

ПРАКТИЧЕСКИЙ АНАЛИЗ**Структурные ограничения либеральных реформ
в российской экономике¹⁾****Яковлев А.А.**

В статье рассматривается влияние либеральных экономических реформ на процессы реструктуризации предприятий в России. Анализируются структурные деформации, унаследованные Россией от советской плановой экономики, а также институциональные факторы, ставшие результатом экономической политики в 1990-е гг. и препятствовавшие реформированию и реструктуризации предприятий. На этой основе сформулированы выводы об общих перспективах экономической политики, обеспечивающей условия для экономического роста, а также о роли государства в экономике России в ближайшие годы.

Успех или неудача экономических реформ, в конечном счете, предопределяются не динамикой инфляции, денежной массы или валютного курса, а действиями конкретных предприятий, их собственников и менеджеров. Если предприятия привлекают инвестиции и вкладывают средства в развитие своего бизнеса, в расширение номенклатуры выпускаемой продукции, в освоение новых рынков, то экономика растет, а вместе с ней растут и доходы граждан. Если же предприятия предпочитают скрывать свои обороты, выводить ликвидные активы в оффшорные зоны и накапливать долги, то страна с таким бизнесом неизбежно будет жить так, как жила Россия в 1990-е гг., – включая закономерный финал, наступивший в августе 1998 г.

Почему реформы не привели к существенному изменению мотивации предприятий и посредством этого – к повышению эффективности экономики? Для ответа на данный вопрос необходимо рассмотреть логику экономических преобра-

¹⁾ Данная статья представляет собой расширенную версию доклада, сделанного автором в апреле 2000 г. в ГУ–ВШЭ на международной научной конференции «Инвестиционный климат и перспективы экономического роста в России». Автор признателен Т. Долгопятовой и Б. Кузнецову (в обсуждениях с которыми в конце 1999 г. были сформулированы основные идеи данной статьи), а также Ю. Симачеву, В. Дребенцову, Л. Цедилину, Э. Баранову, В. Бессонову, Д. Беляеву за их замечания и комментарии.

Яковлев А.А. - кандидат экономических наук, директор Института анализа предприятий и рынков ГУ–ВШЭ.

Статья поступила в Редакцию 1 декабря 2000 г.

зований в контексте исходных условий реформирования российской экономики, что является задачей первого раздела настоящей статьи. На этой базе во втором разделе мы проанализируем реальное воздействие правительства на поведение предприятий и в третьем разделе сделаем ряд выводов о перспективах экономической политики в России.

1. Логика и стартовые условия экономических преобразований

Административная система управления экономикой, созданная в СССР и других странах коммунистического блока, имела свои преимущества и свои недостатки. К преимуществам относилась способность в короткие сроки мобилизовать значительные ресурсы для решения конкретной проблемы – форсированной индустриализации, создания атомного оружия, реализации космической программы и т.д.²⁾ Такая мобилизация ресурсов была возможна благодаря жесткому подчинению предприятий всех отраслей тем решениям, которые принимались центральными экономическими ведомствами.

Но из этого же обстоятельства вытекали и главные недостатки системы централизованного управления экономикой. Административная система оказалась не способна к созданию стимулов для развития и инноваций у самих хозяйствующих субъектов. Их инициатива, не вписывающаяся в плановые задания, в лучшем случае не поощрялась, а в худшем случае подавлялась вышестоящими органами. По существу, развитие происходило под давлением из центра. Однако такое давление становилось все менее эффективным в условиях усложнения хозяйственной системы, возрастания ее гибкости и подвижности. В итоге более инертная плановая экономика в целом проигрывала рыночной с точки зрения эффективности использования имеющихся ресурсов. Наглядной иллюстрацией этого служил серьезный разрыв в уровне производительности труда между СССР и США.

Перенос ответственности за принимаемые решения с уровня предприятий на уровень вышестоящих хозяйственных органов также порождал проблему мягких бюджетных ограничений³⁾ и систематического превышения спроса над предложением в плановой экономике. В условиях хронического дефицита производители получали преимущества и могли оказывать давление на потребителей, вынуждая их соглашаться на невыгодные для них условия поставки продукции. В светской экономике подобный «диктат поставщиков» в острых формах стал проявляться во второй половине 1980-х гг. по мере сокращения номенклатуры продукции, централизованно распределяемой Госпланом и Госснабом, и развития «прямых хозяйственных связей» между предприятиями.

С учетом сказанного изначальная логика рыночных преобразований на микроуровне сводилась к расширению самостоятельности хозяйствующих субъектов и ужесточению для них бюджетных ограничений. Первую задачу предполагалось решить путем разрушения искусственно созданных организационных монополий (в лице отраслевых министерств и ведомств, главков, трестов и т.д.) с последую-

²⁾ Правда, при этом цена решения стратегических задач, поставленных перед страной, партией и правительством, не имела принципиального значения.

³⁾ Данный термин был введен Яношем Корнаи в его классической работе «Дефицит», обобщавшей анализ механизмов функционирования плановой социалистической экономики. Более подробно см. [9], раздел 13.

щей массовой приватизацией предприятий. Решению второй задачи должны были способствовать отказ от государственных субсидий и дотаций предприятиям (ведущий к ограничению их спроса на ресурсы), а также либерализация цен и внешнеэкономических связей, обеспечивающие давление на предприятия со стороны платежеспособного спроса и иностранных конкурентов. Считалось, что в этих условиях предприятия ради собственного выживания будут вынуждены изменить поведение – начнут снижать издержки, обновлять ассортимент выпускаемой продукции, внедрять новые технологии производства. И, в конечном счете, это приведет к повышению эффективности всей экономики.

При этом уже в 1980-е гг. стал очевиден ряд структурных проблем, которые предстояло решить в процессе рыночных преобразований. Первая из них заключалась в серьезном искажении ценовых пропорций, сложившихся в разных отраслях советской экономики, в сравнении с ценовыми пропорциями между определенными отраслями и товарными группами на мировом рынке. Вторая была связана с высоким уровнем монополизации отдельных отраслевых рынков. Обе эти проблемы были предопределены осознанной промышленной политикой, проводившейся государством в течение нескольких предшествующих десятилетий⁴.

