

Предисловие

Эрик Берглоф

остановка в пути?

Уже более пяти лет регион с переходной экономикой не может оправиться от потрясений, связанных с глобальной рецессией 2008–2009 годов и кризисом, постигшим еврозону в 2011–2012 годах. Наряду с краткосрочными последствиями – обвалом производства и последующей стагнацией или вялыми темпами роста, – это породило сомнения в способности стран региона с переходной экономикой возобновить процесс «сближения» – то есть и далее сокращать свое отставание по уровню жизни от передовых стран с рыночной экономикой. Главной причиной таких сомнений стало сокращение притока иностранного капитала, являвшегося важным элементом «модели роста» этих государств в переходный период.

Как показано в настоящем «Докладе о переходном процессе», перспективы приближения к уровню развитых стран действительно оказались под угрозой в большинстве государств в регионе с переходной экономикой, хотя произошло это по разным причинам. Приток капитала, если он и не вернется к докризисным уровням (что даже хорошо, поскольку эти уровни во многих случаях были проявлением кратковременного спекулятивного ажиотажа), со временем должен возобновиться. Кроме того, в ряде стран сейчас происходит переориентация на внутренние источники финансирования, что в целом является позитивным шагом и говорит о достижении более зрелой стадии развития. Более серьезную обеспокоенность вызывает тот факт, что еще в середине 2000-х годов реформы и меры по укреплению рыночных институтов начали пробуксовывать в большинстве государств региона, многие из которых и так были весьма далеки от передовых показателей переходного процесса. Более того, после кризиса 2008–2009 годов в некоторых странах, ранее являвшихся лидерами в этом отношении, наметилась тенденция к отказу от уже проведенных реформ.

Что можно сделать, чтобы восстановить утраченный темп преобразований? Пытаясь ответить на этот вопрос, авторы «Доклада о переходном процессе за 2013 год» анализируют проблемы, впервые рассмотренные в аналогичном докладе за 1999 год и связанные с политико-экономическими аспектами реформ и развития рыночных институтов.

В докладе за 1999 год был сделан вывод о том, что в первое десятилетие переходного периода наиболее успешные преобразования имели место в странах, где конкуренция политических сил была более активной, а электорат – менее поляризованным. Вопреки традиционным представлениям оказалось, что политические пертурбации благоприятствуют реформам, а наличие сильной исполнительной власти, наоборот, может их сдерживать. Объяснение этому было найдено в том влиянии, которое в отсутствие необходимых сдержек и противовесов приобретают группировки политической и хозяйственной элиты, заинтересованные в сохранении государственных субсидий, проведении инсайдерских приватизационных сделок и послаблениях в правоприменительной сфере.

Сегодня, по прошествии довольно длительного времени, эти выводы находят частичное подтверждение в настоящем докладе. Его авторы приводят убедительные свидетельства того, что между демократизацией и успешным проведением реформ существует четкая причинно-следственная связь. Свой анализ экономических преобразований они развивают в четырех основных направлениях.

«Авторы «Доклада о переходном процессе» за текущий год не только помогают понять, из-за чего некоторые страны зашли в тупик в условиях практического отсутствия реформ, но и подсказывают пути выхода из него»



Глава 2 посвящена изучению движущих сил демократизации. Почему в одних государствах оказывается возможным создать жизнеспособную демократическую систему, а в других это не удается? Помогают или мешают рыночные реформы укреплению демократии в среднесрочной и длительной перспективе? Это особенно важно в свете перемен, происходящих в последние два с половиной года в арабских странах, и попыток международного сообщества найти оптимальные пути поддержки переживаемых этими странами политических трансформаций.

На основе информации из разных стран мира и данных о регионе с переходной экономикой в этой главе делаются следующие выводы: i) развитие экономики повышает шансы на демократизацию; ii) обилие природных ресурсов сдерживает развитие демократии; iii) перспективы демократизации, судя по всему, зависят от проведения рыночных реформ – хотя бы в том смысле, что в менее демократических странах такие реформы позволяют предотвратить демонтаж уже достигнутого. Это можно объяснить тем, что либерализация экономики ослабляет позиции привилегированных групп, которым на руку ослабление демократии. Таким образом, причинно-следственная связь между демократией и реформами, видимо, проявляется в обоих направлениях.

В главе 3 реформы рассматриваются под более широким углом зрения, с акцентом на качестве экономических институтов. Наряду с либерализацией, стабилизацией и приватизацией речь здесь идет о регулировании, эффективном государственном управлении, надежном обеспечении правопорядка, борьбе с коррупцией и других аспектах делового климата. В главе показывается, что в число факторов, предопределяющих качество экономических институтов, входят исторические и географические особенности, опыт начального этапа реформ и другие аспекты, не зависящие от воли политического руководства. Свою роль здесь играют также экономическая интеграция, человеческий капитал и подход к построению демократических институтов. При этом страны, столкнувшиеся с трудностями на пути реформ, порой получают шанс начать этот процесс заново. В данной главе приводится сравнительный анализ «переломных моментов» в истории четырех государств, помогающий понять, почему некоторым из них удалось придать укреплению институтов необратимый характер, тогда как другие не смогли этого сделать.

