

## **Десять лет переходного периода: задачи на будущее**

**Подготовлено для выступления на Международном семинаре, посвященном 110-й годовщине создания Государственного банка в Армении и 10-й годовщине введения национальной валюты Республики Армения  
г. Ереван, 23 ноября 2003 года**

**Джон Одлинг-Сми<sup>1</sup> (Международный Валютный Фонд)**

### **Введение**

Я очень рад приглашению участвовать в этой конференции, посвященной 110-й годовщине Государственного банка и десятилетию драма. Это дает прекрасную возможность признать существенные достижения Армении в переходе от плановой экономики к рыночной. Более того, подобная годовщина позволяет более широко взглянуть на достигнутое и на то, что еще предстоит сделать.

Во-первых, в этой связи было бы целесообразно рассмотреть страны СНГ в более общем плане. Многие из них разделяют с Арменией аналогичные задачи и успехи в преобразовании их экономик в динамичную рыночную экономику, обеспечивающую гражданам лучшие перспективы устойчивого повышения уровня жизни. Во-вторых, я выйду за рамки вопросов, касающиеся только денежно-кредитной политики и деятельности центральных банков, хотя они, естественно, являются отправной точкой моего выступления по данному случаю и в данном месте. В частности, я буду утверждать, что, несмотря на значительный прогресс, многое еще предстоит сделать для преобразования государственного сектора в целом. По моему мнению, государственный сектор все еще слишком часто сдерживает, а не поддерживает развитие частного сектора, хотя именно в этом залог устойчивого экономического роста в долгосрочной перспективе.

Остальная часть моего выступления будет построена следующим образом. Во-первых, я выскажу несколько кратких замечаний относительно того, что было достигнуто в Армении и СНГ к настоящему времени. Во-вторых, я поделюсь некоторыми размышлениями о прошлой и будущей роли денежно-кредитной и курсовой политики. В-третьих, я более подробно остановлюсь на необходимости завершить преобразование государственного сектора в СНГ.

---

<sup>1</sup>Я хотел бы поблагодарить г-на Анри Лори за существенный вклад, внесенный им в подготовку этого материала.

## Достижения на сегодняшний день

За последние десять лет достигнуто многое: в большинстве стран практически с нуля построены такие ориентированные на рынок государственные институты, как независимый центральный банк и адекватно функционирующие казначейство и налоговая служба; приняты ключевые положения базового рыночного законодательства, охватывающего законы о контрактах, банкротстве, частной собственности, бюджете и налогах; либерализованы цены и торговля; достигнут большой прогресс в том, чтобы физические лица могли заниматься рыночной деятельностью по своему выбору.

Хотя сначала процесс макроэкономической стабилизации был трудным, сейчас она в основном достигнута. В 1999–2002 годах среднегодовая (на конец периода) инфляция в Армении составляла всего два процента (13 процентов во всех странах СНГ); в этот период отмечался энергичный экономический рост, составлявший в Армении в среднем восемь процентов в год (шесть процентов во всех странах СНГ)<sup>2</sup>. В то же время в Армении и СНГ в целом укрепилось состояние внешнего платежного баланса.

Весьма активный экономический рост в Армении обусловлен проведением на раннем этапе структурных реформ, равно как и осмотрительным макроэкономическим управлением. Хотя внутренний спрос отчасти подпитывается денежными переводами из-за границы и иностранными грантами, ведущую роль в росте реального ВВП за последние четыре года играет экспорт таких новых товаров, как обработанные алмазы, текстильные изделия и продукты питания, а также замещением импорта в силу рыночных факторов, что особо убедительно свидетельствует о хорошей перспективе на будущее.

Хотя сильный экономический рост в СНГ объясняется, по-видимому, в основном повышением производительности и перераспределением существующих мощностей, в дальнейшем рост будет все больше зависеть от новых инвестиций и надежности финансового сектора. Привлечение значительных новых инвестиций и обеспечение для финансового сектора возможностей эффективно выполнять функцию посредничества в отношении сбережений остается одной из основных задач в Армении и других странах СНГ.