Ценовые диспропорции, их характер и причины. Важным идеологическим принципом планового хозяйства была ориентация на максимальную независимость от мирового рынка (ассоциировавшегося с «враждебным империалистическим окружением») и, соответственно, – высокая степень закрытости экономики. Это делало возможным формирование специфической структуры цен, лишь слабо и опосредованно зависящей от цен мирового рынка. Очень большую роль в этой связи в плановой экономике выполняла государственная монополия внешней торговли и система множественных валютных курсов, которые исключали прямое влияние цен мирового рынка на поведение отечественных предприятий на внутреннем рынке.

Система централизованного ценообразования также имела свои внутренние закономерности. В административно-командной экономике все предприятия объективно были заинтересованы в завышении цен на свою продукцию в целях выполнения плана по «валовым» показателям. Этой тенденции должен был препятствовать административный контроль за ценами со стороны центральных экономических ведомств (Госплан, Госкомцен, отраслевые министерства). Такой контроль действительно был весьма эффективен в монопродуктовых сырьевых и перерабатывающих отраслях. Однако в «конечных» отраслях, где продукция была более дифференцирована, предприятия-производители обходили это препятствие за счет игры на ассортиментных сдвигах⁵. В результате по мере изоляции от мирового рынка возникали значимые ценовые диспропорции, когда цены на сырьевые

⁴) Механизмы воспроизводства и накопления структурных диспропорций в экономике СССР еще в начале 1980-х гг. были детально проанализированы в работах Ю.В. Яременко (см. [18], т. 1, главы I-III).

⁵) Данный феномен также был рассмотрен Я. Корнаи, по мнению которого подлинный административный контроль за ценами был возможен только в отраслях, специализировавшихся на «стандартной массовой продукции». В отраслях же, выпускавших «дифференцированную продукцию», действовали либо договорные цены, либо псевдоадминистративные цены, которые определялись отношениями поставщиков и потребителей и лишь номинально согласовывались плановыми органами, не способными проверить обоснованность представляемых им калькуляций (см. [9]).

ресурсы относительно занижались, а цены на продукцию конечных отраслей оказывались относительно завышенными.

Названные тенденции были характерны для всех социалистических стран. Вместе с тем разрыв в ценах был тем значительнее, чем более закрытой была национальная экономика и чем большими природными ресурсами она располагала. Именно поэтому советская экономика отличалась наиболее деформированной структурой цен. Данная проблема была очевидна, однако считалось, что она будет автоматически решена за счет либерализации внешних экономических связей и интеграции России в мировой рынок.

Неконкурентная промышленная структура. Искаженные стоимостные параметры закладывались в критерии оценки эффективности инвестиционных проектов и в дальнейшем также влияли на формирование структуры отраслей и рынков. Однако более значимую роль в данном случае играла осознанная политика концентрации и специализации производства, также проводившаяся в течение десятилетий во всех социалистических странах.

Одним из принципов плановой экономики, ориентировавшейся на модель «единой фабрики», было уменьшение числа управляемых объектов для каждого уровня административно-управленческой иерархии. Выпуск одной и той же продукции разными предприятиями⁶⁾ объективно затруднял эффективное управление и контроль за выполнением плановых заданий из единого центра. С этой точки зрения конкуренция между хозяйствующими субъектами в плановой экономике оказывалась излишней и промышленная политика в целом была направлена на всемерное устранение конкуренции из хозяйственной жизни.

В разных отраслях эта цель достигалась разными средствами. В неконцентрированных отраслях с быстрым оборотом капитала – таких, как легкая и пищевая промышленность или розничная торговля – повышение степени управляемости происходило преимущественно за счет создания искусственных организационных структур (в виде различных объединений, трестов, главков и т.д.) Активно использовалось также административное закрепление определенных территорий за определенными предприятиями, – что было равнозначно географическому разделу рынков сбыта. В высокотехнологичных капиталоемких отраслях (прежде всего, в машиностроении) уже на уровне закупок оборудования осуществлялась политика сверхузкой предметной специализации, когда все национальное производство определенного типа приборов, подшипников или химических волокон концентрировалось на 1–2 заводах⁷⁾. Наконец, в отраслях сырьевого комплекса сознательно создавались сверхкрупные предприятия, заведомо ориентированные на обслуживание определенных регионов.

В результате плановая система формировала свою специфическую промышленную структуру, в которой выбор поставщиков и потребителей для каждого предприятия был существенно ограничен. Одним из первых следствий этой моно-

⁶⁾ Для характеристики данного явления как заведомо негативного в советской экономической литературе в 1960-е гг. использовался специальный термин «параллелизм и дублирование».

⁷⁾ В странах с рыночной экономикой, напротив, преобладала тенденция к технологической специализации. В ее рамках отдельные типы массовых или серийных производств (литейное, штамповочное и т.д.) выделялись в самостоятельные предприятия, способные работать по заказам различных клиентов.

полизации был уже упоминавшийся «диктат поставщиков». Вместе с тем, в отличие от ценовых диспропорций, масштаб данной проблемы был не очевиден даже для специалистов – поскольку статистические органы не обладали информацией об уровне концентрации отраслей и рынков. В силу этого явные монопольные эффекты, наблюдавшиеся в советской экономике в годы «перестройки», могли интерпретироваться и как следствие реальной монополизации, и как результат усилившегося товарного дефицита, обеспечивавшего преимущества продавцов даже при конкурентной структуре рынка.

