

Г.А. Явлинский, А.Ю. Михайлов, М.М. Задорнов

400 ДНЕЙ ДОВЕРИЯ

**Как вывести страну
из экономического тупика?**

**Как перейти к рынку
с наименьшими негативными
социальными последствиями?**

**Есть ли мировой опыт
успешного перехода к рынку?**

Москва, 2000

СОДЕРЖАНИЕ

400 ДНЕЙ ДОВЕРИЯ

Предисловие	4
Основные блоки реформы	6
Преобразование отношений собственности и создание системы свободного предпринимательства	7
Государственное регулирование экономики	10
400 дней	15
I этап – подготовительный (50 дней)	15
II этап реформы – разгосударствление собственности (50–180-й дни)	24
III этап реформы – запуск рыночного механизма (180–300-й дни)	28
IV этап – стабилизация (300–400-й дни)	31
Приложение 1	32
Приложение 2	50

Г.А. Явлинский, А.Ю. Михайлов, М.М. Задорнов

400 ДНЕЙ ДОВЕРИЯ

**Как вывести страну
из экономического тупика?**

**Как перейти к рынку
с наименьшими негативными
социальными последствиями?**

**Есть ли мировой опыт
успешного перехода к рынку?**

Москва, 1990

ПРЕДИСЛОВИЕ

Разработка плана действий в области экономических преобразований является сейчас, пожалуй, самой актуальной задачей. Развитие политических событий в стране настолько стремительно, что заставляет постоянно корректировать пути осуществления реформы, главная цель которой определена Съездом народных депутатов СССР.

Как известно, Второй съезд народных депутатов СССР заявил о необходимости перехода к рыночной экономике. Эта задача для наших условий беспрецедентна по своей сложности, и потому вполне естественно, что существует не одна точка зрения на способ ее решения.

Один из возможных вариантов перехода к рыночной экономике в короткий срок содержится в предлагаемом читателю проекте.

Мысль о разработке данного варианта, раскрывающего основные направления экономических преобразований и определяющего временные интервалы их проведения, возникла в связи с идеей введения поста Президента СССР. Работа над материалом была закончена к середине февраля 1990 г. Предполагалось, что высокая концентрация власти и авторитет Михаила Сергеевича Горбачева в случае принятия соответствующего политического решения позволят динамично и комплексно осуществить переход к рынку в ограниченный срок, с наименьшими социальными потерями. Цель преобразований — уже в кратчайшие сроки получить существенные положительные результаты с точки зрения удовлетворения первейших жизненных потребностей населения. Критерием успеха дела было бы проявление тенденции ежедневного улучшения во многих мелочах с соответствующим кумулятивным эффектом.

Построение гипотезы экономической программы исходило из того, что в период реформ создается не новая эффективно действующая система в целом, а объективизируется генотип новой хозяйственной системы и вводятся условия, способствующие его быстрому саморазвитию. Залог успеха реформы — ее комплексность и радикальность. Время для постепенных преобразований оказалось упущенным, неэффективность частичных реформ доказана опытом Венгрии и Югославии; только быстрота, всеохватность и радикальность изменений помогут достигнуть поставленных целей. Весной этого года такая возможность, на наш взгляд, еще была. Однако события развернулись иначе.

Важно отметить, что предлагаемый вариант возможного под-

хода к трансформации централизованной экономики в рыночную ни в коей мере не является в полном смысле программой. Это лишь ориентировочный эскиз того, как можно было бы построить действительно работающую модель. В этом варианте не хватает еще многого: нет конкретизации макроэкономических пропорций, темпов изменения важнейших показателей, отсутствуют подходы к структурной политике, ориентиры для принятия государственных решений в этой области. Необходимы дополнения в части внутриотраслевых сдвигов и организации деятельности предприятий.

Кроме того, и это особенно важно, четкая ориентация предлагаемой схемы реформы на общесоюзный уровень требует существенных изменений в связи с провозглашением суверенитета рядом республик и подготовкой нового союзного договора. В то же время мы убеждены, что предлагаемая общая логика преобразований экономической системы может быть сохранена, так как соответствует интересам всех союзных республик в деле создания общесоюзного рынка.

Кроме самого проекта перехода к рыночной экономике в книгу включены еще два материала. Дело в том, что сам проект сформулирован императивно, без объяснений и обоснований тех или иных тезисов. Чтобы у читателя не оставалось чувства неудовлетворенности, авторы посчитали полезным представить на его суд, во-первых, свое понимание причин тяжелейшего финансового положения, в котором находится наше государство, с анализом финансовой политики последних лет и, во-вторых, описание опыта перехода к рыночной экономике послевоенной Японии. Весьма характерно, что к концепции ускоренного перехода к рынку (план Д. Доджа) Япония пришла после трех-четырёх попыток административных реформ, ошибок и неудач, и тем не менее японские специалисты считают этот этап необходимым, а не потерей времени (см. прилож. 1, 2).

И наконец, почему “400 дней доверия”? Ответ прост: успех реформ невозможен без доверия людей к тем, кто осуществляет преобразования. Чудес не бывает — и первые шаги реформы в экономике ухудшат положение многих.

Главная задача авторов — привлечь внимание специалистов, профессионалов-экономистов, социологов, политологов и широкого круга читателей к предметному обсуждению проблем перехода к рыночной экономике.

ОСНОВНЫЕ БЛОКИ РЕФОРМЫ

Страна находится в углубляющемся экономическом кризисе: спад производства, латентные инфляция и безработица, переключение хозяйственных связей на теневые, неофициальные контакты, распад единого общесоюзного рынка и локализация хозяйственных отношений, социально-политические проблемы. Отступить дальше некуда, необходима конкретная программа выхода из кризиса.

Нарастающая неуправляемость экономики, отсутствие четких критериев ее структурной перестройки в условиях несбалансированности всех рынков и системы искаженных цен, неготовность, некомпетентность и прямое сопротивление реформам основной части организационных структур принятия и исполнения решений — все это не оставляет надежд на выход из кризиса на основе комплекса административных мер. Необходимо прямое соединение желаний и воли самых “верхов” и самых “низов” экономики в проведении реформ, синхронизация и однонаправленность их совместных действий — то, что эффективно обеспечивает регулируемая рыночная система.

Наличие в стране излишнего денежного спроса и отсутствие субъекта свободных рыночных отношений позволяют в едином процессе приватизации государственной собственности объединить достижение двух необходимых для эффективных рыночных отношений целей: восстановления сбалансированности и создания системы свободных хозяйствующих субъектов путем передачи накопленных денежных средств (прежде всего частных лиц) государству в обмен на государственную собственность, которая передается частным лицам и их объединениям.

При этом с первого же дня должен быть проведен комплекс декларативных и символических мер по завоеванию правительством кредита доверия у мелкого бизнеса, чтобы дальнейшие шаги государства по регулированию хозяйственной деятельности не воспринимались панически.

Приватизацию необходимо начинать в наименее концентрированных и монополизированных отраслях экономики, непосредственно связанных с обслуживанием населения и производством потребительских товаров. Остальные отрасли будут участвовать в этом процессе в основном путем выпуска акций; превращение крупных предприятий этих отраслей в негосударственные акционерные компании — дело далекого (5–10 лет) будущего.

Создание системы свободного предпринимательства будет сопровождаться резким изменением макроэкономической поли-

тики, имеющей целями: стимулирование процесса приватизации, максимальное ускорение структурной перестройки экономики, создание и поддержание системы минимальных социальных гарантий населению.

Реализация программы должна опираться прежде всего на собственные силы и внутренние ресурсы. Вместе с тем крайне полезна была бы помощь международных организаций и отдельных стран как материальная (создание стабилизированных валютных фондов), так и интеллектуальная (консультации по правовому регулированию системы мелкого бизнеса, организации статистики, созданию фондовых бирж и другой инфраструктуры рынка, организации работы банковской системы и др.).

Важно, что проведение реформы обусловит создание социальноориентированного механизма, направленного на удовлетворение общественных и личных потребностей за счет:

- существенного уменьшения степени субъективизма в определении приоритетов экономической политики;
- стремления к полноценной занятости и ее рациональной структуре;
- продвижения и сбалансированности рынка и относительной стабильности цен;
- все большей открытости экономики, становления конвертируемости рубля и включения в мирохозяйственные связи;
- существенного роста уровня и улучшения образа жизни населения.

Предполагается провести следующие мероприятия.

ПРЕОБРАЗОВАНИЕ ОТНОШЕНИЙ СОБСТВЕННОСТИ И СОЗДАНИЕ СИСТЕМЫ СВОБОДНОГО ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСТВА

Правовые гарантии

Право собственности юридических и физических лиц советских и иностранных на любой вид имущества, кроме находящегося в исключительной государственной собственности, гарантируется законом.

Юридические и физические лица, советские и иностранные имеют равные права на любую хозяйственную деятельность, кроме запрещенной законом, и несут имущественную ответственность в размере стоимости принадлежащего им имущества.

Из уголовного и административного законодательства исключаются все статьи, касающиеся хозяйственных преступлений (спе-

куляция, коммерческое посредничество, частное предпринимательство и др.), осужденные по этим статьям амнистируются.

Органы Государственного арбитража преобразуются в систему независимых хозяйственных судов, подчиненную Верховному Совету СССР.

Различия в режиме ведения счетов в банках для юридических и физических лиц в советских денежных единицах ликвидируются. Они получают равное право ведения валютных счетов в любых банках СССР, готовых к выполнению этой функции.

Разгосударствление

В первую очередь разгосударствлению подлежат предприятия:

- розничной и мелкооптовой торговли;
- бытового обслуживания населения и, частично, оказания иных платных услуг (гостиничное хозяйство, туризм и т.д.);
- общественного питания;
- подрядные строительные организации;
- убыточные совхозы и подсобные хозяйства государственных предприятий;
- пищевой, легкой промышленности;
- стройматериалов и деревообрабатывающей промышленности;
- других отраслей с числом работающих до 300 человек.

Стоимость основных и оборотных производственных фондов указанных предприятий, подлежащих реализации, составит до 350 млрд руб. Существует приблизительное равенство спроса и предложения госимущества. Оно может быть продано по существующим ценам и балансовой стоимости (возможно за вычетом износа).

Кроме того, в результате жилищной реформы первоначально может быть продано 10–20 % государственного жилищного фонда (оценочно около 50 млрд руб.), а также государственных незавершенныхстроек и неустановленного оборудования (на 20–30 млрд руб.).

Таким образом, первоначально государство может предложить имущество на сумму около 400 млрд рублей.

Излишний денежный спрос оценивается в сумму 300–350 млрд руб. (в т. ч. 200–250 млрд руб. у населения, из него только 150–200 млрд руб. в Сбербанке и около 100 млрд руб. у предприятий).

Главное в этой ситуации не допустить, особенно на начальном этапе, влияния излишних денежных средств на рост цен, направив их на выкуп государственного имущества; необходимо

быстрое создание многоканальности разгосударствления путем разовых продаж, аукционов, реализации в рассрочку, массовой передачи в аренду с последующим выкупом, распродажи акций и т.п.

Государство должно обеспечить привлекательность нового сектора экономики, с одной стороны, и проводить жесткую линию на отказ от всех видов помощи и поддержки неэффективных и малорентабельных предприятий и организаций — с другой; создать наиболее благоприятный режим хозяйствования мелкому и мельчайшему предпринимательству; льготные условия вложения средств, находящихся на счетах населения.

Учитывая, что преобразование собственности исходит от лица собственника — государства, — возможны и принудительные меры с его стороны. Например, обязательный перевод на краткосрочную аренду с высокой арендной платой.

Необходимо проводить разъяснительную кампанию в средствах массовой информации, открытое обсуждение возможностей денежной реформы и резкого роста цен, если население не воспримет политику разгосударствления.

Кроме того, крупные предприятия промышленности, строительства, транспорта получают право выпуска акций. При этом предусматриваются:

- реализация акций как юридическим, так и физическим лицам;

- поступление основной части доходов от продажи акций (80—90%) в госбюджет для покрытия государственного долга, оставшейся в распоряжение предприятий на расходы по организации льготного обслуживания акционеров;

- ввод для ряда предприятий правила сохранения 51% акций в руках государства;

- создание для управления государственной акционерной собственностью Государственного акционерного фонда (регионального? прибыльного? независимого от правительства?) либо сети банков-холдингов (государственных?).

После того, как наберет силу процесс приватизации, то есть спустя примерно полгода с учетом ситуации на рынке в разгосударственном секторе вводится свободное ценообразование, в государственном отменяется контроль за ценами. Возможен разовый пересмотр некоторых цен в госсекторе, регулирование цен на государственные заказы и ряд важнейших товаров.

ГОСУДАРСТВЕННОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ЭКОНОМИКИ

Макроэкономическая политика переходного периода должна быть направлена на достижение сбалансированности через сокращение государственных расходов, управление инфляцией, рестройку финансовой и денежной систем. Ее задачи — максимальное укрепление рубля и всемерное стимулирование разгосударствления.

Бюджетная политика и антиинфляционные мероприятия

Бюджетная политика направлена на обеспечение текущей сбалансированности госбюджета. Для этого предполагается сократить расходы:

- на дотацию убыточным предприятиям;
- на дотацию сельскому хозяйству; на централизованные инвестиции;
- на операционные расходы (мелиорация, геологоразведка и др.);
- на оборону с ревизией всех оборонных расходов.

Одновременно в госбюджет мобилизуются централизованные денежные фонды министерств и проводится налоговая реформа, которая включает:

- ввод единых ставок налогообложения прибыли юридических лиц (с использованием прогрессивной шкалы или иных вариантов изъятия монопольной сверхприбыли);
- прогрессивное налогообложение доходов с более жесткой шкалой для физических лиц по сравнению с юридическими лицами в целях стимулирования производственного накопления;
- налогообложение имущества, находящегося в личной собственности; увеличение ставок земельного налога, налога на наследство и дарение и, напротив, льготное налогообложение производственных фондов, находящихся в личной собственности;
- создание налоговой инспекции, введение (квартальных?) налоговых деклараций;
- жесткие санкции для физических и юридических лиц за уклонение от уплаты налогов (3–5-кратный штраф и тюремное заключение);
- ввод налога на новое производственное строительство в размере 20–30% его сметной стоимости (возможны льготы группе “Б” промышленности) с целью преодоления несбалансированности в инвестиционной сфере и резкого изменения структуры инвестиций в течение 1–2 лет.

Возможно также увеличение ставок косвенных налогов на

потребительские товары для изъятия в бюджет сверхприбыли, получаемой при повышении цен на них до уровня, балансирующего спрос и предложение.

Бюджетный дефицит, ограниченный рамками 2–3 % ВВП, правительство должно покрывать только за счет выпуска и реализации облигаций государственного займа с высоким уровнем процентов. Доходы от продажи акций, реализации госимущества должны поступать на особый счет госбюджета и передаваться Госбанку в счет погашения внутреннего государственного долга.

Организуется рынок ценных бумаг и государственные валютные аукционы в основном для предприятий.

Реформа призвана создать условия для развития рынка денег и капитала.

Первым шагом станет подчинение Госбанка Верховному Совету СССР с правом последнего законодательно ограничивать рост денежной массы и создание двухуровневой банковской системы. Одновременно Госбанк СССР начнет выполнять функцию резервного банка, причем в начальный период (1–1,5 года) с высокой (20–40 %) нормой резервирования.

В качестве предварительной, первоочередной меры перед их преобразованием в коммерческие, необходимо проведение санаций счетов специализированных банков и передача безнадежной задолженности Госбанку для взыскания и списания в случае ликвидации юридических лиц.

