потерь в виде падения производства реформы лучше отложить. Звучит крайне антиреформаторски, но верно: доказательств, что решающий фактор экономической политики во время перехода к рынку не скорость реформ (либерализации), а эффективность институтов, теперь уже более, чем достаточно.

Страны, отстающие от других в либерализации, но поддерживающие эффективность институтов на высоком уровне (от Китая и Вьетнама до Узбекистана и Беларуси), показывают лучшие экономические результаты. Да и успех стран Центральной Европы и Эстонии базируется не столько на либерализации, сколько на способности обеспечить сильную институциональную поддержку реформам. Эстония - единственная переходная экономика, наряду с Вьетнамом, в которой доля госдоходов в ВВП во время перехода к рынку не снизилась, а в странах Центральной Европы эта доля почти не снизилась. В лучшем случае либерализация должна проводиться одновременно с укреплением институтов, второй по предпочтительности вариант (если первый невозможен) - сохранение сильных институтов даже ценой замедления или отсрочки либерализации, и наконец, третий, самый плохой, который надо избегать всеми силами, - развал институтов с либерализацией или без таковой.

Сегодняшняя российская экономика как раз и является примером институциональной неэффективности при довольно высокой либерализации. Перефразируя Чаадаева, можно сказать, что если раньше СССР доказывал всему миру, что при сильных институтах, но без либерализации (рынка) экономика эффективно работать не может, то теперь Россия преподает противоположный урок - без сильных институтов никакая либерализация (рынок) не обеспечивает хороших экономических результатов.