

Марек Домбровски

CASE - Центр социально-экономических исследований

Роль государства в современной экономике

1. Посткоммунистическая трансформация, а новые функции государства

Главная суть трансформации – это переход от диктатуры к демократии и от командной экономики к рынку, а это, в свою очередь, требует серьезных изменений в функциях государства: перехода от его всеобщей и тоталитарной в сторону субсидиарной роли. В отличие от предыдущего строя, в капитализме граждане и бизнес сами несут ответственность за свое будущее. Производством рыночных товаров и услуг занимается частный сектор, а у государства остаются лишь только задачи обеспечения общественных благ (*public goods*), т.е. тех благ, которых не в состоянии предоставить частный сектор по собственной инициативе.

Кроме этого, в специфических условиях трансформации у государственных органов есть дополнительные задачи, связанные с самим процессом становления демократических и рыночных институтов, задачи, которых, нет (по крайней мере, не в той степени) у государства в стабильных и зрелых демократиях.

Во-первых, в ходе процесса трансформации постсоциалистическое государство вынуждено либерализовать экономику и общество, т.е. избавляться от своих предыдущих функций, передавая их рынку и обществу, значит, фактически ограничивать свою власть.

Во-вторых, приватизация (передача собственности частным агентам) тоже несет за собой ограничение влияния на реальные процессы управления экономикой и обществом. Это кстати одна из причин, почему многие политики и государственная бюрократия часто тормозят приватизацию.

В-третьих, необходимо активное построение новых демократических и рыночных институтов. Некоторые из этих процессов нуждаются во времени и по этой причине во многих странах они пока еще не доведены до конца.

Наконец, государство должно оказать помощь гражданам в адаптации к рыночным условиям. При этом форма этой помощи не должна: (а) замедлять и искажать действия рыночных стимулов к адаптации; (б) реалистически учитывать макроэкономические, прежде всего бюджетные, ограничения. На практике этих условий очень часто не соблюдается популистской политикой в разных странах с переходной экономикой.

2. Процесс глобализации, а роль государства

Когда в конце восьмидесятых начинался процесс трансформации, в принципе никто в посткоммунистических странах не осознавал значения процесса глобализации, который уже тогда коснулся значительной части мировой экономики. Большинство реформаторов в Восточной Европе концентрировалось на проблеме, как реформировать экономику и политическую систему в отдельных странах. Однако за прошедшие 15 лет большинство стран региона включилось в международную экономику, в том числе в результате проведенных реформ. Прогресс глобализации заключается в более свободном движении товаров, услуг, капитала, частично также и рабочей силы, несмотря на все формальные ограничения, которые еще существуют.

Какие есть последствия глобализации для роли государства и задач правительства? Во-первых, открытые границы делают возможным свободное движение капитала и человеческих ресурсов, а это, в свою очередь, стимулирует конкуренцию между национальными экономическими и правовыми системами и экономической политикой в отдельных странах. Поиск экономическими субъектами стран(ы) с наиболее благоприятным предпринимательским и инвестиционным климатом заставляет правительства отдельных стран проводить институциональные реформы, снижать налоги и квази-налоги, совершенствовать защиту прав собственности и правовую систему, сохранять макроэкономическую стабильность, модернизировать инфраструктуру, и т. п. Системную конкуренцию между отдельными странами наблюдаем не только в рамках глубоко интеграционных региональных блоков, например, Евросоюза. На самом деле это касается всех стран участвующих в глобальной экономике, в том числе - России. Можно привести несколько примеров такой конкуренции:

- Если защита прав собственности ненадежна, это не только не привлекает иностранных инвестиций, но поощряет отечественный капитал выводит свои активы за рубеж.

- Если в данном государстве нестабильная валюта, если центральный банк по той или иной причине не в состоянии ограничить инфляцию, первой реакцией экономических агентов будет утечка к другой валюте – доллару или, евро – по крайней мере как средству накопления финансовых активов. Для этого не нужно даже полное открытие финансовых рынков, а тем более - переезд за границу. Достаточно, если отечественные банки открывают депозиты в иностранной валюте (а это норма в большинстве стран).
- Если налоговая система не благоприятна для бизнеса, то один из методов решения этой проблемы – перевод бизнеса в другую налоговую юрисдикцию. Это уже более сложно, чем открытие банковского счета в иностранной валюте, но задача вполне решаемая в современном мире.
- Если судебная система не внушает доверия, часть экономических субъектов (это касается в первую очередь крупных предприятий и банков с участием иностранного капитала) может заключать договора и сделки, которые будут предметом юрисдикции зарубежных судов. Однако такой аутсорсинг судебных услуг за границей недоступен малым и средним предприятиям, а также простым гражданам. Кроме этого юрисдикция иностранных судов только в редких случаях может касаться административных решений органов государственной власти страны, в которой зарегистрировано предприятие.