---

<sup>2</sup>Показатели по СНГ не включают стран, медленно проводящих реформы: Беларусь, Туркменистан и Узбекистан.

## **Роль денежно-кредитной и курсовой политики**

Нет сомнений в том, что введение во всех странах СНГ национальных валют стало важным фактором того, что в начале переходного периода особое внимание как задаче первоочередной важности стало уделяться макроэкономической стабилизации. Хотя в большинстве случаев на это ушло определенное время, в основе конечного успеха политики стабилизации лежало два решения: отказ от целевых кредитов центрального банка (особенно неблагополучным государственным предприятиям) и отказ от прямого (и даже непрямого) финансирования правительства со стороны центрального банка. Эти шаги коренились во вновь обретенной независимости центрального банка. Для обеспечения эффективности и надежности второго шага требовалось также проведение способствующей этому жесткой налогово-бюджетной политики.

Теперь, когда стабильность цен в целом достигнута, перед центральными банками во многих странах СНГ стоит новая задача. Она состоит в нахождении путей управления денежно-кредитной и курсовой политикой в годы быстрой и с трудом поддающейся прогнозированию ремонетизации экономики и значительных притоков иностранной валюты. Во многих странах *реальный* спрос на деньги восстанавливается быстрее, чем ожидалось. Это позволяет сочетать быструю денежно-кредитную экспансию с низкой инфляцией и стабильными обменными курсами. Однако такое положение не будет продолжаться бесконечно. На определенном этапе существует серьезный риск того, что денежно-кредитная экспансия вызовет угрозу инфляции. Кроме того, быстрый рост внутреннего кредита может представлять риски для стабильности банковской системы ввиду еще относительно слабых возможностей по оценке займов и кредитоспособности.

В качестве основного инструмента для решения связанных со сложившейся ситуацией проблем я хотел бы предложить большую (в данном случае в сторону повышения) гибкость обменного курса. Это позволит сдерживать рост денежной массы и кредитов и сопряженные притоки иностранной валюты до уровней, сопоставимых с низким целевым показателем по инфляции, а также ограничить риски, которым подвергаются банки в результате быстрого роста кредитов. Вторым инструментом служит более активная стерилизация притоков средств, для чего требуется углубление внутреннего денежного рынка и надлежащие инструменты денежно-кредитной политики.

Я признаю обеспокоенность в многих странах СНГ тем, что повышение обменного курса может отрицательно сказаться на конкурентоспособности и экономическом росте. Вместе с тем необходимо признать, что реальное повышение обменного курса является естественной частью процесса, посредством которого доходы постепенно догонят доходы в более развитых странах в силу благоприятных дифференциалов роста производительности в секторе внешнеторговых товаров.

Соответствующий ожидаемый относительно более высокий рост производительности неизбежно приведет к повышению в странах СНГ валютных цен на невнешнеторговые товары относительно валютных цен на внешнеторговые товары — иными словами, реальный обменный курс повысится. Такое реальное обесценение может происходить двумя путями: первый — через более высокую инфляцию в стране, чем за рубежом; второй — через *номинальное* повышение обменного курса. Надеюсь, что мы все согласимся с тем, что более высокая инфляция — это ненужная плата за процесс, а бóльшая (в сторону повышения) гибкость номинального обменного курса действительно является предпочтительным вариантом. Этот довод принципиально зависит от быстрого роста производительности, который, безусловно, имеет место в Армении, где рост производительности труда в 1999–2002 годах составлял девять процентов в год. Подобных темпов роста безусловно вполне достаточно, чтобы допустить значительное номинальное обесценение без какого-либо ухудшения конкурентоспособности.

Более активное использование мер стерилизации для поглощения возможной избыточной ликвидности, связанной с притоками иностранной валюты, могло бы также стать частью денежно-кредитной и курсовой политики на краткосрочную перспективу, особенно в случае сомнений относительно темпов прироста производительности. В ряде стран СНГ центральные банки успешно сокращают ликвидность путем выпуска собственных краткосрочных облигаций, снижая тем самым возможное инфляционное давление. За рамками краткосрочной перспективы, однако, такая политика не только дорого обходится центральному банку (или правительству), но может привести к обратным результатам, если высокие внутренние процентные ставки, в свою очередь, стимулируют дальнейшие притоки капитала.