Низовая сеть Госбанка и Сбербанка преобразуется в сеть коммерческих банков, которые вместе с коммерческими составят второе звено банковской системы. Предполагается политика Центрального банка, направленная на существенное (до 15–20%) повышение процентной ставки за кредит. Кредитная реформа проводится в направлении резкого ограничения кредитной экспансии.

Юридическим и физическим лицам предоставляется право открытия счетов (в т. ч. и валютных — по мере готовности банков) в любых банках.

Банки начнут выпуск акций и на них распространится общий порядок налогообложения юридических лиц.

Все более широкое распространение получают внебанковские организации, аккумулирующие денежные ресурсы, — пенсионные, страховые фонды.

Внешнеэкономическая политика

Для оценки финансовых резервов государства немедленно проводится полная ревизия всех финансовых депозитов и пога-

шается часть краткосрочной задолженности.

Немедленно начинаются переговоры о получении льготных и стабилизационных кредитов, о режиме платежей, субсидиях и прямых инвестициях. Анализируются и принимаются меры в целях ускоренной реализации долговых обязательств иностранных государств перед СССР, погашения части этой задолженности потребительскими товарами.

Создаются страховые валютные фонды. Происходит девальвация рубля и переход к единому его курсу по торговым и неторговым операциям, организация валютных аукционов в широких масштабах.

Осуществляются отказ от лицензирования экспорта (вводится список запрещенных к экспорту товаров), переход к новым таможенным правилам и пошлинам, единым для физических и юридических лиц.

Организуется массовое обучение советских студентов и специалистов за рубежом, западные специалисты привлекаются на контрактной основе для консультаций по развитию новых форм управления хозяйственной деятельностью.

Аграрная реформа

Одновременно с законодательными гарантиями равенства всех форм собственности в сельском хозяйстве осуществляется ряд мер.

1. Отказ от всех форм дотаций непосредственно предприятиям, переход к дотированию за счет местных бюджетов и по их решению конкретных продуктов на стадии конечного потребления (в объемах, предусмотренных нормируемым распределением).

2. Сведение к минимуму централизованных инвестиций в сельское хозяйство.

3. Реализация основных фондов нерентабельных совхозов (предоставление в аренду) физическим и юридическим лицам, раздел имущества колхозов-банкротов между членами хозяйства (после уплаты долгов).

4. Предоставление колхознику права свободного выхода из хозяйства с индивидуальным земельным наделом и пропорциональной частью имущества.

Реформа предусматривает создание ограниченного рынка земли за счет реализации земельных участков в собственность физическим и юридическим лицам, решение вопроса о цене земли (конкурсная продажа — ? кадастр — ?).

Первоначально право выкупа приусадебных участков за небольшую плату предоставляется колхозникам и рабочим совхо-

зов, садоводческим товариществам и их членам; выделяются для продажи массивы неиспользуемых земель. На первом этапе возможен также вариант предоставления земли в длительную (до 50 лет) аренду с правом наследования и выкупа в рассрочку.

Одновременно повышаются ставки земельного налога; вводятся льготы переселенцам в трудодефицитные районы.

Снимаются все ограничения на реализацию произведенной продукции индивидуальными и коллективными хозяйствами, вместе с тем для крупных хозяйств в случае введения карточной системы на основные продукты питания сохраняется на 1–2 года госзаказ на определенные виды продукции. При этом возможно либо ограничение сферы госзаказа только высокоэффективными хозяйствами (с высокими закупочными ценами), либо установление единого уровня “натурального налога” для всех колхозов и совхозов (при более низких закупочных ценах).

Государственный контроль за ценами сохраняется только на ключевые виды сельхозпродукции в объемах, необходимых для карточного распределения.

Необходим также отказ от централизованного распределения материально-технических ресурсов сельскому хозяйству, реализация их через товарные биржи (ярмарки) и сеть дилеров.

Право выбора конкретного варианта проведения аграрной реформы предоставляется союзным республикам.

Социальные гарантии

Основное направление действий – сужение сферы социальных гарантий для активной трудоспособной части населения и уменьшение объемов перераспределения чистого дохода через госбюджет. Цель – стимулирование трудовой и предпринимательской активности.

Государство отказывается от гарантий занятости на предприятиях, принимает временное положение о банкротстве, берет курс на ликвидацию неэффективных предприятий. Соответственно изменяется трудовое законодательство.

Для стабилизации уровня жизни, сдерживания социальной напряженности с учетом психологического фона и сложившихся традиций вводится специальная система социальной защиты.

1. Организуется карточная система распределения основных продовольственных и непродовольственных товаров, входящих в состав минимального потребительского бюджета (МПБ), одновременно с введением разгосударствления и свободного ценообразования МПБ официально утверждается Верховным Советом СССР в натуральной (по элементам) и стоимостной форме.

Уровень и объем карточного распределения, соответствующие прожиточному минимуму, являются расчетной основой государственного заказа, а также необходимых для его производства ресурсов, определенных по модели межотраслевого баланса.

Кроме того, МПБ на первом этапе становится основным инструментом для определения минимального размера заработной платы, пенсий, пособий по инвалидности (и безработице — ?).

2. С момента перехода к свободным ценам вводится индексация доходов. При этом:

- максимальная компенсация роста цен (до 0,7—0,8 % на 1% инфляции) распространяется только на социальные пособия и пенсии, размер которых соответствует минимальному прожиточному уровню (возможна и привязка к средней заработной плате);

- размер индексации фондов заработной платы на государственных предприятиях не должен превышать 0,3—0,5 % на 1% роста цен (для бюджетных отраслей, возможно — 0,5—0,6).

3. Создается Государственный фонд помощи безработным, формируемый за счет налогообложения фонда зарплаты (прибыли?) государственных предприятий и отчислений от предпринимательского дохода:

- вводятся пособия по безработице;
- организуются биржи труда, резко увеличиваются расходы на переподготовку кадров;
- создается система общественных работ для безработных (в жилищно-коммунальном хозяйстве; на строительстве дорог и т.д.).

4. Реализуются программы помощи конкретным социальным группам:

- одиноким престарелым и инвалидам;
- домам престарелых, детдомам и т.д.;
- субсидии беженцам и переселенцам;
- бесплатное питание; помощь бездомным-диетическое и детское питание.

Для обеспечения этих программ используются все ресурсы, в том числе и имущество крупных общественных организаций.

Важнейшим требованием к программе является ее конкретность во времени. Сроки осуществления программы должны быть достаточными для серьезных сдвигов, но, с другой стороны, вызывать понимание и доверие населения.

400 ДНЕЙ

При разработке программы была сделана попытка реализовать основные требования к ней — конкретность во времени, достижение результатов в сроки, вызывающие понимание и доверие населения. Поэтапная развернутость этой концепции позволяет сделать ее технологичной и синхронизировать мероприятия отдельных ведомств.

В результате осуществления предлагаемых мероприятий за достаточно короткий срок, например 400 дней (рис. 1,2), может быть создан генотип новой экономической системы, которая сможет в дальнейшем развиваться сама, без чрезвычайных усилий со стороны государства.

1 ЭТАП — ПОДГОТОВИТЕЛЬНЫЙ (50 ДНЕЙ)

1-й день

Выступление президента с программой реформ; начало разъяснительной кампании и проведения ряда предварительных мер:

- декларация равенства прав физических и юридических лиц (в том числе иностранных) на любую хозяйственную деятельность, кроме запрещенной законом;

- объявление порядка передачи (реализации) части жилищного и земельного фондов в собственность граждан; разъяснение форм и порядка денационализации основных фондов, и в том числе режима принудительного перевода на краткосрочную аренду;

- предоставление гарантий прав собственности юридических и физических лиц (советских и иностранных) на любой вид имущества, включая средства производства, землю, жилье, кроме оговоренного круга объектов исключительной государственной собственности;

- исключение из уголовного и административного законодательства статей, касающихся части хозяйственных преступлений (спекуляция, коммерческое посредничество и т.д.); амнистия осужденных по этим статьям с одновременным сообщением об увеличении ассигнований на борьбу с преступностью, направленную против личной собственности и собственности граждан; о мерах по обеспечению общественной безопасности;

- предупреждение о предстоящей налоговой реформе.

Через средства массовой информации проводится разъясне-

ние целей программы и тех выгод, которые получит население в результате ее реализации. Необходимо заявить и о временных отрицательных последствиях, которые будут на промежуточных этапах реформы (инфляция, безработица) и об их неизбежности; сослаться на опыт преодоления кризисов в США, в послевоенной Европе, в сегодняшней Польше.

С 1-го по 50-й день

Ревизия (оценка) национального богатства по основным его видам:

1. Экспертная оценка (с использованием данных незавершенной переоценки) стоимости основных производственных фондов — в отраслевом и территориальном разрезах.

2. Оценка стоимости непроемких основных фондов, и в первую очередь — жилищного фонда страны с дифференциацией по степени благоустроенности и уровню износа.

3. Выбор методологии определения цены земли.

4. Ревизия имущества всех общественных организаций.

5. Ревизия золотого (и драгметаллов) запаса страны.

6. Ревизия советских депозитов в зарубежных банках и государственной собственности СССР за границей (включая собственность общественных организаций и отдельных лиц).

7. Подведение итогов инвентаризации незавершенного производственного строительства.

8. Уточнение объемов и структуры стратегических запасов.

9. Выявление и оценка объемов излишков некоторых видов государственного имущества, прежде всего: легкового и грузового автотранспорта; военного имущества; части непроемких основных фондов (нежилые помещения, административные здания и т.д.).

Уточнение размеров внешнего и внутреннего государственного долга, объема и структуры денежной массы, платежных и внешнеторговых балансов; баланса денежных доходов и расходов населения; объема и структуры кредитных ресурсов.

Выбор тактики проведения радикальной экономической реформы.

С 10-го дня

Объявление о предстоящей отмене субсидий и дотаций предприятиям, разъяснение новых форм взаимоотношений последних с государством.

