

март 97г

«Открытая демократия»

28

ЭКСПЕРТИЗА

Либеральные реформы: неизбежность и неотложность

ЕГОР ГАЙДАР



Сегодня нет в России более важного политического вопроса, чем бюджетный кризис, следствием которого стали массовые невыплаты заработной платы и пенсий. И потому настоятельно необходимо разобраться в причинах и механизмах этого кризиса, понять, что надлежит сделать для того, чтобы с ним справиться.

Итоги президентских выборов, казалось бы, заложили необходимую политическую основу для того, чтобы переломить ситуацию в экономике. И действительно, выборы привели — несмотря на скепсис — к радикальному перелому отношения к России на мировых финансовых рынках. Все российские ценные бумаги, представляющие какой-

то интерес, расходятся сейчас на этих рынках, как горячие пирожки. Легко формируются миллиардные фонды для инвестиций в Россию. Наметилось ускорение притока капиталов, в том числе прямых инвестиций, в нашу страну. Именно это позволило за полгода после президентских выборов снизить процентную ставку по государственным заимствованиям от 100% в реальном исчислении до 15%, что создает основу для начала экономического роста.

В январе этого года статистика зафиксировала пусть маленький, но рост объемов производства. Сегодня трудно сказать, в какой степени эта тенденция будет устойчивой, но, во всяком случае, предпосылки для стаби-

лизации и роста производства в России созданы.

Но все дело в том, что когда людям не платят денег, то разговор о начале экономического роста они воспринимать всерьез не могут и не будут.

Больше того, если даже, паче чаяния, вопреки крайней вялости политики правительства этот рост окажется мало-мальски устойчивым, он никак не будет достаточен для того, чтобы справиться с этой острейшей проблемой. Таким образом, именно бюджетный кризис, на мой взгляд, в ближайшие месяцы будет определять и политическую, и экономическую ситуацию в России.

На первый взгляд, все просто: денег не платят потому, что нет

денег в экономике. Нужно напечатать больше денег — и проблемы будут решены.

Увы, это кажущееся логичным построение справедливо, что называется, "с точностью до наоборот". В действительности, если поступить по данному рецепту, то через короткий промежуток времени пенсии перестанут выплачиваться вовсе. Ведь в условиях рынка свободные цены растут быстрее, если печатать деньги. И потому чем больше печатать денег, тем меньше их становится в экономике. Реальная денежная масса сокращается с каждым оборотом печатного станка.

В свое время нынешний президент Сербии Слободан Милошевич понял это лишь после того, как цены в стране стали расти на несколько десятков миллионов процентов в месяц. Только тогда он сумел усвоить эту элементарную зависимость, известную всякому прилежному студенту первого курса экономического факультета, — естественно, получающему нормальное, а не советское образование.

Высокая инфляция порождает недоверие к национальным деньгам, приводит к бегству от них. Подорвать доверие к национальным деньгам очень легко, восстановить его — необычайно трудно. Сегодня из всех постсоциалистических стран больше всего денег в экономике там, где реформы были наиболее последовательными и решительными, а период инфляции — самым коротким. Скажем, в Чехии денег в экономике сейчас в реальном исчислении в 7 раз больше, чем в России. А везде, где реформы были еще более непоследовательными и мягкими, чем российские, денег в экономике еще в несколько раз меньше.

Есть еще одна очень важная закономерность в постсоциалистических экономиках: практически все они сталкиваются с