Вторая группа задач, которые стоят перед органами государственной власти в связи с процессом глобализацией, это приведение национальной экономической политики и институциональной системы в соответствие с экономической политикой и институциональными системами стран – главных экономических партнеров. Институциональная гармонизация снижает транзакционные издержки и улучшает предпринимательский климат. Этот последний фактор играет особо важную роль в случае стран с переходной экономикой, которые вынуждены так или иначе строить свои рыночные институты с нуля. Они могут ускорить этот процесс и сделать его качественно более надежным путем импорта (заимствования) институтов из более развитых стран.

Необходимость обеспечения хотя бы ограниченной гармонизации национальной экономической системы с доминирующими международными стандартами должна учитываться в ходе обсуждения разных проектов экономических реформ внутри страны. Хорошим примером может быть предложение замены НДС налогом с продаж, идея которая много раз обсуждалась и в России, и в Украине. Не анализируя в этой статье,

почему НДС экономически и технически надежнее налога с продаж или оборота, я остановлюсь лишь только на одном аргументе, связанном с международной гармонизацией: большинство стран мира, в том числе главные торговые партнеры России и Украины, пользуются НДС. Уход от этого налога создаст с одной стороны дополнительные барьеры во внешней торговле, с другой стороны – снизит эффективность налогообложения внешнеторговых сделок.

Процесс глобализации заставляет также отдельные государства более активно участвовать в решении региональных и глобальных проблем, учитывая не только свои узкие национальные интересы, но и интересы других партнеров. Это касается не только малых и средних стран, где обществу и политической элите легче понимать внешние ограничения и неизбежность процессов интеграции и глобализации, а в связи с этим – партнерского сотрудничества с другими странами, вплоть до необходимости пожертвовать частью национального суверенитета в пользу международных/ региональных организаций. Несмотря на это, как тяжело этот процесс принимается в крупных странах, таких как Россия, а также в тех странах, которые не так давно приобрели независимость (страны СНГ), он неизбежен и в нем надо принимать активное участие.

Многие считают, что решение глобальных проблем, например климатических, экологических, развития международной инфраструктуры, борьбы с терроризмом и международной преступностью, с эпидемическими заболеваниями и т.п. это задача высоко развитых стран, в первую очередь США, стран Евросоюза или Японии. На самом деле это не так: в решении этих проблем должны принимать все страны, пропорционально до своего экономического, территориального, военного и демографического потенциала.

Хорошим примером есть очень сложный процесс переговоров о либерализации мировой торговли в рамках ВТО, который протерпел неудачу летом 2006 года. В отличие от предыдущих раундов, где главная ответственность за их результат ложилась на плечи США и стран Евросоюза (хотя и в нынешнем раунде неготовность этих стран идти на радикальное снижение поддержки сельского хозяйства оказалась серьезной проблемой) теперь выросло значение крупных развивающихся стран таких, как Китай, Индия, Бразилия или ЮАР. Они также должны внести свой вклад, снижая уровень протекции своих национальных рынков. В будущем, после вступления России и Украины в ВТО, они также должны подключиться к этому процессу.

3. Синдром неэффективного постсоветского государства

Процесс посткоммунистической трансформации в России и странах СНГ еще не завершен, особенно в институциональной и политической сфере. Все страны СНГ испытывают синдром неэффективного пост-советского государства¹. В чем заключаются его признаки?

Во-первых, продолжается чрезмерное вмешательство государства в деловую активность граждан и предприятий. Государство продолжает оставаться серьезным поставщиком частных благ (*private goods*), чем в принципе должны заниматься частные субъекты на рыночной основе. Это связано, между прочим, со значимой долей государства в собственности производственных активов.

Во-вторых, продолжают существовать разного типа патологии, паразитическая эксплуатация бизнеса чиновниками и правоохранительными органами. В России и некоторых других странах СНГ отсутствует достаточный гражданский и демократический контроль над государственной службой и силовыми структурами, в результате чего их сотрудники могут использовать свое служебное положение для реализации собственных материальных интересов. Кроме этого продолжается, унаследованная от тоталитарного строя, чрезмерная милитаризация государства и экономики.

В третьих, отсутствие доверия региональному и местному самоуправлению во многих странах ведет к чрезмерной централизации государства. Пример России характерен: от спонтанной децентрализации начала 90-х, на волне демократизации и борьбы с тоталитаризмом, к сверхцентрализации последних лет. Учитывая территориальные масштабы и демографический потенциал России, ее уровень региональной дифференциации (вызванной географическими, этническими, экономическими и социальными факторами) попытка концентрировать важнейшие решения в руках федеральных органов власти неэффективна, а в дальнейшей перспективе даже взрывоопасна, так как она переносит на федеральный центр ответственность за конфликты на местах. В других странах СНГ похожая тенденция вызвана либо авторитарными тенденциями, либо желанием ограничить центробежные тенденции,

¹ В меньшей степени этот диагноз касается стран Центральной и Юго-Восточной Европы, хотя некоторые признаки анализируемого синдрома присущи даже в странах, вступивших в 2004 году в Евросоюз.