Налогово-бюджетная политика также играет роль в проведении денежно-кредитной и курсовой политики в охарактеризованных выше условиях. При условии, что бюджетные профициты депонируются в центральном банке, а соответствующий эквивалент средств инвестируется в иностранные активы, они могут вносить действенный вклад в усилия по стерилизации и помогать уменьшать инфляционное давление и необходимость повышения номинального обменного курса. Это основная причина, по которой мы советуем властям стран-производителей нефти в СНГ, включая Россию, добиваться более значительных общих бюджетных профицитов. Вместе с тем это было бы целесообразно и для других стран.

### **Преобразование государственного сектора**

В самой основе переходного процесса лежит преобразование государственного сектора как такового. Государству следует прекратить регулирование каждого аспекта хозяйственной жизни и ограничиться обеспечением правовой и институциональной основы для деятельности частных хозяйствующих субъектов. К сожалению, такое преобразование еще во многом только предстоит провести. Тем временем

государственная деятельность во многих странах слишком часто затрудняет благотворную частную активность и не способствует экономическому росту.

Позвольте мне начать с некоторых замечаний относительно того, что **правительствам следует делать**.

- Правительствам следует обеспечивать **сильную и независимую судебную власть**. Во многих случаях суды по банкротству не функционируют эффективно; судебная система все еще не в состоянии полностью обеспечивать выполнение контрактов и защищать имущественные права; еще предстоит проделать определенную работу для достижения ее полной независимости и некоррупционности.
- Правительствам следует обеспечивать **независимые органы регулирования с высококвалифицированными и независимыми кадрами, наделенные всеми необходимыми правовыми полномочиями**. В качестве важных примеров я имею в виду органы надзора за банками и финансовыми рынками, комиссии по установлению тарифов для естественных монополий, особенно в энергетическом секторе, и независимые государственные аудиторские ведомства. Отрадно заметить, что в Армении ведется активная работа по совершенствованию правовой базы регулирования финансового сектора.
- Правительствам следует обеспечивать **более конкурентные условия путем сокращения издержек по выходу из рынка и реструктуризации, с одной стороны, и снижения барьеров для вхождения на рынок — с другой стороны**. Некоторыми из ключевых условий, облегчающих вхождение на рынок и конкуренцию, являются более прозрачные и менее обременительные процедуры регистрации предприятий, более легкий доступ к коммерческой недвижимости, снижение уровня коррупции и организованной преступности. Равные условия в плане налогов и регулирования должны распространяться на всех существующих и потенциальных внутренних и внешних инвесторов.
- Правительствам следует обеспечивать **налоговые кодексы**, направленные на мобилизацию достаточной суммы налоговых поступлений (исходя из международного опыта и с учетом уровня доходов) посредством применения относительно низких и единообразных налоговых ставок к максимально широкой базе налогообложения. Следует также установить дружественную к рынку и честную **налоговую администрацию** с уделением особого внимания самоначислению и обслуживанию налогоплательщиков в дополнение к обеспечению соблюдения налоговой дисциплины. Позвольте сказать в этой связи, что мы приветствуем намерение властей Армении устранить очевидное неравенство в обложении налогоплательщиков в Армении, где, например, льготы по НДС используются, по-видимому, как инструмент индустриальной политики.

- Правительства должны обеспечивать предоставление *общественных услуг (таких как здравоохранение и образование), государственных инвестиций и систем социальной защиты, дающих лучшую отдачу от вложенных средств* в плане «больших возможностей» для населения, поощрения реструктуризации, поддержки развития частного сектора и его производительности. Следует отбирать только проекты с высокой нормой прибыли с учетом необходимости держать под контролем общий уровень государственных расходов в целом.
- Правительствам следует *обеспечивать соблюдение государственным служащими высочайших стандартов прозрачности и честности, а также полную подотчетность*. В этой связи меня обнадеживает намерение властей в Армении вскоре завершить подготовку антикоррупционной стратегии по борьбе с коррупцией и повышению уровня качества управления и прозрачности, предусматривающей план действий с установленными сроками по решению этой проблемы.