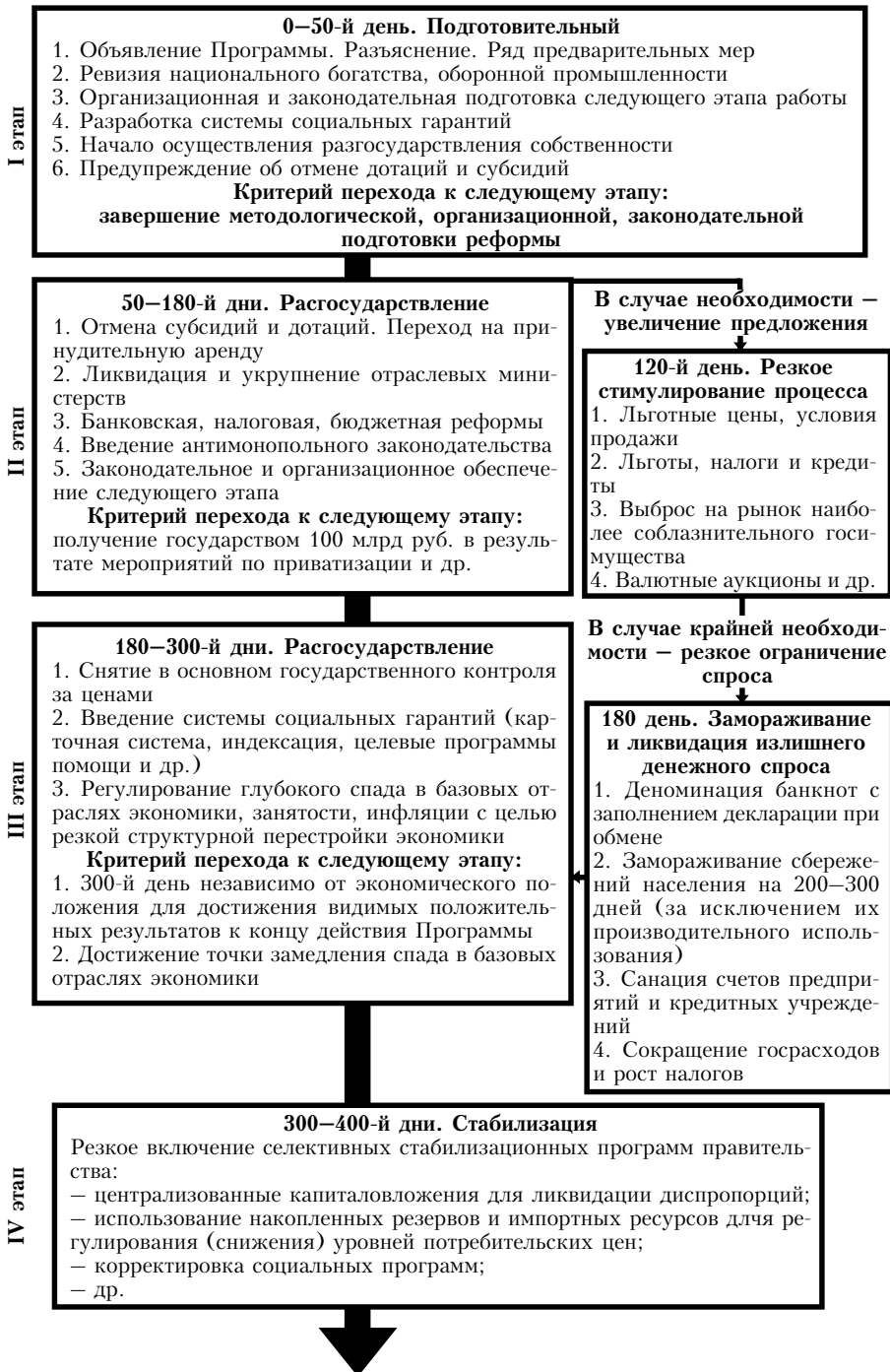


Рис. 1. Основные этапы и альтернативы экономической реформы

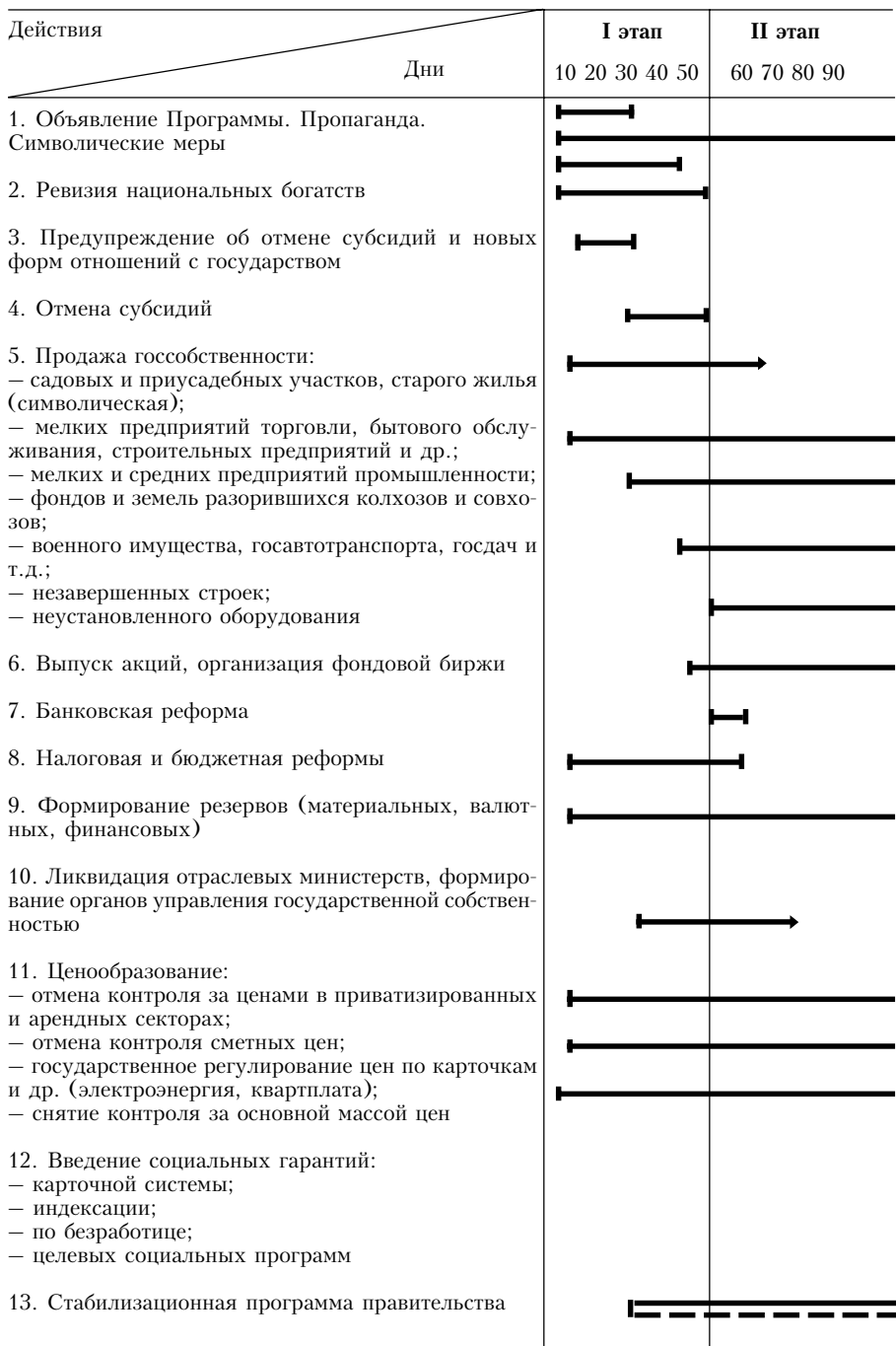
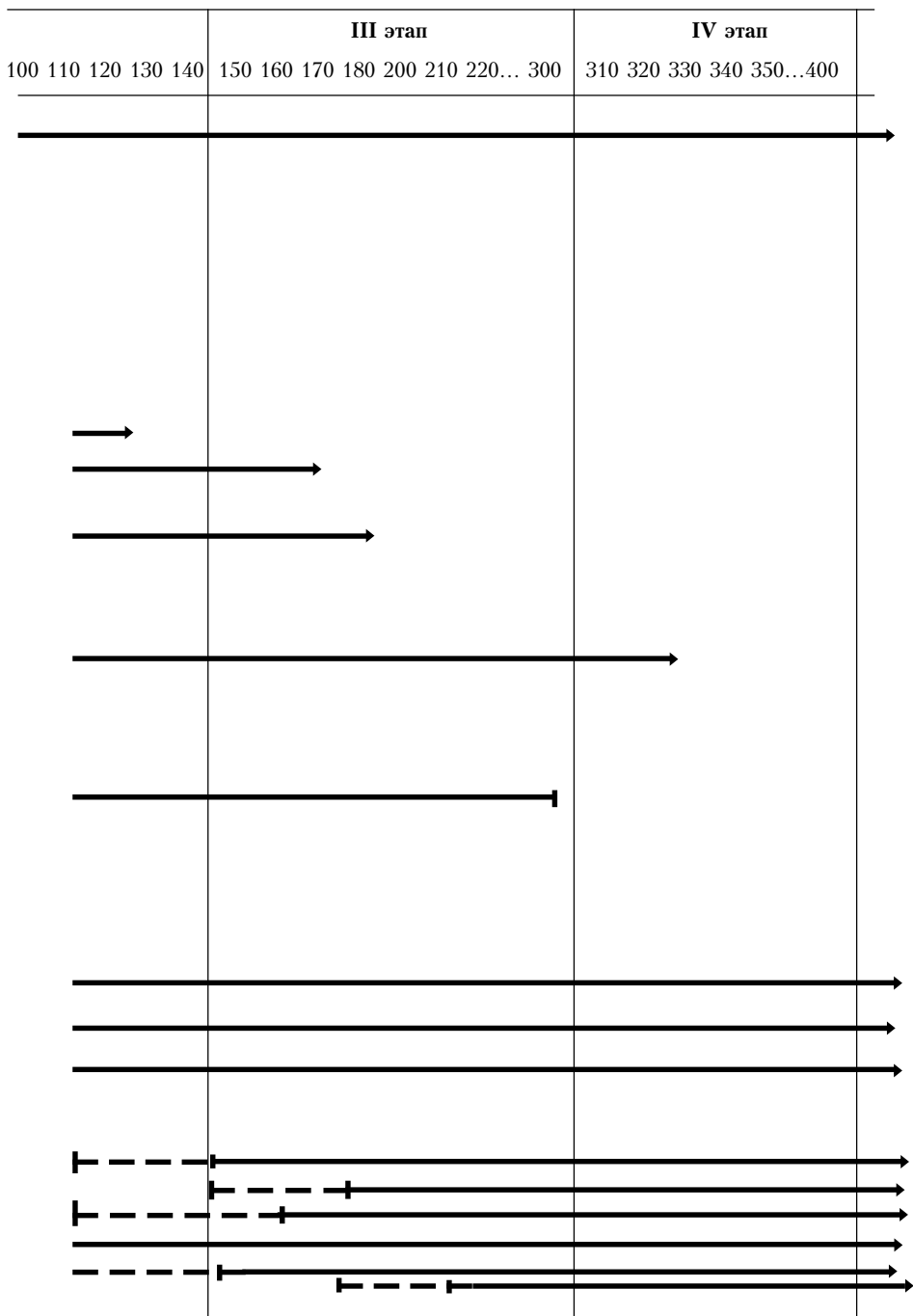


Рис. 2. Схема периодизации мероприятий экономической реформы



Начало процесса денационализации на основе символической реализации (за небольшую плату) либо безвозмездной передачи (пенсионерам, малообеспеченным семьям) части жилищного и земельного фонда страны, а именно:

- жилищного фондов ЖСК (безвозмездно с правом последующей продажи квартир);

- квартир в блочных домах постройки 1950—1960 гг. и равноценных им по уровню благоустройства и степени износа (за символическую плату от 200—300 до 1 тыс. руб.);

- предоставление в собственность колхозникам и рабочим совхозов приусадебных участков размером от 0,15 до 0,4 га в зависимости от местных условий (возможно — за небольшую плату);

- выкуп за символическую (200—300 руб.) плату членами садовых товариществ и дачных кооперативов своих участков земли размером 0,06 га с дифференциацией цены участков в зависимости от размера, расположения.

Снятие ограничения на выкуп остальной части жилищного фонда квартиросъемщиками — но уже за полную цену, с учетом износа; предоставление права пользователям дачных участков выкупа земли по реальной цене и с ограничениями на общую площадь участка (в зависимости от местных условий).

Реализация мелких и средних предприятий следующих отраслей и сфер народного хозяйства:

- розничной и мелкооптовой торговли;
- бытового обслуживания населения и части иных платных услуг (туризм, гостиничное хозяйство и др.);

- общественного питания;
- подрядных строительных организаций;
- автомобильного транспорта;
- убыточных совхозов и подсобных хозяйств крупных промышленных предприятий;

- пищевой, легкой промышленности, промышленности стройматериалов, деревообрабатывающей;

- полиграфической промышленности;
- предприятий других отраслей промышленности с числом занятых менее 300 человек;

- большей части предприятий материально-технического снабжения.

Предоставление налоговых, кредитных и иных льгот мелким и средним денационализированным предприятиям, снятие препятствий для иностранных инвестиций в этот сектор.

Переход к свободному ценообразованию для негосударствен-

ного сектора экономики (для сдерживания роста цен использовать механизм обязательного уведомления о повышении цен за 20–40 дней; установление практики “замораживания” цен на 1–2 месяца с момента выкупа предприятия — имея в виду, что на следующих этапах реформы свободное ценообразование станет нормой для всей экономики).

Проведение налоговой реформы, предусматривающей:

- единые ставки налогообложения прибыли юридических лиц с использованием антиинфляционных и антимонопольных вариантов формирования ставок налога;

- прогрессивную шкалу налогообложения в зависимости от уровня рентабельности (?);

- повышение цен только после предупреждения государственных органов за 1–2 месяца и уплата определенного прогрессивного налога за увеличение цен;

- введение государством предельного индекса цен на определенные виды продукции с жестким прогрессивным налогом за его превышение;

- прогрессивное налогообложение доходов физических лиц, шкала которого должна быть более жесткой в сравнении с налогообложением юридических лиц;

- налогообложение имущества, находящегося в личной собственности (сверх определенного уровня); уточнение ставок земельного налога, налога на наследство и дарение; и, напротив, льготное налогообложение производственных фондов, находящихся в частной собственности;

- жесткие санкции за уклонение от уплаты налогов; создание эффективной налоговой инспекции;

- налог на новое производственное строительство (временно);

- возможное увеличение ставок косвенных налогов на некоторые потребительские товары с целью изъятия в бюджет части денежных средств населения и предприятий путем роста цен до уровня, балансирующего спрос и предложение.

С 30-го дня

Отмена субсидий и дотаций убыточным предприятиям, в том числе колхозам и совхозам.

Реализация неустановленного оборудования со складов производственныхстроек, предназначенных к консервации.

Продажа основных и оборотных фондов, земли колхозов и совхозов — банкротов.

Свободная реализация акций крупными предприятиями ряда

отраслей экономики.

На подготовительном этапе реформы случаи полного выкупа предприятий, по-видимому, будут единичными; основные усилия должны быть направлены на законодательное и организационное обеспечение широкого разгосударствления на II этапе.

Наконец, в первые 30 дней начинаются переговоры с Западом о получении льготных кредитов, субсидий, об отсрочке платежей. Для обучения за границу с конкретными задачами направляются группы специалистов. Начинается формирование материальных и финансовых резервов на государственном (республиканском) и региональном уровнях.

Законодательное обеспечение

Издание пакета президентских указов, среди них:

- о банках; о Государственном банке;
- об акционерных компаниях;
- о предпринимательстве;
- о формах и порядке разгосударствления;
- о банкротстве;
- о единой системе налогообложения.

Вносятся изменения в следующие законодательные акты:

- Закон о государственном предприятии;
- Основы законодательства СССР об аренде;
- Закон о собственности (с включением в него четкой системы гарантий собственности физических лиц);
- Закон о земле; законодательство о бюджете;
- жилищное законодательство.

Организационное обеспечение следующих этапов программы

1. Создание институциональной системы оценки и приватизации государственной собственности (особо и в первую очередь — земельный фонд и жилищный фонд);

2. Организация фондовой биржи, оснащение ее соответствующим электронным оборудованием; единого Государственного акционерного фонда или нескольких фондов на региональной основе, либо нескольких государственных банков-холдингов;

3. Реорганизация всей системы сбора и обработки статистической информации — с созданием подсистемы для обеспечения реформы.

4. Реорганизация всей системы профессионального обучения и переподготовки — с выделением перспективных специальностей.

5. Приглашение зарубежных специалистов для экспертизы, организации рыночного регулирования и др. – по направлениям реформы.

6. Создание службы контроля и прогнозирования социально-экономических процессов.

7. Разработка гарантий минимума социальной защищенности всем гражданам по следующим направлениям (рис. 3):

– определение минимального потребительского бюджета, соответственно ему минимальной заработной платы, пенсий и пособий;

– разработка карточной системы на товары первой необходимости и системы ее обеспечения;



Рис. 3. Алгоритм разработки системы обеспечения минимального прожиточного уровня

- создание фонда трудоустройства и помощи по безработице;
- проведение индексации доходов.

II ЭТАП РЕФОРМЫ — РАЗГОСУДАРСТВЛЕНИЕ СОБСТВЕННОСТИ (50–180-й ДНИ)

Основное содержание данного этапа — широкая реализация государственной собственности, создание негосударственного сектора в экономике и резкое сокращение объемов накопленного (“отложенного”) денежного спроса. При этом важно переключить этот спрос с рынка потребительских товаров на выкуп государственного имущества и земли.

Программа предусматривает многообразие форм (рис. 4, табл. 1) разгосударствления собственности: разовый выкуп, продажу в рассрочку, аренду с последующим выкупом, акционизацию, иностранные инвестиции (см. прилож. 2).

В непосредственном подчинении органов Совета Министров СССР и союзных республик остаются предприятия следующих отраслей: электроэнергетики; железнодорожного, трубопроводного транспорта; связи; ряда подотраслей оборонного комплекса.

При этом сохраняется государственный заказ на продукцию, поставляемую на экспорт в соответствии с долгосрочными международными и двусторонними договорами СССР.

Предприятиям указанных отраслей предоставляется право выпуска акций с сохранением контрольного пакета (51%) у государства; акционерам же предоставляются льготы (ценовые скидки, льготное обслуживание и др.). Определенная часть привлеченных денежных средств (50–70%) остается в распоряжении предприятий.

Уже на данном этапе следует стремиться к максимальной глубине процесса приватизации — созданию акционерных компаний с минимально возможной долей государственного акционерного капитала; полному выкупу основных фондов мелких и средних предприятий. По возможности следует избегать промежуточных этапов, изначально менее эффективных форм хозяйственной деятельности. В частности, необходимо избавиться от иллюзий относительно различных форм коллективной собственности в промышленности и на транспорте, включая аренду предприятий трудовыми коллективами — использование таких форм организации хозяйственной деятельности, по-видимому, нужно считать вынужденной мерой, промежуточным этапом преобразования собственности.

Соответствующим образом должна строиться и политика денационализации — аренда предприятий трудовыми коллективами применяется только в случае невозможности их реализации физи-



Рис. 4. *Формы денационализации*

ческим или юридическим лицам, она должна быть краткосрочной, с высокой арендной платой и предусматривать выкуп фондов (возможно — в рассрочку).

С 50-го дня

Реализация акций через банковскую систему, фондовую биржу.

Консервация до 50% всего незавершенного строительства; реализация этих объектов (в первую очередь законченных строительством отдельных объектов зданий, неустановленного оборудования и запасов материальных ценностей на консервируемых стройках) в той или иной форме физическим и юридическим лицам, включая иностранных инвесторов.

Резкое увеличение объемов рыночной реализации стройматериалов за счет их переориентации с производственного строительства.

Таблица 1. Денационализация. Фактор предложения в 1988 г., млрд руб.,
(цифры округлены)

Виды госимущества	Стоимость госимущества	Возможный объем реализации
1. Основные производственные фонды	1810	285–300
промышленность	880	100
тяжелая	790	
легкая и пищевая	90	
сельское хозяйство	350	50 (скот, автотранспорт, и др.)
строительство	100	
транспорт и связь	380	50 (автотранспорт, мелкие суда и т. д.)
торговля, заготовки, МТС и др.	100	50
2. Незавершенное строительство	170	25
производственная сфера	130	25
из нее неустановленное оборудование	15	
в т. ч. импортное	5	
непроизводственная сфера	40	1,5 – оборудование общепромышленного назначения
3. Основные непроизводственные фонды	900	100
жилищное хозяйство	500	до 50
коммунальное хозяйство и бытовое обслуживание	125	50
здравоохранение и просвещение	160	
наука, культура, искусство и др.	115	—
4. Оборотные средства	730	100
в запасах ТМЦ	480	80–100
денежные	250	
Всего	3600	500
А также: земля	?	?
выпуск акций	—	50–200

50—70-й дни. Банковская реформа

Завершение бюджетной реформы, направленной на обеспечение текущей сбалансированности госбюджета.

