



30-32 Southhampton Street, London WC2E 7RA
Tel: 0171 470 6100 Fax: 0171 470 6111
Registered Charity No. 800065

Інститут Досліджень Публічної Політики є незалежною благодійною установою, метою якої є сприяння громадському розумінню соціальних, економічних та політичних питань шляхом їх дослідження, обговорення та публікації. Він був заснований у 1988 р. провідними діячами академічних, бізнесових та профспілкових кіл для забезпечення альтернативи мисленню вільного ринку.

Програма досліджень ІДПП відбиває виклики, з якими стикнулася Британія. Поточні програми охоплюють сфери економічної та промислової політики, урядової реформи, прав людини, соціальної політики, питання навколишнього середовища та засобів масової інформації, включаючи регулювання, власність та відповідні інформаційні технології.

Окрім програм досліджень та публікацій, ІДПП забезпечує також форум, на якому профспілкові лідери, академічні експерти та експерти з бізнесу, фінансів, управління та мас-медіа мають змогу зустрічатися та обговорювати питання, що становлять їх спільний інтерес.

Опівхуєськє рєдє:

Баронєсє Блєкстєун (Гєлєвє)
Лєрд Ітвєлл (Сєкрєтєр)
Рєбєрт Гєврєн (Скарбннєк)
Вєлєрї Амєс
Чєрлє Клєрк
Джєймє Кєрнфєрд
Лєрд Дєнєх'єу
Джєн Едмєндлє

Пєтрїсїє Х'єйтт
Лєрд Хєллїк
Фїлїп Х'єуїс
Джеремї Аїєкс
Алєн Джнїкїнєон
Прєфєсєр Дєївїд Мєркєнд
Прєфєсєр Бхїху Пєрєх
Гєїл Рїбєк

ISBN 1-86030-011-1
ISBN 966-7321-28-2

EU5 + Transjeneration and Urban
Integration

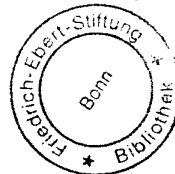
Transjemasija ta integracija
formavannya majbutn'ogo
central'noi ta svidnoi jevropy

Трансформація та інтеграція

Формування майбутнього
Центральної
та Східної Європи

Don Ivell

Eberhard, John



Джєн Ітвєлл
Мєїкл Елмєн
Мєтєс Карлєссєн
Д. Мєрїє Нутї
Джудїт Шєпїрє

A 98 - 08491

Ітвелл Дж., Еллмен М., Карлссон М.,
Нуті Д.М., Шаліро Дж.
Трансформація та Інтеграція:
Формування майбутнього Центральної
та Східної Європи / Пер. з англ.
К.: Стилос, 1998. — (12), 192 с.

Під редакцією
члена-кореспондента НАН України
М.В.Поповича

Переклад
А.Артюх, О.Бондаренко,
Г.Шалашенко, Р.Шалашенко

*Видання українського перекладу здійснене
Центром громадянської просвіти
«Київське братство»
при фінансовій підтримці
Бюро по співробітництву в Україні
Фонду імені Фрідріха Еберта*

Transformation and Integration

Shaping the future
of central
and eastern Europe

John Eatwell
Michael Ellman
Mats Karlsson
D. Mario Nuti
Judith Shapiro

Зміст

Передмова	
1. Соціал-демократія та економічні перетворення	1
2. Управління на державному та місцевому рівнях та публічна відповідальність	14
3. Безробіття	38
4. Соціальна політика у перехідний період	57
5. Сільське господарство	84
6. Промисловість та сфера послуг	101
7. Приватизація, конкуренція і корпоративне управління	122
8. Міжнародна торгівля та європейська інтеграція	137
9. Макроекономіка	156
10. Висновки	176
Посилання	186

Передмова

Ця доповідь підготовлена Економічною Програмною Групою Форуму. П'ятеро членів нашої Групи зібралися у листопаді 1993 року за ініціативою Європейського Форуму за Демократію і Солідарність. Нас попросили підготувати незалежну доповідь з питань економічної перебудови та інтеграції країн Центральної та Східної Європи. Метою її було сприяння висвітленню політичних дебатів у Європі навколо альтернатив перебудови в середині та наприкінці 1990-х років.

Європейський Форум базується на широкому західноєвропейському соціал-демократичному підході. Отже, його метою є сприяння політичному процесу, який в змозі призвести до соціально-ринкової економіки, сталого зростання і цілковитої зайнятості, справедливого розподілу доходів і базових соціальних послуг. Тільки так може постати повністю інтегрована, без нових політичних чи економічних поділів, Європа.

Група вирішила розпочати написання доповіді у країнах Центральної та Східної Європи із зустрічей з людьми, причетними до трансформації економіки у їхніх країнах. Серія з шести семінарів привела нас до Братислави, Москви, Праги, Талліна, Варшави та Веймара. Ми розглядали питання безробіття та ринку праці, торгівлі та європейської інтеграції, Публічної адміністрації, соціального виміру, режиму підприємництва та макроекономічних проблем. На кожному семінарі були присутні учасники з усіх куточків Центральної та Східної Європи, а також із Західної Європи та багатосторонніх організацій, таких як ЕС, ЄБПП та ОЕСР.

Ця доповідь є результатом нашої роботи. Очевидно, що лише ми несемо відповідальність за її зміст. Ми хочемо подякувати, перш за все, Європейському Форуму за Демократію і Солідарність, який зробив її можливою. Ми також хочемо подякувати тим, хто зробив можливими всі ці семінари: Міжнародному Центру Улофа Пальме, Британській Лейбористській партії із засобами Вестмінстерського Фонду, Фонду Альфреда Мозера, Фонду Фрідріха Еберта, Інституту Карла Реннера, Інституту Чеспі в Італії, Чеській, Естонській та Словацькій соціал-демократичним партіям та організації Польська Праця у Польщі.

Особливу подяку висловлюємо Др. Марлісу Вернеру (Університет Гумбольдта, Берлін) та професору Александру Кенневею (Центр дослідження конфліктів, RMA Сандхорст), які допомогли у розробці початкових планів розділів, присвячених сільському господарству і промисловості та послугам

відповідно. Ми також щиро висловлюємо особливі подяку Андерсу Борн-фолку із Стокгольмської Школи Економіки як за допомогу при плануванні книги, так і за іншу підтримку.

Кожна ситуація має свої особливості. Жодне планування змін без урахування цих особливостей не може бути розумним. На що ми сподіваємося, так це на те, що наші підходи та пропозиції допоможуть у політичних дебатах навколо економічної трансформації та європейської інтеграції.

Лондон і Стокгольм, червень 1995

Джон Ітвелл

Майкл Еллімен

Метс Карлссон

Д. Маріо Нуті

Джудіт Шапіро

Європейський Форум за Демократію та Солідарність

Європейський Форум за Демократію та Солідарність був створений у 1993 році за ініціативою західноєвропейських соціал-демократичних партій. Його метою є створення тісної мережі контактів між європейськими партіями, організаціями та приватними особами, які поділяють соціал-демократичні принципи та цінності.

Європейський Форум є незалежною Фундацією, очолюваною Правлінням та Комісією по виробленню регламенту. Його голова — Гайнц Фішер, Спікер Австрійського Парламенту. Штаб-квартира організації знаходиться в Брюсселі (Бельгія). Європейський Форум та його діяльність фінансуються західноєвропейськими соціал-демократичними партіями, Групою Партій Європейських Соціалістів, Європарламентом та численними європейськими організаціями.

Зростання кількості партій, організацій та приватних осіб в усій Європі становить зараз активний внесок у діяльність Європейського Форуму. Вона включає велику кількість різноманітних проєктів, семінарів, робочих груп, публікацій Європейського Форуму — Оновлені Країни та Інформаційний лист/Календар, обмін інформацією та досвідом. Одним з найперших напрямків діяльності, яку розпочав Європейський Форум, була розробка програми економічної трансформації та інтеграції у Центральній та Східній Європі.

Активне залучення та участь багатьох партій та приватних осіб з Центральної та Східної Європи посилює корисність та незалежність структури. Європейський Форум продовжуватиме зовнішні зв'язки між політиками, економістами та багатьма іншими діями з цілої Європи, які добровільно працюють для зміцнення демократії.

З Європейським Форумом можна зв'язатися за такими адресами:
European Forum for Democracy and Solidarity
c/o Group of the Party of European Socialists
European Parliament Montoyer 234
79-113 rue Belliard
1047 Brussels, Belgium

Тел.: (32 2) 284 30 69

Факс: (32 2) 284 90 57

Запрошуємо надсилати коментарі до доповіді Економічної Програми Групи Форуму або безпосередньо до авторів, або до Європейського Форуму.

Економічна Програмна Група Форуму

Джон Ітвелл

Член Трініті Коледжу (Кембрідж), де викладає економіку з 1970 р. Позаштатний професор Нової Школи Соціальних Досліджень (Нью-Йорк). З 1985 по 1992 р. він був радником з економічних питань Ніла Кіннока, лідера Лейбористської партії. Він є головним доповідачем з питань Казначейства та економіки Лейбористської партії в Палаті Лордів.

Майкл Еллмен

Професор економічних систем, який спеціалізується на перехідних економіках, в Амстердамському університеті. Багато публікується з питань економічних систем, радянської та російської економік та питань економічних перетворень. Почесний член (академік) Російської Академії Економічних Наук та Підприємництва, член Тінбергенського Інституту та NAKЕ; працює консультантом для органів ООН, ЄС та Голландського уряду.

Метс Карлссон

Заступник державного міністра (Шведське Міністерство Зовнішніх Справ); у 1991-1994 рр. — радник з питань зовнішньої політики соціал-демократичної парламентської фракції; у 1992-1994 рр. — в офісі Інгмара Карлссона, співголова в Комісії з Глобального Управління; раніше був головним економістом в Міністерстві Зовнішніх Справ; співавтор «Економічного огляду Балтійських держав» (*Economic Survey of the Baltic States, Pinter 1992*).

Д. Маріо Нуті

Професор порівняльних економічних систем (Римський університет); позаштатний професор Лондонської Школи Бізнесу; член Королівського Коледжу (Кембрідж, 1965-1979), директор Центру російських та східноєвропейських студій (Університет Бірмінгему, 1980-1982); професор економіки, EUI (Флоренція, 1982-1990); радник з економічних питань різних міжна-

родних організацій, в тому числі Європейської Комісії (Брюссель, 1990-1993) та Польського уряду (1994-по сьогодні).

Джудіт Шапіро

Старший викладач з економіки в Коледжі Голдсмита (Лондонський університет). Старший позаштатний дослідник Школи Математичних Наук (Коледжі Королеви Марії та Вестфілд, Лондонський університет). Постійний радник з питань економічної та соціальної політики в Москві з 1993 р., спочатку у відділі макроекономіки та фінансів Міністерства фінансів Російського уряду, а зараз інших урядових структур. Автор численних праць з радянської та російської економіки та соціальної політики.

1. Соціал-демократія та економічні перетворення

Дана доповідь має на меті окреслити структуру наступної фази економічних перетворень у країнах Центральної та Східної Європи. Пропонована концепція покликана сприяти формуванню громадської^{*} політики, яка зможе привести до сучасної, соціально справедливої та екологічно сталої ринкової економіки, до повної інтеграції суспільств, що трансформуються, із націями Європи.

Оскільки країни борються із спадщиною комуністичного минулого та з різноманітними явищами посткомуністичної дійсності, їхній вибір щодо політики трансформації стає надзвичайно важливим. Зараз, після повалення старого режиму і здійснення більшої частини заходів періоду технократичної стабілізації та лібералізації, настає слушний час для широких дебатів про те, якого типу суспільства хочуть досягти посткомуністичні країни у результаті свого розвитку. Сьогоднішній політичний вибір зумовить те, чи нова ринкова економіка укоріниться у сильних і дбайливих громадянських суспільствах, чи зростання і реорганізація приведе до повної зайнятості. В решті решт, саме від сьогоднішнього політичного вибору залежатиме, чи люди будуть реально здатними сформувати своє майбутнє та майбутнє своєї нації. Хоча на майбутній розвиток кожної країни значною мірою впливатимуть фундаментальні особливості її історії та географічного положення, але роль публічної політики також буде величезною.

Повна економічна трансформація безпосередньо пов'язана з інтеграцією в Європу. Європейські країни віднині існуватимуть у єдиному економічному та екологічному просторі. Десятирічна досвіду західноєвропейської інтеграції продемонстрували цінність досягнення якомога більш тісних зв'язків. І для економіки, і для безпеки політичне співробітництво сьогодні по-

^{*} Поняття «public» у книзі перекладається в основному буквально, тобто як «громадський». Але оскільки російсько-радянська і західноєвропейська (особливо ж — англосаксонська) традиції співвідношення суспільства і держави є прямо протилежними, застосування поняття «громадський» в розумінні «public» несе вкрайні риси введення нового поняття. Адаптувати нашої традиції «громадський» розуміється як «не-державний», а в англосаксонській — як «не-приватний». Тому, як синонім перекладу «громадський», використовуватиметься і переклад «public» як «публічний», тим більш, що на периферії відповідного понятійного поля існують стійкі понятійні сполучення «публічна політика», «публічна відповідальність» тощо. «Public administration» перекладатиметься також і як «управління на державному та місцевому рівнях». Варто додати, що наведені приклади є гарною ілюстрацією щодо проблеми нової політичної мови, яка ставиться у цьому розділі доповіді — *Прим. перекладача*.

винно формуватися у широкому європейському контексті, власне кажучи, із всеєвропейським прицілом. Більшість країн Центральної та Східної Європи прагнуть повного членства у Європейському Союзі, який виступає центром інтеграції. Розширення Євросоюзу повинне мати на меті і створення Європи без нових політичних або економічних розмежувань.

Проте політична трансформація та інтеграція в Європу повинна враховувати і визнавати національну різноманітність. Географічні, історичні, культурні та політичні відмінності роблять необхідним розгляд кожної країни індивідуально — від країн Балті на півночі до балканських країн на півдні та Російської Федерації на сході. Та все ж це дослідження стосується усього ареалу в цілому. Його країни надалі згадуватимуться як країни Центральної та Східної Європи (ЦСЄ), або як економіки, що трансформуються, а іноді, з поваги до більш загальноживаного терміну, — як перехідні економіки. У цих країн немає іншого спільного знаменника, окрім їх комуністичного минулого у радянській імперії. Хоча зараз це минуле минуло, проте залишило після себе проблеми різного ступеню складності, зокрема, проблему економічної трансформації. В міру того, як зміни у країнах ЦСЄ триватимуть, інші чинники, особливо історичні та культурні реалії, призведуть до зростання національної самобутності кожної з країн.

Проблеми, що постають сьогодні перед Чеською Республікою, Естонією чи Словенією, за своїми виразами, типом та рівнем різко відрізняються від проблем Румунії, України і, звичайно, Росії. Тому зрозуміло, що запропонований єдиний для усіх країн ЦСЄ проект реформи неможливо. Натомість ця доповідь репрезентує низку економічних тем, аналітичних розвідок та політичних заходів, які разом становитимуть широкий підхід до перехідного періоду 2-ї половини 90-х років. Завдяки такому підходу можна одержати більш точні політичні рецепти, актуальні для конкретних умов кожної з країн ЦСЄ.

Найбільш суттєвий момент стосується необхідності відбудови системи громадської відповідальності, тобто створення у державі інституцій демократичного розвитку. Успішна політична трансформація, виявлення творчої енергії громадянського суспільства є обов'язковою частинкою процесу економічного розвитку держави. Його початок та швидкий прогрес залежить головним чином від державної грошової та фінансової політики, валютного курсу та міжнародної торгової політики. Його наступний прогрес залежить від існування в державі, що розвивається, здатності до створення правової, соціальної та матеріальної інфраструктури ринкової економіки. Для ефективного переходу до сучасної капіталістичної економіки, здатної конкурувати з економіками ОЕСР (Організації Економічного Співробітництва та Розвитку) та решти світу, держава, що розвивається, повинна зробити відповідний внесок у забезпечення процесу такої трансформації економіки необхідними ресурсами: інвестиційними, людськими та матеріальними. Для цього необхідно повернути у зворотний бік процес «дезертирства держави» (Abel & Bonin), тобто процес усунення держави від впливу на суспільні процеси, характерний для посткомуністичної епохи. Звичайно, треба взяти до уваги комуністичну спадщину державного провалу, а також характерні для багатьох країн, що трансформуються, реалії неадекватної і неефективної систе-

ми громадського адміністрування. Більше того, завжди треба мати на увазі, що вирішальну роль у модернізації виробництва відіграє корпорація, навіть якщо середовище, у якому вона функціонує, формується державою. Крім того, поле для маневру держави обмежується інтернаціоналізацією виробництва та фінансів, процесом інтеграції у Європу, а також розміром країни.

Було б абсурдом думати, що держава діє у певного роду соціально-му вакуумі. Ця доповідь підкреслює виключно важливість для політики проведення демократичних дебатів з метою представлення на розсуд громадськості наявних альтернатив, щоб зробити можливою участь народу у рішеннях, що зумовлюють його добробут. Виключно важливою є і роль соціального партнерства і його сторін у формуванні і втіленні у життя соціально-економічної політики. Цінність можливості особистого вибору також визначається як незалежна. Ми ведемо мову про державу, що розвивається демократично, чиї цілі зумовлені демократичними процесами з широким залученням соціальних партнерів. Усе це є важливою складовою того, що відоме під такими різноманітними назвами, як «соціальна ринкова», або «сучасна капіталістична», або «змішана» економічна система, або як «державна загального добробуту», або як «рейнска модель».

Наша доповідь стосується економіки, проте важливим для країни, що розвивається, є працююче демократичне суспільство. Протягом 6 років після польського прориву в червні 1989, коли комуністичне повновладдя було повалене, усі перехідні країни пройшли через антикомуністичні революції. Після цього відбувалися успішні вибори, в результаті яких, як правило, склад уряду змінювався. Тому необхідно визнати, що, поза усіма сумнівами, демократія довела у перехідних країнах свою присутність та силу.

Однак демократія — це більше, ніж вибори. Демократія повинна підтримувати громадянським суспільством, у якому існує та процвітає велика кількість недержавних організацій (йдеться про церкви та інші релігійні спільноти, профспілки, бізнесові фірми, благодійні організації, політичні партії, людей творчих професій, видавців, освітні товариства і т.д.). Щоб громадянське суспільство було здатне забезпечити підвалини демократії, у ньому повинні домінувати культура компромісу, повага до меншин і етика соціальної та персональної порядності. Культура демократії явно пускає коріння у перехідних суспільствах, що так довго заперечували її. Проте з цього коріння це потрібно щось виростити. Існує два явища, дві слабкості громадянського суспільства, які різною, нехай іноді й мінімальною, мірою присутні в усіх країнах, про які йдеться.

