

*В.Б. Криштаносов*

### *Отношение Международных финансовых организаций к проблемам стабилизации в государствах с переходной экономикой*

Дж. М. Кейнс и Г. Уайт – основатели международных институтов регулирования: Всемирного банка (ВБ) и Международного валютного фонда (МВФ) – рассматривали их как основу стабильного развития послевоенной мировой финансовой системы. Так, Международным финансовым организациям (МФО), согласно планам Уайта отводилась роль контролера международного движения капитала, а также сбалансированности мировой экономики, в том числе МВФ – как центральному институту технического, неполитического характера, по мнению Кейнса, – роль гаранта безусловного предоставления ликвидных средств всем странам-членам в целях координации равновесия платежного баланса.

Впоследствии произошла трансформация функциональных задач и принципов деятельности Бреттон-Вудских организаций. Вначале, на первом этапе (1947–1952) по решению Совета директоров МФО отказываются от принципа безусловной финансовой помощи нуждающимся странам. Так, под давлением США, международные организации прекращают кредитование тех стран Западной Европы, которые получали финансовую помощь в рамках плана Маршалла. На втором этапе (1952–1968) происходит ужесточение и детализация принципов обусловленности кредитования. В соответствии с ними МВФ получил право предоставлять кредиты лишь на срок 3–5 лет; проводить мониторинг целевого расходования ресурсов в соответствии с оговоренными условиями; страна-заемщик была обязана согласовывать свою политику с МВФ для обеспечения возвратности средств.

МВФ с учетом сформированных рамок выстраивал свою политику предоставления финансовых ресурсов с целью проведения стабилизационных программ в условиях фиксированного обменного курса. При этом использовались ортодоксальные подходы экономистов, ориентированные на регулирование бюджетной и денежной политики.

Комплекс мероприятий стандартной программы стабилизации 50–60-х гг. включал в себя следующие составляющие:

отказ от импортных ограничений и контроля;

девальвация курса национальной валюты;

внутренние антиинфляционные программы: а) контроль за банковским кредитованием; более высокие процентные ставки и в некоторых случаях большие требования об обязательном резервировании; б) контроль за бюджетным дефицитом: снижение расходов, повышение налогов и цен товаров государственных предприятий; отказ от субсидирования; в) контроль за ростом зарплаты, г) отказ от контроля за ценами.

Следует отметить, что в течение 50–60-х гг. многие страны использовали протекционистскую политику стимулирования экспорта и импортозамещения. При этом недостаточное внимание МФО к структурно-институциональному наполнению стабилизационных программ привело к неэффективному

расходуванию международных кредитных ресурсов, большая часть которых тратилась в качестве субсидий неконкурентоспособному государственному сектору. В результате имел место рост дефицита на 5–10 % ВВП, покрываемый за счет иностранных банковских кредитов, образованных в результате циркуляции нефтедолларов.

После 1980 г. с ростом реальной процентной ставки в США кредитование стало свертываться, усилив объем выплат по процентам для развивающихся стран, в связи с чем те обращались к механизмам денежной эмиссии для покрытия финансового разрыва между высоким уровнем государственных расходов и уменьшающейся налоговой базой, что приводило к высокой и изменчивой инфляции в этих государствах.

Данные факторы в симбиозе с резким снижением эффективности расходования кредитных ресурсов МФО со стороны стран-реципиентов послужили причиной смены приоритетов макроэкономического регулирования. В 80-х гг. финансовые институты инициируют переход развивающихся стран от политики стимулирования экономического роста (инвестиционного спроса) к преимущественно антиинфляционным мероприятиям, в основе которого лежали теоретические обоснования новой монетаристской концепции денег, инфляции и денежно-кредитной политики, сторонниками которой являлись М. Фридмен, К. Бруннер, А. Мельцер, Д. Лейдлер, Р. Селдэн, Ф. Кейган и др. Монетаристы исходили из того, что экономика стран с рыночными отношениями внутренне устойчива и способна к саморегулированию, необходимым условием для функционирования механизмов саморегулирования является стабильность денежного обращения и цен. Объектом регулирующего воздействия государства служат факторы, стимулирующие предложение ресурсов (в отличие от кейнсианской концепции спроса на них). С точки зрения М. Фридмена, вся совокупность негативных явлений рыночной экономики (кризисы, инфляция, безработица) представляет собой следствие неправильной денежной политики, т.е. несоответствие денежной массы, находящейся в обращении, росту ВВП.