тяжелым бюджетным кризисом. Выясняется, что в условиях рынка невозможно собрать те ресурсы государственного бюджета, которые легко собирались при плановой экономике. Дело в том, что в условиях высокой инфляции происходят эрозия налоговой базы и снижение реальных поступлений в бюджет. Сегодня самые высокие доходы бюджета имеют те страны, которые прошли путь наиболее решительных и последовательных реформ, где инфляция была самой короткой и самой умеренной, и эти доходы самые низкие в странах, которые прошли через гиперинфляцию и пострадали от нее больше всего. После пяти-шестилетнего опыта реформ почти в тридцати постсоциалистических странах мы можем с уверенностью сказать: везде, где реформы проводились наиболее быстро и последовательно, инфляцию остановили быстро, — там сейчас самые высокие государственные расходы, в том числе самые высокие расходы на социальные нужды. Где реформы проводились самым непоследовательным образом, там государственные расходы самые низкие и самые низкие расходы на социальные нужды; именно там столкнулись с тяжелым бюджетным кризисом. История очень причудливо расставила точки над "i" в спорах раннего периода российских реформ. Выяснилось, что именно решительные и последовательные преобразования открывают путь к социальной экономике, к экономике с высоким уровнем социального обеспечения, а непоследовательные, медленные, как бы "мягкие" преобразования — это путь к самой жесткой десоциализации, к самому резкому снижению реальных социальных выплат, к кризису всей социальной сферы.

Нынешний кризис российско-го бюджета прямо и непосред-

венно связан с тем, что реформы в России проводились медленно, непоследовательно, с огромными колебаниями. Именно этому мы обязаны сегодня тем, что реальные возможности государства финансировать свои расходы крайне ограничены. Причем резкое падение доходов бюджета, связанное с непоследовательностью политики правительства, усугубилось у нас отсутствием воли и решимости в приведении обязательств государства в соответствие с его реальными возможностями. Произошло как бы разделение на два бюджета: бюджет обещаний, бюджет посулов, бюджет принятых на себя обязательств — и бюджет реального финансирования. А это значит, что государство само является важнейшим источником беспорядка и хаоса в экономике, ибо оно раздаёт обещания, которые потом не выполняет, тем самым создавая обстановку финансового хаоса, поощряя рост неплатежей и еще более обостряя проблему падения доходов бюджета. Когда государство не выполняет свои обязательства, надеяться, что оно будет больше собирать налогов, абсолютно бессмысленно.

В России на эту ситуацию наложился еще один специфический фактор: с лета 1995 по лето 1996 года мы переживали время предвыборной борьбы, массовых политических кампаний, широких обещаний всех ветвей власти. Политики, не способные дать своим избирателям денег, очень часто шли по самому легкому пути: не можешь дать денег — дай обещания. Вместо жизненно необходимой серьезной реформы всех отраслей бюджетной сферы происходила бурная экспансия обещаний. Экономика становилась еще более ирреальной, бюджет — оторванным от действительности.

Напомню, что в 1992 году не

было проблемы невыплаты пенсий и заработной платы — за исключением очень короткого периода, когда Верховным Советом был спровоцирован лично-денежный кризис. В 1995 году эта проблема стала обостряться. Сейчас же, в начале 1997 года, по всем опросам общественного мнения, проблема невыплаты заработной платы и пенсий выдвинулась на первый план как самая острая социально-политическая проблема России.

Как могут развиваться события дальше? Собственно, в нынешней ситуации у исполнительной власти есть всего три возможных варианта поведения.

Первый вариант: можно сделать вид, что ничего не происходит. Бюджет 1997 года так и построен — исходя из той логики, что ничего не происходит. То есть мы продолжаем раздавать обещания, заведомо зная, что они невыполнимы; мы продолжаем закладывать в бюджет те доходы, которых, и все это прекрасно знают, нет и не будет, — и в результате объем неплатежей растет и будет расти. Правительство, возможно, думает, что если бюджет 1997 года будет выполнен примерно так же, как 1996 года, то ситуация на конец 1997 года будет такая же, как в 1996-м. Ничего подобного. С 1996 года она ухудшилась, в 1997-м станет еще хуже. Конечно, можно суетиться и перекладывать тяжесть положения с одной социальной группы на другую. Сейчас говорят: мы в первом полугодии погасим задолженность перед пенсионерами. Это можно сделать, но только единственным способом — резко увеличив задолженность перед учителями, врачами, профессорами и работниками культуры. Другого способа, если мы не готовы идти по пути серьезных экономико-политических реформ, не существует. Причем

эрозия доходной базы бюджета в этом случае будет продолжаться. А значит, неизбежно будут сокращаться — а не останутся на прежнем уровне — объемы реального финансирования. И никакая суета, никакие экстренные меры, никакие назначения и переназначения новых министров и вице-премьеров не помогут, потому что мы имеем дело с социально-экономическими закономерностями и бороться с ними административными способами нельзя.