Перша стосується політичної мови. Питання полягає в тому, чи політична мова сьогодні може зробити людей здатними виражати свої інтереси та прагнення у такий спосіб, щоб це дало змогу ефективно досягти збалансованих та дієвих змін. Демократія серйозно постраждала б, якби люди збайдужіли до політики, розчарувалися б через історичні зради і труднощі змін і переймалися лише турботами про повсякденне життя. Якби таке сталося, політичний простір став би відкритим для популістів усіляких гатунків. На щастя, можна констатувати, що це не є головною тенденцією. Навпаки,

ми бачимо демократичну культуру, що постійно поглиблюється. Хоча деякі суспільства поглинає нагірщина із посткомуністичних ідеологій — шовінізм, результатом чого може бути і є тотальне та безпідставне насильство. Тому головним завданням є: трансформувати політичну мову та збільшити роль політичного діалогу, який включає також і діалог про економічний вибір.

Друга головна проблема — корупція. Цей «рак суспільства» може набувати різних форм — від підтримування старих зв'язків до дрібних хабарів дрібним бюрократам і аж до прамілітарної жорстокості організованої злочинності. Не можна недооцінювати масштаб корупції, хоч цей масштаб і різний у різних країнах. Корупція, що з певного моменту поширилась і стала звичайною та загальноприйнятною, потім важко викорити. Було б надто поверховим припустити, що корупція зникне із усуненням недовіршеностей ринку. Ясно, що згідно з підручниками, ринкова економіка дає менше можливостей для корупції та пошуків незаконних джерел доходу. Але ризик у тому, що у перехідний період корупція може виступити стати всеохоплюючою, що призведе не до соціально-ринкової економіки, а до дикого та грабіжницького ринку. Посткомуністичний підйом злочинності та корупції частково спричинений втратою моральних та правових орієнтирів. Щоб трансформація була успішною, необхідні неабиякі порядки та сильне почуття відповідальності за громадське благо. По суті, це є завданням політиків.

Виклик економікам, що трансформуються, є безпрецедентним. Практично в усіх історичних випадках розвитку сучасної економіки саме публічна політика створювала інституціональний каркас, здатний забезпечити шкалу та структуру інвестувань, необхідних для появи сучасної індустріальної країни. Але економіки країн Центральної та Східної Європи уже були надіндустріальними та позаіндустріальними, породженими величезними заборкратизованими державами, що характеризувались надмірним втручанням у регулювання економіки і надмірною кількістю відповідних інституцій. Сьогодні будова державного соціалізму, як причину усіх проблем, знесено. Державе втручання в усі галузі усунуто. Ринкові сигнали, — такі, як вони є, супроводжували шумом та відлученням у системному вакуумі, — переросли у безсумнівний, єдино значущий механізм для визначення того, що в економічних справах є бажаним для суспільства, а що — небажаним. Це обожнення нерегульованого ринку як засобу реконструювання державно-соціалістичної у минулому економіки, залишає поза увагою три красномовні факти:

- Факт перший. Ще не було прикладу скільки-небудь великої економіки, що досягла успішної модернізації, стрімко рухаючись до високого доходу на душу населення у контексті неослабного індустріального зростання, без поєднання вільного підприємництва із державним регулюванням, без (типово, але не неодмінно) державного регулювання зовнішньої торгівлі, фінансових інституцій, інфраструктурних інвестицій, без державного регулювання корпоративних організацій і навіть здійснення корпоративних рішень. Звичайно, названі підходи є необхідною складовою успіху, але не абсолютною його гарантією: адже деякі країни не змогли побудувати сучасну змішану економіку шляхом використання стратегії державного регулювання. Економічна

політика, на перший погляд абсолютно однакова, що була цілком успішною у Німеччині XIX ст. та у Японії і Південній Кореї XX ст., і близько не мала такого ж успіху у Бразилії чи Мексиці.

- Факт другий. Існує багато різновидів «ринкової економіки». Інституціональні структури Сполучених Штатів, Німеччини та Японії, Британії і Скандинавії тощо — усі вони дуже відрізняються одна від одної. Їхні фінансові системи, їхні структури корпоративної організації, роль держави у кожній із них — різні. Немає якогось унікального, єдино можливого набору ринкових показників, що можуть спрямувати ефективний перехід до ринкової економіки — адже немає унікальної, єдино можливої моделі ринкової економіки. Але всі ці економіки мають дещо спільне. Воно в тому, що економічна діяльність спрямовується головним чином підрахунком прибутку та збитків, більшу частину виробництва беруть на себе компанії, що знаходяться у приватному володінні, а розподіл праці та капіталу зумовлений потоком фінансів усередині та між виробництвами. Разом із стабільною структурою закону, традицій та інститутів це забезпечує децентралізацію прийняття економічних рішень.

- Факт третій. Ефективна ринкова економіка потребує значної самоорганізації та саморегулювання. Механізми, що забезпечують стрімке поширення інформації, що захищають покупця та найманих працівників від експлуатації, що створюють довіру між учасниками ринку, що забезпечують довгострокові бізнесові відносини і контролюють чесність контрагентів — усі ці механізми відіграють суттєву роль у ефективних ринкових економіках. Ринкова економіка — це не таке собі місце, де зустрічаються покупець та продавець, щоб у ході одномоментної операції узгодити ціну. Ринкова економіка — це комплексна мережа соціальних та економічних відносин, що потребує часу для нарощування та безперервного інституціонального розвитку для підтримання.

Специфічна проблема, що постала перед перехідними економіками — це демонтаж державного апарату та надмірних структур надіндустріалізованих економік з одночасним конструюванням нової держави та нової економічної бази, конкурентоздатної на світовому ринку, а також підтриманням зайнятості та забезпеченням стабільного покращення рівня життя для всіх. Складність та суперечності цього подвійного завдання полягають у необхідності одночасних демонтажу та конструювання, заповнення системного вакууму — цього джерела більшості економічних порушень, від яких страждала Центральна та Східна Європа протягом останніх шести років.

Існує також проблема, яку саме модель змішаної економіки обрати. Інституції економічного життя практично повністю замінюються у гранично короткий час. Замість того, щоб розвиватися із політичного та соціального досвіду, нові структури беруться із кнур при мінімальному урахуванні національної історії, упереджень та політики. А, наприклад, багатоступенева приватизація — це взагалі експеримент гігантських суспільних змін, що до цих

пир ніким не були випробувані. За таких обставин очевидним є те, що вибір моделі, якій слід віддати перевагу, не стільки керується критерієм довгостроково доведеного успіху, скільки визначається короточасним тиском, як внутрішнім, так і міжнародним.

У політичних дебатах останніх шести років домінувала розбіжність у думках щодо відносних достоїнств, з одного боку, «шокової терапії» для забезпечення макроекономічної стабільності та, з іншого боку, поступового, градуального варіанту трансформації, при якому шок є помірним і процес демонтажу просувається більш повільно. Ці специфічні дебати зараз уже являють собою частину передісторії трансформації економіки і суспільства країн ЦСЄ. Тому у нашій доповіді їхній аналіз не відіграватиме помітної ролі. Вони лише принагідно розглядаються як складова процесу, що привів перехідні економіки туди, де вони зараз перебувають. Швидко чи більш поступово повинен відбутися перехід до домінування цінних сигналів, до ринкового розподілу праці та капіталу, до приватної власності та децентралізації прийняття економічних рішень, до макроекономічної дисципліни та суворих бюджетних обмежень — усе це на сьогодні уже не є проблемою. Усе це, в основному, уже відбулось. Питання полягає у тому, що робити далі?

Аж до сьогоднішнього дня цей перехід є досить хворобливим. Він супроводжується значним падінням промислового виробництва, ВВП та зайнятості для усіх перехідних економік, а також суттєвим зникненням рівня життя для дуже багатьох у масштабі, який можна порівняти із Великою кризою початку 30-х. І хоча можна говорити про зростання, часто — навіть дуже значне зростання, особливо у Польщі, Чеській республіці і навіть у Албанії та інших подібних країнах, зокрема, у Росії та в Україні, але на початку 1995 року падіння виробництва у величезній більшості країн ЦСЄ усе ще відбувалося. Більше того, середній життєвий стандарт, вимірним умовно, у деяких країнах усе ще не повернувся на рівень до 1989 р. За таких умов нерівність, недоволення і етнічні конфлікти здатні виступити серйозною загрозою двоцифровому процесу політичних та економічних реформ. Сіра, неефективна стабільність початку 80-х для декотрих, можливо, виглядає привабливою, якщо дивитися на неї із середини бурхливих та нестабільних 90-х. Очевидна і нагальна небезпека криється не лише у конфліктах, що їх породжує бідність та уповільнений розвиток, але й у тому, що ресурси, якщо необхідні для економічних та соціальних інвестувань, знову і знову поглинаються армією.

За таких умов життєво необхідною для досягнення національного консенсусу щодо проведення змін є така політична економія перехідних процесів, яка має на меті і здатна забезпечити відновлення неінфляційного зростання, блокування безробіття та здійснення стратегії справедливого розподілу як тягара, так і вигод від змін. У цьому — честолобна ціль пропонуваної доповіді. Аргументи цієї доповіді впливають із політичної економії соціал-демократії. Головні компоненти цієї політичної економії такі:

- Перша: сприяння динамічній енергії базисних, економічних структур та інституцій з неодмінним одночасним визнанням того, що ринок

сам по собі не є соціально ефективним. Ринок є основою для досягнення мікроекономічної ефективності. Але ринкові сили, що діють самі по собі, ніколи не досягнуть ні повної зайнятості, ні соціально бажаного розподілу доходів, ні соціально прийняттого географічного поширення економічної діяльності. Більше того, існує багато благ та послуг, необхідних для забезпечення економічної та соціальної ефективності, виробництво та розподіл яких не можуть бути забезпечені ринковим механізмом. Найважливішими серед них є охорона здоров'я, основні види соціального страхування (проти безробіття, старості, хвороби тощо), значна частина освіти та культури плюс, звичайно, такі традиційні сфери, як оборона і забезпечення законності та правопорядку. Тут, звичайно, слід наголосити, що ринок аж ніяк не відповідає. Він — важливий інструмент автоматичного мікроекономічного регулювання змін у питаннях технологій, внутрішніх та світових потреб, дефіциту ресурсів.

- Друга — принципи обстоювання рівності можливостей та визнання того, що можливості не можуть бути рівними, якщо існує велика нерівність у доходах. Обстоювання ідеї рівності для багатьох, по суті, є політичним питанням, тобто більша рівність розглядається як найвища мета. Цей аргумент посилюється твердженням, що більша рівність може бути частиною вищої економічної ефективності. Оскільки потенціал людей, який вони спрямовують, щоб зробити внесок у власне та соціальне благо, обмежується структурною нерівністю, то соціальна ефективність економіки є субоптимальною. Ці міркування такою ж мірою стосуються і питання про роль жінки у суспільстві. Рівність можливостей — це не лише проблема доходів, це також питання про права жінки та соціальні відносини.
- Третя — обстоювання справедливості в економічних справах, насамперед, справедливості соціальної. Тягар труднощів повинні більшою мірою нести «люди з найширшим плечима». Що ж до вигод, пов'язаних з економічними досягненнями, то вони мають розподілятися між усіма. Як зазначав Франклін Делано Рузвельт: «Мірою нашого прогресу не у тому, чи збільшили ми достаток тих, хто багато має, а у тому, чи достатньо ми забезпечили тих людей, у яких мало що є». Зокрема, політика буде економічною та соціально неефективною, якщо ті, хто страждає від несприятливих наслідків економічних змін, матимуть в результаті мізерну користь, якщо взагалі яку-небудь матимуть.
- Четверта — прагнення досягти якомога більшої широкоті та масової участі громадян у прийнятті рішень: чи то через участь в управлінні виробництвом на робочих місцях та через незалежні профспілки, чи то через широку громадянську активність, чи то через політичні процеси. Іноді це вважають лише політичною метою, іноді, як от у цій доповіді, важливою складовою ефективності економіки (наприклад, загадаємо роль робітничих представників в Aufsichtsrat німецьких компаній, або в прийнятті до уваги національних інтересів при зміні законодавства).

- П'ята — визнання того, що економічний прогрес повинен ґрунтуватися на стабільному розвитку при неодмінному збереженні довкілля та природних ресурсів для наших дітей та онуків. Короткозорі економічне зростання, що базується на отруєнні повітря, яким ми дихаємо, води, яку ми п'ємо, ґрунтів, на яких ми вирощуємо наші врожаї, — неприйнятне.

Соціал-демократична економічна політика ставить за мету досягнення тривалого та стабільного покращення економічного добробуту усього суспільства. Це досягається у контексті ринкової економіки через пошуки заходів, які забезпечили б високу та стабільну зайнятість, найширшу участь у прийнятті економічних рішень, зміцнили б рівність. Важливим є ще одне застереження. Соціал-демократи розглядають ринок як один із багатьох інструментів для досягнення соціально-бажаної мети, хоча інструмент у будь-якому разі необхідний. Саме тому вони відверто наголошують, що немає такої речі, як «ринок» сам по собі, тобто не існує такої собі його унікальної, єдино можливої «сутності», справедливої для будь-якого часу та місця.

Натомість соціал-демократи визнають, що ринок — це набір інституцій. І те, яким чином ці інституції розвиваються та еволюціонують, неминуче впливатиме на дієвість будь-якого набору економічних заходів та політик. Ринок — це не тільки мережа економічних посередників між об'єктами обміну, але і комплекс традицій, законів, юридичних процедур, процедур банкрутства та ліквідації підприємств, інформаційних інфраструктур, владних відносин, ділової етики, профспілкових організацій, сподівань та багато чого іншого. Ця історична специфічність ринкових інституцій, як правило, лишається поза увагою правих, які схильні виходити із абстрактної концепції, згідно з якою ринок потребує єдино можливої політики без будь-якого співвідношення з реальністю.

У період суттєвих економічних змін саме соціал-демократична політика є важливою та ефективною. Ці зміни потребують розробки нових інституцій. Якщо динамічна ринкова економіка має бути побудована у Центральній та Східній Європі, то інституції, які складають цей ринок, повинні сприяти накопиченню та змінам і закріплювати їх. Більше того: конкуренція та ринковий вибір є неодмінними та важливими складовими змін, але саме ринкові сили, як правило, посилюють дезінтеграцію, породжену такими змінами, і часто посилюють її до таких масштабів, що реконструкція небезпечною мірою розпадається у ірраціональність. Досягнення змін із мінімумом соціальної руйнації забезпечується завдяки впливу на ринок соціальної влади. Наприклад, відбудова Західної Європи після Другої Світової війни була проведена у контексті суворих примусових заходів, що вели ринок до чіткого визначення економічних та соціальних цілей.

Тому важливою темою цієї доповіді є відновлення публічної відповідальності та побудова ефективної держави, здатної забезпечити трансформацію, використовуючи динамізм ринку. У цьому зв'язку природно, що доповідь починається із доказів необхідності створення ефективної структури публічних інституцій та громадської адміністрації. При обговоренні еконо-

мічної політики у країнах, що належать до ОЕСР, як правило, приймається як належне, що уже існує ефективний адміністративний апарат, готовий і здатний втілювати у життя широкий спектр економіко-соціальних програм. Таке припущення, іноді безпідставне навіть для економік ОЕСР, є повністю безпідставним і нічим не виправданним для економік, що трансформуються. Країни ЦСЄ успадкували систему громадського адміністрування, абсолютно непридатну для ринкової економіки. Відповідно, суттєва складова процесу трансформації має бути спрямована на перебудову публічних інституцій для перетворення їх на ефективний інструмент політики у громадянському суспільстві та ринковій економіці. Серед позицій — введення більш ефективної податкової та митної системи, політика проти корупції, відродження місцевого самоврядування та втручання держави у права власності.

Далі доповідь торкається двох проблем, які відіграють вирішальну роль у виконанні обов'язку перед своєю країною у перехідному процесі: розподіл соціального тягаря для забезпечення соціальної безпеки та боротьба з безробіттям. Хоча джерело бідності та незгод корениться у самій системі, було б безглуздям вважати, що з початком перепроєктування соціальної політики треба чекати до того моменту, коли «нарастаюча хвиля перекине усі човни». Було б вкрай нерозумним сподіватись, що дешево обійдеться збереження успадкованих із комуністичного минулого всіх бідних, але цілком певних соціальних гарантій, особливо з огляду на те, що, перше, вони помножені на сподівання суттєвого поліпшення після антитоталітарних революцій. А, по-друге, ціна цих соціальних благ необхідно зростає у несприятливих економічних умовах держав, що трансформуються. Незважаючи на зникнення частки ВВП, що спрямовується на утримання державою охорони здоров'я та освіти, більшість країн, що трансформуються, перебувають у постійній фінансовій кризі. Частка ВВП, якою розпоряджається держава, не може бути забезпечена новим економічним порядком, а тиск, спрямований на підвищення доходів від податків, загрожуючи обмежити економічні стимули, виступає потенційним гальмом економічного росту. Реформа соціального забезпечення, яке в результаті має бути неодмінно справедливим і загальнодоступним, але при цьому також обов'язково повинне відповідати реальним умовам перехідної економіки — така реформа є необхідною передумовою громадських та приватних інвестицій. Рішення буде важким. У більшості країн пенсійний вік має бути підвищено. Пріоритет, очевидно, потрібно надати допомозі дітям, забезпеченню мінімумом продовольства та охороні здоров'я.

В той же час різко зростає безробіття. Безробіття — це соціальне та економічне зло. Повна зайнятість має бути фундаментальною метою економічної політики. У країнах, що трансформуються, високе та стійке безробіття може серйозно підірвати перехід до громадянського суспільства та ринкової економіки. Це — суттєве джерело росту зuboжіння та нерівності. Це також і марнування ресурсів. Певне безробіття було необхідним з огляду на руйнацію, яка неодмінно супроводжує надзвичайні економічні трансформації на кшталт тих, що переживались перехідними економіками. Але масштаб теперішнього безробіття не є неминучим, і певною мірою його можна

уникнути. Особливо турбують типові результати опитування безробітних. Складається враження, що нові безробітні вже не повернуться до роботи. Заходи, спрямовані на подолання безробіття — як оперативні, так і довгострокові — мають бути ключовими елементами будь-яких ефективних економічних програм. Для масового безробіття сьогодні немає жодної причини. Тому, щоб подолати безробіття, необхідний пакет заходів, як макроекономічних, так і таких, що безпосередньо впливають на ринок праці.

У наступних чотирьох розділах цієї доповіді, що слідує за розділами, присвяченими соціальній політиці та подоланню безробіття, розглядаються практичні питання виробництва та продажу у сільськогосподарській галузі, промисловості та у сфері обслуговування, в управлінні корпораціями та у міжнародній торгівлі.

Сільське господарство — великий та важливий сектор в усьому регіоні. Воно відіграє суттєву роль у вирішенні проблем продовольчого забезпечення населення, зайнятості, продуктивності економіки, використання землі, фінансового балансу та зовнішньої торгівлі. У середньому ця роль у країнах, що трансформуються, є суттєво більшою у порівнянні з країнами Європейського Союзу. Більше того, неодмінною складовою процесу трансформації цього сектору має бути суттєва заміна його інституцій (зокрема, приватизація землі). До того ж сільське господарство — важливий елемент торгівлі з Європейським Союзом і, отже, відсутня більова точка в колі проблем щодо збільшення ЄС шляхом вступу до нього країн ЦСЄ. Однак парадоксально, що у сільськогосподарській торгівлі із ЄС більшість східноєвропейських країн перетворилися на чистих імпортерів. Створення ефективного сільського господарства потребує капіталоукладень і організаційних реформ, і спосіб, у який ці реформи запроваджуються, є фундаментальним для економічного здоров'я перехідних економік.