Исследования, проводившиеся в конце 1988–1989 гг. в ЦЭМИ АН СССР по инициативе и при поддержке Госснаба СССР, свидетельствовали о высокой степени монополизации ряда рынков промышленной продукции⁸⁾. При этом было показано, что на рынках технологически сложной продукции стандартные показатели концентрации (в виде доли 4, 8 или 20 крупнейших производителей в общем объеме выпуска или продаж) в плановом хозяйстве и в развитой рыночной экономике будут заметно различаться в зависимости от выбранного уровня агрегации. На уровне отраслей коэффициенты концентрации могут быть близкими. При рассмотрении отдельных групп продукции, как правило, они будут выше в плановой экономике. Наконец, на уровне отдельных видов продукции для плановой экономики характерна полная или почти полная монополизация производства – в то время как в рыночной экономике и на этом уровне обычно сохраняется конкурентная или, по крайней мере, олигополистическая структура рынков.

Однако на практике существенно большее влияние на определение приоритетов в политике развития конкуренции и демонаполизации в России в 1990-е гг. оказало другое исследование, выполненное в 1992–1993 гг. экспертами Всемирного банка⁹⁾. Само название их доклада – «Миф о монополии» – отталкивалось от того факта, что стандартные коэффициенты концентрации (CR-4, CR-8 и т.д.), рассчитанные в этом исследовании для советской промышленности по отраслевым данным Госкомстата СССР, в среднем оказались ниже, чем в США. Этот доклад на несколько лет «закрыл» в зарубежной литературе дискуссии о структурных деформациях и высокой степени монополизации российской экономики, а также существенно повлиял на характер рекомендаций российскому правительству со стороны международных финансовых организаций в части конкурентной политики.

В соответствии с этими рекомендациями монопольные эффекты, наблюдавшиеся в экономике СССР в конце 1980-х – начале 1990-х гг., стали трактоваться преимущественно как следствие искусственных организационных монополий и острого товарного дефицита. Тем самым еще раз логически обосновывалась необходимость ликвидации отраслевых ведомств, а также достижения сбалансированности между спросом и предложением – за счет либерализации цен и жесткого ограничения субсидирования предприятий со стороны государства. Одновременно идеологически отрицалась необходимость какой-либо специальной промышленной политики, направленной на изменение исторически сложившейся неконкурентной структуры отраслей и рынков.

Данные обстоятельства, по нашему мнению, в значительной степени предопределили те результаты, которые были получены в процессе реформирования российской экономики в 1990-е гг.

⁸⁾ Более подробно см. [4, 14, 15, 19].

⁹⁾ См. [20].

2. Реальная экономическая политика и ее влияние на процессы реструктуризации предприятий

Как было показано выше, для плановой экономики в целом были характерны принципиально иные критерии оценки эффективности предприятий, а также иные механизмы их мотивации. Поэтому накануне либеральных рыночных реформ, предпринятых в 1990-е гг., абсолютное большинство российских предприятий – как в конечных, так и в сырьевых отраслях – проигрывали в эффективности своим потенциальным зарубежным конкурентам. Их адаптация к рынку в долгосрочном плане была возможна лишь на основе серьезной *организационно-технологической реструктуризации*, что требовало крупных инвестиций. В большинстве случаев такой реструктуризации в 1990-е гг. не произошло.

Что мешало реструктуризации предприятий и повышению эффективности экономики? Традиционный ответ, характерный для российских либеральных экономистов и многократно звучавший в 1990-е годы¹⁰⁾, сводился к тому, что политика реформ была непоследовательна в силу значительного противодействия со стороны политической оппозиции и различных «групп интересов» в бизнесе. Это делало неизбежными многочисленные компромиссы и во многом предопределило половинчатый характер преобразований. Данное утверждение бесспорно – масштабные институциональные преобразования действительно невозможны без достаточно широкого консенсуса в обществе, без достижения между основными экономическими агентами принципиального согласия в отношении новых правил игры. В противном случае на практике будут реализованы лишь те изменения, которые выгодны тем или иным влиятельным «группам интересов», – что и произошло, на наш взгляд, в России в 1990-е гг.

Вместе с тем приведенное выше общее объяснение отодвигает на второй план вопрос о том, *почему столь сильным было противодействие реформам* – при начальной очень высокой поддержке рыночных преобразований во всех слоях общества. По нашему мнению, данное противодействие, к сожалению, во многом было обусловлено ориентацией на *слишком простые и слишком быстрые* решения, практическое воплощение которых создало объективные препятствия для реструктуризации предприятий и достижения желаемых изменений в поведении экономических агентов. В целях аргументации высказанной позиции рассмотрим более подробно три важных аспекта экономической политики российского правительства в 1990-е гг.: 1) формы и степень открытости экономики; 2) формы и темпы приватизации и сложившуюся в результате ее осуществления структуру собственности; 3) номинальный и реальный налоговый режим в разных секторах экономики.

Последствия открытия экономики. Быстрое открытие экономики рассматривалось российскими реформаторами как один из важных инструментов стимулирования структурных сдвигов и восстановления конкуренции на внутреннем рынке¹¹⁾.

¹⁰⁾ См., например, [7, 12] и другие работы Института экономики переходного периода. Следует отметить, что в течение 1991–1998 гг. ИЭПП был одним из ключевых аналитических центров, разрабатывавших стратегию реформ и идеологию экономической политики – в той мере, в какой эта политика была последовательна.

¹¹⁾ Следует отметить, что в либерализации внешнеэкономических связей реформаторы, на первый взгляд, были непоследовательны. В частности, при стремительном открытии для импортеров внутреннего товарного рынка (особенно с началом реального укрепления рубля)

Этот подход отчасти оказался справедливым для неконцентрированных отраслей, работавших на потребительский рынок. Отсутствие конкуренции в этих отраслях в значительной степени основывалась на организационных монополиях и на административно-территориальном разделе рынков сбыта. Тем не менее и здесь либерализация внешнеэкономических связей в сочетании с быстрым сближением валютного курса и паритета покупательной способности при отсутствии у предприятий реальных ресурсов для реструктуризации подчас приводили к разрушительным последствиям. Наглядный пример такого рода – легкая промышленность, в которой только в 1990–1995 гг. выпуск сократился более чем в пять раз.