Вторая возможность — это возможность, за которую сегодня выступают почти все оппоненты правительства, кроме нас и наших ближайших союзников. Они предлагают самый простой выход из положения, тот, о котором я уже сказал выше. Давайте напечатаем денег, говорят они, и еще примем какие-нибудь социальные обязательства. Например, в Думе речь обычно идет об одном: если мы не платим, то давайте еще что-нибудь кому-нибудь пообещаем.

Разумеется, это можно сделать. И развитие событий будет в таком случае очень быстрым. Вообще, в постсоциалистическом пространстве все происходит очень быстро. В прошлом году мы могли наблюдать за тем, как подобного рода сценарий разворачивался в одной из постсоциалистических стран — в Болгарии. Результаты — нулевая популярность правительства социалистов, пустые прилавки, обесценившийся более чем в 10 раз курс национальной валюты, падение в несколько раз реальной заработной платы, падение производства, полная дискредитация политических сил, которые этот курс проводили. Беда в том, что такой эксперимент не может пройти бесследно: выходить из него придется с еще меньшим количеством денег в

экономике, с еще более низкими реальными бюджетными доходами. То есть, когда придется проводить в следующий раз революционные реформы, они будут существенно более жесткими, чем если бы мы начинали их сегодня. Вот плата за подобного рода эксперимент.

И наконец, *третье, что можно делать*. Можно начинать серьезные реформы, которые позволяют привести государственные обязательства в соответствие с тем, что реально можно профинансировать. Конечно, эти реформы не очень легкие, не очень приятные, но не надо попадаться на удочку противников этих реформ и представлять их как какую-то постоянную большую дозу касторки, как что-то такое, что безумно тяжело и проводится непременно за счет народа. Это неправда. Народу просто перестают лгать и начинают говорить правду, начинают делить те деньги, которые есть на самом деле, — и это совершенно неизбежно улучшает эффективность их расходования. А потому во многих отношениях эти реформы объективно улучшают положение народа. Вот несколько примеров.

Сегодня, по расчетам Министерства экономики, Вооруженные Силы закупают продовольствие по ценам, которые на 70% выше реально рыночных. Переход на тендерную систему таких закупок — а это самая простая либеральная реформа — позволяет резко улучшить положение с продовольственным снабжением армии, исключить ситуации, когда солдаты голодают. Жилищно-коммунальная реформа, ликвидация монополизма в этой сфере и переход к тендерам подряда — как показывают не абстрактные расчеты, а опыт, накопленный во многих российских городах — позволяют на 40—50% снизить завышенные, достигшие уже европейского уровня издержки на содержание жилого фонда. И подобного рода

направлений очень много. Нам говорят: нельзя проводить военную реформу, она бесконечно дорого стоит. Да, нельзя, если разрабатывать военную реформу так, что реально ее продемонстрировать невозможно. Да, нельзя, если разрабатывать военную реформу исходя из того, что следует сократить сотни тысяч не выслуживших срок бесквартирных капитанов. Но ведь у нас нет переизбытка младших офицеров в армии, об этом говорит само Министерство обороны. У нас есть другая проблема — переизбыток выслуживших свой срок, обеспеченных квартирами генералов и старших офицеров (в том числе работающих в Министерстве обороны), которых сегодня насчитывается, по-моему, чуть ли не больше, чем было во времена Советского Союза; у нас есть колоссальная сеть военных училищ, которых мы не сокращаем и как будто не собираемся сокращать. У нас есть, наконец, огромное количество занятых в армии вольнонаемных, невоеннослужащих, работающих в военных совхозах, на военных заводах, заводах железобетонных конструкций и т.д., и т.п. Почему не начинать сокращение с этого? Может быть, тогда выяснится, что младших офицеров и трогать-то не надо?