Очевидно, що сфера послуг забезпечує солідну частку зайнятості та росту доходів. Дієвість малої приватизації тут була суттєвою та безпосередньою. Розвиток туризму дав важливий економічний імпульс у Чеській республіці, а розширення фінансового сектору та сектору безпеки — у таких країнах, як Росія. Проте, треба пройти ще довгий шлях, доки усі можливості, породжені дуже низьким рівнем сектору комерційних служб у комуністичний період, будуть реалізовані.

Однак, ключовою ланкою переходу до процвітання є саме промисловість. Економіки, що трансформуються, успадкували надіндустріальну структуру, у якій техніка управління виробництвом, фінансами та обсягом продажу абсолютно не відповідали вимогам ринкової економіки. Виробники у минулому, як правило, основним обмеженням своєї діяльності мали проблему поставок, які вони намагалися максимізувати, а зовсім не проблему збуту, яка обмежує їх тепер. Потрібне суттєве інвестиційне зусилля, щоб протиснути, модернізувати та замінити визначальні компоненти продуктивності, виховати нові кваліфікаційні навички у менеджменті та нові кадри працівників, створити структури, у яких процвітали б комерційні пошуки та дослідження. Висунута вимога радикальних змін і конкурентний тиск з боку

економікою ОЕСР, а також міжнародне співробітництво є, можливо, найефективнішим дивуном у деяких галузях індустрії. Але в основному модернізація має бути «вирощеною вдома». І це означає високий рівень забезпечення внутрішніми інвестиційними ресурсами та забезпечення середовища, у якому економічна діяльність скеровується комерційно життєздатними конкурентними інвестиціями.

Структури корпорацій, призначені для досягнення цієї мети, розглядаються у розділі про приватизацію і управління. Приватизація та структурна перебудова — це два ключові компоненти промислової трансформації у ЦСЄ. При цьому варто нагадати про широке поширення думки, згідно з якою приватизації надається пріоритет щодо структурної перебудови. Однак досвід свідчить, що приватизація є успішним засобом поширення економічної влади, але вона помітно не віддала щодо росту капіталу та створення системи менеджменту, крім необхідної для модернізації виробництва. Більше того, засоби здійснення приватизації (за винятком продажі підприємства західним компаніям), самі мають тенденцію до породження комплексу проблем в управлінні корпорацією. По-перше, існує необхідність створення таких корпоративних структур властості та контролю, які найбільшою мірою гарантуватимуть те, що менеджери дбатимуть про інтереси власників, а не про свої особисті інтереси, які, можливо, не співпадають з інтересами власників. По-друге, існує необхідність обмежувати та розв'язувати конфлікти, породжені тим, що суб'єкти, здатні контролювати процес виробництва, одночасно є також власниками долі капіталу у підприємстві. Йдеться про менеджерів, найманих робітників, постачальників, конкурентів, споживачів, місцеву владу та державу, — тобто про усіх, хто може отримати вигоду попри зникнення зовнішньої, власне економічної ефективності підприємства і тому може у ряді випадків бути незацікавленим у її максимізації. Особливий аспект цієї проблеми пов'язаний із значним поширенням підприємств, приватизованих трудовими колективами, вигоди чого не є однозначними і безумовними.

Управління корпораціями з необхідністю ставить два питання, що у контексті трансформації є системними для творення і спрямування усього її процесу. По-перше, як мають бути організовані компанії, якими повинні бути відносини між реальною економікою і фінансовим сектором? І, що ще більш важливо, успішний аспект — якими мають бути в кінцевому підсумку відносини між корпоративною структурою, з одного боку, і національною економікою та соціальними цілями, з іншого? Поважаючи ці цілі, поставимо фундаментальне запитання: чи є корпоративна структура сприятливою для ефективного накопичування та нарощування конкурентоздатних виробничих можливостей, здатних забезпечити ринок як всередині країни, так і за кордоном, а також вибудувати національний акціонерний капітал, здатний підтримувати високий життєвий рівень?

Міжнародна торгівля та фінансова політика відіграють і ще довго відіграватимуть центральну роль у перехідному процесі економік країн ЦСЄ. Їх імпульс відчутний у країнах ЦСЄ і на мікроекономічному, і на макроекономічному рівнях, і в індустріальному розвитку. На мікроекономічному рівні міжнародні ринки — коли вони пропонують відкритий доступ — забезпечують уже готову цінову систему. Цінова система може бути стандартом для

прийняття економічних рішень. Це також може забезпечити структуру стимулів, якою легко керуватися і яка тим самим виступає засобом підтримання конкурентоздатності, замінюючи собою механізми підтримання конкурентоздатності, притаманні високомонополізованим економікам. У більш загальному плані, торгівля та іноземні інвестиції — важливі канали доступу до навичок модерного менеджменту і до сучасних технологій. Більше того: вони забезпечують прямий контакт із інституціями передових економік щодо ринкових структур та організації, щодо юридичних засад ринку та прав власності, особливо у галузі контрактного права. Однак, справедливим є також і те, що передчасна зустріч структурно потворних економік із суворим світом міжнародної конкуренції може спричинити загинуть потенційно прибуткових та конкурентоздатних підприємств та падіння інвестиційної активності. Торгова політика усюди і в усі часи була фундаментальним компонентом економічної політики. Багато аспектів трансформації будуть безпосередньо зумовлені торговими відносинами із Заходом.

На макроекономічному рівні торгова та фінансова політики — це суттєва детермінанта загальної орієнтації макроекономічної політики та змісту макроекономічних результатів і показників. Доступ до ринків продукції розвинутих країн — це життєво важливе джерело поширення на економіки, що трансформуються, сучасних вигод ефективності. Доступ до міжнародних ринків капіталу може допомогти фінансувати дефіцит поточних статей платіжного балансу та залучати нові інвестиції. Проте втрата ринків усередині країни та за кордоном, спричинена великим дефіцитом поточних статей платіжного балансу, який супроводжується накопиченням зовнішньої заборгованості, може призвести як до короткострокової нестабільності, так і до більш тривалих утруднень. Політика щодо валютного курсу — суттєва детермінанта рівня інфляції і, звичайно, справжній валютний курс — це ключовий внесок у конкурентоздатне економічне зростання.

Вплив торгівлі і на процес модернізації, і на заборгованість регіонів (як дійсну, так і потенційну) має набагато більше наслідки для трансформації, аніж їх, можливо, очікували з огляду на питомий масштаб торгівлі самої по собі. Торговля і міжнародна фінансова політика зіграли значну роль в усіх відомих в історії випадках переходу до сучасної індустріальної економіки (враховуючи і перший, вражаючий, історичний приклад — промислову революцію у Великобританії). Хід трансформації у Центральній та Східній Європі не є винятком.

Останній розділ цієї доповіді звертається до проблем макроекономічного балансу та спонукальних макроекономічних причин трансформації. Розгляд макроекономічної політики аж у фінальному розділі, можливо, може здатися свавільним або навіть шкідливим, зважаючи на ту центральну роль, яку макроекономічні питання відіграли у дебатах на тему ешкова терапія чи поступовість?». Макроекономічна стабільність — це передумова не стільки реформ та трансформації, скільки їх упорядкованого, ефективного і недорогого проведення. Це мало бути першою вимогою навіть у старій системі, занепад якої тісно пов'язаний із неспроможністю стабілізувати економіку. Провал стабілізації не обов'язково впливатиме на життєздатність та

швидкість трансформації — лише на її ціну. Зокрема, досвід Росії та інших колишніх радянських республік може розглядатися і як приклад жакхливості вартості багаторазових невдалих спроб макроекономічної стабілізації, і, з іншого боку, як доказ значного прогресу, якого трансформація може досягти, незважаючи на серйозну макроекономічну нестабільність. Винятковий акцент на макроекономічній стабілізації і, відповідно, на складностях її досягнення — може призвести до інертності та пораженьства. Простір для політичного вибору (на якому, власне, і сфокусована наша доповідь) є досить вузьким під час макроекономічної стабілізації, аж поки він не стає ширшим після стабілізації та у ході трансформації, коли, як і у всіх ринкових економіках, більш-менш налагоджуються правила обміну та вибору, перевіряється та налаштовується економічний інструментарій.

Усе, викладене вище, є ключем до послідовності аргументів у цій доповіді. Інституціональні та мікроекономічні реформи, які розглядаються у більш ранніх розділах доповіді, є необхідними для трансформації, а також виступають засобом полегшення переходу до макроекономічної стабільності. Вони охоплюють інституціональні та соціальні основи сучасної капіталістичної економіки — економічної моделі, що довела свою силу і міць як мотор для накопичення матеріальних засобів життя і покращення його рівня. Звичайно, навіть така довга доповідь, як ця, не сподівається охопити всі актуальні питання щодо економік, які трансформуються у другій половині 90-х. Але ми сподіваємось, що загальний пакет політичних тем, які розглядаються тут, щось додасть до дебатів навколо творення політики. Ідея соціал-демократії може означати різні речі в різних політичних контекстах різних країн Центральної та Східної Європи, але вона є у нашому розумінні певним, цілком певним підходом, котрий є і буде актуальним протягом тривалого часу. Соціал-демократія країн ЦСЄ, усоблена різними коаліціями під різними політичними назвами, але широко поділяючи цей підхід західноєвропейської соціал-демократії, оформлюючись та приймаючи на себе урядову відповідальність, добре підходить на вирішальну роль у формуванні інституцій економічного процвітання, що її зіграли у цьому столітті соціал-демократичні партії Західної Європи. Таким чином, теми, що її пропонує ця доповідь, покликані бути у центрі майбутніх політичних дебатів про трансформацію та інтеграцію в Європу.

2. Управління на державному та місцевому рівнях та публічна відповідальність

«...Корінне реформування публічної адміністрації (тобто управління на державному та місцевому рівнях) є абсолютно необхідним. Воно постає як головне і найперше завдання уряду. Його успіх встановлює *sine qua non* умови для подальших суспільних та економічних змін. Публічна адміністрація, поза всяким сумнівом, є наріжним каменем усіх держав. Проте у сучасній Польщі адміністративна структура стала дисфункціональною. Адміністративна система, що діє зараз у Польщі, унеможлиблює для Уряду ефективне управління громадськими справами».

М.Кулеша. Повноважний Уряд для адміністративних реформ у Республіці Польща, *Public Administration*, весна/літо 1993.

Дискусії, що ведуться у країнах ОЕСР щодо економічної політики, приймають за очевидне, що у цих країнах уже існують ефективний адміністративний апарат, здатний втілювати у життя широкий спектр політичних заходів. Це припущення, не завжди дійсне і для країн ОЕСР, звичайно є цілком безспірним для перехідних економік. Країни Центральної та Східної Європи успадкували систему управління на центральному та місцевому рівнях, яка абсолютно непридатна для ринкової економіки. Відповідно, відчутною частиною процесу трансформації має бути трансформування громадських інституцій, щоб перетворити їх на ефективний інструмент політики у громадському суспільстві та ринковій економіці.

Прикладом проблеми, що постає при побудові громадських інституцій, є відсутність ефективної митної та податкової системи. Навіть митний збір на алкоголь та цигарки може потребувати спеціальних зусиль. У багатьох країнах, про які йдеться, корупція — це серйозна проблема, що завдає суттєвої шкоди не тільки економічній політиці, але і легітиматі урядів. Останнє особливо актуальне тому, що більшість країн, про які йдеться — це нові країни (Білорусь, Чеська Республіка, Естонія, Латвія, Литва, Росія, Словаччина, Словенія, Україна), і в декотрих із них довгий і складний процес утвердження власної державності далекій від завершення. А процес цей, окрім заснування та легітиматі нової адміністративної системи, може супроводжуватись етнічними та військовими конфліктами, які здатні відсунути на задній план чисто економічні цілі.

Громадянське суспільство і держава

Публічні (громадські) інституції ринкової економіки діють у громадському суспільстві, яке характеризується великою кількістю недержавних організацій, таких як бізнесові фірми, ферми, самостійно зайняті працівники, профспілки, церкви, благодійницькі організації, некомерційні домовласники і тощо. Це словене життям, активне громадянське суспільство формує середовище, у якому функціонують громадські інституції. Останні забезпечують ряд необхідних громадянському суспільству служб і послуг (наприклад, юридична структура, котра забезпечує безпеку приватної власності та приватних осіб і стежить за дотриманням їх контрактів і за стабільністю грошей), а також задовольняють потреби населення (наприклад, здійснюючи громадські програми охорони здоров'я та перерозподілу доходів на користь соціально незахищених груп). Процес трансформації — це комплексний процес соціальної трансформації, у якому повинні розвиватись і громадянське суспільство, і громадські (публічні) інституції. Аж до цього часу у більшості західних коментарів, у політичних дискусіях, у вимогах міжнародних фінансових організацій, у програмах технічного сприяння акцент ставився на певних аспектах розвитку громадянського суспільства (наприклад, приватизації). Це важливо, але це тільки одна половина процесу трансформації. Розвиток громадянського суспільства — мета процесу трансформації, але успіх цього процесу потребує також розбудови належних публічних (громадських) інституцій.

Адміністративна реформа та економічна трансформація

Економічна трансформація не може бути здійснена без адміністративної трансформації. Адміністративні органи старого режиму — партія з її центральними та місцевими органами, держплан, держпостач, промислові міністерства, апарат держбезпеки — усе це невід'ємні частини системи, яка розвалилась, і яка мала тенденцію уникати реформ. Крім того, демократична ринкова економіка потребує сильних та легітимних громадських інституцій, зокрема, сильного міністерства фінансів, системи соціального захисту і соціальної безпеки, дієвого місцевого самоврядування, антимонopolної організації, ефективної податкової і митної служби, добре організованого та обладнаного Центрального банку, надійної статистичної служби, системи відбору та навчання державних громадянських службовців тощо. Фактично кожний історичний приклад успішного процесу соціальної та економічної трансформації був процесом, що втілювався у життя (щонайменше — до певної міри) саме державою, яка в той же час сама постійно вдосконалювалась. Надзвичайне завдання, що стоїть перед перехідними країнами — це демонтаж колишньої держави та, відповідно, заміна її новим типом держави, націленою на економічне зростання своєї країни у конкурентному контексті і здатної створити інституціональну структуру сучасної ринкової економіки.

Відповідно, важливою частиною загального процесу трансформації є процес радикальної трансформації адміністративного апарату. Проте завдання створення ефективної системи центрального та місцевого управління заважає відносно мала доля структур і чиновників, що були успадковані від старої системи центрального та місцевого управління. Причиною цього стало звільнення кваліфікованих службовців, які асоціюються зі старим режимом (особливо у колишній Чехословаччині). Але менш серйозними завадами створенню нової і ефективної системи центральної та місцевої адміністрації є низький законний дохід та низький престиж, які дає громадська служба, і як результат — перехід багатьох державних службовців для отримання сяючих призів у приватний сектор (особливо таких посадових осіб, які мають контакти у держапараті і знають, як він працює).

Вирішальну роль у трансформації відіграли антикомуністичні революції 1989-1993, які змели старі еліти з вершин влади і замінили їх новими елітами, прийнятими для ринкової економіки. Де не було значних ротацій у владних елітах, як, наприклад, в Україні та Білорусі, там прогрес у трансформації досягнутий майже незначний. У цих країнах політики та державні службовці не виявляють бажання розвивати підприємницьке середовище і схильні покладатися на адміністративну практику старого режиму. У нових землях Німеччини проблема відсутності держслужбовців вищих рівнів, які мають необхідну підготовку та майстерність, вирішується шляхом «імпорту» державних службовців із Західної Німеччини. Але це можливо лише у Німеччині, хоча навіть там викликало помітне обурення серед Ossi.

Однак, незважаючи на ключову роль адміністративної трансформації, у багатьох країнах заведений порядок, звички (а іноді й правила) суворого режиму продовжують існувати. Вони не змінюються автоматично ні під впливом ринкових сил, ні в результаті зміни політичного режиму. Послідовні та довготривалі програми трансформації центрального та місцевого управління, що підвищують його ефективність та збільшують його відповідність сподіванням суспільства, є конче необхідними.

Зважаючи на її ключову роль, адміністративна трансформація — це сфера, у якій західні агенції, такі, як ОЕСР (а її програмою SIGMA) та ЄС (із його діяльністю в рамках програм PHARE та TACIS) уже розгорнули активне технічне сприяння. Хоча деякі «вільні риночники» з їх необіштовичним прагненням руйнування старого державного апарату схильні цю сферу не помічати взагалі. Вони ігнорують той очевидний факт, що навіть їхні програми потребують ефективної держави для свого втілення. Однією із причин невдачі Гайдаровського плану стабілізації 1992 року була зосередженість команди Гайдара на макроекономічній політиці на шкоду адміністративній трансформації та побудові політичних інституцій.

Трансформація системи центрального та місцевого управління (тобто публічної, громадської адміністрації) не є чимось, що може бути здійснено одразу ж. Хоча деякі речі (такі, як переіменування служби державної безпеки або заборона Єлциним комуністичної партії) можуть бути здійснені швидко, але інші, такі, як створення ефективного місцевого самоврядуван-

ня або сучасної державної цивільної служби обов'язково потребують для реалізації значного часу. Більше того, навіть речі, які можуть бути здійснені швидко, можуть не досягти своєї мети. Переіменована служба державної безпеки може поводитися так само, як і її попередниця. З іншого боку, досвід процесу трансформації може привернути увагу до необхідності подальших адміністративних змін. Наприклад, «Стратегія для Польщі», ухвалена Сеймом у липні 1994, доводить, що існуюча на той момент система центральних економічних органів була несумісною із потребами Польщі. У цьому документі доводиться необхідність сильних і інституціонально самостійних міністерства економіки, міністерства міжнародної економічної інтеграції, а також Державної скарбниці. Це б дозволило краще використовувати штат економічних відомств і більш ефективно контролювати економічні процеси.

Ефективна адміністрація можлива

Скептицизм щодо можливості створення ефективної адміністрації у перехідних країнах набув значного поширення. Частково він просто-напросто є ідеологічним результатом ліберальної критики далеких сподівань на державне управління. Частково це звичайна алергічна реакція на адміністрацію старого режиму. Частково скептицизм щодо можливості ефективної адміністрації знаходить собі обґрунтування в очевидностях суворих реалій сьогодення більшості країн ЦСЄ: корупції, криміналізації, некомпетентності та «міністерському феодализму». Однак, досвід показує, що такий скептицизм, можливо, дещо перебільшений. Наприклад, у Росії, яку прийнято вважати країною із дуже корумпованим та неефективним державним апаратом, держава виявилася здатною провести радикальну приватизаційну політику. Нова організація (Держкоммайн), здатна, завдяки зовнішньому фінансуванню, платити зарплатню, вищу від звичайної, скерована на розподіл державної власності в інтересах багатьох людей, використавши традиційний радянський метод розгортання кампанії, виявилася дуже ефективною у втіленні суверенної приватизації. Хоча успіхи цієї політики можуть бути предметом дискусій (див. Розділ 7), російський держапарат продемонстрував свою здатність до проведення глибоких перетворень.