Однако для капиталоемких высокотехнологичных отраслей этот подход имел еще более тяжелые последствия. В отличие от легкой и пищевой промышленности (с не слишком большими размерами их предприятий и относительно короткими сроками окупаемости вложений) в высокотехнологичных отраслях формирование конкурентной структуры национальных рынков либо эффективное вхождение в мировой рынок требовало серьезных долгосрочных инвестиций. Эти инвестиции были необходимы для коренной реструктуризации предприятий и их технологической модернизации. Без таких инвестиций эти отрасли, строившиеся по старым критериям эффективности, в условиях быстрой интеграции России в мировое экономическое пространство оказались заведомо неконкурентоспособны.

В реальном секторе значимый выигрыш от открытия экономики получили лишь сырьевые отрасли (прежде всего, ТЭК), а также отрасли, занимающиеся первичной переработкой сырья (черная и цветная металлургия, химия, целлюлозно-бумажная промышленность). Их инвестиционные возможности существенно возросли. Однако ускоренная приватизация этих отраслей фактически означала переход в частные руки тех дополнительных доходов, которые возникали здесь за счет разницы между внутренними и мировыми ценами. В более стабильных экономических и политических условиях эти доходы, наверное, могли бы использоваться для структурной перестройки всего народного хозяйства. Однако по факту именно они в последние годы представляли собой один из главных источников для нелегального или полулегального экспорта капитала.

Формы и темпы приватизации, структура собственности и модели корпоративного управления. Как мы уже говорили, в изначальной логике рыночных реформ в России очень большое значение отводилось массовой приватизации. Либерализация цен, открытие экономики и разрушение организационных монополий рассматривались, скорее, как необходимые предпосылки перехода к рынку. Приватизация же, предполагающая переход ответственности от государства к частным собственникам и открывающая возможности для частной инициативы, должна была заложить основу для развития механизмов рыночного саморегулирования. Тем самым приватизация в наибольшей степени должна была способствовать преодолению накопленных деформаций и формированию конкурентной структуры рынков. Однако выбранные правительством формы и темпы приватизации в целом ряде отраслей парадоксальным образом привели к консервации неконкурентной и неэффективной промышленной структуры. При этом ссылки на политические

финансовый рынок долгое время оставался закрытым для крупнейших иностранных банков и финансовых институтов. Такая политика, однако, вполне соответствовала объективным интересам нового торгового и финансового капитала, на который в значительной степени опиралось правительство России в 1991–1998 гг.

компромиссы начала 1990-х гг., приводимые сегодня в литературе¹²⁾, на наш взгляд, несколько преувеличены – особенно в части темпов приватизации в крупной промышленности.

С экономической точки зрения одной из главных проблем приватизации в России было существенное и вполне сознательное *распыление собственности*. При этом по аналогии с США предполагалось, что контроль за действиями менеджеров, реально управляющих предприятиями, будет осуществляться через фондовый рынок.

Действительно, в США, где контрольным часто является пакет в 5–7% акций, любой мелкий акционер, несогласный с действиями высших менеджеров компании и желающий вернуть свои инвестиции, может просто «проголосовать ногами» – продав свои акции. Если так поступят многие, это отразится на курсе акций, который является одним из главных индикаторов финансового благополучия корпорации. Таким образом, высокая ликвидность фондового рынка и возможность продажи акций в любое время выступают своеобразной гарантией прав собственности, а также инструментом воздействия мелких акционеров на менеджеров и владельцев крупных пакетов акций. Одновременно развитый фондовый рынок позволяет эффективным компаниям привлекать дешевый дополнительный капитал.

В России фондовый рынок был и остается низколиквидным – в том числе из-за того, что менеджеры, управлявшие государственными предприятиями в момент их приватизации, стремились к сохранению своего контроля и объективно были не заинтересованы в привлечении сторонних инвесторов. Поэтому у нас чего-то стоило и стоит лишь контрольный пакет, позволяющий крупному инвестору непосредственно управлять реальными активами предприятия. И именно поэтому серьезная организационно-технологическая реструктуризация, сама по себе требовавшая существенных вложений, была невозможна без консолидации собственности. Логическим следствием этого уже на начальной стадии приватизации стало вымывание финансовых ресурсов из реального сектора – так как для получения в свои руки крупных пакетов акций менеджеры использовали оборотный капитал предприятий¹³⁾. Тем не менее в разных отраслях консолидация распыленных акций происходила по-разному.

Размытая структура собственности достаточно быстро была преодолена в сырьевых и перерабатывающих отраслях – поскольку контроль за этими предприятиями сулил колоссальные доходы, базирующиеся на разнице между внутренними и мировыми ценами. Реальная концентрация собственности произошла также на действующих предприятиях некапиталоемкого сектора (пищевая и легкая промышленность, торговля и т.д.) – так как для этого требовались существенно

¹²⁾ См., например, [12].

¹³⁾ Такое поведение менеджеров, реально контролировавших предприятия и стремившихся сохранить свой контроль над ними, было вполне предсказуемым. В этом смысле арендная приватизация, начатая еще при Горбачеве и также сохранявшая контроль в руках «инсайдеров», по крайней мере, приводила к меньшим потерям для самих предприятий. Любопытно, что такую точку зрения сейчас высказывают эксперты Всемирного банка и МВФ (см. [22], а также материалы конференции «Корпоративное управление: уроки реформ в странах с переходной экономикой» в издаваемом Всемирным банком бюллетене «Transition», №6, 1999). Между тем еще 3–4 года назад в официальных докладах этих организаций массовая «ваучерная» приватизация, проведенная в России, рассматривалась как один из примеров успешной реализации политики реформ.

меньшие стартовые вложения, а потенциально высокая отдача обеспечивалась за счет быстрого оборота капитала при работе на внутренний рынок.