В 1985 г. в ходе Сеульской конференции ВБ и МВФ был выработан новый единый подход к решению проблем финансовой стабилизации и создания предпосылок экономического роста, получивший название, по определению Дж. Вильямсона, «вашингтонский консенсус». Согласно ему в основу модели экономического поведения государства положено 10 принципов:

реформа налогообложения (более низкие предельные ставки и широкая налоговая база);

гарантирование права собственности;

дерегуляция (отмена барьеров на входе и выходе с рынка);

приватизация;

фискальная дисциплина;

перенаправление приоритетов государственных расходов в сторону тех отраслей, которые могут принести как экономический эффект, так и улучшить распределение доходов (здравоохранение, образование, инфраструктура);

либерализация прямых иностранных инвестиций;  
либерализация торговли;  
конкурентный валютный курс;  
либерализация процентных ставок.

Данный комплекс мероприятий сфокусирован на комбинации структурных и институциональных реформ в области либерализации экономики и реализации программы ужесточения государственной денежно-кредитной политики в целях минимизации инфляции, которая несет в себе значительные издержки для экономики, заключающиеся в снижении производства и росте безработицы. Дж. Стиглиц отмечает, что главными недостатками новой экономической идеологии является отсутствие аспектов стимулирования реальной конкуренции, а также неправильная формулировка конечной цели преобразований, которая определяется как формирование эффективной экономики посредством либерализации, приватизации и макроэкономической стабилизации вместо увеличения благосостояния большинства населения.

Механизмы комплексной экономической политики, разработанные в рамках вашингтонского консенсуса, нашли свое отражение в программах структурной трансформации и перехода от административно-командной экономики к рыночной 27 стран Центральной и Восточной Европы, Средней Азии.

Этап системной трансформации характеризуется многовекторным процессом перестройки и адаптации институциональных структур к современному развитию.

В 1991 г. на саммите в Хьюстоне главы государств и правительств стран «семерки» возложили на МВФ и ВБ задачу содействия экономической трансформации постсоциалистических экономик. При этом им настоятельно рекомендовалось проводить данные реформы в очень жестком временном графике, придавая им характер «шоковой терапии». Сторонниками данного подхода к трансформационному процессу являлись такие ученые, как Д. Аслунд, Л. Бальцеревич, Дж. Сакс.

Альтернативный вариант постепенного осуществления рыночных преобразований был предложен экономистами международной группы «Адженда» Я. Крегелем, Э. Мацнером, Г. Грабером, которые отмечали, что инициированные МВФ и ВБ стабилизационные программы для стран не учитывают национальных особенностей региона и связанных с реформами социальных издержек, что возможен отказ государства от контроля над экономикой лишь при условии наличия эффективного саморегулируемого рыночного механизма. В данной связи подчеркивалась необходимость создания на первом этапе эффективной институциональной основы будущим структурным изменениям.

В тесном сотрудничестве постсоветских стран с МФО в целях трансформации национальных экономик и их интеграцией в мировую хозяйственную систему государствами Центральной и Восточной Европы был принят к использованию унифицированный набор макроэкономических мероприятий (см. табл.).

Таблица. Комплексные мероприятий по реформированию экономики постсоветских стран

| Направление реформирования           | Комплекс мероприятий  |
|--------------------------------------|---|
| Укрепление бюджетной системы         | Сокращение бюджетных дефицитов, достижение сбалансированного бюджета, сдерживание банковской кредитной эмиссии, увеличение доходов бюджета, в том числе за счет отказа от налоговых освобождений, упорядочение государственных расходов в результате прекращения субсидий, включая сельское хозяйство, контроль за внебюджетными фондами, меры по повышению доходов (введение или увеличение налогов), ограничение роста номинальной заработной платы |
| Рекреация банковской системы         | Независимость Центрального банка, введение новых операций, законодательное регулирование и усиление банковского надзора   |
| Правовая и институциональная реформа | Создание законодательной базы рыночным механизмам, бухгалтерской системы и системы отчетности и статистики, принятие законов о банках, налогового и таможенного кодексов, закона о естественных монополиях, приведение системы отчетности и макроэкономических показателей в соответствие с международными стандартами  |
| Структурная реформа                  | Приватизация государственной и общественной собственности, реструктуризация государственных предприятий (или их банкротство)  |