Людські ресурси

Одна із специфічних рис, успадкованих перехідними країнами — це брак кваліфікованої бюрократії, здатної забезпечити здійснення необхідних заходів. Ось чотири основні причини цього:

По-перше, багато хто із найбільш кваліфікованих держслужбовців залишив державну службу, щоб одержати вищу зарплатню та реалізувати можливість збагачення у новому приватному секторі. Відповідно, і найбільш здібна і уміла адміністративна молодь природно прагне захопити привабливі і для найбільш успішних доступні позиції у приватному секторі, а не працювати у погано оплачуваному та несприятливому громадському секторі.

По-друге, необхідні для трансформації заходи є цілком новими для країн, про які йдеться, і державні службовці не мають жодного досвіду їх здійснення, або такий їх досвід є дуже обмеженим. Їхній досвід є досвідом *старого режиму*, тобто досвідом такого типу втручання, яке обертається перманентною відсталістю. Наприклад, суттєва постійна функція держапарату — сприяння задоволенню потреби економіки в інвестиціях шляхом їх стимулювання. Часто це бувають приватні або закордонні інвестиції. Розробка ефективних заходів для стимулювання приватних інвестицій — це нова сфера, у якій багато із країн, про які йдеться, мають мізерний досвід, оскільки їх приватні сектори абсолютно нові.

По-третє, забезпечення «нормальної» ринкової поведінки таким людським та інституційним спадком набагато менш вірогідно, ніж у ринкових економіках, що існують і розвиваються протягом тривалого часу.

По-четверте, держапарат, успадкований від старого режиму, не підходить для проведення в життя належної політики, бо не є бюрократією у класичному, безбериєвському розумінні. У той час, коли безбериєвська бюрократія — це бюрократія, яка охороняє закон, старий держапарат був бюрократією, яка закони створює. Однопартійна система, політична успадкованість законодавчої влади і автаркія міністерств створили ситуацію, яка дозволяла виконавчим органам набувати багатьох законодавчих функцій держави. Більше того, стара бюрократія була також бюрократією, яка обходить закони. Це має серйозні економічні наслідки. Наприклад, потенційні зарубіжні інвестори часто заявляють, що є велика кількість конфліктуючих державних організацій, котрі претендують на владу і право прийняття рішень щодо іноземних інвестицій. У такій ситуації західні інвестори часто не розуміють, яким (ї чиїм) правилам вони мають слідувати. Існування великої кількості конфліктуючих потенційних регуляторів збільшує невпевненість інвесторів і робить інвестування менш привабливим для них.

Суттєвий аспект трансформації — навчання і службовий ріст державних службовців, що здатні забезпечити здійснення політики, адекватної вимогам нового часу і нових обставин. Відповідно, абсолютно логічним є те, що одним із перших дій нового демократичного уряду Польщі було зусилля у травні 1990 р. Національної школи публічної адміністрації, створеної за зразком французької *Ecole Nationale d'Administration*. Інституція на зразок ЕНА була також започаткована в Україні. У 1994 р. було засновано Російську академію державної служби, підпорядковану президентській адміністрації для забезпечення навчання держслужбовців після отримання ними вищої освіти. Академія виникла в результаті реорганізації Академії суспільних наук при ЦК КПРС.

Однак, добір належного штату залишається справою складною. В цілому, громадська служба наймає не потрібний їй штат, а той штат, який вона може знайти. Відбору до того ж заважає фаворитизм (який часто ґрунтується на партійно-політичній прихильності), сімейщина та кумівство. Формальні кваліфікаційні вимоги до публічної служби на практиці часто ігноруються. Правила діяльності громадської служби і кар'єрного просування в ній ще потрібно створити.

Більше того, важливо усвідомити, що таке навчання не може замінити вирішення структурних проблем. Дуже низькі зарплати у громадському секторі ведуть до корупції і до відтоку найкращих держслужбовців. Відсутність чітких законів та внутрішньої правової культури з необхідністю призводить до деспотичного прийняття рішень. Міністерства, сфери діяльності яких накладаються одна на одну, приречені на втягнення у бюрократичні конфлікти. Проблеми з фінансами обмежують можливості навіть висококваліфікованих держслужбовців щодо реалізації соціальних та економічних програм. Тривала та глибока політична невпевненість неминує звукує часовий горизонт розрахунків, планів і дій держслужбовців. Усі ці структурні проблеми можна подолати лише через структурні ж рішення, а не через навчальні програми, які, однак, самі по собі є бажаними.

Питання людських ресурсів не є важливим з огляду лише на внутрішні проблеми країн, що трансформуються. Вони також важливі й у зв'язку із перспективою розширення ЄС шляхом прийому до нього деяких перехідних країн. Як правильно зауважив Болдвін (Baldwin, 1994, pp.192-193), брак компетенції у громадських посадових осіб, а також брак ринкових професіоналів (бухгалтерів тощо) у країнах ЦСЄ — це серйозний бар'єр для їх членства у ЄС. Оскільки йдеться про громадський сектор, щоб стати частиною ЄС, як уряд держави-члена ЄС, так і її громадські та приватні фірми мають бути укомплектовані досвідченим персоналом високої кваліфікації. Недостатньо ухвалити справедливі закони у національному парламенті. Уряд повинен мати навчений та досвідчений персонал, щоб інтерпретувати ці закони, застосовувати їх та стежити за їх дотриманням. Візьмомо лише один приклад: членство у ЄС означає участь у Єдиному Ринку. Оскільки він включає загальні виробничі стандарти та стандарти охорони здоров'я, країнам-членам ЄС необхідно мати ефективні органи контролю та регулювання. Це не просте завдання. Регулювати ринкову економіку дуже важко. Легко припуститися помилки, будучи або занадто жорстким, або занадто м'яким. Кваліпний курс навчання, очевидно, є недостатнім, адже рішення посадових осіб, навіть посадових осіб найнижчих рівнів, може виявитися вирішальним і мати загрозливі наслідки. Легко забути, що західноєвропейські органи, що вирішують подібні завдання, мають висококваліфікований штат і керуються посадовими особами, за плечима яких — десятиріччя досвіду. Може пройти десяток років, поки управління Центральної та Східної Європи здобудуть належний досвід. Навіть у найбільш передових країнах ЦСЄ урядові службовці не є — як для умов ринкової економіки — досить досвідченими в розробці та впровадженні заходів щодо охорони здоров'я, безпеки та екологічних стандартів. Більше того, західний бізнес управляється людьми, що мають десятиріччя досвіду роботи у цих органах.

Створення сучасної громадської служби, — служби, вступ до якої можливий через успішно складений іспит; служби, у якій кар'єрне зростання базується на заслугах; служби, у якій політична приналежність держслужбовців не впливає на їх кар'єру; служби, у якій корупція вкрай обмежена і через внутрішню ворожість до неї, і через адекватні зарплатні, і через використання карних санкцій; служби, яка характеризується високим

рівнем професіоналізму та професійної етики, — створення такої публічної служби є ключовим аспектом усього процесу трансформації. Перехід до ринкової економіки включає створення не лише ринкових інститутів (таких, як приватна власність та ринок капіталів), але також і розвинутої держави, яка веде ринок у соціально бажаному напрямі.

Адміністративні патології

Існують численні адміністративні патології, що заважають процесові трансформації. Одна, досить драматична, через яку в Росії було кілька гучних судових розслідувань — це криміналізація громадської адміністрації. Наприклад, широкого розголосу набув випадок, коли заступник мера великого міста на Волзі вступив у конфлікт з іншим заступником мера і для вирішення конфлікту направив до нього кількох гангстерів. Інша, особливо важлива у країнах СНД, але існуюча також і в інших місцях, — це корупція. Посадові особи, що часто мають відносно низьку зарплатню, але розподіляють дуже цінні права (щодо приватизації, ліцензій на експорт та імпорту, реєстрації бізнесових фірм, володіння нерухомістю тощо), мають спокусу назвати ціну за своє сприяння. Ще одна адміністративна патологія — це перевага, що надається використанню передової техніки, що часто-густо виявляється менш економічно ефективним, ніж застосування не таких технічно-авангардних, але дешевших систем.

Гарний приклад останньої патології демонструє банківська клірингова система. Добре відомо, що розвиток ефективної системи міжбанківського безготівкового розрахунку і заліку взаємозобов'язаності — це важлива частина трансформації. Угорські власті давно це зрозуміли, і у 1987 р. при частковому фінансуванні з боку Світового банку, з використанням французької технології і під керівництвом Національного банку Угорщини почалася робота по створенню національної системи чеків для одержання допомоги по безробіттю. Це була технічно передова система, призначена для створення повністю комп'ютеризованої, сучасної, всеохоплюючої системи клірингу. На жаль, ця система виявилася дуже складною для впровадження, і влітку 1993 р., після 7 років роботи, вона ще не функціонувала належним чином. На відміну від Угорщини, Польща з квітня 1993 р. має Національну клірингову палату. Це технічно відстала система, що ґрунтується на паперовій технології. Проте працює вона добре і є важливим досягненням процесу трансформації у Польщі.

Ще одна адміністративна патологія — це тенденція приділяти виняткову увагу одній модній проблемі і, в результаті, нехтувати іншими важливими проблемами. Наприклад, зрозуміла одержимість приватизацією часто загордіжувала інші аспекти ефективної економічної стратегії. «Стратегія для Польщі» 1994 року доводила, що «у реалізації функцій власності проблема приватизації було надано непропорційно високого пріоритету за рахунок і на шкоду управлінню державною власністю. Це одна із важливих причин кризи громадських фінансів та численних випадків непотрібних бан-

крств державних підприємств, позбавлених допомоги власника». Хоча приватизація є неодмінним елементом трансформації, необхідно також забезпечити ефективне управління підприємствами, які залишаються у державному володінні. Таке управління має не підштовхувати до непотрібного і неменемичного банкрутства, а забезпечувати сплату держпідприємствами податків і їх здатність підвищувати конкурентоспроможність продукції, їх перетворення на життєздатні в умовах ринкової економіки фірми.

Важливою метою адміністративної трансформації є мінімізація названих адміністративних патологій. Особливо важливим є зменшення корупції. Відносно некорумпована публічна адміністрація, що функціонує сьогодні у західноєвропейських країнах, була створена тільки у XIX ст. Наприклад, Британія увійшла у XIX ст. із невеликою, неефективною, корумпованою та глибоко враженою сімейщиною та блатом громадянської службою, що була не більш як невід'ємною складовою аристократичної системи винагороджування друзів та родичів. Така цивільна служба була названа її критиками «старою корупцією». Серія реформ призвела до створення громадянської служби, на яку зараховували при умові успішної задачі іспитів, де просування по службі базувалося на трудовому стажі та службових досягненнях, де корупція викоринювалася суспільним осудом і карним законодавством. Незважаючи на те, що система, що постала у результаті таких реформ, часто критикувалася за брак у посадових осіб технічних знань, вузькість їх соціально-освітньої бази та брак знань щодо методів бізнесу, а також за недостатність бачення та продумування стратегічних довготермінових цілей, все ж випадки корупції у цій системі були вкрай нечисленними.

Подібно до цього, у сучасних країнах, що розвиваються, є багато класичних прикладів боротьби з корупцією. Серед них — гонконгська Незалежна комісія проти корупції кінця 70-х років, сингапурський Відділ мітих та акційних зборів та філіппінське Бюро внутрішніх державних зборів другої половини 70-х. Ці три успішні програми, а також один провал аналізуються у чудовій книзі Клітгаарда «Контролюючи корупцію» (*Klitgaard. Controlling Corruption*). Аналіз свідчить, що успішна боротьба проти корупції абсолютно можлива навіть тоді, коли здається, що місцева культура приймає корупцію, і навіть у тому разі, коли корумпованим є сам національний лідер. Низка можливих заходів включає:

- відбір посадових осіб за критеріями чесності та здібностей;
- заміна структури винагород для посадових осіб (наприклад, підвищення зарплатні, винагорода спеціальних дій, які обмежують корупцію, і тих держслужбовців, які борються з нею);
- покарання корумпованої поведінки (наприклад, штрафами, звільненнями, карною відповідальністю);
- збір та аналіз інформації, яка збільшує шанси виявлення корупції (наприклад, перевірка документів та звітності, діяльність служб внутрішньої безпеки, заохочення окремих інформаторів, перевірка банківських рахунків, отримання інформації від громадськості);

- перебудова відносин у ланцюжку патрон-посередник-клієнт з метою усунення стимулюючої корупцію комбінації: монополна влада + свобода дій + мала відповідальність та підзвітність (наприклад, шляхом введення конкуренції у наданні послуг, звуження свободи дій посадових осіб, функціональні та географічні ротації держслужбовців, організація об'єднань клієнтів);
- зміна ставлення до корупції (наприклад, через навчання, освіту, особистий приклад, впровадження етичного кодексу, зміни в організаційній культурі).

Успішна боротьба проти корупції може принести солідну економічну користь. Ця користь включає збільшення річного доходу від податків, що є результатом зменшення корупції у податковій та митній службах, зниження витрат внаслідок зменшення корупції у закупівельних організаціях, ріст ефективності вітчизняних підприємств та зайнятості на них у зв'язку із зменшенням вартості їх продукції, збільшення інвестицій з-за кордону в результаті покращення інвестиційного клімату і, нарешті, зниження цін для вітчизняних споживачів — адже вартість товарів та послуг внаслідок вказаного вище падає.

Закон та адміністрація

Перехідні економіки успадкували ситуацію, коли значна частина існуючого корпусу законів була несумісна із правовою державою, що сама підпорядковується законам та є об'єктом для регулювання нормами права. Більше того, часто відсутні були закони і цілі блоки законів, що мають забезпечувати регуляцію важливих частин ринкової економіки (такі, як контрактне право тощо). Окрім усього іншого, це забезпечує широкі можливості для шахраїв (таких, як російський «інвестиційний фонд» МММ або румунська Благодійницька схема) украти народні гроші. Відповідно, важливим завданням є розробка належних законів та анулювання неналежних. Завдання правової трансформації було найлегшим для колишньої НДР, яка просто перейняла уже існуючу систему законодавства ФРН. У інших країнах розробка та впровадження законів, необхідних для сучасної капіталістичної економіки, була складною і потребувала часу. Закони попередньої, комуністичної ери, діючі правові кодекси навколишніх країн Заходу, зусилля місцевих правників та політиків, допомога західних юристів — усе це, разом узятє, дозволило на сьогодні вирішити (у всякому разі, у Центральній Європі) найнебезпечнішу проблему: проблему заповнення «правового вакууму». Хоча навіть у Центральній Європі усе ще необхідно виконати спеціальні заходи для забезпечення можливості контролю за дотриманням контрактів, захисту інтересів громадянськості та захисту безпеки економічних агентів.

У країнах СНД створення правової культури, тобто ситуації, у якій закони поважаються і обмежують поведінку як держави, так і громадян, є завданням довгим та складним, виконання якого тільки почалося. Незважаючи на те, що у Росії є суди, які слухають справи та виносять вердикти (і навіть почалися експерименти із судом присяжних), що з початку 1995 р.

введено в дію першу частину нового Цивільного Кодексу, російські бізнесмени, щоб стягнути неповернені борги, часто більш охоче покладаяться на «суддо калашнікова». Аналогічним чином, численні суперечки, що виникли навколо російської приватизаційної програми, часто вирішувалися через політичне маневрування та тиск, а не шляхом звернення до суду. Розвиток правової культури, яка дозволяє контролювати дотримання контрактів і у якій суперечки з цього приводу розв'язуються не силовими методами, а через арбітраж чи через суд — це питання першорядного значення для боротьби проти умов «дикого Сходу», котрі виникли з крахом комунізму.

Військова реформа

Одна з специфічних адміністративних реформ, дуже важлива у деяких із перехідних країн, — це трансформація збройних сил. Замість того, щоб бути інструментом у руках керівництва Комуністичної партії, вони повинні стати частиною нормального громадянського суспільства. Це породжує такі проблеми, як ефективність та прозорість бюджетного процесу, парламентський нагляд за збройними силами, цивільний контроль за збройними силами, пропорційна чисельність військовослужбовців щодо усього чоловічого населення тощо.

Проблема цивільного контролю за міністерством оборони особливо важлива в Росії. Не останньою причиною краху СРСР була його мілітаризація. Надмірна частка національного доходу та індустріального виробництва спрямовувалася на підготовку до війни. Крім того, величезна частина вчених та інженерів працювала у цьому секторі. Це сприяло низькому рівню життя та неефективності цивільного виробництва. Військову ієрархію очолював міністр оборони, який завжди був військовим офіцером.

Демілітаризація Росії, тобто зменшення військових потреб у ресурсах, — це необхідний аспект процесу трансформації у цій країні. Відповідно, важливою складовою процесу реформи у Росії мають бути заходи щодо посилення цивільного контролю за міністерством оборони (Юшенков, 1994). Визначення цілей зовнішньої політики, встановлення військового бюджету, постачання і закупки озброєння, представлення військових потреб як іншим органам Уряду, так і громадськості — усе це в основному цивільні завдання. З іншого боку, оперативне управління воєнними операціями — це справа Генерального штабу як професійного мозку збройних сил. Необхідність військової реформи була предметом широкого обговорення протягом кількох років. Проте зміни, які були реально здійснені до середини 1995 р., були здебільшого результатом краху СРСР та створення суто російських збройних сил, а також результатом браку грошей у бюджеті та наслідком виконання міжнародних угод, яких ділилися на рівні вищого державного керівництва. Більше того, міністром оборони залишався генерал, а більшістю найважливіших фігур міністерства — офіцери дійсної служби.

Впровадження цивільного контролю над військовими має два аспекти. З одного боку, цивільним слід визначати завдання збройних сил. З іншого боку, на цивільному керівництві лежить відповідальність за забезпечення адекватної оплати роботи військовослужбовців, щоб військові мали гідні умови життя та суспільну повагу, щоб для пошуку альтернативної роботи для звільнених у запас офіцерів докладались справді серйозні зусилля. Притаманні військовим традиції патріотизму, служби на благо країни і гордості своєю службою роблять їх здатними виконувати широкий спектр цивільних завдань у разі, якщо колишні офіцери будуть належним чином навчені, оплачені та одержать належну підтримку. У Росії дехто з них отримує професію податкових інспекторів, щоб покращити ситуацію у податковій системі. Вони можуть виконувати аналогічні обов'язки і у митній службі. Дехто з колишніх військовослужбовців наймається у поліцію чи внутрішні війська. Інші йшли служити у прикордонні війська, котрі лише у 1994 р. завербували 1590 колишніх офіцерів. На жаль, багато військовослужбовців наймаються на низькооплачувану роботу у тіньовому секторі, декотрі стають безробітними або залучаються до кримінальних структур (займаючись, наприклад, торгівлею зброєю, наркотиками або контрабандою західних товарів).