Напротив, капиталоемкие высокотехнологичные отрасли оказались в наихудшем положении – в силу неконкурентоспособности на мировом рынке они не представляли источник потенциальных долгосрочных доходов и одновременно требовали наибольших вложений в реструктуризацию¹⁴⁾. В результате здесь в большинстве случаев на смену государству не пришел *иной собственник*, способный взять на себя ответственность за предприятие и инициировать какие-либо внутренние реформы.

На практике это означало появление специфической *устойчивой* модели корпоративного контроля с «распыленным владением»¹⁵⁾, в рамках которой менеджеры, реально управляющие активами предприятия и обладающие лишь небольшим пакетом акций, оказывались независимы и от прочих собственников, и от фондового рынка. Данная ситуация создавала объективные стимулы для оппортунистического поведения – в форме вывода ликвидных активов с крупных предприятий, управляемых менеджерами – частичными собственниками, на подконтрольные уже только им посреднические и финансовые компании. Тем самым консервировалась исторически сложившаяся неэффективная структура рынков, а кризисное положение подобных крупных предприятий лишь усугублялось¹⁶⁾.

Массовое перераспределение собственности при отсутствии нормальной законодательной базы для процесса приватизации привело также к существенному повышению *степени неопределенности* для хозяйствующих субъектов. Причем в отличие от рыночной экономики более нестабильным было положение предприятий с *хорошими* экономическими и финансовыми показателями – так как именно они были интересны для потенциальных «захватчиков», использовавших в своих целях несовершенство законодательства и государственно-правовых институтов. Важным следствием этого стала преимущественная ориентация собственников и менеджеров предприятий на достижение краткосрочных целей и реализацию краткосрочных интересов, также препятствовавшая преодолению исходных структурных диспропорций и реструктуризации промышленности.

Различия в налоговом режиме и «вторая экономика». Еще один фактор торможения процессов реструктуризации в промышленности относится к сфере налоговой политики. Дело в том, что уже в 1992–1993 гг. при номинально одинаковых условиях налогообложения в России сложились два разных налоговых режима: один для старого госсектора, который постепенно приватизировался, другой – для нового частного сектора. Корни этой проблемы были заложены еще в советский период, когда частный сектор (начиная с кооперативов) изначально облагался по льготным налоговым ставкам, а госпредприятия платили все налоги по полной программе. При этом уклонения от уплаты налогов практически не было – директора госпредприятий считали необходимым расплачиваться с бюджетом, а для «частников» налоги были вполне посильны.

¹⁴⁾ Сказанное в значительной степени относится также к градообразующим предприятиям из нетехнологичных отраслей.

¹⁵⁾ Более подробно о моделях корпоративного контроля в российской промышленности см. [5].

¹⁶⁾ В целом, по нашему мнению, форсированная приватизация крупной промышленности – как обрабатывающей, так и сырьевой – была одной из наиболее серьезных ошибок в экономической политике 1990-х гг.

Ситуация изменилась в 1992 г., когда частные предприятия попали под жесткий налоговый пресс. Однако при этом у государства, декларировавшего высокие налоговые ставки, не было элементарного аппарата для того, чтобы организовать нормальный контроль за сбором налогов. Более того, вместо реально собираемых косвенных налогов акцент во многом был сделан на прямые налоги (типа налога на прибыль или платежей в социальные фонды), от которых объективно проще уклоняться. Тем самым государство фактически подтолкнуло новый частный сектор к массовому уходу от налогов, к развитию «серого» бизнеса, основанного на неучтенном наличном обороте¹⁷⁾. При этом в ряде случаев подобный бизнес сознательно не пресекался во имя смягчения социальных проблем – как это было с той же челночной торговлей¹⁸⁾. Одновременно считалось, что подобная политика способствует развитию частной инициативы и в целом направлена на развитие частного сектора.

Таким образом, номинальное повышение налоговых ставок на деле привело к вытеснению в «тень» новых частных предприятий и к снижению налоговой нагрузки на весь новый частный сектор. В результате доходность вложения капитала в новом частном секторе заметно выросла (например, в 1993 г. в частной торговле прибыль в 100% в месяц в рублях при инфляции на уровне 15–20% не была чем-то исключительным). Очевидно, что крупные предприятия не могли добиться сопоставимой доходности использования капитала в своем основном бизнесе. Сложившиеся стимулы для переброски капитала в другие альтернативные сферы¹⁹⁾.

Подчеркнем, что все это происходило еще до появления рынка ГКО. По-настоящему он развернулся лишь в 1995 г., когда правительство, столкнувшись с тем, что оно не получает налоги от малого бизнеса и перестает получать налоги с крупных предприятий, пошло по пути наименьшего сопротивления. Вместо того, чтобы радикально пересмотреть промышленную и налоговую политику, перекрыть каналы ухода от налогов, правительство стало латать дырки в бюджете с помощью массивованных заимствований. В свою очередь, ориентируясь на чрезмерно высокую доходность по ГКО, финансовый рынок стал высасывать деньги из реального сектора экономики. В результате не только появились дополнительные барьеры для привлечения инвестиций под реструктуризацию промышленности, но и произошел абсолютный отток финансовых ресурсов из реального сектора, что обусловило массовое распространение бартера и неденежных расчетов.

3. Промежуточные итоги и выводы для экономической политики

Таким образом, в 1990-е гг. в России появились многие предпосылки для развития конкуренции. Но одновременно не были созданы условия для реструктуризации предприятий – в виде доступных инвестиций (прежде всего внешних), в виде механизмов перераспределения ресурсов от неэффективных предприятий к эффективным внутри самой отечественной экономики. В любой нормальной эк-

¹⁷⁾ Более подробно о мотивационных аспектах поведения предприятий, интегрированных в этот сектор, см. [6]. Формальное описание последствий массового безрискового уклонения от уплаты налогов с точки зрения развития конкуренции см. [23].

¹⁸⁾ О некоторых долгосрочных последствиях такой политики для легально действовавших торговых фирм и для предприятий легкой промышленности см. [16].