70—120-й дни

Развитие процессов разгосударствления, продолжение формирования материальных и финансовых резервов.

Со 120-го дня

Расширение предложения на рынке государственного имущества, если интенсивность процесса разгосударствления недостаточна, а именно:

— снижение цен на реализуемое государственное имущество, льготные условия его продажи (в рассрочку, с низким процентом и т. д.);

— введение налоговых и кредитных льгот на определенный период после приватизации;

— реализация (в том числе и на аукционах) излишков определенных видов государственного имущества, прежде всего:

а) легкового и грузового автотранспорта;

б) военного имущества;

в) части непроизводственных фондов — административных зданий, нежилых помещений и др.;

— увеличение доли квартир, реализуемых за плату, в общем объеме ввода нового жилья;

— реализация физическим и юридическим лицам, на селе — в первую очередь самим работникам хозяйств основных фондов государственных предприятий-банкротов (в том числе и совхозов);

— выделение земли для ее реализации крестьянским семьям, садовым и дачным кооперативам (товариществам), под гаражи и т. д.

Эти меры могут применяться в различной последовательности в зависимости от местных условий. Часть денежных накоплений можно также аккумулировать за счет реализации облигаций государственного займа и на валютных аукционах (с допуском на них физических лиц).

Законодательное обеспечение

Утверждение Верховным Советом изменений в трудовом законодательстве, форм и порядка помощи в связи с безработицей, источников финансирования Фонда трудоустройства.

Принятие временного положения о государственном заказе.

Введение антимонопольного законодательства.

Утверждение положения о министерствах, о полномочиях Совета Министров СССР, о центральных экономических органах.

Утверждение списков запрещенных к экспорту товаров, новых таможенных правил и к концу этого этапа (до 180 дней) отмена практики лицензирования экспорта.

Принятие закона об иностранных инвестициях в СССР и свободных экономических зонах.

Утверждается положение о государственных инспекциях.

Организационное обеспечение

Ликвидация (укрупнение) отраслевых министерств (50–100-й дни).

Создание государственных инспекций — экологической, по охране труда, санитарной — с подчинением их Верховному Совету СССР (на основе полной реорганизации существующих служб).

Реорганизация Государственного арбитража в систему независимых хозяйственных судов (первоначально — подчинение Верховному Совету).

Пересмотр функций Госплана, Госкомтруда, Госснаба и других центральных экономических ведомств.

Придание системе бюро по трудоустройству населения функций биржи труда, с обеспечением соответствующих информационных каналов.

III ЭТАП РЕФОРМЫ — ЗАПУСК РЫНОЧНОГО МЕХАНИЗМА (180–300-й ДНИ)

Критерием перехода к III этапу реформы является достижение определенной степени готовности экономики к действию в рыночных условиях — условно можно принять сумму реализации государственного имущества в 70–100 млрд руб. (или около 1/2 излишнего денежного спроса) как достаточную для создания большого числа субъектов рыночных отношений и четкой тенденции к восстановлению сбалансированности основных рынков (прежде всего, потребительского).

Если процесс приватизации не набирает достаточных масштабов (объем реализации государственного имущества к 180 дню менее 30–40 млрд руб.), вводятся меры по резкому ограничению излишнего денежного спроса предприятий и населения:

— замораживание сбережений населения в Сбербанке на 200–300 дней с выдачей наличных средств на потребление в ограниченном масштабе (100 руб. в месяц) и в неограниченном — по

специальным чековым книжкам — на производственное накопление;

— деноминация банкнот с обменом только после заполнения декларации с указанием источников доходов на суммы обмена свыше 3—5 тыс. руб.; на крупные суммы обмена (20—30 тыс. руб.) возможно введение налога;

— санация счетов предприятий и замораживание излишних денежных средств на счетах фондов стимулирования и др.;

— санация счетов кредитных учреждений (банков, оставшихся в государственной собственности, за исключением Госбанка СССР) и снятие с них на особые счета резервирования в Госбанке СССР излишних кредитных ресурсов;

— пересмотр Государственного бюджета (прежде всего, союзного) для сокращения расходов (прежде всего — в народном хозяйстве, на оборонный комплекс);

— ужесточение налоговой политики.

Проведение указанных мероприятий крайне нежелательно. Они могут вызвать социальную напряженность, снижение ответственности экономических стимулов, потерю доверия правительству у населения и представителей мелкого бизнеса. Но, в случае срыва процесса разгосударствления, некоторые из этих мероприятий становятся необходимыми для перехода к III этапу реформы. В противном случае можно получить гиперинфляционные процессы, которые невозможно будет остановить без существенных социальных издержек.

Основное содержание этапа — широкое развертывание крайне болезненного процесса структурной перестройки народного хозяйства на путях действия рыночных отношений. Структурная перестройка экономики выразится прежде всего в спаде производства в базовых отраслях экономики — топливно-энергетическом, химическом, металлургическом, машиностроительном комплексах и будет сопровождаться банкротством и закрытием средних и крупных предприятий этих отраслей с наименьшей эффективностью производства. Это вызовет большую волну безработицы.

Государство должно занять по отношению к этим процессам жесткую позицию — не мешать их развертыванию, так как шире и прочнее будет база для дальнейшего экономического роста. Объемы производства и цены на продукцию этих отраслей выйдут на экономически обоснованные уровни, и дальнейший экономический рост будет происходить в условиях внедрения ресурсосберегающих технологий со значительно меньшей долей производства промежуточной продукции. После спада производство в этих отраслях, видимо, довольно надолго стабилизируется.

Высвобожденные трудовые ресурсы необходимо сразу подготавливать для работы в других сферах экономики. Цены на продукцию угольной, металлургической и некоторых других отраслей повысятся. Машиностроение в течение 1–2 лет резко увеличит выпуск потребительской продукции и на этой основе выйдет из кризиса.

Государство должно развивать инфраструктурные (транспорт, связь и др.) отрасли.

Структурная перестройка экономики должна произойти на основе действия рыночных методов. Это предполагает окончательную отмену государственных субсидий в отраслях материального производства (или на покупку их продукции) и отмену государственного контроля за ценами и объемами производства в них (за исключением небольшой законодательно утвержденной номенклатуры субсидируемых видов продукции).

При резком сокращении инвестиционной активности в производственной сфере заказы на продукцию базовых, топливно-сырьевых отраслей экономики также уменьшатся. Некоторое время они смогут еще работать друг на друга — за счет внутренних оборотов продукции; затем, когда эти резервы будут исчерпаны, произойдет резкий спад внутренних оборотов до уровня, обеспечивающего работу потребительского комплекса и инфраструктуры, и перестройка (насколько возможно) под их потребности.

Цены на продукцию топливно-сырьевых отраслей, видимо, несколько увеличатся на начальном этапе, затем будут снижаться на основе выведения неэффективных производственных мощностей и сокращения внутренних кругооборотов продукции.

Вместе с тем снятие контроля за ценами, во-первых, не будет тотальным: государственный контроль остается в части продукции, распределяемой по карточной системе, и некоторых других цен и тарифов. Во-вторых, для компенсации населению роста цен заблаговременно вводится комплекс социальных гарантий.

Упор должен быть сделан в основном на натуральные гарантии (бесплатные услуги, карточная система и т.п.), а не на денежные. Индексация должна быть жесткой, чтобы не допустить развития процессов гиперинфляции. Таким образом, основная тяжесть реформы должна лечь на плечи не наименее обеспеченной части населения (как обычно предлагается в стабилизацион-

ных программах Международного валютного фонда), а в основном на средние и зажиточные слои.

IV ЭТАП — СТАБИЛИЗАЦИЯ (300-400-й ДНИ)

Критерием перехода к этому этапу может служить:

1) замедление падения производства в топливно-сырьевых отраслях экономики, достижение ими точки максимального падения объемов и наибольшей глубины кризиса;

2) определенный фиксированный день, например 300-й, в случае, если развертывание структурного кризиса затягивается, для того чтобы успеть развернуть стабилизационные программы правительства и прийти к окончанию срока действия программы с весомыми социальными результатами: существенным ростом производства потребительских товаров, снижением цен на них, перспективами дальнейшего экономического роста, обеспечением условий эффективного действия рынка, возможностью зарабатывать соответственно результатам, а не затратам труда и др.

Конкретные направления стабилизационных программ выяснятся в основном в ходе реформы. Основные цели этих программ:

- ликвидация важных диспропорций;
- экономические методы регулирования уровней цен, главным образом, потребительских;
- коррекция целевых социальных программ и др.

Материальные, финансовые и валютные ресурсы для проведения стабилизации частично должны быть накоплены в ходе реформы, частично — высвобождены и перераспределены в ходе структурного кризиса; могут быть привлечены также высвобож-

денные валютные ресурсы, помощь зарубежных государств и международных организаций.

*Приложение 1**

ФИНАНСЫ БЕЗ ПРИКРАС

Переход к рыночному регулированию производства провозглашен стратегической целью экономической политики.

Попытаемся проанализировать, кто и как распоряжается сегодня финансовыми ресурсами государства и каким образом общество может установить контроль над “кровеносной системой” экономики.

Прежде всего определим понятия, на которых построено изложение. Их два. Государственный долг — это сумма задолженности государства физическим и юридическим лицам внутри страны и за ее пределами. Дефицит государственного бюджета — это разница между доходами и расходами государства за финансовый год. Поскольку у нас понятия дохода и расхода казны трактуются достаточно произвольно, примем: бюджетный дефицит равен приросту государственного внешнего и внутреннего долга за год.

ЧТО МЫ ЗНАЕМ О ГОСУДАРСТВЕННОМ ДОЛГЕ?

О государственном долге США мы знаем довольно много — он достиг астрономических величин (недавно конгресс установил новый “потолок” — 3,2 трлн долл.), на каждого американца приходится по 13–14 тыс. долл. из этой суммы; экономисты связывают с неуклонным увеличением государственного долга пессимистические прогнозы развития экономики США и т. д.

За гранью нашего понимания находится удивительная политика правительства М. Тэтчер в Великобритании, которое в 1988/89 финансовом году свело бюджет с превышением доходов над расходами, сократив государственный внутренний долг, и намерено к 2000 г. погасить долги всех предшествующих правительств.

Впервые в конце 1988 г. в ходе утверждения государственного плана и бюджета на очередной год в Верховном Совете

*Это приложение адресовано в основном специалистам.

СССР было объявлено о дефиците государственного бюджета, исчисляемом почти 100 млрд руб. Это дало обильную пищу аналитикам — как в стране, так и на Западе. Мы узнали, что и в области бюджетного дефицита мы находимся “впереди планеты всей”, наравне с Аргентиной, Бразилией и Никарагуа.

Новый импульс дискуссии вокруг финансового положения государства дала правительственная программа “оздоровления” экономики и содержащееся в ней обещание (на нем мы подробнее остановимся ниже) — сократить дефицит бюджета вдвое — со 120 до 60 млрд руб. Наконец, в статсборниках и сводках Госкомстата СССР по итогам 1988 и 1989 гг. впервые официально названа величина государственного внутреннего долга — к началу этого года она составляла 400 млрд руб.

Как оценить эту информацию? Очевидно, следует соотнести величину государственного долга с объемами национального дохода, валового национального продукта страны и сравнить полученное с аналогичными показателями у других. Но задача не так проста.

Госдолг США, других стран с конвертируемой валютой един: казначейские обязательства (облигации), выпускаемые правительством для финансирования дополнительных расходов, свободно обращаются и на внутреннем, и на международном рынках ценных бумаг. Совокупная задолженность нашего государства четко разделена на две части: внешний и внутренний долги, связаны они между собой лишь опосредованно. Сведение обеих частей воедино возможно лишь со многими оговорками и упрощениями.

Масштабы внешней задолженности СССР официально до сих пор не объявлены; правда, известно, что правительство предоставило другим странам займы на общую сумму 87,5 млрд руб., причем большая часть этих кредитов вряд ли когда-либо будет возвращена. Но о взаимоотношениях государства с иностранными кредиторами можно судить лишь по зарубежным оценкам.

Последние из таких оценок не прибавляют оптимизма — внешний долг СССР за 1989 г. вырос более чем на 4 млрд долл., валовая задолженность достигла 49, чистая — 32 млрд долл. Удручает не столько само увеличение внешнего долга, сколько ухудшающиеся условия предоставления СССР новых кредитов и практика их использования без ясной стратегии — однако, это особая тема.

Если при анализе объемов и структуры внешнего долга можно использовать оценки западных специалистов, то информация о внутреннем государственном долге еще более скудна. Мы можем опираться лишь на данные, представленные Минфином СССР членам Верховного Совета СССР при обсуждении проектов

Таблица 2. Государственный внутренний долг* (млрд. руб. на конец года)

Показатель	Годы				
	1980	1985	1988	1989	1990
Заем бюджета на централизованные мероприятия прироста кредитных ресурсов, формируемых за счет вкладов населения	70,7	106,7	165,7	185,5	185,5
Использование бюджетом временно свободных кредитных ресурсов общегосударственного ссудного фонда	—	—	102,0	165,4	165,4
Государственный заем развития народного хозяйства, размещаемый среди предприятий, организаций и банков	—	—	—	—	60,0
Казначейские обязательства, размещаемые среди населения	—	—	—	—	5,0
Государственные целевые займы, размещаемые среди населения	—	—	—	—	5,0
Средства Госстраха СССР, помещенные в 3-процентный Государственный заем	7,7	11,9	18,4	21,6	22,2
Долг по массовым займам, размещенным по подписке среди населения до 1957 г.	18,4	12,0	9,6	8,2	6,6
Государственный внутренний выигрышный заем 1982 г.	7,0**	11,0	16,7	18,8	20,5
Итого:	103,8	141,8	312,4	399,5	470,2

*В данной таблице не учитывается ряд статей внутреннего долга, например списание по центральным решениям части задолженности с колхозов и др. Цифры, приведенные в таблице, занижены.

**Государственный 3-процентный внутренний выигрышный заем 1966 г.

плана и бюджета на 1990 г. (табл. 2). Итак, объем “рублевой составляющей” официального государственного долга достигнет к концу текущего года 470 млрд руб., то есть 74% произведенного в 1989 г. национального дохода (фактически больше — из-за спада объемы производства вряд ли останутся даже на уровне прошлого года). Отметим, что в 1980 г. внутренний государственный долг составлял только 22,5% произведенного НД, а в конце 1985 г. — 24,5%. Беря во внимание динамику внешнего долга СССР, мы можем сделать первый вывод — “жизнь в долг” стала характерной чертой развития страны именно в последние 5 лет.

В самом деле, если за 1981—1985 гг. внутренний государственный долг возрос на 37,8 млрд. руб., то за годы 12-й пятилетки такой прирост составит не менее 330 млрд руб. — то есть на порядок больше! Прирост чистой внешней задолженности (по западным оценкам) составил: за 4 года (1981—1984 гг.) 0,1 млрд долл., то есть долг вырос менее чем на 1% по отношению к уровню 1980 г.; за 5 последующие лет (1985—1989 гг.) — 21,3 млрд. долл., что означает увеличение чистого денежного долга по сравнению с 1984 г. почти втрое (299,1%). По любым мировым меркам происходит крах финансовой системы. Возникает естественный вопрос о причинах, его вызвавших. Их несколько.