Створення ефективного військового апарату, інтегрованого у демократичний державний устрій та у ринкову економіку, має бути дуже важливою метою громадської адміністрації перехідних країн. НАТО та ЄС мають рацію, цікавшись цією проблемою. На жаль, багато вищих офіцерів перехідних країн мріють про відновлення армій-динозаврів минулого та про необізнані для таких армій широкомасштабні оборонні поставки, що зіграли таку помітну роль у економічному колапсі державного соціалізму. При відсутності цивільного контролю за збройними силами постійно зберігається ймовірність того, що провал зусиль щодо встановлення ефективного керівництва цього важливого сектору громадської служби може мати далекосяжні негативні наслідки для однієї чи декількох країн.

Зразкове покарання та зменшення корупції

«Є один повчальний випадок, коли зразкове покарання спрацювало добре: Шрі-Ланка між 1971 та 1977 роками. У 1971 р. Уряд пані Бандеранайка заснував Карну комісію правосуддя (ККП), щоб розслідувати декілька широко поширених правопорушень. Незабаром Комісія звернулася до розслідування та покарання порушників правил валютних операцій. Що зробило ці покарання зразковими? В умовах широкої гласності було проведено розслідування та відправлено до в'язниці не лише найбагатших та наймогутніших бізнесменів країни, але і голову офіційної Антихабарницької комісії і колишнього генерал-губернатора сера Олівера Гунетіллека. За усіма підрахунками, рівень та поширеність корупції в офіційних органах різко знизилась. Ситуація з корупцією в країні знов змінилась на гірше у 1977 р., коли уряд змінився і закон про ККП було скасовано. У чому ж полягає різниця між позитивним шрі-ланкійським досвідом і негативним африканським досвідом боротьби з корупцією? Певно, справа не у жорстокості покарань чи моральній позиції владних режимів — і те, і інше в обох випадках було цілком подібним. Я думаю, що позитивний результат досягнуто завдяки виділенню для ККП особливої сфери компетенції, її готовності переслідувати найбільших (і, здавалось б, найнеприступніших) злочинців, створена її діяльністю впевненість у тому, що будь-хто, великий він чи малий, якщо він причетний до корумпованих валютних операцій, невідворотно буде притягнутий до судової відповідальності. В Африці зразкове покарання мало вскрай незначний вплив на корупцію: невідворотність покарання не була продемонстрована. І, попри жорстокість покарання, зв'язок між діями і покаранням, отже, і шанс бути впливаним очевидно залишався таким же, як і завжди — малим або взагалі ніяким».

(V.T.Le Vine. Controlling corruption: A review essay // Corruption and Reform. 1990, vol.5, pp.155-156).

Цей пояснюючий приклад показує, що зразкове покарання може грати корисну роль у зменшенні корупції у тому випадку, якщо буде виконано дві умови. Перша — судове переслідування має концентруватися на високопоставлених політиках та великих бізнесменах, а не фокусуватися на дрібноті. Друга — невідворотність виявлення та притягнення до суду для причетних до корупції мають бути максимальними.

Екологічний захист

Економіки, що трансформуються, успадкували погану екологічну ситуацію із великою кількістю критично-небезпечних явищ і проблем. Важливо, однак, зауважити, що у багатьох відношеннях екологічна ситуація у країнах ЦСЄ на початку процесу їх трансформації була схожою на ситуацію у Західній та Південній Європі двадцять або тридцять років тому. Такі міста, як Прага, Краків, Катовіце або Лейпціг, успадкували серйозні проблеми щодо забруднення повітря. Але в цілому рівень забруднення повітря в них набагато менше забрудненість Лондона у 1950-х роках чи Руру на початку 60-х. Східна Європа мала навіть переваги над Європою Західною: наслідок меншої густоти населення її фауна та флора були багатшими.

Суттєвий внесок у зменшення забруднення був зроблений завдяки суворій деривації перехідних економік, які сильно знизили індустріальне виробництво. Хоча у деяких країнах економічне зростання тепер уже відновилося, та зміни у структурі економіки (питоме зростання сфери обслуговування при занепаді важкої промисловості), вірогідно, означають, що це зростання спричинить набагато менше забруднення, ніж у минулому. Важливим економічним чинником, який примушує рухатися у такому напрямі, є падіння відносної ціни на енергію, що у природному ринковому середовищі, напевне, призводитиме до зменшення енергетичності виробництва (і, відповідно, інтенсивності забруднення). Іншим позитивним результатом впровадження ринкового ціноутворення — зменшення надмірного використання добрив та пестицидів, що сприятливо впливає на зменшення забрудненості води. Ще один чинник покращення екологічної ситуації у Центральній та Південно-Східній Європі — це бажання країн цього регіону приєднатися до ЄС. Це спонукає їх до підвищення екологічних стандартів до рівня, який існує у ЄС.

Критика екологічних негараздів зіграла важливу роль у делегітації правлячих комуністичних партій. Але на сьогодні захист довкілля має тенденцію ставати все менш першочерговим на шкалі пріоритетів. Збереження та створення робочих місць вважається важливішим завданням. Проте усі перехідні країни мають екологічні агенції (комітети, міністерства) та екологічні програми і усвідомлюють необхідність покращення ситуації. Додатково у формулюванні та проведенні у життя програм поліпшення екологічного становища — це продуктивна сфера для фінансової та технічної допомоги: оскільки забруднення не має кордонів, західні країни мають важливі власні інтереси щодо зменшення забрудненості у ЦСЄ.

Ще одна важлива сфера для зовнішньої допомоги — це поліпшення системи районної теплопостачки. У багатьох містах біля 40-60% квартир опалюються такими системами. Існуючі системи, як правило, неефективні, призводять до великих втрат палива та тепла, та ще до того ж часто потребують субсидій. Кваліфікація менеджерів тут, як правило, набагато нижча у порівнянні з менеджерами енергетичного сектору. Багато районних котельень приватизуються, але питання власності вирішені ще далеко не всюди. У той же час, районні системи теплопостачки є найсуттєвішим чинником забруднення у багатьох місцевостях, і звільнення з їх модернізації чи замі-

ною, не кажучи вже про плани їх розширення, можуть нанести суттєвий удар по здоров'ю людей, спричинивши посилення викиду SO_2 та CO_2 . В цілому, можливо, було б економічно ефективніше сприяти енергозбереженню, ніж будувати нові атомні електростанції (які пропонуються західною атомно-енергетичною індустрією).

Фіскальні проблеми

Економіки, що трансформуються, часто страждають від хронічних фіскальних проблем. Цьому є чотири причини. Перша: контроль за економічною активністю передається від держпідприємств, котрі колись давали більшу частину державного доходу, до приватного сектору, який потребує стимулів для свого ефективного функціонування і який, з іншого боку, у цілому уміло уникає податків. Друга: важливими джерелами доходу у новій системі є такі інновації, як податок на додану вартість, який потребує часу на введення та контролю за виконанням. Третя: у демократичній політичній системі урізання витраток та збільшення податків — заходи непопулярні і, відповідно, важкі для висування, ухвалення та втілення у життя. Четверта: економіки, що трансформуються, переживають депресію або щойно вилікувались від неї.

Суттєва вимога успішної трансформації — це побудова ефективної податкової системи та урахування усіх чинників, що впливають на річний державний дохід, у тому числі — і з боку таких політично залежних сфер, як приватизація і зовнішня торгівля. Хоча урядові річні доходи повинні бути досить великими, щоб фінансувати необхідні громадські служби без використання інфляційного кредиту, рівень податків не повинен бути надто високим, щоб не придушувати особисту і бізнесову ініціативу. Цьоб забезпечити стимули для нових підприємств, очевидно, бажано подолати податки та податки на прибуток тримати низькими на початковій фазі трансформації, застосовуючи, наприклад, тимчасове звільнення від сплати податків підприємств-початківців та відносно низьку верхню межу граничної ставки прибуткового податку. Звідси витікає важливість непрямих податків (наприклад, податків на алкоголь, тютюн, бензин, машини, або, як правило, досить високоефективного податку на додану вартість) та податків на майно (наприклад, на природні ресурси, на нерухомість, на засоби пересування). До того ж процедура податкового примусу повинна базуватися на нормах закону і, наскільки це можливо, бути дружньою щодо платників податків. Західноєвропейський досвід свідчить, що поєднання цих вимог не є легким завданням.

Податки на природні ресурси особливо важливі для Росії, де такі ресурси, як нафта та природний газ, створюють більшу частину національного доходу. Неспособність держави захопити всю ренту, створену цими галузями, має і фіскальні, і політичні наслідки. Фіскальні — це відсутність адекватних податків на природні ресурси та ефективної процедури їх збирання (існуючі експортні тарифи та податок на прибуток — це досить примітивні

інструменти, яких часто уникають). Політичні наслідки — це вплив тих керівників паливно-енергетичного комплексу, а також тих політиків і посадових осіб у Москві, які управляли «приватизованою» частиною цього потоку доходів і скористалися цим, щоб фінансувати свої власні операції або нагромадити дуже значні кошти за кордоном.

Гарний приклад того, що трапляється, коли політичні програми оголошуються без будь-якої уваги до їх адміністративної здійсненості, стосується російських митників. У 1994 р. тарифи на імпорту машин були збільшені, щоб захистити російську автомобільну індустрію. Головним результатом було падіння реєстрації імпорту на митницях і, відповідно, зростання нелегального імпорту. У країні це дуже довгими та дуже прозорими кордонами та із митними офісерами та керівними службовцями, які отримують користь від хабарів контрабандистів, дуже важко використовувати інструмент тарифу. Використання останнього потребує ефективної митної служби. Створення такої служби — це справа і ресурсів, і політичної волі. З одного боку, усі пункти перетину кордону мають бути укомплектовані гарно оплачуваними та добре навченими митними офісерами. Це потребує програм їх навчання та переїжджотки, а також фондів, достатніх як для сплати зарплат митникам, так і для утримання системи навчання. З іншого боку, політичне керівництво має серйозно прагнути створення ефективної митної служби і не бути під впливом хабарів, одержуваних від імпортерів, які уникають сплати митних зборів. Російська митниця укладувала викрай малій штат працівників. Коли вона засновувалась у 1991 р., її штат становив біля 7 800 службовців. У цьому зв'язку красномовним видається порівняння із крихітними Нідерландами, чий кордон незрівнянню коротший, але чия митна служба нараховує 5 300 осіб.

Щодо проблеми уникнення сплати податків та контрабанди, то, можливо, більш ефективними для збільшення доходів будуть низькі митні збори, що реально сплачуються, аніж високі митні збори, що провокують високий рівень контрабанди. У січні 1995 р., з огляду на поширеність контрабанди, російська митна служба запропонувала зниження (в середньому на третину) податкових зборів по 50 позиціях імпорту, включаючи тютюн, алкоголь і машини. Можливо, це дуже розумна пропозиція, прийняття якої, напевне, сприятливо вплине як на зростання доходу держави, так і на держава у ній зацікавлено. У березні 1995 р. російський митний держкомітет запропонував на 50-60% знизити акцизи збори на імпорту алкогольних напоїв, щоб зменшити контрабанду і збільшити легальний імпорту. Під час навісання цієї доповіді не було ще прийнято певного рішення щодо такої цілком практичної пропозиції, яка обіцяє бути ефективною протицією посадовим особам, котрі отримують хабарі від контрабандистів.

Подібним чином «Стратегія для Польщі» 1994 року доводила, що оптимальним є переведення тіньової економіки в економіку легальну, а не підвищення податків. Цей документ також звертає увагу на важливість зростання майстерності працівників податкових та митних служб.

Центральне та місцеве врядування

Необхідною частиною трансформації в усіх перехідних економіках було усунення старих Рад або Рад радянського типу. Вони були формою псевдо-місцевої влади. З одного боку, на кожному рівні вони були підпорядковані комуністичній партії. З іншого боку, вони зовсім не були справжніми органами місцевої влади, а лише такими розгалуженнями центрального уряду, чії функції зводились до проведення центральної політики на місцевому рівні.

Реформі місцевого самоврядування заважали фінансові, політичні та адміністративні проблеми. З тих пір, як усі країни переживали фінансову кризу, боротьба за ресурси стала гострою, і регіони часто не могли одержувати субсидії, на які вони мали право. Політично це були конфлікти між центральною та місцевими владами, коли вони були різних політичних кольорів (наприклад, в Угорщині 1990 — 1994 рр.). В адміністративному плані, місцевим органам влади та самоврядування часто бракує штату професійних працівників, котрі могли б ефективно діяти у нових обставинах. Створення демократичної системи місцевого управління було особливо важким у Росії. Її назва («Російська Федерація») начебто свідчить, що ця країна є федерацією, проте багато моментів в її новій Конституції більше підходять унітарній державі.

Важливою проблемою є фінансування місцевих органів влади та управління. Ця тема всебічно аналізувалась у дослідженні Світового Банку «Децентралізація соціалістичної держави». Одним із очевидних джерел доходу місцевих урядів є комунальні платежі (за транспорт, електроенергію, воду, каналізацію). Субсидування цих галузей може, у деяких випадках, вважатись виправданим. Однак виправданним лише там, де такі послуги забезпечуються за ціну, нікому їх вартості. При цьому особливо увагу необхідно звернути на те, щоб ні в якому разі не допустити як того, щоб головними одержувачами субсидій не виявились групи з найвищим доходом (як це було у сумнозвісному випадку з розподілом жилтя при старому режимі), так і того, щоб субсидії стимулювали марні трати (наприклад, надмірне використання електроенергії). Про податок з підприємств як джерело місцевих надходжень можна сказати, що, хоча у багатьох країнах місцевій владі надавалось право обкладати податком фірми, а у Румунії такий порядок існує досі, але існує багато аргументів проти такої практики. Одні з таких аргументів ставлять під сумнів її економічну ефективність, інші стосуються її суто адміністративних вад. Наприклад, регіональні відмінності у розмірі податку на корпорацію призводять до міграції фірм із бідних у багаті регіони у пошуках сприятливих податкових умов. Більше того: коли фірми діють під юрисдикцією більше ніж одної податкової системи, з'являється проблема розподілення боргових зобов'язань.

Надійний та корисний з багатьох точок зору місцевий податок — це податок на власність. Податки на власність у певних формах були введені і вводяться у багатьох перехідних економіках, зокрема, у Албанії, Болгарії, Польщі, Угорщині, Румунії, Росії та Україні. Хоча оцінка вартості власності — завдання адміністративно складне, зате, одного разу зроблена, вона не потребує частого перероблення. Примітивний метод простої зміни первісних оцінок у відповідності до індексу інфляції роками може давати цілком

задовільні результати. На жаль, потенційний місцевий дохід від податку на власність іноді зменшується податковими пільгами і звільненнями від податків, які встановлюються центральними органами влади. Наприклад, в Угорщині центральний уряд встановив повне звільнення від податків на термін від 10 до 20 років на житло, що знаходиться у приватному володінні і було яким-небудь чином удосконалене. Хоча застосування стимулів для модернізації житлового фонду і може бути розумним, але саме такі стимули є, безумовно, надмірними. В цілому, власники майна — це нерідко потужні політичні сили, які використовують свій вплив для того, щоб тримати реальний податок на власність на мінімальному рівні.

Інше можливе джерело доходу для місцевих і регіональних урядів — це розділення податку між центральним та місцевими урядами, чому є багато прикладів стосовно регіонального рівня. Місцеві уряди можуть також отримувати дохід у вигляді трансфертів від центрального уряду, який, тим самим, прагне забезпечити загальнонаціональні (або єдині, або принаймні мінімальні) норми для певних громадських служб, чи, можливо, просто прагне купити собі політичну підтримку. У такій великій і різноманітній країні, як Росія, вельми бажано, щоб обсяг трансфертів та порядок розподілу доходів від певного податку виходили з розумних критеріїв, а не тільки з мотивів сьогоденної політичної вигоди.

Громадські інституції та соціальна довіра

На початку трансформації публічним інституціям не довіряли ні ті, хто робив політику, а ні діячі громадянського суспільства. Довіру політиків громадські служби (зокрема, держапарат) можуть здобути або в результаті суттєвої адміністративної реорганізації, або, навпаки, в результаті повернення до влади старої політичної еліти. Для здобуття громадськими службами довіри суспільства необхідно, щоб за обсягом усунення від влади політичної еліти старого, комуністичного, режиму і зміною її новою політичною елітою неодмінно слідували вагомі економічні та політичні здобутки, а також відчуття, що нова система урядування забезпечує роботу громадських служб і забезпечує громадянську можливість оцінити її. Ситуація щодо цього у різних країнах дуже відрізняється. Наприклад, у таких країнах, як Узбекистан, початкова ротація еліти ще тільки повинна відбутися. Подібним чином, у багатьох країнах трансформація призвела до погіршення економічного та соціального становища значної частини населення, що, відповідно, не збільшило довіри до громадської адміністрації. У Росії неспроможність владних структур зберігати закон і порядок та зв'язаний з цим розвиток умов «дикого сходу» ще більше підірвали довіру до тамтешньої громадської адміністрації.

Хоча розгул злочинності в Росії — це крайній випадок, злочинність є серйозною соціально-економічною проблемою в усьому регіоні. Наприклад, у Польщі у 1995 р. уряд Олексі зробив боротьбу зі злочинністю пріоритетним напрямком своєї політики. Крім того, деякі економісти та посадові особи із міждержавних організацій толерантно ставляться до злочинності та корупції. На їх дум-

ку, протекція рекетирів просто є приватизацією функції забезпечення прав власності. Необхідності надто турбуватися, як вважають ці діячі, немає: рекетири надають послуги, які цінуються та оплачуються клієнтами.

Такий підхід не витримує критики наступних аргументів:

- Злочинність і корупція підвищують накладні затрати, роблять заняття бізнесом набагато дорожчим (хабарі, плата за «дах», плата власним охоронцям).
- Злочинність та корупція дарують монопольну владу клієнтам-фаворитам. Це зменшує (або взагалі зводить нанівець) економічну конкуренцію. Конкуренція за таких умов можлива головним чином у формі перестрілок між конкуруючими групами гангстерів.
- Злочинність та корупція несприятливо впливають на притік міжнародного капіталу. Злочинність та корупція перешкоджають заснуванню чесного бізнесу і сприяють притоку грошей наркобізнесу.
- Злочинність та корупція вкрай шкідливо впливають на прийняття публічних рішень. В установах і органах влади і управління, де мають прийматися рішення в інтересах і на користь усього суспільства, натомість приймаються рішення, що обіцяють найвищі хабарі для тих, хто приймає ці рішення. Або ж рішення приймаються в інтересах та на користь найгрізніших груп шахраїв.
- Високий рівень вбивств та тілесних пошкоджень в результаті криміналізації — це трагічне марнування людського потенціалу.
- Прагнення суспільства зупинити злочинність та корупцію може привести до широкої підтримки екстремістських лідерів та організацій.