Представление, что либеральные реформы — это всегда какое-то издевательство над народом, — это стереотип-штамп, навязанный противниками либерализма, теми, кто заинтересован в сохранении нынешнего статуса-кво, в том числе потому заинтересован, что нынешний статус-кво, положение, когда бюджет необязателен, — самое благоприятное для крупномасштабного воровства государственных денег. Нет ничего более удобного для того, чтобы брать взятки и воровать, чем хроническое невыполнение бюджетом своих обязательств.

Слухи о том, что нет программы реформ, позволяющей справиться с бюджетным кризисом, — неправда. Сегодня у партии "Демократический выбор России" есть не только представление о направлениях необходимых изменений, но и каркас проработанных мер с расчетами, с представлением о том, как будет строиться бюджет нашей страны в 1998—2000 годах, если мы будем реализовывать эти реформы, о том, как технологически это нужно сделать и какие для этого нужно принять нормативные акты. Программа реформ есть, дело за политической волей, за готовностью эту программу реализовать.

К сожалению, опыт последних месяцев показал, что правительство в нынешнем его составе в принципе не способно реализовывать подобного рода программы. Больше того, оно не способно реализовывать **никакую** программу.

Если посмотреть на набор законопроектов, который правительство вносит в Государственную Думу, и проанализировать его, то выяснится, что все они противоречат друг другу. Правительство вносит в Думу пакет законов, предусматривающих ликвидацию налоговых льгот. Очень правильно и очень справедливо. Но параллельно то же правительство в те же самые дни вносит в Думу пакет законов, вводящих новые налоговые льготы, причем льготы совершенно бессмысленные, неоправданные и неконтролируемые.

На вопрос представителей Думы о том, что же из предложенного принимать, уважаемые представители правительства говорят: а вы сами и решайте.

Правительство в своей программе в качестве важнейшего направления, создающего возможности экономического подъема, разгрузки бремени, возлагаемого на предприятия, провоз-

глашает отказ от перекрестного субсидирования различных потребителей, что и в самом деле не дает подняться промышленности. И то же правительство принимает постановление, которым рекомендует ввести новые категории дотируемых потребителей, то есть потребителей, финансируемых, по существу, за счет остальной промышленности.

Правительство вносит в Государственную Думу бюджет, который ни один из членов правительства не решается назвать реалистичным. А после того, как бюджет принят, правительство уже прямо говорит: дорогие друзья, этот бюджет, видимо, невыполним.

И таких примеров можно привести множество.

Сформированное после президентских выборов правительство имело уникальный шанс начать реализацию серьезных систематических реформ — после того, как политические баталии в основном были закончены. К сожалению, оно этот шанс упустило, и больше у него такого шанса не будет.

Сегодня ситуация в России во многом напоминает ту, которая складывалась в Советском Союзе в 1990—1991 годах. Абсолютно беспомощное правительство Рыжкова, потом Павлова; полная неготовность принимать какие бы то ни было решения; растущее понимание того, что крах существующей системы все равно заставит идти на решительные меры; отсрочка этих мер, которая делает их неизбежно более болезненными, но не позволяет от них отказаться.

Тогда, в 1990—1991 годах, мне и моим единомышленникам было неясно, кто будет реализовывать рыночные реформы в России. Но было совершенно ясно, что избежать их невозможно. Жизнь заставит.

Сейчас мы снова оказались в таком же положении. Но невоз-

можно себе представить, что нынешнее правительство сможет реализовать те реформы, которые необходимы и которых, я это точно знаю, невозможно избежать. Можно отложить их на некоторое время, сделать еще более тяжелыми, еще более жесткими, но избежать — абсолютно невозможно.

И потому мы должны, по-моему, четко и однозначно сказать: тот курс, который проводит сегодня правительство, не имеет никакого отношения к политике либеральных реформ, не является таковым и не заслуживает поддержки. Это первое.