¹⁹⁾ В более формальном виде логика этого процесса описана в [17].

номике такие механизмы основываются на работающих рынках труда, земли, основных производственных фондов, а также на защите прав собственника. В России же эти ключевые институты рыночной экономики до сих пор находятся в зачаточном состоянии.

В результате мы получили достаточно парадоксальный эффект, когда в целом ряде отраслей российской промышленности влияние усиливавшейся конкуренции оказалось не стимулирующим, а разрушительным²⁰⁾. Этот эффект наблюдался, в частности, там, где в силу внешних, прежде всего, структурных факторов предприятия не могли сбросить избыточные неработающие активы, отказаться от избыточных работников, перепрофилироваться, выйти на новые рынки и т.д. Иными словами, речь шла о значительных *барьерах выхода с рынков* (exit barriers) – в отличие от традиционной для конкурентной политики проблемы входа на рынки²¹⁾.

Теоретически для предприятий в этой ситуации были возможны две альтернативы. Первая сводилась к резкому сворачиванию производства, которое сопровождалось бы не менее резким сокращением численности работников и, в конечном счете, означало закрытие всех низкоэффективных неконкурентоспособных предприятий. Вторая заключалась в обособлении подобных предприятий (часто связанных между собой технологически) в рамках специфического сектора экономики с доминированием неденежных расчетов, высоким уровнем взаимной просроченной задолженности и т.д.

Первый вариант был возможен при наличии сильного государства, которое готово взять на себя решение социальных проблем, финансируя содержание безработных и социальной инфраструктуры. Нечто подобное происходило в бывшей ГДР, чья промышленность была практически раздавлена западногерманскими конкурентами. При этом, по нашему мнению, залогом относительно успешной приватизации 13000 бывших «народно-социалистических» предприятий с 5 млн. занятых в Восточной Германии в первой половине 1990-х гг. стало не только выделение на эти цели сотен миллиардов марок из бюджета ФРГ, но и тот факт, что функции приватизации и реструктуризации предприятий бывшей ГДР были сосредоточены в руках одного государственного органа – Тройханда²²⁾. По существу, государство брало на себя предварительную санацию предприятий, подлежащих приватизации, и только затем передавало в руки частного сектора те активы, которые могли быть востребованы на рынке.

Второй вариант мы наблюдаем в России и в большинстве других стран СНГ, где имели место наибольшие структурные деформации и одновременно государство оказалось не готово к проведению сколько-нибудь осмысленной структурной по-

²⁰⁾ По своеобразной иронии судьбы одними из первых на этот эффект обратили внимание Б. Икес и Р. Ритерман (см. [21]), участвовавшие в написании уже упоминавшегося нами доклада «Миф о монополии». Их новый доклад с выводами об опасности «чрезмерной» конкуренции был представлен на первой крупной международной конференции по проблемам поведения предприятий в российской экономике, которая была организована Всемирным банком и Минэкономики России и проходила в июне 1995 г. в г. Пушкино, и вызвал весьма критическую реакцию со стороны американских экспертов.

²¹⁾ Насколько нам известно, в такой постановке данная проблема впервые была сформулирована в начале 1996 г. И.В. Стародубровской, которая в тот период работала во Всемирном банке и занималась изучением возможностей реструктуризации социальной сферы производственных предприятий.

²²⁾ См. [13].

литики. Недееспособность государства провоцировала оппортунистическое поведение всех хозяйствующих субъектов. В результате к концу 1990-х гг. можно было говорить о двух секторах в российской экономике. Один сектор – преимущественно новые частные предприятия, малые и средние по размерам – продавал свои товары за деньги и не платил налоги, уклоняясь от них через различные схемы «черного нала». Другой сектор, сектор крупных старых предприятий, рассчитывался в основном по бартеру и не платил налоги, накапливая налоговую задолженность и аккумулируя финансовые ресурсы на оффшорных счетах, контролируемых аффилированными фирмами-посредниками.

В обоих случаях, вопреки избитым рассуждениям либо о плохих «красных директорах», либо о плохих «новых русских», поведение предприятий являлось экономически рациональным. В описанных нами условиях в краткосрочной перспективе с учетом баланса возможных выигрышей и потерь большинству предпринимателей объективно было невыгодно платить налоги. И в этом смысле дефолт, разразившийся 17 августа 1998 г., был предопределен – независимо от азиатского кризиса. Мы не могли бесконечно жить за счет чистых заимствований.

Как ни парадоксально, сам кризис в целом оказал благотворное влияние на экономику и реальный сектор. Во-первых, девальвация создала определенные защитные барьеры для внутреннего товарного рынка и тем самым поддержала внутренних товаропроизводителей. Данные статистики за 1999 и 2000 гг. свидетельствуют об экономическом росте, который в годовом выражении оказывается наиболее значимым за весь пореформенный период²³⁾. Во-вторых, прекратил свое существование рынок ГКО – тот самый насос, который качал деньги из реального сектора экономики. И действительно, с его исчезновением в экономике появились деньги, а доля бартера снизилась в два раза²⁴⁾.

Однако позитивные эффекты дефолта и девальвации произошли сами собой, помимо воли и желания правительства. Более того, в экономике по-прежнему сохраняются мощные антистимулы, оказывающие деструктивное воздействие на поведение предприятий²⁵⁾. Дефолт, девальвация и высокие цены на нефть лишь смягчили остроту проблем, связанных со слишком медленными темпами реструктуризации промышленности и отсутствием инвестиций в силу негативной мотивации потенциальных инвесторов. Без решения этих проблем уже в недалеком будущем – по мере неизбежного в условиях интеграции в мировой рынок приближения валютного курса к паритету покупательной способности, ведущего к укреплению рубля, –

²³⁾ Безусловно, свою роль здесь сыграли и продолжают играть цены на нефть (хотя бурный рост начался еще до их резкого повышения). Однако цены на нефть не имеют отношения к доле импорта на потребительском рынке, которая, по оценкам Госкомстата в 1997–1998 гг. превышала 50%, а после кризиса снизилась в два раза. Тем самым, несмотря на общее сокращение реальных доходов населения после 17 августа 1998 г., платежеспособный спрос на продукцию отечественных предприятий заметно увеличился. Весьма показательным, что в 2000 г. в условиях стабилизации курса рубля по отношению к доллару и заметного укрепления рубля по отношению к евро доля импорта на потребительском рынке вновь стала повышаться и уже превысила 30%-ную отметку.