Пусть не будет сомнений относительно масштаба реформ, все еще необходимых для выполнения перечисленных выше требований к роли государства, несмотря на значительный прогресс в некоторых направлениях. Как пример такого процесса можно было бы упомянуть, в частности, недавние многообещающие налоговые реформы в ряде стран СНГ, хотя есть необходимость не допускать неожиданного сокращения поступлений.

Одной из предпосылок обрисованного мною преобразования роли государства безусловно является *реформа сектора государственной службы* как такового. Она должна быть направлена на укрепление профессиональной компетенции, включая способность формулировать надлежащие меры политики и программы с высокой отдачей от вложенных средств, а также профессиональных навыков; деполитизацию назначений и продвижения по службе; повышение эффективности. Следует изменить подходы и механизмы действия: государственные служащие работают *для* населения, а не наоборот, как это слишком часто бывало при советской системе. Стимулы в оплате труда квалифицированных государственных служащих должны стать лучше, чем в настоящее время. Их следует финансировать за счет сокращения численности, поскольку многие эксперты согласны с тем, что во многих странах имеет место избыточность штатов в отдельных сегментах государственной службы (таких как правоохранные органы и оборона, образование, здравоохранение).

Позвольте теперь сказать несколько слов по поводу *того, что правительствам делать не следует*.

- Во-первых, правительствам **не следует вмешиваться в решения структур частного сектора и в коммерческие решения остающихся государственных предприятий**. Например, органам управления на местах не следует позволять вмешиваться в решения сельхозпроизводителей относительно посевных кампаний или экспорта продукции; министерствам не следует позволять принуждать предприятия коммунальных услуг продолжать обслуживание предприятий с длительным накоплением неплатежей или сохранять тарифы, не покрывающие издержек. Любое подобное вмешательство обычно приводит к неэффективности, раздражает предпринимателей и пугает потенциальных инвесторов, а также создает обременительные квазибюджетные дефициты (например, в энергетическом секторе).
- Во-вторых, правительствам **не следует вмешиваться в деятельность органов судебной власти или регулирования в политических целях или для извлечения личной финансовой выгоды**. В частности, государственным должностным лицам следует запретить оказывать влияние на результаты судебных разбирательств по банкротству и иным делам; им не следует позволять вмешиваться в торги по приватизации в пользу заявок, которые они поддерживают, а также в работу органов банковского надзора и внешнего аудита.
- В-третьих, правительствам следует **воздерживаться от детализированного планирования экономического развития страны**. Даже в передовых промышленно развитых странах прошлый опыт индустриальной политики при ведущей роли государства был, как правило, печальным. Я весьма сомневаюсь в том, что в данном регионе результат мог бы быть иным, особенно с учетом более ограниченных кадровых ресурсов, имеющихся в странах СНГ, включая Армению. Я отмечаю, что источником экономического роста в мире все в большей степени становятся способности множества предпринимателей, начинающих дело в областях, зачастую требующих сложных знаний, которые вряд ли могут быть охвачены каким-либо генеральным планом индустриальной политики. Победителей (особенно в таких случаях) может выбирать только рынок: будут ли продаваться соответствующие товары/услуги? Будут ли цены, по которым эти товары/услуги продаются, покрывать издержки и приносить определенную прибыль? Государственные чиновники не могут наперед знать ответа на подобные вопросы.
- В-четвертых, **правительствам не следует менять системы налогообложения, планы расходов или режимы регулирования** в интересах определенных предприятий или секторов экономики. Подобные изменения вызывают искажения и тем самым приводят к неправильному распределению ресурсов, не говоря о несправедливой дискриминации против конкурирующих предприятий или секторов. Они создают неопределенность и принуждают

предприятия тратить энергию на борьбу за привилегии путем лоббирования, а не на освоение новой продукции и рынков.