угрожающие, в оценке сторонников централизма, территориальной целостности и суверенитету страны.

В четвертых, большинство стран СНГ испытывает дефицит демократии, свободных СМИ и прозрачности всех государственных структур и органов, а также несовершенство институтов гражданского общества, что сильно замедляет процесс реформирования постсоветского государства.

Парадокс непоследовательной, незавершенной трансформации заключается в том, что нереформированное постсоветское государство, сохраняя свое присутствие и активность в тех сферах, которые должны быть переданы в ведение частного сектора, органов местного и регионального самоуправления и гражданского общества, одновременно не в состоянии предоставлять общественные блага, что является его основной функцией. Постсоветское государство, которое неспособно завершить приватизацию производства рыночных товаров и услуг, допускает спонтанную приватизацию предоставления общественных благ

4. Пути реформирования государства

Если речь идет о реформировании неэффективного постсоветского государства, есть два возможных подхода: демократический (европейский) путь и авторитарный, свойственный многим развивающимся странам. Второй путь кажется многим, особенно тем, кто находится у власти, проще и привлекательнее. «Навести порядок» это лозунг достаточно популярный, как у представителей силовых структур, так и у части избирателей, легко поддающихся разного типа популистским призывам. Однако, у этой стратегии есть одна серьезная слабость (кроме многих других - смотри ниже): выход из нее бывает очень сложный и иногда даже драматический.

Сторонники авторитарной модернизации очень часто ссылаются на неоднозначный исторический опыт, приводя примеры эффективно действующих рыночных экономик при авторитарном или полуавторитарном политическом режиме.

Историческая взаимосвязь демократии и рынка является фактически непростой. Да, может быть рыночная экономика без демократии, хотя отсутствуют противоположные примеры, т.е. устойчивых демократий без рынка и рыночных институтов частной собственности. Без рыночной инфраструктуры демократия всегда перерождается в тоталитарный режим.

Возвращая к первому варианту, т.е. рынка без демократии, есть опыт раннего капитализма XVIII-XIX века в Европе, где вообще отсутствовала демократия, или она была частичной (ограниченная к высшим слоям общества). Есть также более свежие примеры относительно успешного рыночного авторитаризма Юго-Восточной Азии, включая посткоммунистические или еще коммунистические (в зависимости от субъективной оценки этих режимов) Китай и Вьетнам, а также рыночных реформ Пиночета в Чили. С другой стороны, есть очень много примеров популистских и анти-рыночных диктатур, особенно в Африке и Латинской Америке.

Кроме этого, историческое время меняется. Другие условия были в XIX веке в период раннего капитализма, в условиях быстрой индустриализации (то же самое касается опыта стран Юго-восточной Азии после второй мировой войны), а совершенно другие есть в постиндустриальной эпохе, где человеческий фактор играет самую главную роль в экономическом развитии.

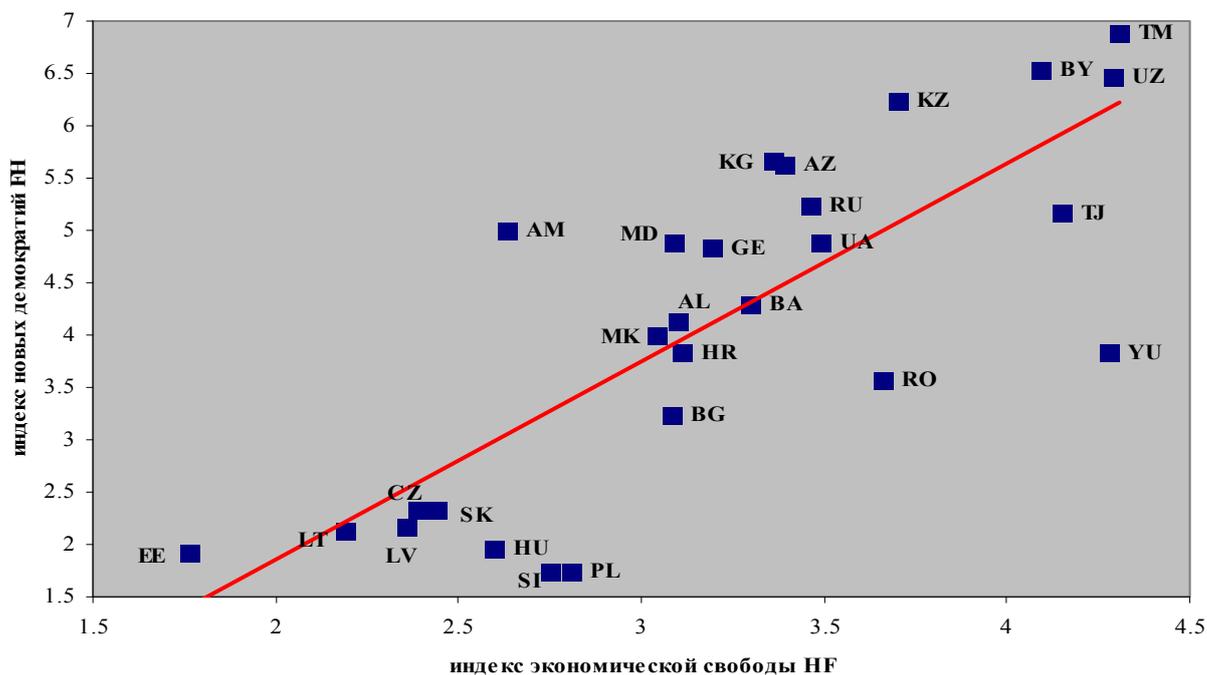
5. Рыночная трансформация и авторитаризм