²⁴⁾ По данным опросов руководителей предприятий, проводимых бюллетенем «Russian Economic Barometer», доля бартера в продажах промышленности снизилась с 52–54% летом 1998 г. до 20–25% летом 2000 г. Следует отметить, что в опросах РЕВ под бартером понимается вся совокупность неденежных расчетов.

²⁵⁾ Более подробно об этом см. [2, 17].

Россия может вернуться к той патовой ситуации, которая была в экономике накануне августа 1998 г.²⁶⁾

Конкретные меры, направленные на изменение инвестиционного климата и стимулирование реструктуризации предприятий, достаточно подробно рассматривались в ряде докладов, подготовленных в ГУ–ВШЭ для правительства РФ и близких к правительству аналитических центров²⁷⁾. Многие из этих мер либо уже реализуются на практике, либо вошли в долгосрочную программу правительства. Вместе с тем некоторые тенденции последних месяцев заставляют нас особо выделить три принципиальных вывода об общих перспективах экономической политики в России в ближайшие годы:

1) **Необходимость активной структурной политики, сформулированной на долгосрочную перспективу.** Опыт 1990-х гг. показал, что свободный рынок, даже в стабильной экономике традиционно ориентирующийся на кратко- и среднесрочные интересы и цели, *не способен* в условиях России обеспечить формирование *конкурентной структуры рынков* в целом ряде отраслей. Прежде всего, речь идет о капиталоемких высокотехнологичных отраслях с большим производственным циклом. Если России в принципе нужны эти отрасли²⁸⁾, эту задачу придется решать тому самому государству, которое в течение нескольких десятилетий планомерно создавало неконкурентную промышленную структуру. Такая политика может основываться преимущественно на частных инвестициях. Эти инвестиции, однако, должны носить *долгосрочный характер* – что было практически невозможно в России в течение последнего десятилетия. Соответственно, сегодня долгосрочные частные инвестиции в реальный сектор экономики потребуют серьезных государственных гарантий и, возможно, серьезных налоговых льгот. При этом подобные *частные* инвестиции, по существу, должны *координироваться государством* в рамках программ индикативного планирования. Сами решения о направлениях и масштабах капиталовложений должны приниматься инвесторами в тесном взаимодействии с правительством.

2) **ТЭК и сырьевые отрасли как основной источник инвестиционных ресурсов.** Искаженная структура цен, сформировавшаяся в советский период, в условиях либерализации экономики и быстрой интеграции России в мировой рынок создала серьезные ценовые преимущества для сырьевых отраслей и, напротив, существенно ослабила конкурентные позиции всех отраслей, производящих конечную продукцию, – независимо от уровня их технологичности. В этих условиях повышение конкурентоспособности «конечных» отраслей неизбежно в тех или иных формах будет финансироваться за счет *перераспределения* на эти цели – при поддержке и активном участии государства – части доходов, извлекаемых сегодня в *ТЭК и других сырьевых отраслях*. Важно также попытаться использовать для этих целей «бежавший» из страны национальный капитал, аккумулированный в

²⁶⁾ Весьма реальные макроэкономические предпосылки для подобного неблагоприятного развития событий рассматриваются в работе [1].

²⁷⁾ Общий смысл этих мер сводится к созданию реальных условий для изменения мотивации бизнеса и реструктуризации предприятий. Более подробно см. [2, 3, 10, 11 и др.].

²⁸⁾ Данный вопрос отнюдь не является риторическим. В ряде отраслей Россия отстала уже настолько, что восстанавливать их бессмысленно. Такая же участь, однако, может постигнуть и другие технологичные отрасли – если государство не сформулирует ясные приоритеты в своей структурной политике.

оффшорных зонах. Возможный инструмент решения этой задачи – специальные соглашения правительства с крупнейшими компаниями-должниками бюджета о долгосрочной реструктуризации и поэтапном списании их долгов в обмен на инвестиции этих компаний в определенные отрасли российской промышленности. Для побуждения к заключению подобных соглашений правительство может использовать угрозу банкротства и фактической национализации этих предприятий за долги.

3) **Россия и мировой рынок.** Во многих отраслях достигнутый сегодня уровень концентрации производства делает возможной конкуренцию лишь в рамках мирового рынка. Поэтому в долгосрочном плане, отгораживаясь от западных конкурентов, мы будем лишь консервировать свою технологическую отсталость. Тем не менее в настоящее время значимый разрыв между валютным курсом и паритетом покупательной способности – это, по существу, один из последних резервов, которые правительство может использовать для финансового обеспечения структурной перестройки экономики. В частности, описанное выше перераспределение инвестиций из сырьевых отраслей в конечные, равно как и само сохранение ряда «конечных» отраслей в среднесрочном периоде, возможно лишь при условии *медленного роста реального курса рубля*. Вместе с тем важно сознавать, что занижение курса национальной валюты способно лишь временно поддержать конкурентоспособность отечественных производителей.