Первая причина заключается в особенностях финансовой политики 1970-х — начала 1980-х гг. Картина в эти годы представляется на первый взгляд благоприятной: да, бюджетный дефицит существовал, но его величина была незначительна — даже в 1981—1985 гг. не более 7—8 млрд руб. в год, то есть 2—3% всех бюджетных расходов. Означает ли это, что тогда проводилась грамотная финансовая политика?

Сначала вспомним о привлечении в казну “даровых”, по сути, незаработанных денег: объемы реализации алкогольных напитков достигли трети товарооборота продовольственных товаров, положительное сальдо торгового баланса страны обеспечивалось благоприятной конъюнктурой рынка нефти. За их счет можно было покрывать значительную величину финансовых потерь (некоторые публицисты до сих пор интересуются: куда делись 200 млрд долл., полученные от импорта нефти в 70-е — начале 80-х гг.) и довольно долго маскировать неэффективность существовавшей хозяйственной системы.

Однако главное было не в этом. Бюджет, как ни парадоксально, не испытывал особой нужды в таких поступлениях для под-

*Под тезаврацией денег здесь понимается изъятие их населением из обращения, хранение не в Сбербанках, а “в чулках”.

держания своего баланса.

Крайне жесткая финансовая система не позволяла ни одному рублю уйти от государственного контроля и регулирования (за единственным исключением — тезаврация денег населением)*. Фактически кроме государства никто не имел собственных денег: у предприятий свободные остатки денег изымались по окончании года, средства населения поступали в государственную сеть сберкасс и использовались через нее.

В результате образовывались замкнутые кругообороты денег, не оседавших ни у каких собственников, кроме государства. О масштабах таких кругооборотов можно судить по следующим данным: к 1985 г. бюджет привлек для финансирования своих расходов средства населения общей суммой 106,7 млрд руб. В то же время доля национального дохода, перераспределяемого через госбюджет, увеличилась с 54% в 1970 г. до 68% в 1985 г., то есть только за счет увеличения степени концентрации финансовых ресурсов в руках государства бюджет в 1985 г. получил дополнительно почти 80 млрд руб. Такая политика продолжалась и в 12-й пятилетке — в 1989 г. расходы госбюджета достигли 79% используемого НД.

Система маскировала практически любые финансовые потери, но устранить их она была не способна. Иллюзия эффективности экономики покупалась нефтедолларами — существующая хозяйственная система не могла даже прокормить страну, импорт зерна в настоящее время уже приблизился к его внутренним закупкам. Нам повезло: богатство природных ресурсов позволило СССР (в отличие от восточноевропейских стран) не увязнуть во внешних долгах. Но вместе с ростом зависимости внешнего рынка от конъюнктуры возрастал и масштаб возможного банкротства. И не только. Увеличение меры бюджетного перераспределения денежных средств вело ко все большей зависимости и людей и предприятий не от результатов труда, а от государства. Последствия этого: потеря стимулов к повышению эффективности, ухудшение качества продукции, скрытая инфляция и т.д. Возрастал и собственно инфляционный потенциал экономики, рост денежной массы в обращении в 2–3 раза обгонял увеличение объемов производства — главным образом за счет все большего втягивания кредита в финансирование производства. Быстро нарастали явления классической подавленной инфляции. В отраслях с быстрой сменой ассортимента продукции (машиностроение, легкая промышленность) инфляция развивалась за счет ассортиментных сдвигов и обновления продукции — никакой контроль за ценами не мог сдерживать их рост. В

отраслях с узкой номенклатурой производства (добывающая промышленность, сельское хозяйство) под давлением удорожания продукции, поставляемой из смежных отраслей, падала рентабельность и приходилось идти на дотирование, а затем и на разовые пересмотры цен. Нетрудно заметить, что сократились периоды этих пересмотров и нарастали их масштабы. Наконец, вообще не пересматривались цены на основную массу продовольствия, коммунальные услуги и т.д., — но суммы дотаций здесь угрожающе быстро возрастали. Таким образом, инфляционный потенциал к середине 1980-х гг. сформировался и приобрел тяжелую инерционность роста — даже если бы экономическая политика не претерпела радикальных изменений, финансовый кризис все равно произошел бы — в конце 80-х — начале 90-х гг. Процессы быстрого роста дотаций, увеличения доли бюджетного перераспределения национального дохода, нарастание зависимости от неустойчивой конъюнктуры мирового рынка, накопление отложенного спроса населения и т.д. имеют свои объективные границы и к 90-м годам мы выходили на них.

Приход кризиса ускорил ряд случайных, внешних для экономики факторов — о них уже многое сказано — это и Чернобыль, и землетрясение в Армении, и изменение мировых цен на энергоносители. Отметим лишь, что здоровая экономика успешно сглаживает все внешние негативные воздействия — собственно, в этом один из признаков ее здоровья.

Наконец, третья причина развала финансовой системы — в неудачных, половинчатых и не связанных единой стратегией действиях правительства в последние 5 лет.

Серьезный удар по финансовой системе нанесла политика “ускорения”. Ее отличительными чертами стали резкое увеличение объемов государственных капиталовложений (на 22% за три года, при плане на пятилетку в 23% и фактическом приросте на 15% за 1981–1985 гг.) в основном в тяжелую промышленность; уменьшение доли потребительских товаров в производимом продукте и в импорте; осуществление массивного повышения зарплаты и крупных социальных программ при заведомой товарной необеспеченности выплачиваемых денег.

Однако политика “ускорения”, существенно ухудшившая макроэкономические пропорции в народном хозяйстве, так же как и потеря доходов бюджета в результате антиалкогольной кампании, сами по себе не могли подорвать устойчивость финансовой системы страны: неизрасходованные в магазинах деньги население несло в сберкассы (другой карман государства), остающиеся у предприятий деньги государство просто забирало. Но с 1987 г.

стал набирать силу процесс, не замеченный тогда и не оцененный до сих пор, — с переходом целых отраслей на так называемый полный хозрасчет и самофинансирование государство перестало изымать “свободный остаток прибыли” и остатки денежных средств на конец года у предприятий. Между тем это было принципиальным изменением в сложившейся финансовой системе — безналичные деньги стали выполнять функцию сбережений. С одной стороны, начали накапливаться деньги у предприятий, что вызвало рост их платежеспособного спроса и лавинообразное нарастание дефицитов в народном хозяйстве. С другой стороны, вышел из-под полного контроля дефицит бюджета — для обеспечения расходов приходилось заимствовать у банка те средства, которые ранее бюджет получал безвозвратно у предприятий. Не случайно именно с 1987 г. стал так резко расти бюджетный дефицит, что пришлось официально объявить о его существовании.

Доходы бюджета в 1986–1988 гг., если в их составе не учитывать кредиты банков, практически не росли. В то же время проводимая экономическая политика требовала крупных дополнительных расходов по трем главным направлениям: инвестиции, дотации сельскому хозяйству и убыточным предприятиям других отраслей, увеличение заработной платы и социальных выплат.

В этой ситуации возможны были два пути: отказаться от дополнительных расходов или жить в долг. Первый путь требовал крупных реформ: относительного “замораживания” номинальных доходов населения; сокращения дотаций и, значит, проведения существенных изменений аграрного строя, закрытия неэффективных производств; сокращения объема и повышения эффективности капитальных вложений, консерваций значительной части уже начатыхстроек и т.д. Иными словами, преодоление инерции роста государственных расходов невозможно без осуществления тех самых мер, к которым мы и сегодня боимся приступить, хотя и — увы — уже в гораздо худших условиях. В 1986 г. был выбран вариант “жизни взаимности”.

Сегодня уже можно подвести некоторые итоги этого выбора. Проанализируем, на что пошли и как использовались государством дополнительные расходы (табл. 3).

Если бы все эти годы расходы государства оставались на уровне 1985 г., не потребовалось бы 252,5 млрд руб. дополнительных бюджетных ассигнований. Как видим, лишь около 12% этой суммы оправдано приростом доходов.

Более 1/4 этих средств пошло на увеличение дотаций — прежде всего на выплату разниц в ценах и дифференцированных

Таблица 3. Использование дополнительных государственных расходов в 1986–1989 гг. (млрд руб.; в фактических ценах)

Показатель	Годы					Суммарный прирост за 1966–1989 гг.
	1985	1986	1987	1988	1989	
I. Доходы государственного бюджета (без учета займов Госбанка, Госстраха и 3-процентного займа 1982 г.)	371,2	369,7	376,5	376,9	393,3	—
II. Расходы госбюджета	386,5	417,1	430,9	459,5	491,0	—
всего						
в том числе:						
1. Выплаты разниц в ценах и дифференцированные надбавки на сельхозпродукцию	59,9	63,2	64,8	79,1	87,7	—
2. Другие дотации и надбавки	***	***	***	13,3	15,0	—
3. Социально-культурные мероприятия	125,6	133,7	140,0	151,3	154,2	—
4. Внешнеэкономическая деятельность	15,1	18,0	24,6	26,0	30,0	—
5. Операционные расходы	***	***	***	12,7	10,9	—
III. Государственные капитальные вложения	153,1	166,8	176,2	188,6	188,2	—
всего						
в том числе						
централизованные	148,4	161,7	144,1	114,0	102,1	—
Абсолютные прирост (+) или снижение (–) по сравнению с уровнем 1985 г.						
I. Доходы госбюджета	—	–1,5	+5,3	+5,7	+22,1	+31,6
II. Расходы госбюджета	—	+30,6	+44,4	+73,0	+104,5	+252,5
всего						
в том числе:						
1. Выплаты разниц в ценах на сельхозпродукцию	—	+3,3	+4,9	+19,2	+27,8	+55,2
2. Социально-культурные мероприятия	—	+8,1	+14,4	+25,7	+28,6	+76,8
3. Внешнеэкономическая деятельность	—	+2,9	+9,5	+10,9	+14,9	+38,2
III. Государственные капитальные вложения	—	+13,7	+23,1	+35,5	+35,1	+107,4
всего						
в том числе						
централизованные	—	+13,3	–4,3	–34,4	–46,3	–71,7

надбавок к закупочным ценам на сельскохозяйственную продукцию. По сути, это — все увеличивающаяся плата за сохранение неизменной колхозно-совхозной системы, и взимается она со всех нас. Одно из проявлений ненормальности такого порядка — рост убытков казны вместе с увеличением производства продукции; ведь одновременно с дополнительными закупками приходится повышать сумму дотаций. Результаты аграрной политики, равно как и эффект дополнительных расходов государства, видны на прилавках магазинов.

Другое направление прироста бюджетных ассигнований — это увеличение расходов на социально-культурные мероприятия. На эту статью приходится почти 30% дополнительных затрат. Здесь учтено и повышение заработной платы работникам здравоохранения и народного образования, увеличение социальных пособий, расходы на другие централизованные мероприятия.

Финансируя эти затраты, правительство ориентировалось на цели, которые сами по себе неоспоримы — повышение уровня жизни наименее защищенных социальных слоев. Однако способ финансирования дополнительных расходов — не экономия по другим статьям, а увеличение объема денежной массы в обращении — на деле стал одной из причин наблюдаемого сегодня падения реального уровня жизни подавляющего большинства населения. Инфляция быстро обесценивает и социальные выплаты, и заработную плату работающих.

Особого анализа требует проблема государственных капиталовложений. С одной стороны, за счет абсолютного сокращения сумм централизованных инвестиций бюджет сэкономил в 1986—1989 гг. более 70 млрд руб. в сравнении с соответствующим показателем 1985 г. В то же время за эти четыре года было дополнительно израсходовано более 107 млрд руб. государственных капиталовложений (с учетом инвестиций предприятий). Столь резкий рост объемов капитальных затрат привел к полной дезорганизации инвестиционной сферы: крайне обострилась нехватка материальных и трудовых ресурсов, расширение фронта строительства перешло всякие пределы; уже более двух лет наблюдается абсолютное снижение ввода основных фондов в действие. Расчеты показывают, что более половины дополнительных инвестиций в 1986—1989 гг. ушло в прирост объемов незавершенного строительства. Если учесть, что мощности, введенные в действие в 1988—1989 гг., в среднем используются на 50%, то можно сделать вывод: 70—75% дополнительных капиталовложений, сделанных за четыре года 12-й пятилетки государством, не принесли никакой экономической отдачи.

Наконец, около 15% дополнительных бюджетных расходов в 1986–1989 гг. пришлось на финансирование внешнеэкономической деятельности — по этой статье проходит и помощь иностранным государствам, и обслуживание внешнего долга, и расходы по экспортно-импортным операциям.

Отметим, что наши расчеты хотя и опираются на официальную статистику, достаточно условны — все данные о расходах государственного бюджета СССР последнего пятилетия приводятся в несопоставимом виде; более того — от четверти до трети всех ассигнований обычно скрываются в статье “прочие” или “другие” расходы. Вызывает сомнения и достоверность официальных данных о величине отдельных расходных статей (оборона, субсидии общественным организациям и др.). Тем не менее мы вправе утверждать, что четверть триллиона рублей дополнительных бюджетных ассигнований, выделенных за четыре года 12-й пятилетки в счет увеличения госдолга, были израсходованы практически впустую и естественным результатом роста государственных расходов стал крах финансовой системы.

Итак, что же мы имеем сегодня? Как отражается на развитии экономики, на положении людей громада государственного долга?

Прежде всего, на сегодняшний день государство является банкротом — по крайней мере с точки зрения своих внутренних обязательств. Осознавать это неприятно, но необходимо — пришла пора избавляться от иллюзий.

Первая иллюзия — представление о вторичности, незначительной роли финансовой системы в экономическом развитии. Именно здесь первопричина многих поспешных решений; последнее из их ряда — списание Съездом народных депутатов РСФСР всей суммы просроченной задолженности с колхозов и совхозов. Благие намерения законодателей понятны, очевидна и безнадежность подавляющей части самой задолженности, но кто анализировал последствия этого решения и для роста сельскохозяйственного производства, и для состояния финансов республики?

Вторая иллюзия — это уверенность в безусловной необходимости увеличения социальных расходов. За неполный год работы Верховный Совет СССР представил пакет требований к правительству на сумму 60–70 млрд руб. — здесь и законы о пенсиях и отпусках, и повышение стипендий студентам, и комплекс мер по улучшению положения женщин, и т.д. Слабость правительства объясняет его уступчивость требованиям различных социальных слоев и профессиональных групп (и себя, кстати, тоже не забывают). Но источник дополнительных расходов сегодня один — печатный станок, и повышение номинального размера социальных

выплат тут же будет съедено инфляцией.

Третья иллюзия — это вера в дополнительные инвестиции. История экономического развития и нашей страны, и всего мира выявила неэффективность государственных капиталовложений — за исключением отдельных сфер и особых периодов развития (военное время, экстремальные ситуации).

Но мы упорно продолжаем увеличивать эти совершенно бессмысленные ассигнования, несмотря на острую нехватку средств.

Еще один символ веры — увеличение производства товаров; на этот год запланировано решение всех проблем за счет дополнительного выпуска товаров народного потребления на 60 млрд. руб. Но ведь сегодняшний кризис — прежде всего кризис структурный, и многого можно добиться именно сокращением и неэффективных производств, и спроса, и денежной массы.

Наконец, придется расставаться и с традиционно облегченным подходом к проблеме обслуживания внутреннего долга. В расходной части государственного бюджета на 1990 г. на эти цели выделено 8,8 млрд руб., что составляет около 2% всех расходов. Однако в ближайшее время затраты бюджета по выплатам процентов за кредиты значительно возрастут. Причин две. Во-первых, неизбежно повышение самих процентных ставок как минимум в 2–3 раза; значит в той же пропорции возрастут и суммы платежей. Во-вторых, немалая часть денежных средств привлекалась правительством для финансирования бюджетных расходов на безвозмездной основе в директивном порядке.