Отже, не може бути сумніву в тому, що злочинність та корупція заважають шкоди економічному розвитку та економічному майбутньому перехідних економік.

Горілка та російська фінансова криза

Дефіцит бюджету та його емісійне фінансування були головною безпосередньою причиною російської інфляції з кінця 1980-х. Хоча придушена інфляція і скандально відомі черги були здебільшого ліквідовані, і ринний темп відкритої інфляції різко зменшився, однак бюджетна ситуація залишається критичною, а темп інфляції — надто високим. Більше того, протягом 1994 р. доходи поточного бюджету були набагато нижчі запланованого рівня. У 1995 р. розраховують на кращу ситуацію з доходами бюджету, але в основному лише тому, що під час складання бюджету інфляція не була оцінена. І це при тому, що бюджет автоматично скорочує державні видатки при зменшенні державних доходів. У перші 10 місяців 1994 р. уряд не зміг зібрати майже 2/5 передбачених бюджетом податкових надходжень. Однією з причин було те, що фактична інфляція у цей період була нижчою від очікуваного рівня. Іншою — те, що уряд переоцінив знецінення рубля і, звідси, переоцінив державні доходи від експорту. Ще однією причиною була практика часткового або повного звільнення від сплати податків як окремих підприємств, так і цілих галузей і регіонів. Ще однією була широка економічна проблема неплатежів (у чому частково був винен сам уряд). Серед причин можна назвати і широкого поширену контрабанду, особливо алкоголю і тютюну. Якщо говорити більш загальною, то необхідно відзначити, що розгосподження умов «дикого сходу» дуже ускладнює збирання податків.

Важливим шляхом, на якому Міністерство фінансів РФ вирішувало проблему такої фінансової кризи, було падіння фактичних бюджетних витрат набагато нижче передбаченого бюджетом рівня. Це означає, що, у відповідності із реально зібраними податковими надходженнями, деякі організації реально отримали менше коштів, ніж це передбачалося бюджетом. Це дало певний позитивний ефект, дозволивши уникнути інфляційної емісії. В той же час, однак, це створювало у таких організаціях величезне невдоволення: багато хто з їх працівників не одержував зарплату місяцями. Це, у свою чергу, зменшує ефективність та лояльність таких організацій, а крім того, веде до довгих затримок в оплаті їхніх поставальників.

Драматичним наслідком ситуації, що склалася, став екстраординарний випадок у вересні 1994 р., коли голова московського управління енергетики за несплату рахунків виникнув електроенергію у командному центрі ракетних військ стратегічного призначення. У жовтні 1994 р. міністр оборони констатував, що міністерство оборони отримало 38% оборонних витрат, передбачених бюджетом. В результаті нафтові компанії через несплатені рахунки більше не могли забезпечувати Збройні Сили паливом, і міністерство оборони не мало можливості підготувати казарми до зими. У випадку із впливовим та галасливим міністерством оборони міністерству фінансів наказали розробити графік оплати урядових боргів військовим. Але заплановані бюджетом виплати для менш впливових організацій залишаються несплатеними.

Дуже важливе джерело доходу для російського бюджету — горілка. На початку 1980-х вона давала близько 13% доходу державного бюджету. У пострадянський період російський уряд, однак, втратив контроль над доходом, одержуваним від продажу горілки. Новопризначений міністр економіки Євген Ясін скаржився у своїй оцінці 1994 року: «Російський бюджет ніколи так мало не одержував від продажу алкогольних напоїв, як зараз» (*Rossiskie Vesti*, 31.12.1994).

Дивним результатом цієї ситуації було скрутне фінансове становище відомого московського горілчаного заводу «Кристал». До вересня 1994 р. він випускав тільки 1/3 від свого колишнього обсягу виробництва і був на межі банкрутства. Можливо, росіянам перестала смакувати горілка? Зовсім ні. «Кристал», із такими його всебісно відомими марками горілки, як «Столичная», «Московская» та «Сибирская», був нездатний конкурувати із дешевими напоями: нелегально зробленим самогонем та імпортованими марками. В той час, як «Кристал» дійсно заплатав акцизний збір на горілку, виробники самогону його, звичайно, не сплачували, та і імпорти марки могли уникнути митних зборів і тому підірвати місцевих виробників. Неспроможність уряду забезпечити обкладення усієї горілки, що продається в Росії, акцизним чи митним збором — разючий приклад адміністративного провалу. В результаті ціну за таку адміністративну недолугість доводиться платити армії та іншим бюджетним організаціям.

Щоб упоратись із цією проблемою, російський уряд оголосив у минулому, 1994 році, що з 1 січня 1995 р. в Росії може продаватися лише алкоголь, що має спеціальну марку акцизного збору. Аналогічна система, введена у Польщі у 1994 р., згідно з якою всі імпортовані цигарки повинні мати спеціальну наклею, зарекомендувала себе дуже ефективною для збільшення урядових доходів. Перший досвід, однак, не був втішним. На засіданні оперативної урядової комісії по покращенню платежів та розрахунків 17 травня 1995 р. з сумом зазначалося, що самогон та контрабанда усе ще процвітають, що негативно відбивається на державному доході від податків.

Інший спосіб розв'язання проблеми — це зниження акцизних зборів на горілку, запроваджене у 1994 р. з метою підвищення конкурентоздатності легальної продукції. Здається, це мало б виявитись цілком ефективним заходом, що сприятливо вплинуло б на урядовий дохід від податків. Збільшення обсягу продукції більш ніж компенсувало б зникнення доходу за її літр. Однак, легальне виробництво горілки у 1994 р. впало на 22%. Ще один метод вирішення проблеми — ліквідація звільнень від сплати митних зборів, які надавалися деяким організаціям, наприклад, спортивним чи ветеранським. Ці звільнення спричинили широке уникнення сплати митних зборів. Президентський указ відмінив такі звільнення у березні 1995 р.

Сумна ситуація із урядовими доходами від продажу горілки показує, що Росія платить високу ціну за революційний ентузіазм лібералів у 1991-1992 роках. Скасування державної монополії на горілку (яке ліберали здійснили сразу ж після приходу до влади у кінці 1991 р.) було більш простим та популярним, ніж створення та впровадження системи стягнення акцизних та митних зборів.

Адміністрація програм підтримки

У перехідних країнах здійснюються різноманітні програми підтримки через агенції МВФ, Світового Банку, ОЕСР, ЄБРР, ЄС, ООН, а також двосторонні програми. Ці програми відіграють позитивну роль у забезпеченні фінансової підтримки, консультацій та технічної допомоги. Наприклад, ЄС забезпечив допомогу у діалозі проблем від модернізації вищої освіти до безпеки ядерних електростанцій. Однак, програми, що реалізуються цими організаціями, часто бувають погано скоординовані. До того ж, вони мають тенденцію зосереджуватись у сферах зі сприятливими умовами, а не там, де вони краще потрібні. Наразці, такі програми мають високе співвідношення користності і прибутковості для Заходу у порівнянні з користністю та прибутковістю для Сходу, що викликає занепокоєння щодо «нового колоніалізму». Варто також додати, що у країнах, що трансформуються, є багато скарг на повільність та неефективність таких програм.

Широко розповсюджені скарги на МВФ. МВФ, поза усякими сумнівами, відіграє важливу роль, забезпечуючи позики країнам, що переживають труднощі, підтримуючи заходи по зниженню темпів інфляції, зосереджуючи увагу на банківській кредитній ставці та дефіциті бюджету як джерелах інфляції, підтримуючи зменшення військових витрат та критично аналізуючи національну фінансову, грошову та зовнішньоторгову статистику, щоб встановити реальну фінансову, кредитно-грошову та зовнішньоторгову ситуацію. Більше того, МВФ зіграв виключну роль у навчанні провідних працівників центральних банківських та фінансових установ, як і у впровадженні стандартів бухгалтерського обліку та бюджетних процедур. У той же час МВФ має сильну позицію на переговорах з перехідними країнами, що є наслідком низької кредитоспроможності багатьох із них, а також можливості МВФ надавати позики, впливу МВФ на інші міждержавні установи (такі, як Світовий Банк та ЄС), впливу МВФ на двостороннє джерело фінансування, на експорт кредитів західними страховими агенціями та на міжнародний ринок приватного капіталу. МВФ використовує ці свої сильні позиції, щоб наполягати на заходах, які сприяють тривалій депресії та деіндустріалізації. Більше того, МВФ послідовно підтримував заходи на зразок негайного запровадження повністю вільної торгівлі та заходів, що посилювали небезпечний процес обвальної деіндустріалізації, який має місце у надіндустріалізованих у минулому Російській Федерації, МВФ, однак, вивчив цей досвід і поступово пристосовується до специфічної ситуації країн, що трансформуються, поміжшуючи, наприклад, вимоги, що жорстко зобов'язують боржників проводити певну економічну політику, встановлюючи систему пільг для трансформації тощо.

Роль МВФ, з огляду на його вірність монетаристським ідеям, виступила одним із чинників глибокої кризи у регіоні ЦСЄ. МВФ входить з того, що інфляція — це чисто монетарний феномен, і проблема інфляції має вирішуватись монетарними обмеженнями, а обсяг виробництва зумовлений насамперед динамікою не попиту, а пропозиції. Тому він був вражений «несподіваною» глибиною кризи, що слідувала за застосуванням монетарних обмежень. Іншим чинником кризи була недооцінка МВФ часових неспішдань (часових лагів) між динамікою успадкованої ситуації, ходом макроеко-

номічної стабілізації та поновленням економічного зростання. Варто зауважити, що кредитоспроможні країни з сильною валютою намагаються триматися від залежності від МВФ якнайдалі. Наприклад, у травні 1994 р. уряд Чехії оголосив, що він погасив би \$430 млн. позики МВФ, яку він повинен був погасити у 1995 р., тобто на рік раніше.

МВФ знаходився у непростій позиції протягом процесу трансформації. Велика Сімка (G7) та ЄС визначили йому ключову роль у процесі трансформації. У той же час, його усталені бюрократичні процедури виявилися невідповідними вимогам певних ситуацій, що виникають у процесі трансформації, його первісне знання проблем було неповним, фонди, доступні йому — повністю лімітовані, і він ніколи не був здатний розподіляти як субсидії, так і реально великі позики. Причиною багатьох очевидних нещад МВФ була реальна нездатність його головних пайщиків швидко і адекватно розуміти події та забезпечувати дійсно солідні ресурси для сприяння трансформації.

Важливим елементом управління процесом трансформації повинно бути збільшення ефективності таких програм закордонної допомоги.

По-перше, слід посилити політичний нагляд за планами допомоги. Той факт, що багато програм виконуються багатосторонніми агенціями, сприяв виходу їх з-під національного чи міжнародного політичного контролю. На щастя, майбутнє програми ЄС TATIS нещодавно стало темою публічних дебатів у Європарламенті. Аналогічним чином Аудиторський суд ЄС розглядав ефективність програм допомоги ЄС. На жаль, МВФ не має над собою організацій, аналогічних Європарламенту чи Аудиторському суду ЄС. Створення служби, що оцінювала б діяльність МВФ, пропонувався одним з його виконавчих директорів (*Kafka, 1994*), але, здається, поки що цей намір не втілюється у життя. Зважаючи на важливість МВФ, велику увагу потрібно приділяти оцінці успіхів або, навпаки, невдач підтримуваних ним програм, а також теорій, що лежать в основі таких програм.

По-друге, програма надання допомоги має бути перепроєктована з метою підвищення її якості. Що потрібно, так це — менше «експертів», що прилітають на кілька днів, та менше рапортів дорогих консультантів, а більше підтриманих МВФ перевірених програм, які дійсно сприяють трансформації. У багатьох випадках допомога повинна розглядатись не як одиниця багато «експертів», що впроваджуються західними агенціями, але як діяльність по сприянню роботі національних парламентів, державних та приватних фірм, що має на меті надати їм можливість досягти власних цілей.

Оскільки необхідно змінити модус поведінки менеджерів усіх рівнів, тривале і глибоке залучення західних менеджерів до солідної з управлінської переконливості країн діяльності є дуже корисним. Така діяльність може забезпечуватись індивідуальними добровольцями, які мають власний солідний менеджерський досвід і працюють з партнерами з ЦСЄ досить довго. Це можуть бути люди, підтримані їхніми фірмами чи організаціями. Програми такого типу вже існують (наприклад, частина британської ноу-хау програми, або програма ООН UNISTAR) і заслужили підтримку, схвалення та розши-

рення. Такі тривалі дієві управлінські внески можуть також бути внесені західними фірмами, які вважають такий різновид діяльності привабливим.

Необхідно дбати, щоб програми західної допомоги не перешкождали ефективності місцевої громадської адміністрації. А зробити це вони можуть багатьма способами. Перший з них полягає в тому, що через ідеологічне упередження проти громадського сектору вони можуть ігнорувати необхідність ефективної громадської адміністрації. По-друге, західні агенції з їх відносно високими зарплатами можуть переманити найкращих працівників із місцевої громадської адміністрації. Третій спосіб негативного впливу — це численні нескоординовані контакти з зарубіжними представниками, що відволікають місцевих посадових осіб від їхньої нормальної роботи. По-четверте, те, що планується як освітні та навчальні програми, може легко вивестися у вивезення людського капіталу на Захід.

Рекомендації

Деякі країни і деякі програми підтримки уже домоглися суттєвого прогресу у втіленні окреслених вище ідей. Там, де цього не сталося, ми рекомендуємо докласти серйозних зусиль для досягнення наступних цілей:

- Встановлення сучасної меритократичної* громадянської служби. Вона повинна об'єднувати добре оплачуваних професіоналів, здатних та готових втілювати у життя політику держави у ефективний та безпристрасний спосіб.
- Створення ефективних організацій для стягнення митних та податкових зборів. Становлення ефективної податкової системи є вирішальним для боротьби проти інфляції, для переходу до ринкової економіки, для державотворення. З точки зору державного доходу може бути набагато ефективнішим мати низькі митні збори та ставки податків, які дійсно збираються, аніж високі, що дають низький прибуток, бо провокують ухиляння та уникнення їх. Аналогічним чином, розширення бази оподаткування через залучення тіньового сектору у сферу сплачування податків може бути більш економічно раціональним, аніж високі податкові ставки, що призводять до того, що солідна частина економічної діяльності залишається у тіньовому секторі. У Росії збирання податків на природні ресурси (зокрема, на нафту і газ) а також на горілку є особливо важливим.
- Проведення військової реформи, що зменшить розмір збройних сил і, відповідно, їхній бюджет до рівня, який можна собі дозволити зменшити пропорцію офіцерів до військовослужбовців інших рангів до західного рівня. Встановлення жорсткого цивільного контролю за збройними силами, наприклад, через цивільного міністра оборони.

- Досягнення суттєвого зменшення рівня корупції. Корупція — це серйозне зло. Це зло для держави, яке скорочує її доходи та підвищує її видатки. Це зло для бізнесових фірм та індивідуальних власників, що робить їх життя більш дорогим, більш важким і більш складним. Корупція також веде до падіння авторитету і популярності правлячих політиків.
- Збільшення соціальної довіри у державі. Це потребує, між іншим, дотримання державою прав власності та контролювання державою монополії сили.
- Підвищення ефективності західних програм підтримки і контроль за ними. Західна допомога у формі навчання, консультацій та прикладу може зіграти корисну роль для національної громадської адміністрації, тобто публічного управління на центральному та місцевому рівнях. Хоча західні програми можуть грати позитивну роль у процесі трансформації, необхідно дбати про те, щоб вони планувалися і втілювалися у життя найбільш ефективним, з точки зору перехідних країн, чином.

* Меритократія — теорія управління суспільством елітою обдарованих. — *Прим. перекладача.*

3. Безробіття

Проблема безробіття

Безробіття — це соціальне та економічне зло. Повна зайнятість має бути фундаментальною метою економічної політики. У перехідних країнах високий та стійкий рівень безробіття може серйозно підірвати перехід до демократії та ринкової економіки. Безробіття — це суттєве джерело зростання зuboжіння та нерівності. Це також — марнування ресурсів. певний рівень безробіття є неминучим наслідком економічного спаду та структурної перебудови, які обов'язково супроводжують екстраординарну економічну трансформацію, що її переживають перехідні економіки. Але масштаб теперішнього безробіття не є неминучим — він є більшим, ніж це необхідно у перехідний період, і певною мірою настільки значного безробіття можна уникнути. Заходи по обмеженню безробіття — і оперативні, і довгострокові, — повинні бути ключовими елементами будь-якої ефективної економічної програми.

За 5 років від початку перехідного періоду зареєстроване безробіття підскочило від 0 (більше того, від типового для старої системи дефіциту робочої сили) до майже 10 мільйонів у середині 1994 р., із яких 7,5 млн. — у країнах Балті. Безробіття охопило 12% західноєвропейської робочої сили, і повторення його діапазону та обсягу у країнах, що трансформуються — єдиний і найбільш небажаний приклад їх швидкого виходу на рівень стандартів ЄС. За станом на середину 1994 р. 40% безробітних не мали роботи протягом щонайменше 12 місяців. Відсоток безробітних у країнах колишнього СРСР (та у Чеській республіці), здається, є винятком — номінально він досить низький. Але, як буде показано далі, по-перше, він і дійсності недооцінюється, по-друге, має потенціал і тенденцію до швидкого зростання, по-третє, приховує невирішені структурні проблеми, що лежать у його основі. Безробіття, схоже, досягло свого піку у деяких країнах (наприклад, у Польщі), але в інших (країни СНД, Чехія) воно ще зростає. Існуючі сьогодні перспективи щодо рівня тривалого застійного безробіття в цілому обіцяють перевищити середній західноєвропейський рівень.

Безробіття виникло як фундаментальна економічна вада перехідного процесу. Як вводить Командер та Коріеллі (*Commander & Coricelli, 1995*): «Виникнення високого безробіття є перешкодою для структурної перебудови економіки і приватизації державних фірм. Дійсно, негативні економічні та політичні наслідки високого рівня безробіття впливають на загальний процес реформ, уповільнюючи структурну перебудову та дискредитуючи реформу урядування. Сьогодні значна частина найбільш невідкладних проблем, що стоїть перед перехідними економіками, тим чи іншим чи-

ном залежать від вирішення завдань уповільнення росту безробіття та повернення тих, хто довгий час не мав роботи, до лав активних працівників».

Зайнятість і зарплата перед перехідним періодом

Економіки із централізованим плануванням характеризувалися повною зайнятістю. Надто повна зайнятість вказує на наявність дефіциту робочої сили. Це взаємодоповнювалось із притаманним тільки такій економічній системі перевищенням попиту на товари та послуги над їх пропозицією. При цьому регульовані ціни на товари та послуги були штучно занижені щодо ринково-ринкового рівня. Очевидно, повна зайнятість мала дуже високий ранг на шкалі пріоритетів керівництва комуністичних держав. Але досягалася вона скоріше як побічний продукт надабміційних макроекономічних завдань, ніж як результат спеціальної політики сприяння можливостям працевлаштування. У будь-якому випадку, безробіття було заборонене як «тунеядство».