- Наконец, правительствам *не следует терпеть коррупцию*, будь то коррупция на высоком уровне (узурпация государства привилегированными группами, хищение с государственных предприятий, попустительство контрабанде и иному уклонению от налогов) или мелкая коррупция. Не так давно в США один политик был посажен в тюрьму за то, что он принял приглашение на бесплатный полет на частном самолете корпоративного спонсора и входной билет на бейсбольную игру в своем штате Иллинойс, не представив об этом информации. Однако во многих городах стран СНГ мэры в обычном порядке требуют и получают отступное за местные контракты или выдачу различных разрешений без страха судебного преследования. Бывают случаи увольнения откровенно коррумпированных высокопоставленных государственных чиновников, однако их нередко вновь назначают на столь же высокопоставленные должности. Генералы и налоговые чиновники строят себе настоящие поместья и имеют целый парк импортных автомобилей, и это явно не вызывает ни у кого вопросов. Во многих странах СНГ государственные чиновники, в том числе министры, имеют финансовые интересы в предприятиях, которые зависят от решений, принимаемых ими в качестве должностных лиц, что представляет собой серьезный конфликт интересов. Терпимое отношение к коррупции и неблагоприятные последствия этого для предпринимательской деятельности и инвестиций — это самый важный фактор, сдерживающий более быстрый экономический рост, который могли бы достичь многие страны СНГ.

До тех пор пока не будет найдено решения критической массы перечисленных мною вопросов и проблем, ресурсы будут по-прежнему распределяться неправильно, неравенство доходов будет ухудшаться, инвестиции и финансовое посредничество останутся слабыми, а перспективы роста будут оставаться ниже потенциала. Я признаю, что для завершения полного преобразования государственного сектора потребуется определенное время. Это объясняется не только тем, что для того, чтобы иметь дело с наиболее сложными операциями рыночной экономики, необходимо, чтобы соответствующие реформы выходили за рамки широкой архитектуры этой экономики, но и тем, что они затрагивают базовые отношения и квазифилософские перемены в характере и роли государства. В странах с развитой рыночной экономикой потребовались поколения (а порой революции), чтобы достичь норм прозрачности и подотчетности, ожидаемой сейчас от их правительств. Следующие десять лет переходного периода представляются достаточным сроком для достижения аналогичного положения в СНГ с учетом того, что не исключены значительные различия между странами. Ввиду ориентации Армении на Запад и тесных связей с Западной Европой и Америкой я ожидаю, что Армения будет одним из лидеров в этом процессе.



Наконец, позволю предположить, что роль государства в экономике тесно связана с характером политической системы или структуры, который во многих случаях, по существу, определяет эту роль. «Окопавшиеся» режимы, не проводящие свободных и честных выборов, более склонны налаживать теплые отношения с ключевыми деловыми кругами, порой называемые непотизмом, вмешиваться в независимость судебной власти, терпеть коррупцию, избегать прозрачности и подотчетности, чем режимы, зависящие от голоса народа. Поэтому прогресс с демократическими реформами можно рассматривать как важное дополнение к процессу преобразования государственного сектора. В этом отношении, к сожалению, необходимо сделать больше в странах СНГ, в которых политические системы зачастую позволяют немногим узурпировать государство и его ресурсы в собственных интересах. Я считаю, что демократические реформы не только пошли бы на пользу обществу в широком смысле, но и усилили бы процесс преобразования государства и тем самым улучшили бы перспективы повышения уровня жизни и сокращения бедности.

## **Заключение**

В порядке заключения позвольте мне увязать данные замечания о преобразовании государственного сектора с причиной нашего присутствия здесь сегодня. Введение драма десять лет назад было не просто вопросом создания национальной валюты, что само по себе влечет за собой широкие социальные, политические и экономические последствия. Это также послужило важной основой для формирования независимой денежно-кредитной политики, разрабатываемой и проводимой в жизнь новым государственным учреждением — Центральным банком Армении. Как нам известно, драм является успешной валютой, а Центральный банк не менее успешно обеспечивает его стабильность и выполняет другие задачи. Поэтому можно сказать, что данная часть преобразования государственного сектора завершена. С учетом достигнутого за последние десять лет я уверен, что можно рассчитывать на следующие десять и более лет успешной деятельности Центрального банка Армении.