Предисловие

Эрик Берглоф

В главе 4 рассмотрено состояние образовательной системы и человеческого капитала в странах региона с переходной экономикой. Большинство бывших коммунистических стран обладают хорошо развитой системой начального и среднего образования, а некоторые из них не уступают в этом отношении наиболее развитым странам Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР). Система высшего образования, однако, значительно отстает от этого уровня. Кроме того, дополнительные преимущества, на которые могут рассчитывать выпускники вузов, сравнительно невелики, особенно в странах с менее развитыми экономическими институтами. Как и в случае с демократией и совершенствованием институтов в экономической сфере, развитие экономических институтов и накопление человеческого капитала, по-видимому, дополняют друг друга.

В главе 5 анализируется еще один качественный аспект экономических институтов, недостаточно учитываемый традиционными показателями, но играющий в длительной перспективе ключевую роль в успешном становлении рыночной экономики: это потенциал создания экономических возможностей для людей независимо от их пола, места рождения и социального положения. В этой главе впервые дается оценка того, как в странах региона с переходной экономикой обеспечивается вовлеченность широких слоев населения в экономическую жизнь общества. Данный вопрос изучается «снизу вверх» – путем анализа того, каким образом обстоятельства, имевшие место при рождении человека, влияют на уровень материального достатка и образования домохозяйств, – а также «сверху вниз» – путем сравнительной оценки степени инклюзивности экономических институтов. Результаты указывают на резко выраженное неравенство возможностей в ряде стран, особенно в том, что касается практики найма на работу, возможностей трудоустройства и качества образования. От этого неравенства страдают молодые люди из менее образованных слоев населения и сельских районов, а также, в отдельных странах, женщины.

Итоги вышеупомянутого анализа, взятые в совокупности, не только помогают понять, из-за чего некоторые страны зашли в тупик в условиях практического отсутствия реформ, но и могут подсказать пути выхода из него.

Шанс сдвинуть процесс с мертвой точки иногда появляется в связи с внешними потрясениями, результатами выборов или массовыми проявлениями недовольства. В эти моменты реформирование политических и экономических институтов может стать политически осуществимым, а его результаты – необратимыми, особенно если открывающиеся возможности будут использованы для формирования в обществе слоев, заинтересованных в преобразованиях, и для укрепления стимулов к дальнейшим реформам. Шансы таких реформ на успех выше в странах, где общество менее поляризовано, а привилегированные группы не столь влиятельны, однако немалую роль также играют качества руководителей и поддержка извне.

Кроме того, проведение определенной политики может, хотя и постепенно, обеспечить успех реформ и в обычных – даже не самых демократических – условиях. Речь идет, в частности, о политике открытости для иностранных инвестиций и других форм международной интеграции. Присутствие иностранных компаний может создавать спрос на более качественные услуги государственных учреждений и устанавливать стандарты, способствующие улучшению корпоративного управления.

Международные структуры способны служить вдохновляющим примером, источником профессионального опыта и мотивации, а лучшие международные образцы – стимулом к совершенствованию тех или иных аспектов деловой среды, например к устранению бюрократических препон.

Экономическим реформам нередко способствуют реформы политические. Даже если правящая элита или иные влиятельные круги блокируют попытки политических преобразований на общегосударственном уровне, возможность успешного противодействия коррупции и повышения прозрачности может существовать в регионах и на местах. Исследования подтверждают, что позитивных изменений делового климата добиться легче при наличии прозрачных институтов на местах. Это может благоприятствовать зарождению и росту малого бизнеса, который в свою очередь становится силой, подталкивающей к проведению общенациональных реформ.

Важная роль в формировании общественного спроса на прозрачность и подотчетность государственных учреждений принадлежит неправительственным организациям. Новый инструмент, позволяющий добиваться соблюдения принятых норм и правил и разоблачать злоупотребления, появился сейчас благодаря социальным сетям и Интернету. Социальные сети также способны мобилизовать массы людей на поддержку реформ «снизу», как это произошло в ряде арабских стран. Кроме того, важное сдерживающее влияние как на политиков, так и на чиновников продолжают оказывать и традиционные средства массовой информации. Для того чтобы этот механизм контроля за системой функционировал эффективно, СМИ обязательно должны пользоваться независимостью и быть защищены от судебных нападков.

Выводы настоящего доклада ставят важные задачи перед ЕБРР и другими международными финансовыми организациями (МФО). Результаты, которых можно добиться в рамках отдельных проектов, без совершенствования общенациональных экономических и политических институтов, заведомо ограничены. Однако некоторые проекты, особенно предполагающие долевое участие крупных компаний, могут дать импульс реформам в отдельных секторах и, в конечном счете, способствовать улучшению ситуации в целом. В борьбе с влиянием привилегированных групп решающее значение могут иметь совершенствование корпоративного управления, вывод управленческих решений из-под влияния политических кругов и придание прозрачного характера механизмам отчетности корпораций. Участие МФО в инфраструктурных проектах также может стимулировать повышение прозрачности в сфере закупок и привлечение конечных пользователей и потребителей к решению вопросов организации и функционирования государственных служб. В долгосрочном плане такая активность на низовом уровне должна также улучшать перспективы подлинной демократизации политической жизни.

Недавняя история стран с переходной экономикой показала, что из-за слабости политических институтов и сопротивления влиятельных групп переходные процессы в этих странах порой затягиваются. Факты, однако, говорят не только о том, что время работает на реформаторов, но и о том, что страны могут стимулировать реформы и ускорять их темпы – особенно если объединить в этих целях потенциал международной интеграции, национального руководства и массовых общественных движений.