Дефіцит робочої сили призводив до збільшення підприємствами кількості праціючих понад необхідний рівень і забезпечував *de facto* захист права на працю, тобто можливості продовжувати роботу на тому ж підприємстві, у тій же місцевості, по тій же професії. Він також сприяв підтриманню високої частки зайнятих в усіх статево-вікових групах працездатного віку, що було можливим завдяки забезпеченню розгалуженої системи соціальних послуг, особливо для жінок. Плинність робочої сили була в цілому високою, ніж у ринкових економіках, незважаючи на обмеження географічної мобільності як через прив'язаність до хліба та інших благ, так і через адміністративні обмеження (у Радянському Союзі вони прийняли форму системи дозволів на проживання — *прописки*). Міжнародні трудові міграції (за винятком мешканців Югославії) були незначними та епізодичними, навіть у середині блоку.

Слідкувати за повсякдним дотриманням централізовано встановленої шкали зарплатів було складно, бо і підприємства мали певну свободу дій у визначенні ступеня складності роботи, оцінці кваліфікації працівників та встановленні додаткових виплат. Зарплатна плата була відносно низькою, але відносно високою була «соціальна зарплата» натурою. Така комбінація слугувала ідеологічній меті — довести, що робоча сила не є товаром. Багато послуг і пільг, які у змішаній економіці забезпечуються або державою, або ринком (дитячі садки, школи, їдальні, торгові точки, спортивні послуги, лікарні — переважна частина цих видів діяльності потребує високих субсидій), у централізованих плановій економіці забезпечувалися, як правило, фірмами-роботодавцями. Що, у свою чергу, створювало додаткову зайнятість у середині підприємства. Додаткові виплати були важливим і головним джерелом нерівності.

Плановий контроль скоріше обмежував загальний фонд зарплатної плати підприємства, аніж індивідуальні доходи. Це дозволяло підприємствам знаходити певний компроміс між зайнятістю та середніми зарплатками, мати можливість проведення політики встановлення певної залежності зарплати від продуктивності праці, а також користуватися певною свободою встановлення залежності зарплати від рівня особистої кваліфікації праців-

ника. У той час, як середні реальні зарплати, по суті, встановлювалися централізовано з огляду на вимоги і можливості загального реального споживання, відносність заробітків більшою мірою визначалася на підприємствах з огляду на їх потреби у робочій силі певної кваліфікації, необхідної для випуску певного обсягу продукції за допомогою певної технології. Таким чином, під час колапсу державного соціалізму, незважаючи на цілком своєрідну ситуацію дефіциту робочої сили, існував і практично ще існує квазі-ринков праці. Як писав Гранік (*Granik, 1987*): «Можливість застосування поняття «ринков праці» до практики Радянського Союзу виростає, в першу чергу, із двох добре задокументованих явищ: (1) високого відсотку працівників, що залишають держпідприємства за власним бажанням; (2) незначної частки вакантних робочих місць, які заповнюються через будь-які форми планових наймів».

У той же час «зайнятність» на підприємствах була концепцією неясною і суперечливою. Дійсно, значне число найманих працівників і їх посад виступали об'єктами маніпуляцій керівників, що грали в бюрократичні ігри за правилами планових органів. «Неодмінною складовою управлінської гри адміністрації була боротьба за збільшення числа посад — адже більше число посад означає вищий статус підприємства та його керівництва. Це, у свою чергу, посилює владу та збільшує прибутки старших службовців, збільшує фонд зарплати та фонд споживання, що розподіляється відповідним галузевим міністерством у Москві» (*Standing, 1995, передмова*). Не усі існуючі посади були необхідними, і багато з них залишалися вакантними. Зайнятність перестала бути економічною категорією і стала категорією адміністративно-бюрократичною.

Скрізь у країнах Центральної та Східної Європи характер індустріальної структури визначав виключно величезні підприємства, до того ж сильно інтегрованими вертикально (особливо у Східній Німеччині) для забезпечення стабільності поставок та спеціалізованими на виробництві єдиного виду продукції чи групи схожих продуктів. Відповідно, такі підприємства, з одного боку, виступали монополістами чи олігополістами постачальниками, з іншого — були головними чи навіть єдиними роботодавцями у місті чи районі свого розташування.

Колишня Югославія відрізнялася у кількох відношеннях. Будучи ближчою до відкритої ринкової економіки, вона вже мала досвід значного безробіття, як і досвід трудових міграцій за кордон. Наймані працівники, замість одержання заздалегідь встановлених зарплат, розподіляли чисту доданкову вартість. Це був круговий цикл управління — від директора підприємства до керівників середнього рівня та до найманих працівників, потім — знову угору, через призначення членів органів самоврядування підприємства, котрі, у свою чергу, грали роль у призначенні директорів, контролі за прийняттям і спостереженні за виконанням основних рішень, що приймаються на підприємстві. По мірі того, як прогресували економічні реформи в межах старої системи у Польщі та Угорщині, ці країни також ввели значні форми робочого самоврядування на підприємствах. Стимулювання росту заробітної плати досягалося у першу чергу через податок на перевищення фондом оплати праці певного рівня, який визначався індивідуально для кожного сектору, а часто — і для окремого підприємства.

За винятком Югославії, у державно-соціалістичних країнах Центральної та Східної Європи суперповна зайнятність та захист права на працю давали робітникам *de facto* сильну позицію на ринку праці. Це надавало їм можливість успішно вимагати компенсаційних (іноді — і більш ніж компенсаційних) підвищень зарплати кожен раз, коли керівництво збиралося підняти ціни, щоб відновити ринковий баланс. Такі підвищення не могли захистити рівень життя. Але виплати, взаємопов'язані із зростаючою придушеною інфляцією, були одним із головних чинників підризу реформ старої системи та форсування більш рішучої системної трансформації.

Сподівання та реальність перехідного періоду

На початку системної трансформації було зрозуміло, що ринкова економіка асоціюватиметься із певним рівнем безробіття. Воно у першу чергу стане результатом великомасштабних звільнень робітників із збиткових підприємств (які дійсно продукують негативну додану вартість). Проте очікувалося, що із стрімким зростанням прибутків у відкритій тепер економіці та з початком виробництва інших, ніж на закритих підприємствах, і раніше відсутніх товарів та послуг, особливо у новоствореному приватному секторі, початкове безробіття буде швидко реабсорбоване. Таким чином, масове безробіття вважалося неминучим, але тимчасовим явищем.

Життя доводить, що у реальності все не так просто і однозначно. Із широким глибинним спадом, що супроводжував стабілізацію та перехід до нової економічної системи, зайнятність безперервно скорочувалася на усій території Центральної та Східної Європи у 1990-1993 рр. та у першій половині 1994 р. Зростаюче падіння зайнятості було меншим у СНД та країнах Балтії (6 і 9 % відповідно) і більшим у країнах Східної Європи (16 %, див. табл. 3.1). Попри очікування, безробіття продовжувало рости, і росло стрімко, незважаючи на процес (правда, набагато повільніший) скорочення загальної чисельності працездатного населення. Ріст безробіття спричинявся поєднанням процесу поглинання безробітних новими приватними сферами діяльності. Чистим ефектом зниження як притоку до лав безробітних, так і відтоку з них було формування зростаючої значної резервної армії праці, що носить більшою мірою довготривалий, а не тимчасовий характер. Розширення зайнятості у приватному секторі відбувається в основному не шляхом залучення безробітних, а через прямі переходи з роботи на роботу працюючих, в основному — зайнятих у держсекторі, а також через виникнення нових компаній, що вперше вступають в галузь (як і зайняті у таких компаніях працівники). Отже, ще раз підкреслимо, що: «Перехідне безробіття» має усі ознаки стандартного загального резерву працюючих. Ризик стати безробітним не є таким високим, як звичайно думають, але, одного разу потрапивши у цей відстійник, дуже важко звідти вибратися» (*Boeri, 1994*).

Таблиця 3.1: Перехідні країни: загальна зайнятість, 1990-1994 (річна динаміка зміни середнього відсотка)

	1990	1991	1992	1993	1994*		1990-1993*
					Ч I	Ч II	
Албанія	-0,7	-5,8	-16,6	-6,8	..	..	-27,3
Боснія і Герцеговина	-2,9	..	..	..	..	..	..
Болгарія	-6,1	-13,0	-8,1	-6,0	..	..	-29,5
Хорватія	-3,9	-7,1	-10,2	-3,7	-4,0	-3,5	-22,8
Чеська Республіка	-0,9	-5,5	-2,6	-2,6	-5,4	-4,6	-1,1
Угорщина*	-3,1	-9,6	-9,3	-5,8	-3,0	-2,6	-25,2
Польща	-4,0	-5,9	-4,2	-0,6	-1,6	-1,2	-14,0
Румунія	-1,0	-0,5	-3,0	-3,8	..	..	-8,1
Словачія	-2,6	-7,0	-7,5	-0,4	..	-0,8	-16,6
Словенія	-3,9	-7,8	-6,6	-5,5	-6,7	-2,0	-19,7
Македонія	-1,5	-3,0	-4,6	-5,5	-6,7	..	-13,8
Югославія	-3,0	-3,0	-3,4	-5,2	-4,7	-4,1	-13,9
Східна Європа*	-2,9	-5,6	-5,3	-3,0	..	..	-15,8
Перехідні економіки	-3,2	-6,5	-5,1	-1,9	..	..	-15,7
Центральної Європи (4)	..	..	..	..	..	..	..
Перехідні економіки	-2,5	-4,3	-5,5	-4,5	..	..	-15,8
Південної Європи (8)	..	..	..	..	..	..	..
Вірменія	-1,9	2,6	-5,6	-3,0	-1,4	-2,1	-4,4
Азербайджан	-0,3	4,0	-5,4	-1,2	-2,9	-3,0	-3,1
Білорусь	-1,0	-2,5	-2,6	-1,3	-2,0	-1,9	-7,2
Грузія	3,7	-10,1	-21,2	-2,2	..	..	-28,1
Казахстан	1,3	-0,9	-1,8	-5,8	-6,4	-6,7	-7,2
Киргизстан	2,8	-1,0	6,1	-8,4	-6,0	-1,0	-1,1
Молдова	-1,0	-0,1	-1,0	-1,0	-0,5	-0,5	-2,9
Російська Федерація	-0,4	-2,0	-2,0	-1,8	-1,3	-1,3	-6,0
Таджикистан	3,1	1,7	-3,1	-3,0	-2,7	-2,6	-1,5
Туркменістан	2,8	1,9	0,1	4,4	..	1,9	9,5
Україна	-0,6	-1,2	-4,0	-2,3	..	..	-7,8
Узбекистан	4,2	4,8	-0,6	-0,7	-0,7	-0,5	7,8
СНД	0,1	-1,2	-2,7	-2,1	..	..	-5,7
Естонія*	-2,1	0,4	-14,7	-4,0	..	..	-19,5
Латвія	0,1	-0,8	-3,7	-5,9	-4,5	-3,2	-10,1
Литва	-2,6	2,4	-2,2	-4,2	-2,9	-2,2	-6,6
Балтійські держави	-1,6	0,9	-5,2	-4,7	..	..	-10,3
Перехідні країн в цілому*	-0,7	-2,4	-3,4	-2,4	..	..	-8,6

а Зміна відсотка порівняно до відповідного періоду попереднього року

б Сукупна зміна за весь період

с На кінець року

д Не враховуючи Боснію і Герцеговину

е Починаючи з 1992 р. дані стосуються кінця року

Джерело: ECE 1994a, Table 2.2.7

Таблиця 3.2: Зареєстроване безробіття: рух і склад

	Рівень зростання S/N % на місяць (1)	Рівень скорочення H/N % на місяць (2)	Рівень безробіття U/(N+U) (3)	Стандартний рівень безробіття (4)
Росія	0,3	15,2	1,4	5,5
Польща	0,7	4,9	5,4	13,8
Чеська Республіка	0,7	20,5	2,8	3,9
Словачія	1,2	8,2	13,5	12,6
Угорщина	1,5	6,2	14,3	11,2
Болгарія	0,9	7,5	16,4	18,5
Румунія	0,3	2,4	9,5	..
Великобританія	1,4	12,0	10,4	10,3
США (1998)	2,0	46,0	5,5	5,5

Джерело: Richard Layard, 1995

Примітка: Рядки 1-6: Стопці (1) та (2) взяті з *Commander and McHale (1994), Table 1*; стопці (3) та (4) з *Boeri (1994), Table 1*. Рядок 7: стопці (1) та (2) — з *Commander and McHale (1994), Table 1*; стопці (3) — з *EBRD (1994)*. Рядок 8: *Employment Department, Employment Gazette*. Рядок 9: *OECD Employment Outlook (1990) table 1.2 та Economic Report of President*. S — зростання, N — безробіття, H — скорочення, U — безробітні.

Таблиця 3.2 показує офіційний відсоток безробітних у шести країнах ЦСЄ та у Російській Федерації, стандартизований відсоток безробітних та офіційний рівень співвідношень звільнень/зайнятості та найму/безробіття.

Передбачалося, що офіційний відсоток безробіття є завищеним, оскільки, за оцінками, велика частина безробітних — десь біля однієї чи навіть двох третин — є повністю чи частково зайнятими у приватному секторі. І дійсно, згідно повідомлень, біля 30% польських безробітних робітників працюють нелегально, 60% не роблять цього тільки тому, що не мають такої можливості, і тільки 8,5% не беруться до тіньової роботи незважаючи на те, що вона їм пропонується. (*Gazeta Bankowa*, N 7, 12.02.1995). Але дослідження офіційної статистики та вибіркової обстеження (наприклад, Світового банку у Польщі чи МОП у Росії) дозволяють констатувати, що реальний відсоток безробітних набагато ближчий до офіційного, ніж це передбачалося. І — варто наголосити — іноді буває вищим того відсотку безробітних, що його називає офіційна статистика (див. четверту колонку табл. 3.2); більш свіжі тенденції та інформацію щодо інших держав див. табл. 3.3).

Більше того, існує додатковий чинник, що веде до недооцінки безробіття. Йдеться про нехтування з боку офіційної статистики фактом великомасштабних скорочень ринку праці внаслідок необґрунтовано раннього закінчення активного трудового життя. В результаті безробіття маскується зменшенням активного населення. Йдеться про тих, хто рано пішов на пенсію на початку періоду

трансформації, і про численних (особливо в Польщі та Росії) псевдондівідів, що у цей же період також стали пенсіонерами. До цієї ж категорії потрійно відніди демомарізованих безробітних, які не мають більше прав на пільги по безробіттю і тому не реструються як безробітні. Вважається, що у старій системі, де максимальне залучення до роботи на одержуваних підприємствах розглядалось як «механізм соціальної інтеграції», питомо вага частки зайнятих щодо всього населення була надмірною. Така частка зараз найнижча у Болгарії, Чехії та Словачці, де важливою причиною цього є низькі і точно регламентовані пільги по безробіттю (Burda, 1994).

Безробіття, схоже, дуже нерівномірно розподіляється по регіонах. У столиці, в основному завдяки розширенню у ній сфери послуг та зусиллям у зменшенні та спільних підприємств, воно є порівняно низьким. З іншого боку, найвищим безробіття є у найбільш кризових регіонах та у населених пунктах, у яких підприємство, що є основним роботодавцем, повністю або частково закривається. За винятком Угорщини, кінцеве безробіття вроді зростає швидше порівняно з чоловіками. І це незважаючи на скорочення відсотка працюючих жінок (який до перехідного періоду становив 80-90%), спричиненого насамперед скороченням послуг і пільг для дітей. Таким чином, характер жіночої зайнятості стає схожим на характер жіночої зайнятості у Західній та Південній Європі. Порівняно невелике падіння жіночої зайнятості у Румунії відображає тимчасове зростання зайнятості у сільському господарстві цієї країни. Всулерх попереднім очікуванням, робітники старших вікових категорій продовжують у більшості випадків зберігати робочі місця (за винятком ситуації, коли вони у великій кількості достроково виходять на пенсію, як от у Польщі). Навпаки, як непрацездатні (особливо в Росії — див. 1995), так і етнічні меншини страждають більше, ніж це попередньо очікувалось.

Повна — протягом усього робочого дня — зайнятість залишається відносно західних економік більш поширеною. Але у багатьох країнах (особливо у Росії) зростає кількість робіт із скороченням робочим часом, довгострокових неоплачуваних відпусток та тимчасових звільнень працівників. Усе це робиться, щоб замаскувати реально існуюче безробіття. Від сплесків безробіття значно більше страждають працівники, зайняті фізичною працею. Але воно не щадить навіть тих, хто має повну середню освіту. Інший важливий елемент у структурі безробіття — відносно велика питома вага безробітної молоді. (Детальний розгляд специфіки окремих країн щодо безробіття та його структурних особливостей — див. *Commander & Coricelli, 1995*).