Почему авторитаризм вредит рыночным реформам в Восточной Европе и бывшим СССР?

Ответ на этот вопрос начну с короткого сравнительного анализа, представленного на Графике 1, где по горизонтали показан индекс экономической свободы HF, а по вертикали – индекс новых демократий FH. Чем меньше баллов, тем больше свобод и политических, и экономических, больше баллов – меньше свобод. Получается далеко идущая корреляция обоих индексов. Балтийские страны наиболее свободны, и в экономическом, и в политическом смысле. В другом, противоположном углу находятся Туркменистан, Узбекистан и Беларусь. Другие страны отклоняются, одни немножко в сторону демократии, другие в сторону рынка, но резких отклонений от общего тренда нет. Если использовать более свежие данные или данные других источников, например, рейтинги прогресса рыночных реформ, подготовленные ежегодно Европейским банком реконструкции и развития (вместе рейтинга Heritage Foundation), получается еще более четкая корреляция.

Тот же самый результат получается в результате динамического анализа отдельных исторических эпизодов. Я ограничусь к приведению двух примеров.

График 1: Корреляция между индексами политических и экономических свобод в странах с переходной экономикой



Источник: данные (рейтинги) Heritage Foundation и Freedom House

В Словакии в половине 90-х полуавторитарный режим Владимира Мечара характеризовался фискальным популизмом, приостановил приватизацию, усилил государственное вмешательство в экономику и заморозил процесс вхождения Словакии в европейские структуры. Парламентские выборы в сентябре 1998 года принесли демократический перелом, в результате которого Словакия вернула энергично на путь рыночных реформ и европейской интеграции. В последние годы считалась одним из лидеров рыночной трансформации в регионе.

Россия в последние годы представляет собой пример, как поворот к авторитаризму в политической сфере вредит рыночным реформам, снижает их эффективность и прозрачность.

Возвращаясь к вопросу, почему авторитаризм вредит рыночным реформам, необходимо указать на роль следующих факторов:

Во-первых, в странах с переходной экономикой социальной базой авторитаризма является, в первую очередь, бывший партийный аппарат, старая бюрократия, армия,

органы безопасности и другие силовые структуры. Даже если потенциальный авторитарный лидер хочет опираться на другую социальную базу, он раньше или позже станет заложником старого аппарата власти.

Во вторых, авторитарные режимы помогают, скорее всего, консолидации старых групп интересов, чем возникновению новых групп интересов. В результате, они замедляют процессы изменений в экономических и политических элитах, необходимые для успеха рыночной модернизации.

В-третьих, основные гражданские свободы, в условиях слабого государства, играют часто более серьезную роль для развития бизнеса, особенно малого и среднего, чем экономическое законодательство. Их отсутствие или недостаток снижает безопасность гражданского оборота, защиту прав собственности, делает предпринимателей уязвимыми или даже беззащитными в отношении бюрократического произвола и злоупотребления властью.

В четвертых, авторитарный режим означает отсутствие сдержек и противовесов, таких как парламентский контроль органов исполнительной власти и независимые суды, и механизмов общественного контроля (свободные СМИ; институты гражданского общества), что поощряет коррупцию, злоупотребление властью и снижает ее прозрачность.

Наконец, в условиях авторитаризма страна обычно менее открыта внешнему миру, а это снижает шанс успешного преодоления исторической закрытости экономики и эффективного участия в процессе глобализации.