Второе: нынешнее правительство, видимо, не способно реализовать курс необходимых преобразований.

Третье: это правительство нуждается в радикальной структурной и персональной перестройке. Эта перестройка необходима не потому, что на этом настаивает партия "Демократический выбор России". Она необходима потому, что этого требует жизнь. Если подобного рода реорганизация не будет произведена, то не только партия "Демократический выбор России", а опять-таки жизнь со всей неизбежностью поставит вопрос об отставке нынешнего правительства в полном составе и о формировании нового правительства. Другое дело, что, повторю еще раз, плата за отсрочку — это всегда дополнительные издержки, это всегда большая тяжесть и социальная конфликтность преобразований.

Самое обидное в том, что нынешнее положение вещей, на мой взгляд, больше всего устраивает одну политическую силу — ту, которая называется "коммунистическое большинство в Государственной Думе". Потому что для коммунистического большинства в Государственной Думе бездействие правительства, готовность его как

бы плыть без руля и без ветрил — это самый лучший подарок, который оно вообще могло получить после президентских выборов. Потому что ведь есть железная логика политического процесса: за обещания отвечает правительство. Никто не вспомнит о депутатах Государственной Думы, которые принимают безответственные, финансово не обеспеченные законы. Все вспомнят о правительстве, которое эти законы не выполняет.

И то, что делает сегодня коммунистическое большинство, мне абсолютно понятно: оно сознательно ведет дело к тому, чтобы людям не платили заработную плату и пенсии. Не надо иллюзий. Это сознательная политика. Они люди некомпетентные, но не настолько же.

Другое дело, мне трудно понять, как и почему исполнительная власть, которую такое развитие событий ставит в самое тяжелое положение и доверие к которой оно подрывает, легко и почти без борьбы идет на поводу у подобного рода обстоятельств.

Должен честно сказать: я недооценил степень неспособности нынешнего правительства реализовывать реформы после президентских выборов. Мне казалось, что все-таки что-то будет сделано и бюджетный кризис по меньшей мере будет переведен в вялотекущую форму. Я не очень верил, что исполнительная власть проведет последовательные и жесткие реформы, но что она хотя бы не допустит экспансии обязательств и что бюджет 1997 года не будет просто продолжением бюджета 1996 года — на это я рассчитывал, потому что это было бы уж очень естественно и понятно.

К сожалению, развитие событий пошло иначе. Это имеет некое политическое следствие. До сих пор мы говорили о либе-

ральных реформах как о необходимых для России, но в некоей среднесрочной исторической перспективе: когда-то они будут, но со временем, когда сложится их социальная база.

Но сегодня, на мой взгляд, развитие событий существенно изменило ситуацию. **Нет, не когда-то будут либеральные реформы, а будут в короткие сроки.** Именно потому, что политика была столь непоследовательной, именно потому, что кризис оказался столь запущенным, именно потому, что ситуация столь тяжела, из нее невозможно выйти без очень серьезных, очень глубоких, очень радикальных либеральных реформ.

Мы и наши ближайшие союзники — это единственная политическая сила, которая имеет сегодня программу таких реформ, выступает за программу таких реформ, готова ее предложить и совместно реализовать. Это, разумеется, возлагает на нас дополнительную ответственность.

Наша политическая база, политическая база либеральной политики, сегодня очень слаба. А вот необходимость в либеральных реформах огромная. В этом, может быть, самое серьезное противоречие сегодняшней российской жизни.

Ситуация требует систематических решительных действий, она не дает оснований отказываться от них и откладывать эти действия на неопределенную перспективу. То, в какой степени социально мягкими будут реформы, в какой степени их удастся провести с минимальным ущербом для уровня жизни народа, зависит от одного важнейшего фактора: когда наконец органы власти сумеют повернуть на путь таких реформ.

Думаю, это и есть то, что мы должны внятно сказать и обществу, и тем, от кого зависит принятие решений.