Следует отметить, что на первой стадии реформирования постсоветских экономик имело место значительное ухудшение показателя дефицита бюджета, который составлял в 1992 г. для стран СНГ до 15 % ВВП, для государств Центральной и Восточной Европы – 4–5 %. Либерализация цен и тарифов привела в краткосрочном периоде к резкому росту корректирующей инфляции, которая на начальном этапе перехода в странах Центральной и Восточной Европы в среднем составляла 450 % в год, в странах Балтии – более 900 %, а в СНГ – более 1000 %. Совокупный объем падения производства составил по странам Центральной и Восточной Европы и Балтии 22,3 %, по странам СНГ – 50,5%. Анализ последних исследований западных экономистов дает основание полагать, что толчком к ускорению сокращения производства послужил разрыв производственных связей, особенно в снабжении материалами и промежуточными производственными ресурсами.

Для восстановления макроэкономического управления в постсоветских государствах использовали разные программы, методы стабилизации. В экономической литературе учеными предлагаются 2 основных критерия, позволяющих классифицировать различные подходы к стабилизации. В соответствии с критерием распределения задач в области макроэкономической политики сформировалось 2 подхода.

Сторонники ортодоксального подхода возлагают достижение стабилизации главным образом на фискальную, бюджетную и денежно-кредитную политику. Представители неортодоксального подхода в качестве «номинального якоря» используют политику доходов (установление временного контроля за зарплатой и ценами). Согласно второму критерию — промежуточным целям денежной политики — также сложились две позиции. Монетаристы считают, что стабилизация зависит от объемов денежной массы или величины чистых внутренних активов банковской системы. Представители направления регулирования макроэкономических процессов с использованием механизмов обменного курса полагают, что главным ориентиром в денежной политике является фиксированный номинальный обменный курс (или заранее объявляемые изменения номинального обменного курса).

Таким образом, среди основных можно выделить 4 подхода к стабилизации и составить примерную классификацию программ реформирования, которые были реализованы в различных государствах, в том числе и с переходной экономикой.

Ранжирование стран с переходной экономикой в зависимости от критериев радикальности реформирования банковской системы государства и уровня инфляции, по мнению Р.Маккина, свидетельствуют о том, что наибольшего успеха в трансформации национальной экономики добились те государства, которые осуществляли реформирование банковской системы при сохранении макроэкономической стабильности и низкой инфляции. Данные условия необходимы для эффективного осуществления институциональной реформы, создания высокоорганизованных законодательно-нормативной, контрольно-управленческой, бюджетно-кредитной систем, с использованием кредитно-финансовых ресурсов как МФО, так и двусторонних официальных и частных инвесторов.

Важнейшим аспектом, влияющим на результативность процесса трансформации, является эффективность осуществления структурных преобразований экономики. В данной связи С. Фишер отмечает, что как макроэкономическая стабилизация, так и структурные реформы, в особенности либерализация цен и малая приватизация госпредприятий, оказывают решающее влияние на экономическое развитие. Чем быстрее проводятся реформы и чем они последовательнее, тем быстрее экономическое оздоровление страны.

В большинстве стран Центральной и Восточной Европы механизм приватизации малых предприятий был реализован в достаточно короткие сроки с использованием в основном выкупных аукционов. Разгосударствление крупной государственной собственности осуществлялось на основе различных методов и инструментов.

Необходимо отметить, что ученые заняли различные позиции по вопросу о скорости проведения преобразований государственной собственности. Одна группа экономистов, среди которых Д. Липтон, Дж. Сакс, Л. Бальцеревич, О. Бленчерд, П. Кругман, Р. Саммерс, выступала за быструю приватизацию государственной собственности. При этом, как отмечает профессор Стокгольмской школы экономики А. Эсленд, существует дилемма «грязная приватизация или никакой», вне зависимости от механизма

разгосударствления при достижении условия наличия более 60 % частной собственности в стране автоматически будет происходить повышение эффективности экономики.