Надлежащее оформление этих сумм в виде займов (а без этого невозможны никакие меры по реформе финансовой и банковской систем) приведет к дополнительному росту расходов бюджета по обслуживанию внутреннего долга. Вывод прост — если не добиваться скорейшего сокращения величины государственного долга, то уплата процентов по нему превратится в крупнейшую расходную статью; это резко ограничит возможность маневра в бюджетной политике. Вот здесь-то лучше не повторять американский опыт!

Избавилось ли от всех этих иллюзий правительство страны? Его действия, его программа перехода к рынку не позволяют ответить на этот вопрос положительно.

Нежелание правительства идти на серьезную реформу финансовой системы особенно проявилось при реализации так называемой “программы финансового оздоровления экономики”, первые упоминания о которой приходится на весну 1989 года. Не раз оно подтверждалось и в дальнейшем.

КАКОВ ЖЕ НА САМОМ ДЕЛЕ ДЕФИЦИТ ГОСУДАРСТВЕННОГО БЮДЖЕТА?

Как известно, на 1990 г. правительство запланировало сокращение бюджетного дефицита в 2 раза по сравнению с утвержденным на 1989 г. — со 120 млрд руб. до 60 млрд руб.

Сначала о базе сравнения. На 11-ой сессии Верховного Совета СССР 11-го созыва был утвержден Государственный бюджет СССР на 1989 г. с дефицитом менее 35 млрд руб. Одновременно было объявлено об использовании в 1989 г. средств общегосударственного ссудного фонда в размере 63,4 млрд руб. Плюс традиционные 1,5–2 млрд руб. займов у населения — всего со всеми оговорками около 100 млрд руб. Предусматривались также дополнительные мероприятия по сокращению расходов и увеличению доходов бюджета в 1989 г. на 29,3 млрд руб. Итого — около 70 млрд руб. дефицита.

О цифре в 120 млрд руб. как величине бюджетного дефицита официально было объявлено лишь осенью 1989 г. при утверждении бюджета на 1990 г. Эта сумма не учитывает запланированных мероприятий по сокращению дефицита, с одной стороны, и учитывает использование бюджетом сбережений населения, с другой стороны. Наконец, Верховный Совет ее не утверждал. Поэтому для нашего анализа примем за базу сравнения официально объявленный дефицит бюджета в 1989 г. — 92 млрд руб. (в дальнейшем и эту цифру придется корректировать).

Теперь — о другой сравниваемой цифре. По не вполне ясным причинам прирост задолженности государства своему народу правительство считает доходом, а не дефицитом бюджета. Тем не менее госдолг увеличивается на эту сумму, поэтому добавим к 60 млрд руб. утвержденного дефицита 15 млрд руб. государственных казначейских обязательств, 5 млрд руб. целевых беспроцентных займов и около 2 млрд руб. государственного 3-процентного внутреннего выигрышного займа 1982 г. Объявленное сокращение дефицита вдвое уже оборачивается сокращением лишь на $1/8$ — с 94 млрд руб. (с учетом доходов от займа 1982 г., размещенного в 1989 г.) до 82 млрд руб., которое трудно назвать не только радикальным, но даже существенным.

Однако реальный дефицит бюджета планируется значительно большим.

Во-первых, обращает на себя внимание следующее: согласно Закону о государственном бюджете объем целевых товарных займов должен составить не менее 5 млрд руб., то есть сверху

он не ограничивается; задолженность колхозов, совхозов и других сельскохозяйственных предприятий при переходе на аренду списывается с отнесением соответствующих сумм на увеличение государственного внутреннего долга. Меры по сбалансированию рынка и содействию экономической реформе, безусловно, необходимы; прогресс в финансовой сфере несомненен — ранее задолженность сельхозпредприятий списывалась без компенсации ее бюджетом или отнесения на госдолг. Речь сейчас о другом — даже формально объем дефицита бюджета не ограничен законом. О масштабах этого легального способа роста дефицита говорят следующие цифры. Объем целевых товарных займов уже составил 10 млрд руб. и нет никакой уверенности в том, что это окончательная цифра.

Была названа предполагаемая сумма списания задолженности с сельхозпредприятий (и соответствующего роста госдолга) — 25—30 млрд руб*. Таким образом, только запланированный бюджетный дефицит составил в 1989 г. не менее 112—117 млрд руб. Вряд ли можно считать практику отсутствия формальных ограничений на величину дефицита оправданной.

Во-вторых, существует значительная нелегальная задолженность госбюджета, в частности Агропромбанку — по выплатам разниц в ценах.

Проще говоря, банк прокредитовал закупки сельхозпродукции, а госбюджет, который должен был погасить кредит своими дотациями, не сделал этого, и в результате сэкономил свои расходы, сведя баланс формально в более благоприятном виде. По последним данным, задолженность бюджета Агропромбанку составила 33,4 млрд руб. и за год (с 1 июля 1988 г.) выросла на 11 млрд руб. Эта сумма должна быть включена в госдолг, а ее прирост — в дефицит бюджета. Тем более, что уже фактически и оформлена соответствующим образом: существует плановая величина этого долга (на 1 июля 1989 г. — 18 млрд руб.), бюджет выплачивает по нему проценты Агропромбанку (по плану на 1990 г. — 360 млн руб.) и т.д. Давление на рынок этого долга столь же реально, как и прочих государственных долгов, — Агропромбанк срывает планы по сокращению лимитов кредитования (увеличивая тем самым объем денежного обращения), а правительство в самом конце 1989 г. принимает решение об увеличении объема кредитных ресурсов Агропромбанка на 12 млрд руб.

В-третьих, интересно проследить взаимодействие внутренне-го и внешнего долгов государства. Бюджетная эффективность

* Уже сейчас фактическое списание составило 70 млрд руб.

внешней торговли искусственно завышена — при заниженном курсе рубля доходы от нее выше, а расходы ниже, — в результате оказывается возможным за счет прироста внешнего долга значительно сокращать внутренний, а с ним и официальный дефицит бюджета. Напомним, что дефицит платежного баланса и предел роста внешнего долга Верховный Совет СССР не контролирует и эти цифры скрыты от посторонних взглядом грифом “секретно”. Впрочем, справедливости ради отметим, что эта связь объективно существует, однако правительство ею не злоупотребляет: значительных подвижек в структуре наших платежных операций, видимо, нет; динамика дефицита платежного баланса страны хорошо коррелирует только с динамикой мировых цен на нефть и почти не связана с изменениями внутриэкономической политики правительства.

В-четвертых, сами методы планирования бюджетных доходов заставляют сомневаться в реальном получении плановых сумм. Вспомним заявление Н.И. Рыжкова о том, что Совмин СССР счел возможным согласиться с предложением Госплана СССР и Минфина СССР принять в расчетах плана на 1990 г. прибыль на уровне заданий пятилетнего плана на 1990 г., что на 21,5 млрд руб. или на 9,1% больше проектировок министерств, ведомств и совминов союзных республик. На уровне заданий давно сорванного и не раз скорректированного пятилетнего плана! Соответственно, с учетом этой цифры планировались и доходы бюджета — и нет ничего удивительного в том, что в первом квартале 1990 г. план по прибыли сорван, план по сбору платежей из прибыли в бюджет выполнен на 91% и их недобор составил около 3 млрд руб. Вероятно, следует предполагать, что фактический, отчетный дефицит госбюджета будет больше запланированной цифры и по этой причине, и вследствие спада объемов производства.

Подводя итог, можно уверенно сказать, что фактическая величина бюджетного дефицита в 1990 г. будет не только не меньше, но существенно превзойдет уровень 1989 г., а значит ожидать какого-либо улучшения финансового положения страны не приходится.

Объявив программу финансового оздоровления экономики, правительство заявило и о новых способах финансирования бюджетного дефицита — выпуске государственных ценных бумаг для его покрытия и размещении их на добровольной основе среди предприятий, банков и т.д. Меняет ли это что-либо принципиально в советской финансовой системе? Для ответа на этот вопрос необходимо выйти за рамки собственно проблемы государствен-

ных финансов и взглянуть на баланс денежного обращения в целом.

Вспомним официальную версию. В докладе на Втором съезде народных депутатов СССР Н.И. Рыжков обратил внимание на следующее обстоятельство. При переходе на хозрасчет и самофинансирование значительная часть прибыли, ранее изымавшаяся в госбюджет, стала оставаться в распоряжении предприятий. В результате свободные остатки средств фондов предприятий приблизились в начале 1989 г. к 100 млрд руб. при дефиците госбюджета в 120 млрд руб. Некоторые экономисты предлагали просто изъять эту сумму в бюджет. Правительство отказалось идти по этому пути, предпочитая выпустить заем развития народного хозяйства для финансирования дефицита. У народных депутатов СССР и ученых осталась иллюзия, что заем предполагается разместить именно за счет свободных средств предприятий. Прежде чем показать неверность этого мнения, порассуждаем — что бы изменилось, если бы произошло именно так?

В отличие от стран с развитой рыночной экономикой денежные накопления наших предприятий образуются в основном не потому, что они предпочитают держать часть своих средств в высоколиквидной форме, а потому, что их просто не на что потратить; это — вынужденные сбережения. От того, что они поступят в бюджет, товаров не добавится, но деньги, осевшие в тупиковых каналах обращения (на счетах предприятий), будут активизированы и снова пущены в оборот. Увеличится средняя скорость обращения денежной массы, что равносильно увеличению количества денег при неизменной скорости их обращения — поэтому в условиях нашего разбалансированного рынка такой метод финансирования дефицита бюджета тоже будет инфляционным. Все же он предпочтительнее, чем прямое кредитование бюджета Госбанком, так как в этом случае не увеличивается общий инфляционный потенциал (отложенная инфляция) экономики, а, наоборот, расходуется часть уже накопленного (путем приближения скорости обращения денег к нормальной для условий сбалансированного рынка), хотя сокращается инфляционный потенциал, повторимся, именно за счет развития инфляционных процессов (рост цен, дефицита товаров и др.).

Правительство не пошло по этому, более безопасному с точки зрения перспектив финансового оздоровления пути. Госплан СССР сообщил, что в 1990 г. планируется увеличить объем кредитных ресурсов (по существу — другое название объема совокупной денежной массы) в народном хозяйстве на 82,0 млрд руб., из которых 60 млрд руб. предполагается направить на

приобретение облигаций Государственного займа предприятиями и банковской системой. То есть заем предполагается финансировать не из уже имеющихся в обращении денег, а за счет нового роста денежной массы. Но ведь тогда ничего по существу не меняется — старый, фактически лишающий нас перспектив финансового оздоровления метод инфляционного финансирования бюджетного дефицита сохранен в новом, более цивилизованном виде.

Лишнее подтверждение тому, что изменилась только форма, но не метод — тот факт, что в I квартале 1990 г. для финансирования расходов бюджета временно привлечены кредитные ресурсы банков в размере 15,1 млрд руб. в счет (!) реализации государственного внутреннего займа.

Весьма характерно для нынешней финансовой политики и то, что часть государственных расходов, финансировавшихся ранее за счет увеличения дефицита бюджета, сохраняется, но уже вне бюджета и поэтому не учитывается в составе дефицита и госдолга. Соответственно, вне бюджета проходит в этом году и часть финансовых средств, мобилизовавшихся ранее в бюджет. Дефицит переложен на кредитную систему, но от этого отнюдь не ликвидирован. Речь идет о средствах, которые традиционно привлекались для покрытия дефицита бюджета и которые использует для этого весь мир — прирост вкладов населения в государственную сберегательную сеть. В 1990 г. они оставлены в кредитной системе (по плану это — 33 млрд руб. за исключением 7,4 млрд руб., остающихся в фонде регулирования кредитной системы). С другой стороны, по ряду расходных статей бюджетное финансирование заменено кредитованием: на 5,2 млрд руб. расширяется долгосрочное кредитование централизованных капитальных вложений, на 8,7 млрд руб. возрастут кредитные вложения в иностранные операции (? — такова формулировка). Даже если только эти суммы добавить к дефициту бюджета (для сопоставимости с прошлым годом), а также учесть уже принятое решение о списании долгов колхозам и совхозам на 70 млрд руб., то величина дефицита увеличивается до 171 млрд руб.

Однако суть не в арифметических упражнениях. Совершенно ясно, что установление предельного размера бюджетного дефицита без надежного контроля за приростом совокупной денежной массы в обращении — пустая формальность. Намеченные правительством на 1990 г. внутренние займы не сократят накопленную несбалансированность. При условии размещения в полном объеме их едва хватит на связывание текущего дисбаланса. А если учесть еще и спад производства...

Подведем некоторые итоги сказанному.

Мы не считаем, что описали здесь все нюансы составления государственного бюджета на 1990 г. За рамками осталось многое, о чем мы не знаем и о чем можем только догадываться, не имея доказательств: до сих пор секретны кредитные и кассовые планы банков и отчеты об их исполнении, платежный баланс, параметры государственного внешнего долга; не опубликована методика расчета дефицита бюджета, не приведена в сопоставимый вид статистическая информация за прошедшие годы. Не описывали мы здесь и возможность применять разнообразные арифметические упражнения в ходе исполнения бюджета — в самом деле, не может не вызывать восхищения та точность, с которой выполняются наши бюджеты и в 1989 г., и в I квартале 1990 г., несмотря на срыв практически всех плановых заданий в народном хозяйстве, спад производства, землетрясения, забастовки и т. д.

И все же надеемся, что удалось доказать главное: в развале финансового хозяйства виноваты не злонамеренные кооперативы, снимающие со счетов свои деньги, не пресловутый “групповой эгоизм”, не полоса стихийных бедствий или снижение дисциплины и даже не только инерция прошлого, а прежде всего наши собственные непродуманные решения, наша нерешительность в продвижении по пути к рынку, наше продолжающееся пренебрежение экономическими законами, стремление не видеть того, чего видеть не хочется, желание “менять ничего не меняя”.

Реформа финансовой системы и кардинальное изменение реальной финансово-кредитной политики не случайно постоянно откладывается — их проведение невозможно в каком-то локальном секторе, оно должно охватить все народное хозяйство и требует решительного изменения по всем направлениям экономической политики государства. Свое мнение о том, как можно и нужно было бы менять финансовую систему и финансовую политику в процессе перехода на рыночные отношения, мы изложили в проекте “400 дней”. Хотелось бы отметить только ряд моментов, которые, в свете событий последних месяцев, заставляют задуматься об уточнении некоторых тезисов “400 дней”.

Прежде всего при подготовке этого проекта мы считали, что для нормализации денежного обращения в стране функцию контроля за ним надо возложить на Госбанк СССР, вывести его из подчинения исполнительной власти (Совета Министров СССР) и передать законодательной — Верховному Совету СССР. Главное при этом — разделить управление денежным обращением (цель которого — стабилизация рынка и восстановление его сбаланси-

рованности) и управление государственными финансами (цель которого — сбалансировать госбюджет, проводя при этом стимулирующую достижение государственных задач налоговую политику и весьма жесткую политику расходов). Это разделение необходимо для того, чтобы достижение одной цели не происходило в ущерб другой, что сейчас характерно для действий правительства (сокращение дефицита госбюджета за счет раздувания денежного обращения). Однако сегодня гораздо яснее, что и Верховный Совет СССР на роль хозяина денежного обращения не подходит — он склонен слишком либерально, не задумываясь о доходной базе, увеличивать социальные расходы бюджета. А решение Съезда народных депутатов РСФСР о списании значительной части задолженности с колхозов и совхозов России окончательно доказало, что народные депутаты не до конца представляют себе последствия подобных действий.