Все сказанное выше на практике будет означать *повышение* роли государства в экономике. В этой связи стоит провести различие между номинальным и реальным влиянием государства на экономическую активность. По данным Экономической экспертной группы при Министерстве финансов РФ суммарные обязательства государства перед различными экономическими субъектами, зафиксированные в действующем законодательстве, в 1999 г. составляли 65–70% от ВВП. Примерно столько же составляли *номинальные* обязательства предприятий и населения перед государством (прежде всего, в виде налогов и иных обязательных платежей). Однако *реальный* объем доходов консолидированного бюджета, определяющий возможности исполнения государством своих обязательств, в последние годы составлял лишь 30–35% от ВВП. Для обеспечения модернизации экономики в современных условиях России этот показатель, по нашему мнению, должен подняться до уровня 40–45% ВВП, – что не только не исключает, а напротив предполагает существенное снижение номинальных обязательств бюджета. Реальное повышение роли государства в экономике должно сопровождаться расширением госинвестиций в инфраструктуру (которые в нашем понимании включают не только дороги, связь, коммунальное хозяйство, но и образование, НИОКР и т.д.)

Вместе с тем двукратный разрыв между обязательствами и возможностями бюджета, воспроизводившийся из года в год и создающий блестящие предпосылки для перераспределения ресурсов бюджета по усмотрению конкретных чиновников или политиков, является ярчайшей иллюстрацией *неэффективности* современного российского государства. Очевидно, что наделение *такого* государства дополнительными функциями по управлению экономикой будет означать лишь еще большие масштабы чиновного воровства и политической коррупции. Поэтому все сказанное выше имеет смысл лишь при условии *реформы государственной власти*²⁹⁾.

²⁹⁾ Обсуждение этого вопроса выходит за рамки данной статьи. Вместе с тем следует отметить, что с весны 2000 г. эксперты ГУ–ВШЭ принимают активное участие в разработке концепции и конкретных мероприятий реформы госслужбы.

Модернизация экономики и рост ее конкурентоспособности возможны лишь в том случае, если власть будет работать в интересах общества, а не в интересах отдельных олигархических финансовых групп, спонсировавших очередные выборы.

В этой связи очень точными нам представляются выводы, сделанные в последней книге известного польского экономиста, вице-преьера и министра финансов Польши в 1994–1997 гг. Гжегожа Колодко³⁰). Проведенный им подробный сравнительный анализ развития бывших социалистических стран в 1980–1990-е гг. показал, что глубина «переходного» кризиса и их дальнейшее экономическое развитие предопределялись сохранением дееспособных институтов в одних странах и катастрофической несостоятельностью государства в других.

* * *

*

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Бессонов В., Ивантер А., Кириченко Н. Деньги грядущие нам готовят что? // *Эксперт* №28, 24 июля 2000г. С.10–14.
2. Российская экономика: условия выживания, предпосылки развития / Кузьминов Я., Смирнов С., Шкаратан О. и др. // *Вопросы экономики*, 1999, №7. С.31–51.
3. Основные направления структурной политики и регулирования отраслевых рынков / Свинарченко А., Кузьминов Я., Кузнецов Б. и др. М.: ГУ-ВШЭ, 2000. 56 с.
4. Данилов-Данильян А. Реальные опасности экономического диктата // *Материально-техническое снабжение*, 1990, №2.
5. Долгопятова Т.Г. Отношения собственности и модели корпоративного контроля в российской промышленности (по материалам эмпирических обследований). Дискуссионные материалы. Вып. 3, М.: ГУ-ВШЭ, 2000. 51 с.
6. Неформальный сектор в российской экономике: формы существования, роль и масштабы / Под ред. Т.Г. Долгопятовой. М.: ИСАРИ, 1998. 208 с.
7. Экономика переходного периода. Очерки экономической политики посткоммунистической России. 1991–1997. М.: ИЭПП, 1998. 1113 с.
8. Колодко Г. От шока к терапии. Политическая экономия постсоциалистических преобразований. М.: ЗАО «Журнал Эксперт», 2000. 392 с.
9. Корнаи Я. Дефицит. М.: Наука, 1990.
10. Кузьминов Я. Тезисы о коррупции. М.: ГУ-ВШЭ, 1999. 25 с.
11. Кузьминов Я., Яковлев А. Модернизация экономики. М.: ГУ-ВШЭ, 2000. 32 с.
12. Мау В. Российские экономические реформы глазами западных критиков // *Вопросы экономики*, 1999, №11, с. 4–23. и №12, с. 34–47.
13. Тройханд – организация и принципы работы в области управления и приватизации государственного имущества бывшей ГДР / Доклад Рабочей группы VMF/GTZ. Москва. 15 января 1999 г.
14. Цапелик В., Яковлев А. Монополия в советской экономике // *Коммунист*, 1990, №15.
15. Чернышева Я., Яковлев А. Монополизм поневоле // *Наука и жизнь*, 1990, №11.
16. Яковлев А. Развитие конкуренции и проблемы реструктуризации предприятий (размышления по итогам эмпирических обследований предприятий) // *Экономический журнал ВШЭ*, 1997, №1. С. 75–83.

³⁰) См. [8].

17. Яковлев А. О причинах бартера, неплатежей и уклонения от уплаты налогов в российской экономике // *Вопросы экономики*, 1999, №4. С. 102–115.

18. Яременко Ю.В. *Теория и методология исследования многоуровневой экономики*. М.: Наука, 1997.

19. Ясин Е., Цапелик В. Пути преодоления монополизации в общественном производстве // *Плановое хозяйство*, 1990, №1.

20. Brown A.N., Ickes B. and Ryterman R. *The Myth of Monopoly: A New View of Industrial Structure in Russia*. World Bank, mimeo, 1993.

21. Ickes B., Ryterman R. and Tenev S. *On Your Marx, Get Set, Go: The Role of Competition in Enterprise Adjustment*. Paper presented at the conference «Russia: Economic Policy and Enterprise Restructuring» jointly organized by the World Bank and the Ministry of Economy of Russian Federation, St.Peterburg, Russia, 12–13 June 1995.

22. Stiglitz J. *Whither Reform? Ten Years of the Transition*. World Bank. Annual Bank Conference on Development Economics, Washington D.C., April 28–30, 1999.

23. Yakovlev A. *Black cash tax evasion in Russia: Its forms, incentives and consequences at firm level*. BOFIT Discussion Papers, 1999, №3.