Другая группа экономистов выдвигала идею о постепенном, ступенчатом уменьшении доли государственных предприятий по мере появления в экономике новых эффективных частных фирм. Сторонниками данной концепции являются Д. Ньюберри, М. Дюэтрипонт, Ф. Эгийон, О. Блэнчерд, Дж. Неллис, Дж. Стиглиц, Р. Фридман и др.

Представляется, что на основе опыта разгосударствления в странах с переходной экономикой, правомерно утверждать, что сама по себе приватизация, вне зависимости от того, кто становится новым собственником, не приводит автоматически к значительному повышению эффективности производства и экономики в целом.

Анализ процесса перехода показывает, что глубина падения и скорость экономического роста варьируются от страны к стране. Тем более интересным для изучения является с эконометрической точки зрения то, что все трансформационные страны имели в целом равные исходные условия, одинаковые цели, начинали приблизительно в одно время, причем используя совершенно разную экономическую политику. Это в конце концов привело к столь существенным отличиям в результатах. Имеются различные взгляды на причины и условия для появления таких диспропорций, при этом по приведенным критериям стартовые позиции стран СНГ были менее благоприятны, чем других трансформирующихся стран. Необходимо подчеркнуть, что одним из наиболее важных условий прогресса трансформации является не столько продолжительность нахождения в нерыночной среде в предстартовый период, сколько длительность самого периода реформ и их последовательность.

Результаты исследования эволюции производства в странах с переходной экономикой, проведенные А. Бергом, Э. Боренштайном, Р. Сехе и Дж. Зетлмайером, показали, что страны, которые осуществляют реформирование быстрее, восстанавливают национальную экономику в более сжатые сроки. Вместе с тем такие экономисты, как Б. Хейби, П. Мурелл, Х. Вольф, высказывали мнение об ограниченном влиянии скорости реформирования на эффективность и темп экономического роста.

Проведение реформ в странах с транзитной экономикой обуславливает их потребность в финансовых ресурсах. Для постсоветских государств на первом этапе, в условиях отсутствия свободного доступа на мировой рынок капитала и отказа промышленно развитых стран от совместных действий по оказанию финансовой поддержки основным источником получения ресурсов стали международные финансовые организации, политические объединения, а также отдельные страны-доноры.

Так, МФО в целях максимизации возможностей для государств с переходной экономикой по получению от них финансовых средств были предприняты меры по реорганизации ряда кредитных механизмов данных организаций. МВФ в 1993 г. учредил механизм финансирования системной трансформации (Systemic Transformation Facility – STF) в размере 4 млрд СДР, рассчитанный на 2 года (с апреля 1993 г. по апрель 1995 г.) и являвшийся более льготным в отношении сроков погашения долга по

сравнению с резервными и стабилизационными кредитами. Данный кредитный механизм наравне с механизмами стэнд-бай и расширенного кредитования стал со стороны МВФ основной формой предоставления ресурсов постсоциалистическим странам.

Всемирный банк, начиная с 1990 г., выплатил около 40 млрд дол. странам с переходной экономикой, ЕБРР предоставил 10,8 млрд евро, при этом основным направлением вложений банка стал финансовый сектор, доля которого в общем объеме инвестиций достигала 30 %. Среди других ассигнований можно отметить инвестиции в акционерный капитал предприятий, страховых компаний, компаний, управляющих пенсионными фондами, а также техническую поддержку программ микрофинансирования.

Следует отметить, что для МФО в последнее десятилетие главным реципиентом стала Российская Федерация. На начало 1999 г. ее задолженность перед МВФ приблизилась к 20 млрд дол. В общей сумме кредитов, выделенных фондом странам-членам с 1992 г., доля России превысила 20 %, что равно 80 % всех средств, предоставленных бывшим советским республикам. В 1996 г. на Россию пришлось около половины кредитов фонда, а в 1998 г., когда осуществлялось чрезвычайное финансирование программ макроэкономической стабилизации для преодоления последствий азиатского валютно-финансового кризиса, объемы нетто-кредитования России уступали лишь Индонезии. Дополнением к кредитным ресурсам МВФ Российская Федерация получала также финансовую помощь от других организаций системы МФО: по состоянию на апрель 2001 г. сумма всех займов, выданных России группой Всемирного банка, составила 23 млрд дол., ЕБРР предоставил более 5 млрд дол.