Госбанк СССР должен быть независим от решений и исполнительной, и законодательной власти. Как это можно реализовать на практике?

Верховный Совет СССР утверждает председателя и членов правления Госбанка СССР на определенный срок (например, 5 лет). Вместе с утверждением государственного бюджета он устанавливает и предельный размер денежной массы в обращении (как наличной, так и совокупной). Пересматривать величину дефицита бюджета или заданий по размерам денежной массы запрещается.

Все отношения Госбанка СССР с правительством строятся на коммерческой основе, и в первую очередь должным образом оформляется существующий, в значительной степени бесплатный, внутренний долг государства. Проценты по нему индексируются по общему росту цен. Любые кредиты правительству в дальнейшем оформляются только в виде госзайма и их общая величина регулируется утвержденным Верховным Советом СССР предельным размером бюджетного дефицита.

Кроме того, Верховный Совет СССР утверждает и предельный прирост внешней задолженности государства и правительственных расходов по основным статьям платежного (внешнеторгового) баланса.

Еще одна важная проблема — открытость, контролируемость действий правительственных органов, снятие секретности с важнейших документов, обеспечение их доступности.

Путаница в информации и ее неполнота снижают доверие к правительству со стороны общества. И наоборот, проведение какой-либо реформы, требующей общественного доверия, невозможно без открытости действий правительства, особенно в нынешних условиях. Необходима разработка специальной статистики — максимально объективных «индикаторов» социальной и эконом-

мической ситуации.

Сейчас уже достаточно ясно, что и как делать, чтобы избежать дальнейшего углубления кризиса в нашей стране. Авторы считают, что можно в относительно короткий срок вывести страну на траекторию социально-ориентированного развития. Существуют только три проблемы, которые для этого надо было бы решить: политическая воля руководства страны, доверие народа к нему и серьезная подготовка всех мероприятий.

Приложение 2

ПЕРЕХОД К РЫНОЧНОЙ ЭКОНОМИКЕ – ОПЫТ ЯПОНИИ

Вся историческая перспектива перестройки японской экономики заключается в переходе от жесткой централизации к свободному рынку. Этот процесс имеет своей точкой отсчета послевоенный период, в начале которого управление экономикой и механизм ее функционирования во многом были аналогичны действующим в настоящее время в нашей стране.

Выход из глубокого экономического кризиса в основном приходится на 1945–1950 гг. Изучение экономической политики показывает, что этот период может быть довольно четко разделен на два этапа. На первом основной упор делался на административные меры регулирования экономики, которые касались всех сфер — ценообразования, финансово-кредитной политики, распределения материальных ресурсов, оплаты труда и др. Главными задачами этого периода были: насыщение рынка товарами, активизация деятельности базовых отраслей, обеспечение социальных гарантий населению. Одновременно осуществлялись широкомасштабные меры по финансовому оздоровлению, обузданию инфляции.

Второй этап — это развитие конкуренции, почти полное освобождение из-под контроля цен, ликвидация всех субсидий и дотаций, а следовательно — бюджетного дефицита, введение единого обменного курса денежной единицы.

Японские специалисты не только не противопоставляют эти два этапа, но, наоборот, считают, что в тех конкретно-исторических условиях, в которых находилась их страна, первый из них был абсолютно необходим. Более того, многие ученые подчеркивают, что второй этап был бы просто невозможен без достижения хотя бы относительных успехов в решении задач первого этапа.

Этот вывод тем более важен, поскольку анализ показывает

наличие на первом, стабилизационном этапе многочисленных срывов, неудач, частое изменение принимаемых решений, их противоречивость и просто ошибочность. Многие важные решения правительство вообще не смогло провести в жизнь вследствие своей политической слабости. Во многом такая экономическая “чехарда” была связана с частой сменой правящих партий, а соответственно — и правительств. И тем не менее можно считать общепризнанным, что этап административной стабилизации был объективно необходим.

В этот же период были осуществлены такие крупные реформы, как земельная и реформа трудовых отношений. В результате крестьяне из положения арендаторов стали фермерами, иначе говоря, собственниками земли, а на предприятиях были образованы внутрифирменные профсоюзы и ликвидирована полупфеодальная система найма.

К радикальным экономическим преобразованиям в направлении быстрого создания рынка, согласно плану Д. Доджа, приступили и на втором этапе — в 1949–1950 гг. Несмотря на то, что к этому моменту потребительский рынок был относительно насыщен, и цены на черном рынке стали в ряде случаев ниже государственных, все же вследствие принятых мер наблюдалось обострение социальной обстановки, наметились признаки перегрева экономики. Выход из этой ситуации был найден благодаря американской экономической помощи, а также резкому расширению спроса и увеличению валютных поступлений в связи с началом Корейской войны.

Важно также подчеркнуть, что радикализация экономических преобразований хотя и осуществлялась в крайне сжатые сроки — в течение полутора лет, проводилась последовательно, в соответствии с определенным планом. Отмена контроля за ценами, например, происходила поэтапно, по товарным группам с учетом складывающейся на рынке ситуации. В целом на создание жизнеспособной рыночной экономики после войны Японии потребовалось около десяти лет. При этом нельзя не учитывать, что “перерыв” в рыночных отношениях в стране составил около 15 лет и многие традиции рынка сохранились в умах людей и предпринимателей. Кроме того, в Японии, хотя и произошло широкое огосударствление управления экономикой, всегда сохранялась частная собственность, составляющая объективную основу рыночного хозяйства и обладающая модными и специфически ей присущими стимулами к саморазвитию и увеличению производства. Есть основания полагать, что последнее обстоятельство в сочетании с широким распространением черного рынка

(несмотря на активную и временами жесткую борьбу с ним со стороны правительства) сыграли важную роль в насыщении потребительского рынка и активизации производства накануне радикальных реформ, предпринятых Д. Доджем.

Исходная экономическая ситуация

В результате второй мировой войны была утрачена значительная часть территории. Произошло “выпадение” из мировой экономики. Нанесен очень серьезный ущерб экономике: из 54 отраслей не пострадало только пять.

Резко снизилась по сравнению с довоенным уровнем эффективность производства, вырос средний возраст оборудования. Определяемый японскими специалистами так называемый “коэффициент ущерба” составил для энергетики 30—58%, примерно столько же — для машиностроения и химической промышленности.

При сокращении масштабов производства выросла численность населения — за первые два послевоенных года на 6 млн человек.

В конце 1945 г. экономический механизм характеризовался прямым государственным управлением подавляющим большинством отраслей и предприятий, системой фондового распределения, жесткого регулирования процессов обращения, ценообразования, политики доходов. Иначе говоря, сохранялись все черты централизованного государственного управления экономикой, сложившегося в 1930—1935 гг. и действовавшего во время войны.

Демонополизация

В конце 1945 г. и 1946 г. американские оккупационные власти предпринимают серию мер по ликвидации крупных японских финансово-производственных монополий (дзайбацу). Пятнадцать крупнейшим из них, в том числе таким как “Мицуи”, “Мицубиси” предписывают представить доклады о своей деятельности, структуре капиталов и т. д. Создается государственный орган по управлению акциями крупнейших компаний, упраздняются холдинги, должностные лица дзайбацу увольняются.

Полностью изымается собственность четырех крупнейших головных компаний дзайбацу, распускаются межфирменные объединения промышленности, торговли, финансово-кредитной сферы. Принимаются законы, препятствующие финансовому переплетению фирм, а также запрещающие личную унию (одновременное занятие руководящих должностей в различных компаниях).

В 1947 г. были осуществлены дополнительные меры по ограничению монополизма и монополистической практики вновь воз-

никающих фирм. Принимается антимонопольное законодательство, в том числе — Закон о частных предпринимательских организациях, Закон о ликвидации избыточной концентрации экономической мощи, Закон о реорганизации фирм.

В последующие годы (1948–1949 гг.) продолжается активная демополизация — распускаются либо реорганизуются сотни компаний в промышленности и сфере услуг, отменяется централизованное администрирование их филиалами.

Уже в 1948 г., и особенно в 1949 г., проявляется целый ряд серьезных отрицательных последствий столь активной и широкой демополизации. Резкое раздробление фирм приводит к нарушению производственных, а в ряде случаев и технологических связей. На этой основе, по мнению японских специалистов, периодически возникает спад производства, во многих случаях с падением его эффективности. Ограничения на взаимное владение акциями приводят к затруднениям в обращении ценных бумаг.

По этим причинам принимаются поправки к законодательству, ограничивающие чисто механические меры по демополизации, снимающие жесткие критерии применения антимонопольных мер, позволяющие сохранять и создавать экономически выгодную концентрацию масштабов производства.

Ценообразование

В 1945–1946 гг. наблюдаются высокие темпы инфляции: в сентябре 1945 г. по сравнению с уровнем 1934–1936 гг. оптовые цены возрастают в 3,6 раза, а в феврале 1946 г. — уже в 8,7 раза; регулируемые розничные цены — в 3 раза. Свободные цены и цены черного рынка на потребительские товары возрастают в 60–140 раз, особенно стремительно на продовольствие.

Попытки правительства в этих условиях отменить административный контроль над ценами, производством и распределением товаров первой необходимости не приводят к положительным результатам — начинается падение уровня жизни. Административный контроль восстанавливают и в феврале 1946 г. принимают указ об административном контроле над ценами. При Штабе экономической стабилизации создается Управление цен. Вводят государственные дотационные закупочные цены на рис и уголь, централизованное фондовое распределение подавляющего большинства товаров. Создаются отраслевые распределительные органы.

Во второй половине 1946 г. расширяются государственные субсидии к ценам на продовольствие.

В 1947 г. в условиях нарастания бюджетного дефицита проявляется тенденция раскручивания спирали “цены–зарплата”. В

этой связи вводятся ценовые потолки (например, для 1947 г. 65-кратное превышение цен базового уровня 1934–1936 гг.). Если цены производителей продукции базовых отраслей (уголь, сталь, цветные металлы, удобрения, сода и т.п.) выходят за пределы установленного потолка, то правительство выплачивает ценовую субсидию потребителям для заинтересованности в производстве товаров базовых отраслей и обеспечения возможности потребителям других отраслей получать ресурсы по низким ценам. Таким образом предполагалось ограничить инфляцию.

Одновременно, аналогично ценам, устанавливается потолок (28-кратное превышение базового уровня) на рост заработной платы.

В результате таких мер “перегрузка” бюджета становится невыносимой и остановить “бюджетную” инфляцию оказывается невозможно. В 1947 г. правительство идет по пути существенно-го усиления централизации в управлении ценами:

- устанавливает твердые цены на уголь для основных отраслей-потребителей; вводит предельные цены на кокс, сталь, металлоизделия и ряд других изделий;

- производит расчет цен на промышленные товары и транспортные перевозки на основе себестоимости, исходя при этом из эффективности использования оборудования, с включением прибыли в цены лишь при повышении эффективности производства;

- вводит нормативную среднюю заработную плату (1800 иен в месяц);

- устанавливает цены на сельскохозяйственную продукцию как равновесные по отношению к продукции, закупаемой крестьянскими хозяйствами;

- ограничивает рост государственных цен с помощью субсидий, стимулирует рост производства для увеличения объемов распределяемой продукции;

- изымает доходы производящих и распределяющих компаний, возникающие в связи с пересмотром цен, и использует для поддержания новой системы цен.

Эти меры несколько замедлили инфляцию, но цены черного рынка стали расти еще быстрее. Не удалось также сдержать рост зарплат. Нормализации в сфере обращения не получилось, политика стимулирования роста производства не давала ожидаемого эффекта. Производственные издержки фирм возросли. Государственные цены не позволяли нормально восстанавливать оборудование, закупать сырье, выплачивать зарплату. Вновь усилился спад производства: уменьшилось количество товаров, про-

изводимых по государственным ценам.

В июне 1948 г. предпринят пересмотр цен. Задачи — оздоровление финансов; индексация зарплаты и поднятие государственных цен. В этой связи на 70 % повышаются цены потребителей на продукцию базовых отраслей с высоким уровнем производственных издержек. Осуществляется разноуровневое повышение государственных цен для выравнивания ценовых пропорций. Выделяется 43 млрд иен для погашения разницы в ценах. Методология их определения в основном сохраняется прежней, пытаются учесть качество и мировой уровень цен. Предпринимаются меры по сдерживанию роста зарплаты. Упор делается на увеличение производства продовольствия, угля, других товаров первой необходимости, их административное распределение, оздоровление финансов. Предполагается усилить общий контроль за ценами и при необходимости расширить его сферу.

Однако уже в сентябре 1948 г. в соответствии с планом выхода из кризиса американского экономического советника Д. Доджа курс в области ценообразования круто изменился — были отменены государственные цены примерно на 150 товаров.

С 1949 г. проводится новая ценовая политика.

Резкое сокращение ценовых субсидий и дефицитного финансирования, отказ от себестоимости как основы ценообразования.

Ценовые субсидии сохраняются только на сталь, уголь, цветные металлы, удобрение, соду. Однако и эти субсидии определяются на минимальном уровне.

Сокращение субсидий и введение единого курса иены, благодаря которому цены не только на экспортируемые, но и на другие товары могли приблизиться к мировым, способствовали нормализации цен. Отпала необходимость в единовременной стабилизации зарплаты и цен, вводе стабильных ценовых поясов (ценовых потолков), установлении паритетных цен для сельского хозяйства.

Совершился переход к системе свободных цен, связанных с ценами мирового рынка.

В целом ценовая политика была направлена на поддержание цен на возможно низком уровне. Постепенно сокращались ценовые субсидии: уменьшался круг товаров и размеры субсидий, вызывая снижение цен производителей, прекратилось субсидирование экспорта, связанное с введением единого курса; была поставлена задача добиваться “проглатывания” фирмами повышения импортных цен, не повышая при этом внутренних цен.

Принимается курс на отмену в течение 1950 г. полностью

всех субсидий. Практически в 1949–1950 гг. идет массированная отмена государственных цен. Последовательность их отмены определяется с учетом соотношения спроса и предложения, а также государственных цен и цен черного рынка, заговаривания, характера товаров (предметы не первой необходимости) и других. Вводится специальная система ценообразования на импортируемые товары с учетом единого курса иены.

При существенном нарушении баланса спроса и предложения выплачиваются субсидии либо осуществляется государственный импорт товаров.

Данные показывают, что и после принятия решения о ликвидации ценовых дотаций переход к ценам, определяемым соотношением спроса и предложения, осуществляется поэтапно, административный контроль снимается постепенно.

В 1949 г. наблюдалась следующая динамика числа товарных позиции с централизованно устанавливаемыми ценами: март — 64506, август — 48700, декабрь — 30167. Прежде всего административный контроль снимался с цен на продовольственные товары, продукцию машиностроения, металлургии, химии.

Административное установление цен сохранялось на услуги связи, оплату жилищно-коммунального хозяйства, электроэнергии, в торговле и основные нефтепродукты.

В Японии переход к рыночным ценам осуществлялся в следующем порядке (табл. 4).

В этот период принимался также метод временной приостановки административного контроля за ценами на несколько месяцев по отдельным товарным позициям. Таким образом наблюдали динамику свободных цен, а затем принимали решение о возможности снятия контроля.

Динамика цен в процессе и после поэтапного снятия контроля за ценами была разнонаправленной: по отдельным товарам цены возрастали, но по большинству позиций после некоторого роста — снижались. Общее снижение индекса цен объяснялось главным образом тем, что, во-первых, в предшествующие годы правительством были предприняты значительные в основном административные меры по увеличению объемов производства; во-вторых, проводилась жесткая финансовая политика и, наконец, в-третьих, поэтапная отмена контроля цен на основе детального анализа рынка соответствующих товаров.

Японские специалисты, однако, подчеркивают, что в 1946–1948 гг. наблюдался достаточно высокий рост цен (от 40 до 70%). Это было связано в основном с тем, что осуществляя централизованный пересмотр административно контролируемых цен, прави-

Таблица 4. Осуществление перехода к рыночным ценам в Японии

Год	Месяц	Номенклатура товарных позиций, по которым отменялся административный контроль
1949	Июль	Мебель, часы, кухонные принадлежности, фарфоро-фаянсовые изделия и т.п.; всего около 1 тыс. товаров
	Август	Шелковые нити, карандаши, чернила, полиграфическое оборудование, строительные материалы и оборудование, швейные машины, электробатарей, электромобили, дрова, угольные брикеты, соляная кислота, питьевая сода, мясо и мясопродукты, некоторые лекарства; всего около 500 товаров
	Сентябрь	Свинцовая руда, цинк, электрокабель, медный прокат, хромовая руда, свинцовые трубы — всего по данной группе 147 товаров; некоторые виды бумаги — 83 позиции; цинковые белила, насосы, пожарное оборудование, алкогольные напитки, каменный уголь, кокс
	Октябрь	Медная руда, алюминиевые руды; алюминий и продукты из него
	Ноябрь	Рыба и морепродукты — всего 110 позиций, некоторые виды изделий из шерсти и хлопка
	Декабрь	Спецстали, стальной провод, стальные заготовки и т.п.
1950	Январь	Древесина, искусственный шелк и изделия из него, лен и льняные изделия, цемент; некоторые виды бумаги; натуральная резина, эфир для промышленных целей; бетонные трубы и т.п., молоко, масло, кремы, сыры, мороженое
	Март	Древесный уголь, резиновые изделия, растительное масло
	Апрель	Обработанные морепродукты, порошковое молоко, стальной прокат, взрывчатые вещества, некоторые виды лекарств, велосипеды, шины и шасси для автомобилей, двухколесные прицепы, консервы

тельство ориентировалось не только на складывающийся уровень себестоимости, но и в значительной мере на цены черного рынка, который получил весьма широкое развитие в этот период.

В настоящее время государственное регулирование в форме соглашения (разрешения) на установление конкретных цен действует на электроэнергию, газ, отопление, воду; почтовые услуги, телекоммуникации, радио- и кабельное вещание; железнодорожные, авиационные, морские, дорожные тарифы, грузовые отправления.

Заработная плата и социальная защита

Практически весь послевоенный период с 1945 по 1950 гг. предпринимались меры для устранения спирали “зарплата — цены”. В целом значительных успехов в этой сфере достичь не удалось. Применялись различные методы: устанавливался потолок заработной платы, замораживались на низком уровне социально важные цены.

В 1948 г. проблема ограничения роста заработной платы стала одной из центральных. Было решено увеличить нормы натурального распределения и в связи с этим не допускать повышения заработной платы.

В ответ на требование шахтеров и энергетиков об увеличении заработной платы был введен следующий принцип роста заработной платы — только из доходов, обусловленных увеличением производства. При этом накладывался полный запрет на дефицитное повышение зарплаты и рост зарплаты, связанный с увеличением цен, и разрешался рост зарплаты только при поддержании равновесия бюджета.

Ставилась задача — определять конкретную зарплату для каждой фирмы, руководствуясь вводом законодательного ограничения на основе норм зарплаты, рекомендованных Советом по вопросам комплексной стабилизации заработной платы, и общего ограничения фонда заработной платы. Эти меры распространялись в первую очередь на фирмы с числом занятых свыше 500 человек и работающие по твердым государственным ценам.

Предприятия, работающие с загрузкой, превышающей нормативную, могли на определенных условиях выплачивать из прибыли дополнительную зарплату, но правительство регламентировало и этот процесс.

Система социальной защиты в этот период была в основном сориентирована на поддержание реального содержания иены.

С этой целью постоянно совершенствовалось нормированное распределение продовольствия и товаров первой необходимости для рабочих, а также максимально широко привлекались безработные к участию в общественных работах.

По мнению японских специалистов, наиболее эффективным в этот период оказался поворот в регулировании зарплаты — от метода скользящего роста к методу установления потолка общего фонда заработной платы.

Распределительная политика и организация рынка

В 1946 г. жестко контролировались поставки продовольствия, осуществлялись принудительные закупки. Встречное снабжение производителей продовольствия, текстильной продукции и товаров повседневного спроса организовывалось на льготных условиях.

Попытка централизованного распределения через отраслевые предпринимательские организации не дала положительных результатов. С конца 1946 г. распределительные функции выполнялись торговыми фирмами по поручению правительства, а также специально созданными государственными организациями.

Строго осуществлялся контроль за использованием наличного оборудования, в случае необходимости применялся принудительный лизинг избыточных средств производства.

Семнадцать наиболее важных позиций (уголь, кокс и т. п.) группы “А” фондировались. Тем не менее централизованное государственное снабжение было малоэффективно, поскольку началась перепродажа “на сторону”.

Общая схема распределения была примерно следующая. Потребитель ежеквартально подавал заявку министру. Министерство направляло суммарный заказ по отрасли в Штаб экономической стабилизации. Этот орган, исходя из наличных ресурсов, устанавливал пропорции распределения по отраслям. В пределах отраслевой квоты министр распределял по предприятиям.

Средства производства поставлялись в обмен на справку о праве на их получение. Производители и торговые комиссии были обязаны продавать средства производства, комплектующие, сырье только по представлению справки. Однако потребитель имел возможность в пределах своей квоты выбирать у кого конкретно он будет делать закупки.

В начале 1947 г. уже было 19 товарных групп и 142 позиции, которые распределялись жестко централизованно. И далее эта линия нарастала. По мнению японских специалистов, это был почти переход к плановой экономике. В этот период (март 1947

г.) такое направление в Японии поддерживали США.

В это время правительство предпринимает чрезвычайные меры по обеспечению населения продовольствием: запрещаются рестораны и бары, распределение ведется только через государственные органы, все шире используются фонды и талоны.

Особый вопрос — распределение потребительских товаров. Определяются нормы распределения, его план и все это доводится до соответствующего государственного органа, который разверстывает по регионам (префектурам) и сферам потребления. В соответствии с этими нормами органы управления или губернаторы определяют квоты для оптовых и розничных фирм. Продажа — только в обмен на справку о праве на получение. Потребители покупают по талонам, розничные торговцы в соответствии с количеством талонов, полученных в предыдущий квартал, получают справку и на ее основе закупают товары у оптовиков. Оптовики аналогичным образом — у производителей. Отличительной особенностью этой системы является возможность выбора продавца.

Правительство изымает все сверхнормативные запасы, запрещает производство более 100 видов продукции как не относящихся к важнейшим, а также все не первоочередное строительство.

Японские специалисты отмечают, что, несмотря на все эти меры и огромные усилия, нормализовать обращение на базе этих подходов не удалось, а политика увеличения предложения по твердым государственным ценам по сути не сработала.

В сентябре 1948 г. приняты решения о сужении сферы централизованного распределения средства производства — из списков исключено 60 видов продукции. К распределению продовольствия подключаются потребительские организации и сельскохозяйственные кооперативы. С 1949 г. в рамках комплексной экономической программы и реализации плана Д. Доджа централизованное распределение ресурсов резко сокращается, прежде всего там, где цены черного рынка ниже государственных, создаются преимущества для лучших предприятий, ликвидируются администрирование и фондовые системы, разворачивается свободная конкуренция. В результате сфера деятельности государственных распределительных организаций сужается.

Финансы, бюджет, деньги, кредит

Сразу после окончания войны, с сентября 1945 г., японское правительство приняло решение о массивных кредитных вложениях в производство через все финансовые институты,

было объявлено о неограниченной выплате вкладов. Цель — большие финансовые вложения для скорейшего восстановления производства. Но предприятия в условиях экономической неопределенности стали, используя полученное от государства сырье, производить товары первой необходимости и сбывать их на черном рынке, а также продавать на черном рынке и само сырье. В результате производство средств производства фактически приостановилось.

В целом увеличения производства достигнуто не было, стимулы к увеличению объемов отсутствовали, началась сильная инфляция, распространилась тенденция к прямому товарообмену между предприятиями из-за обесценения иены. Возросли социальные выплаты, с огромной быстротой росло в обороте количество банкнот Японского банка.

В феврале 1946 г. принимается программа чрезвычайных антикризисных мер:

- ограничение кредитов;
- указ о проверке собственности;
- административное контролирование цен и политика в этой области;
- система особых мер в области занятости;
- государственный контроль потребительских товаров.

Но время было уже упущено, и перечисленные меры оказались малорезультативными.

В июле 1946 г. принимается программа активной финансовой политики в отношении приоритетных и сверхприоритетных отраслей. Основные принципы программы:

- массивная поддержка ключевых отраслей: уголь, продовольствие, удобрения;
- активное кредитование из фонда восстановления экономики;
- рост производства на основе рационализации и повышения производительности;
- рассасывание безработицы;
- демократизация экономики и рост расходов на образование и культуру.

Реализация этой программы привела к быстрому нарастанию бюджетного дефицита. Нарастали трудности, обусловленные недополучением налоговых поступлений и непомерным увеличением доли займов и кредитов. В расходной части бюджета расширились масштабы непроизводительных выплат.

К концу 1946 г. выяснилось, что инфляция усиливается, а объемы производства сокращаются. Правительственный штаб ста-

билизации с участием Минфина, Японского банка составили план распределения промышленных фондов на IV квартал, и кредитование велось в соответствии с этим планом.

В марте 1947 г. появились признаки углубления экономического кризиса. Причины — недопроизводство, “тройной дефицит” (семейные бюджеты, предприятия, государственный бюджет), спираль “цены — зарплата”. Японские специалисты считают, что главная слабость антикризисных программ того периода была в области денежного обращения. Чрезмерные надежды возлагались на решение проблем путем роста производства. В результате произошло “проедание” основных фондов.

Возникла острая необходимость стимулирования производства угля, стали и развития транспорта (политика сверхприоритетных отраслей). Но для этого нужно было как-то прорвать спираль “зарплата — цены”.

Субсидирование ключевых товаров сверхприоритетных базовых отраслей и поддержание низких цен на грузовые перевозки и электроэнергию не позволили сдержать инфляцию, усилился бюджетный дефицит. К концу года произошло падение уровня жизни, обострилась социальная напряженность.

В связи с этим принимаются новые правила в области кредитования: ликвидация зависимости Банка Японии от кредитов и осуществление кредитования финансовыми институтами в пределах собственных средств и свободных вкладов, установление пределов кредитования, поощрение облигаций, коммерческих векселей, блокада остатков кредитных ресурсов. Создается строгая система преференций при кредитовании предприятий.

Предпринимается попытка стабилизации денежной эмиссии: определяется ее верхний предел, строго контролируется сверхнормативная эмиссия. Однако положительного эффекта достичь не удается.

К началу 1948 г., по мнению японских специалистов, комплексной политики по финансовому оздоровлению не получилось. Наблюдалось два параллельных неупорядоченных потока: меры, связанные с впрыскиванием денег в экономику, и попытки сокращения денежной массы.

Наконец, принимается правительственная программа “10 принципов экономической стабилизации”.

1. Увеличение производства с максимальным использованием внутренних ресурсов.
2. Совершенствование планирования распределения контролируемых товаров.
3. Улучшение распределения продовольствия и рост его объе-

мов.

4. Твердое соблюдение государственных цен, наказание нарушителей.

5. Гибкая политика поддержания стабильности зарплаты.

6. Осуществление плана роста налоговых поступлений, уголовное преследование за уклонение.

7. Увеличение доходов, совершенствование налоговой системы, введение новых налоговых рычагов.

8. Организованное уменьшение дефицита госбюджета.

9. Совершенствование управления внешней торговлей.

10. Продолжение жесткого администрирования в финансово-кредитной сфере.

Однако практическая реализация этой программы оказалась крайне затруднительной, так как позиции правительства были слабыми. Поэтому в сентябре 1948 г. принимаются дополнительные решения:

1. Усилить концентрацию производства на эффективных предприятиях.

2. Сузить сферу централизованного распределения. Из 350 централизованно распределяемых товаров группы “А” убрать 60, по продовольствию — подключить к распределению сельскохозяйственные, кооперативы и потребительские организации.

3. Отменить государственные цены примерно на 150 товаров; с расширением частной внешней торговли устанавливать цены, на экспортируемую продукцию исходя не только из себестоимости, но и из мировых цен.

4. Увеличить нормы распределения риса и ряда других основных продовольственных товаров, топлива; расширить круг отраслей, где работники имеют право на добавочные нормы. Гибко противостоять неоправданным повышениям зарплаты.

В 1949 г. была начата реализация линии на ускоренный переход к свободной рыночной экономике в соответствии с планом американского экономического советника Д. Доджа. Основными элементами его плана были: установление баланса государственного бюджета в кратчайший срок; временное прекращение кредитования государственными банками; резкое сокращение и быстрая ликвидация всех видов ценовых дотаций и субсидий в бюджете; введение единого, весьма жесткого курса иены (что было по существу ее девальвацией).

Эти меры позволили реально и эффективно контролировать инфляцию, привели к ускоренной рационализации производства. В течение одного года было введено свободное ценообразование, распущены государственные корпорации, резко расширена сфера

свободной конкуренции. Все перечисленные меры вводились на основе принимаемых законов и осуществлялись очень жестко.

Начались массовые банкротства, усилилась промышленная безработица, но значительное число безработных поглотил аграрный сектор.

Крупнейшим достижением в финансовой области было то, что уже на 1950 г. был принят сбалансированный бюджет, а также введен единый курс иены. В части последнего логика была следующая. Для установления курса, стимулирующего экспортера, необходима стабильность цен, для стабильности цен нужна стабильность зарплат. Поэтому первый этап — стабильность зарплат, второй — стабильность цен, а затем — установление единого курса. Все это требовало комплексной и целенаправленной экономической политики.

Некоторые выводы

Итак, что может дать нам опыт реформирования экономики Японии в послевоенный период?

Прежде всего, уверенность в том, что наше сегодняшнее положение не уникально, сходные задачи в 1946–1950 гг. решала не только Япония, но и Западная Германия, Франция, Италия. Сегодня серьезные экономические реформы проводят страны Восточной Европы, Мексика, Аргентина, Бразилия. Нужно использовать те подходы, которые принесли успех, одновременно учитывая особенности нашей экономики.

Как видим, неизбежен и период преобладания чисто административных методов решения экономических проблем, период непоследовательных действий, ошибок и неудач. Для Японии этот период растянулся на четыре года, у нас он еще не закончился. Но именно на этом, начальном этапе реформ общество осознает необходимость в более радикальных мерах, постепенно вырабатывается и целостная программа действий.

И еще одно соображение. Мы должны честно признаться себе, что не знаем, как организовать сеть товарных и фондовых бирж, как функционирует развитая банковская система, не знаем многого другого. Поэтому в сжатые сроки требуется обучить десятки тысяч своих специалистов, способных в условиях рынка руководить предприятиями, банками, республиками.