Анализ показывает, что взаимоотношения МВФ с Российской Федерацией высветили ряд противоречий в политике фонда, проводимой в отношении стран с переходной экономикой, несогласованность ее текущих и долгосрочных задач. Фонд проводит программу осуществления Российской Федерацией жесткой кредитно-денежной политики, которая позволит ей на приемлемом уровне обслуживать огромный внешний долг, однако данная политика не способствует скорейшему восстановлению национального хозяйства и экономическому росту, что является необходимым условием эффективной как для России, так и для ее партнеров интеграции страны в систему мирового хозяйства. Особое внимание МВФ уделяет ценам на российский топливно-сырьевой экспорт, обеспечивающий значительную часть западных потребностей в энергоносителях, сырье и материалах, которые необходимо сдерживать на невысоком уровне, в связи с чем и выдвигаются требования о реформировании естественных монополий, дальнейшей либерализации внешней торговли и отмене вывозных таможенных пошлин.

В целом, несмотря на зачастую противоречивый по своим экономическим последствиям и подверженный конъюнктурным влияниям характер кредитования России со стороны МВФ и ЕБРР, нельзя не отметить, что несвязанное официальное внешнее финансирование по линии международных финансовых организаций сыграло определенную позитивную роль в повышении устойчивости и предсказуемости национального хозяйственного развития в условиях переходного периода, хотя и

сориентировало страну на проведение жесткой кредитно-денежной политики, дестимулирующей деловую активность и экономический рост. Согласно заявлениям российского правительства в 2002 г., Российская Федерация отказывается на неопределенный срок от подписания новых кредитных соглашений с МФО, ввиду наличия достаточного количества внутренних резервов для финансирования экономики страны и сложностями обслуживания внешнего долга государства.

Таким образом, можно сделать ряд выводов:

в теоретических концепциях, отражающих основу политики МФО, вопреки предложениям Дж. Кейнса и Г. Уайта, были заложены принципы обусловленности кредитования, а также имплементации странами-заемщиками ортодоксальных методов экономической стабилизации;

со стороны развивающихся государств имело место неэффективное использование заемных ресурсов официальных международных кредиторов в связи с отсутствием действенных рычагов мониторинга и воздействия на внутриэкономическую ситуацию в странах-реципиентах;

имеет место изменение основных теоретических принципов финансовой стабилизации МФО в направлении расширения институциональных и структурных составляющих реформирования, вызванное расширением объекта приложения ресурсов МФО, ввиду распада социалистического блока и появления категории стран с переходной экономикой, которые обладали отличительными особенностями экономической организации;

реализация странами ЦВЕ теоретических концепций МФО привела к значительному ухудшению показателей промышленного производства, росту инфляции и безработицы, которые были вызваны, в первую очередь, разрывом производственно-сбытовых связей;

основным регионом приложения ресурсной базы МФО среди постсоциалистических государств является Российская Федерация, которая в силу географических, ресурсно-экономических особенностей является приоритетным государством-заемщиком наднациональных институтов.

Анализ развития взаимодействия государств с переходной экономикой и международных финансовых организаций на протяжении 90-х гг., сделанный автором, показывает, что результативность проведения определенной макроэкономической политики, направленной на достижение финансовой стабилизации, структурных и институциональных реформ, зависит от соотношения таких внутренних и внешних факторов, как, во-первых, состояние национальной экономики в стране-реципиенте на момент согласования программы, во-вторых, реальные и расчетные показатели финансовой отдачи от имплицитной программы макроэкономических реформ, в-третьих, способность политического руководства государства-реципиента обеспечить последовательное проведение согласованных мер, а также эффективно использовать ресурсы, полученные непосредственно от наднациональных кредиторов или при их содействии. К последнему – внешнему фактору – примыкает такой важнейший момент со стороны самих МФО, как их способность корректировать собственную политику с учетом экономической ситуации в стране-реципиенте.