Таблиця 3.3: Перехідні країни: безробітні у 1992-1994 (у тисячах та відсотках до робочої сили на кінець періоду)

	1992			1994			1992	1994			1992	1994			1992	1994		
	Берез.	Черв.	Лип.	Берез.	Черв.	Лип.		Берез.	Черв.	Лип.		Берез.	Черв.	Лип.		Берез.	Черв.	Лип.
Австрія	394	301	267	261	..	..	242	19,5	17,3	17,0	..	..	..	..	..	..		
Боснія і Герцеговина	..	626	615	509	514	487	15,6	18,4	16,1	13,3	13,4	..	..	..	..	..		
Бразилія	577	443	246	235	237	233	17,4	16,9	17,4	16,9	17,1	17,0	..	..	..	..		
Бразилія	151	143	246	235	237	233	17,4	16,9	17,4	16,9	17,1	17,0	..	..	..	..		
Чехія Республіка	653	633	614	550	551	564	2,6	3,5	3,5	3,1	3,2	3,2	..	..	..	..		
Угорщина	2509	2890	2951	2933	2982	2955	13,4	15,4	15,4	12,2	11,0	11,0	..	..	..	..		
Польща	929	1165	1291	1213	1206	1182	8,2	10,4	11,5	10,8	10,7	10,5	..	..	..	..		
Румунія	280	368	370	360	370	367	10,4	14,4	14,4	14,4	14,6	14,6	..	..	..	..		
Словаччина	118	137	131	123	126	125	13,4	15,5	14,8	14,1	14,4	14,3	..	..	..	..		
Словенія	71	77	181	195	186	188	26,8	30,3	30,8	31,2	31,4	31,6	..	..	..	..		
Україна	74	77	181	195	186	188	26,8	30,3	30,8	31,2	31,4	31,6	..	..	..	..		
Молдова	171	171	171	171	171	171	22,8	24,0	23,9	24,3	24,3	24,7	..	..	..	..		
Югославія	6789	7442	7555	7256	726	726	12,4	14,0	14,3	13,7	13,9	13,8	..	..	..	..		
Середня Європа ¹	3587	4075	4117	4003	4074	4017	11,3	13,3	13,5	13,2	13,4	13,4	..	..	..	..		
Південна Європа ²	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..		
Північна Європа ³	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..		
Південно-східна Європа ⁴	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..		
Вікторія	56	103	107	112	113	113	3,5	6,2	6,6	6,8	6,9	6,9	..	..	..	..		
Австрія	24	46	51	52	53	53	0,2	0,7	0,8	0,8	0,8	0,8	..	..	..	..		
Бразилія	19	40	62	60	90	97	0,3	1,3	1,7	1,8	1,8	2,0	..	..	..	..		
Група	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..		
Казахстан	32	4	4	54	56	54	0,5	0,6	0,6	0,7	0,8	0,8	..	..	..	..		
Киргизія	2	3	4	7	8	9	0,1	0,2	0,2	0,4	0,5	0,5	..	..	..	..		
Молдова	15	14	17	17	18	19	0,7	0,7	1,0	1,0	1,1	0,9	..	..	..	..		
Україна	577	836	1083	1260	1324	1329	0,8	1,1	1,4	1,7	1,8	1,9	..	..	..	..		
Туркменія	7	22	27	28	28	28	0,3	1,1	1,4	1,7	1,5	1,5	..	..	..	..		
Туркменія	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..		
Україна	71	64	99	93	92	92	0,3	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	..	..	..	..		
Узбекистан	9	13	19	19	19	19	0,1	0,2	0,2	0,3	0,3	0,3	..	..	..	..		
США	819	1240	1538	1754	1826	1908	0,6	1,0	1,1	1,4	1,4	1,5	..	..	..	..		
Естонія ⁵	15	18	20	18	17	15	1,9	2,6	3,6	3,3	3,2	2,9	..	..	..	..		
Латвія ⁶	21	27	87	86	86	83	2,1	5,8	9,5	6,4	6,4	6,3	..	..	..	..		
Литва ⁷	21	27	87	86	86	83	2,1	5,8	9,5	6,4	6,4	6,3	..	..	..	..		
Литва ⁸	21	27	87	86	86	83	2,1	5,8	9,5	6,4	6,4	6,3	..	..	..	..		
Бразилія	67	123	135	164	101	138	1,5	3,2	3,6	4,4	4,3	4,3	..	..	..	..		
Бразилія	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..		
Північний захід і захід ⁹	7555	8805	9246	9168	9330	9330	4,1	4,8	4,8	5,0	5,1	5,1	..	..	..	..		
Північний захід і захід ⁹	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..		
Північний захід і захід ⁹	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..		
Північний захід і захід ⁹	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..		
Північний захід і захід ⁹	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..		
Північний захід і захід ⁹	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..		
Північний захід і захід ⁹	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..		
Північний захід і захід ⁹	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..		
Північний захід і захід ⁹	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..		
Північний захід і захід ⁹	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..		
Північний захід і захід ⁹	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..		
Північний захід і захід ⁹	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..		
Північний захід і захід ⁹	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..		
Північний захід і захід ⁹	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..		
Північний захід і захід ⁹	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..		
Північний захід і захід ⁹	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..		
Північний захід і захід ⁹	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..		
Північний захід і захід ⁹	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..							

Ці зміни у рівні, характері і тенденціях розвитку зайнятості та безробіття супроводжувалися значними змінами щодо членства у профспілках. Членство у старих профспілках — «передаточних ремінь» політики Комуністичної партії — замінюється на набагато меншу, зате добровільну участь у вільних профспілках. Втім, певну воєнничість проявляють і «нові вітлення» профспілок старого стилю. Процес, що на поверхні має вигляд де-профспілковізації, може в дійсності вважатися процесом відновлення профспілок на добровільній основі (Blanchflower & Freeman, 1993). Однак безробіття та розчарування роблять як старі, так і нові профспілки слабкими у порівнянні із профспілками західноєвропейськими.

Таблиця 3.4: Зміни у рівнях зайнятості та безробіття за ознакою статі (у відсотках, 1989-1992)

	Зміни у рівні безробіття 1989-1992		Рівень безробіття 1992	
	В цілому	Жінки	Чоловіки	Жінки
Болгарія	-28,7	-25,7	15,6	16,1
Чеська Республіка	-8,8	-16,4	2,6	3,6
Угорщина	-13,8	-19,6	12,0	9,0
Польща	-12,6	-13,7	12,0	15,4
Румунія	-4,5	-1,1	6,2	10,3
Словачка	-13,5	-18,6	11,1	11,7

Джерело: Faith, 1994, Table 18.

Чеська республіка та СНД: специфічні особливості

Для багатьох відсоток безробіття є ознакою успіху структурної перебудови. Як відмітив у січні 1994 р. з приводу своєї відставки міністр фінансів Борис Федоров: «Що це за шокова терапія ... коли безробіття дорівнює тільки 1%?» Очевидний успіх Чехії та СНД щодо безробіття заслуговує спеціального розгляду. Фактично на ринках праці цих двох країн діють певні спільні чинники. Стандартизований відсоток безробітних в обох випадках є вищим, ніж офіційний відсоток (див. табл. 3.2 і 3.5), і його динаміка обидвіє зростання у найближчому майбутньому. Більше того, нижче за середнє безробіття може бути пов'язане із нижчою за середню інтенсивністю структурної перебудови, про що свідчать постійні чеські субсидії та російські кредити хворим підприємствам. В малій відкритій економіці Чехії зайнятість також підтримується обмеженням зростання заробітної плати. У Росії зайнятість підтримується особливою формою оподаткування перевищень зарплат. У цій системі найм та утримання працівника на біля-мінімальній зарплаті і, відповідно, зменшення рівня середньої зарплати на підприємстві, може зберегти більше, ніж зарплата при нижчих податках. Іншими словами, існують внутрішні податкова субсидія, що дозволяє зберігати зайнятість.

Інші пояснюючі чинники є специфічними для кожної з країн. У Росії — і меншою мірою в інших економіках, що трансформуються — зайнятість також захищається появою права власності працюючих (власності трудових колективів — *Прим. перекл.*) та їх контролю на приватизованих державних підприємствах. Це право власності і контролю постало замість колишніх, відмінених тепер органів самоврядування на держпідприємствах (повні наслідки цих змін будуть докладно розглядатимуться у розділі 7). Формальний та неформальний контроль працюючих часто прагне мати своїм результатом не лише розподіл робочих завдань на підприємстві, але також і збереження рівня зайнятості вищого, і/або заробітків більших, ніж це є економічно виправданим. Робиться це ціною отримання нижчих прибутків або навіть проїдання основного капіталу підприємства. Така ситуація природним чином веде до високої різниці у зарплатах: на підприємствах з власністю працюючих вони постійно підвищуються, щоб дистанціюватися від середніх зарплат на тих підприємствах та у тих секторах, які потрапили у кризове становище. Така практика може бути помилково ідентифікована зі значимістю гнучкості зарплат. Але вона відрізняється від стандартної практики гнучкості зарплати. Високі зарплати підтримуються за рахунок отримання прибутків, чий рівень є нижчим від практично можливого при капіталістичному управлінні і, більше того, за рахунок збитків чи навіть розтрати основного капіталу. Отже, така дуже сегментована форма гнучкості зарплати, що базується на підприємстві, яке часто субсидується за рахунок декапіталізації — розходу капіталу — є, за усіма підрахунками, неефективною. Таким чином, визначення різниці у зарплатах (Loyard, 1995) у FSU як явища, зумовленого гнучкістю зарплат, є одностороннім і оманливим.

Таблиця 3.5: Російська Федерація: безробіття у 1993-1994 (у тисячах та відсотках до робочої сили на кінець періоду)

	1993	1994		
	Грудень	Березень	Червень	Вересень
Зареєстроване безробіття				
Безробітні	836	1083	1260	1400
Рівень безробіття	1,1	1,3	1,6	1,9
Безробіття за даними МОП ^a				
Безробітні	3800	4400	4500	4700
Рівень безробіття	5,1	5,8	6,0	6,3 ^d
Приховане безробіття ^b	4000	4000	4500	4600
Загальний рівень безробіття ^c	10,4	11,1	12,0	12,4

a За визначенням МОП, безробітний вважається особа, яка не має роботи, яка активно шукає роботу і здатна приступити до роботи.

b Особи, які не з власної волі працюють неповний робочий час, або залишаються без зарплати, або одержують лише частину заробітної платні.

c Безробітні за даними МОП плюс приховані безробітні як відсоток від робочої сили.

d У травні 1995 р. ця цифра зросла до 7,7.

Джерело: ECE 1994a, Table 2.2.9, російська офіційна статистика.

Ще одна важлива характеристика російського ринку праці нещодавно проаналізована Гаєм Стендінгом (*Guy Standing*): «У 1991 р. ера «мертвих душ» закінчилася як, принаймні, стала швидко зникати... новий корпус законів забезпечив (у першому наближенні) легітимізацію безробіття і законодавче регулювання його проблем на найближчі 50 років... Але, здавалось, безробіття залишалося вперто і абсурдно низьким... Реальним було те, що звільнені із фабрик, колгоспів та держкапарту були новими мертвими душами російського ринку праці. Більшість безробітних ... не реєструвалося. Міністр соціального захисту Елла Панфілова, торкаючись питання про відсутність протестів серед зростаючої армії безробітних та доведених до збукіювання, розчаровано сказала: «Вони йдуть до своїх домівок і умирають» (життєві чекання росіян зменшувалися з року в рік, але не безробіття було тут основою причиною)... всупереч популярним поглядам, у цей період мало місце солідне скорочення робочих місць через скорочення фірмами тисяч посад. До того ж, окрім невиявленого відкритого безробіття, існує надмірне зростання «прихованого безробіття» на підприємствах ... враховуючи велику кількість робітників у неоплачуваних або частково оплачуваних адміністративних відлукках. Це явище не може бути пояснене традицією, тобто «нежорсткими бюджетними обмеженнями», а тільки надмірною рухомістю системи зарплат» (*Standing, 1995*).

У Чеській Республіці зайнятість також підтримується завдяки утриманню певного рівня зарплат за допомогою суворого та регулярного контролю центральних органів. Річард Фріман зазначає: «Чехословацький закон забороняє організаціям нижнього рівня ведення переговорів про перевищення зарплатами розміру, узгодженого на вищому рівні, за винятком встановленого в порядку приватної домовленості відхилення фактичної зарплати від розрахункових ставок; міністерству праці також дозволяється продовжувати контракти підприємствам, не охопленим угодами» (*Freeman, 1993*). Вигідним для Чеської Республіки виявилось взаємодокремлення із Словаччиною, у якій на підприємствах важкої та оборонної промисловості концентрувався структурний надлишок робочої сили. За Чехією залишились також переваги від залишення за собою столиці — Праги. Відносний відсоток безробітних у Словаччині щодо Чехії знаходиться під несприятливим впливом ширшої сфери діяльності циганської меншини (яка характеризується вищим за середнє безробіттям), а також відносно вищого рівня міграції із Чехії у Західну Європу.

Мережа соціальної безпеки

У країнах Центральної та Східної Європи допомога безробітним спрямована на те, щоб дати можливість тим, хто живе на неї, якось захистити свою купівельну спроможність (особливо це помітно у Польщі). У колишніх радянських республіках спостерігається інша тенденція.

Окрім фіскальних витратів, спричинених безробіттям (витрати на допомогу плюс неотримання податкових надходжень) та індивідуальних витрат через безробіття (додаткова, після сплати прибуткового податку, гро-

шова допомога працюючим безробітним, яку безробітні отримують від працюючих окрім і понад офіційної допомоги), існує додаткова пряма індивідуальна шкода, спричинена збукіюванням та злидніями безробітного. Слід згадати також про тиск на працюючих спричинених ростом безробіття незайнятості і тривожності. Очевидним видається те, що зростання безробіття — разом з демонтажем як державою, так і підприємствами колишніх інституцій, що у минулому забезпечували добробут — це суттєва причина масштабованого та драматичного збільшення частки населення, яке живе у бідності або злиднях (незалежно від визначення цього поняття). Ці проблеми більш детально обговорюватимуться у розділі 4.

Таблиця 3.6: Допомога по безробіттю порівняно до допомоги по догляду за дитиною (1993)

	Максимальна тривалість (місяців)		Рівень відшкодування, % (a)	
	Допомога по безробіттю	Допомога по догляду за дитиною	Допомога по безробіттю	Допомога по догляду за дитиною
Болгарія	6	24	60	40 (b)
Чеська Республіка	12	36	60	30 (c)
Угорщина	12	24 (+12)	60-75	75 (d)
Польща	12	24 (e)	36 (f)	20
Румунія	9	12	50-60	65
Словачія	12	36	60	35

Джерело: Fajth, 1994, Table 19.

- (a) Якщо не зазначено інше, подається вартість допомоги у найбільш загальному випадку у відсотках до останньої перед допомогою зарплатної платні.
 (b) Дорівнює мінімальній зарплатній платі.
 (c) Дорівнює прожитковому мінімуму.
 (d) Крім того, дуже низька фіксована сума може надаватися протягом наступних 12 місяців.
 (e) 36 місяців для матері з двома або більше дітьми.
 (f) Стабільний рівень допомоги дорівнює 36 відсоткам від середньої зарплатної плати за останній перед допомогою квартал.

Трудова міграція

На початку перехідного періоду велика увага приділялась можливості широкомасштабних міграцій із перехідних країн до ЄС. Міграція дійсно має місце, особливо за територій, що характеризуються етнічним розбратом або охоплені збройними конфліктами. Але її масштаб поки що є скромним. Зараз консенсусу досягнуто, здається, на засадах більш тверезих поглядів. Малоімовірно навіть, що різниці у поточних доходах, яка, як правило, не перевищує різницю у доходах, що існувала раніше між Північчю і Півднем у середині ЄС, породить потік мігрантів, більший, ніж 5% населення ЦСЄ за 20 років. Проте, перехідні

домовленості з ЄС можуть знадобитися для того, щоб не вести пересування робочої сили заздалегідь, тим самим, не зроби́ти таку мобільність робочої сили перешкодою для розширення ЄС. Дійсний масштаб міграції дуже сильно залежатиме від поповнення економічного зростання у країнах ЦСЄ. Найкращий шлях зняття рівня трудової міграції на Захід — це створення у перехідних економіках нових робочих місць і через інвестиції з-за кордону, і через покращення торгового доступу країн ЦСЄ на ринки Заходу.

Причини

Перехідні економіки проходять через дію усього набору чинників, що спричиняють безробіття. Ці різноманітні чинники позначаються як кейнсіанські, класичні, неокласичні та структурні.

Безробіття, якщо його розглядати як безпосередній наслідок стабілізаційних програм — складових системної трансформації, — мало тенденцію бути «кейнсіанським». Воно характеризувалося залежністю від браку сукупного попиту внаслідок відсутності чи то реальних зарплат, чи то реального валютного курсу, який справедливо вважався «надто високим». Принаймні, протягом певного часу фінансова та монетарна політика можуть вважатися надмірно сукупними. І більш сукупними у дійсності, ніж це передбачалося урядом (див. розділ 9). Реальні, або доларові, зарплати різко падали, впади, в результаті дії комбінації чинників, до найважливішого за досить довгий період рівня. Прямий контроль або каральне оподаткування, покликані не допустити перевищення рекомендованих урядом помірно індексованих (щодо інфляції) граничних темпів зростання зарплат, стали стандартними рисами стабілізації. Такі заходи ефективно придушували розширення та зростання вартості робочої сили у відповідності із законами ринкових процесів, у той час як для інших товарів та послуг такі можливості було забезпечено. Інфляція, вища за очікувану, за умов наявності зафіксованих у грошовому виразі попередніх урядових обмежень щодо темпів росту зарплати, знижувала суму зарплат у незмінних цінах. Початкова наддєвальвація місцевих валют знижувала заробітні плати у доларовому еквіваленті, які дорівнювали у січні 1990 р. у Польщі порядку \$50 на місяць, а у Росії січня 1992 р. — \$10 на місяць. За таких обставин неможливо довести, що початкове безробіття було спричинене надмірно високими зарплатами.

Певною мірою, особливо після проходження ранніх фаз процесу стабілізації, безробіття стало «класичним». Воно, насамперед, стало спричинятись браком асигнувань на капіталоукладання. Браком асигнувань був такого масштабу, що не дозволяв продуктивно використовувати усіх працівників навіть за дуже низькі зарплати. Багато виробництв, залежних від дешевої енергії та матеріалів, а також у високих цінах на них виробляли б негативну додану вартість, і тому були нежиттєздатні за будь-яких позитивних ставок заробітної плати. Виробництва, що виробляли позитивну додану вартість, але ставали нерентабельними при досягненні на них навіть досить низького рівня зарплат, також були велими близькими до межі нездатності до підтримання економічної зайнятості.

У наступні роки виникло щось, що наближається до «неокласичного» безробіття, тобто безробіття, яке зменшилось би, якби реальні зарплати були нижчими. Нещодавно реальні, або доларові, зарплати були стрімко відновлені. Наприклад, до кінця 1993 р. доларові зарплати досягли \$50 на місяць у Росії та \$300 у Польщі. У деяких галузях, виникли у новий режим необмеженої вільної торгівлі, такі підвищення створюють безробіття. Там, де таке безробіття асоціюється із невдалою структурною виробничих потужностей, тимчасовий захист може підтримати життєздатність виробництва і зберегти робочі місця. У інших галузях таке зростання зарплати просто компенсує наслідки гіпердєвальвації, підвищення тарифів або завищення ціни імпорту, внаслідок чого міжнародна конкурентоздатність випущених за цю зарплату товарів в основному залишається без змін.

Точніше кажучи, у обох цих випадках нижчі зарплати могли зменшити безробіття, яке, відповідно, було «неокласичним». Але масштабні зниження зарплат були б непомірно високою ціною для того, щоб бути сплатею рештою працюючим; більш бажаними були б вибіркові субсидії, стимулюючи зайнятість. Більше того, хоча на початку нижчий рівень активності асоціюється із падінням продуктивності (тому, що скорочення зайнятості відстає від падіння обсягів виробництва), але продуктивність праці насправді має тенденцію до росту — не в останню чергу через відкладення скорочення робочої сили. Таким чином підтримується конкурентоздатність попри зростання реальної зарплати та реальну ревальвацію місцевої валюти.

Підсумовуючи сказане: важко вважати надмірні реальні (тобто виражені у доларовому еквіваленті) зарплати головною причиною безробіття у перехідних економіках. У будь-якому випадку, обмеження зарплат має бути результатом або функціонування ринку праці, або домовленостей на переговорах. Замість встановлення рівня зарплати у більшості країн перевага надавалась політиці оподаткування доходів, що ґрунтувалась на податкових заохоченнях та штрафх. Ефект був абсолютно негативним.

Заплановане на початку стимулювання обмежень зарплати на держ-підприємствах не давало контролю над приватними власниками. Політика доходів, що базувалась на податкових заохоченнях та штрафх, у багатьох відношеннях давала ефект зменшення продуктивності. Обкладення підприємств-роботодавців державного сектору, насамперед ефективними, внесками у фонд страхування по безробіттю збільшувало різницю між «чистою» зарплатою (яку реально отримував у свої руки працівник) та зарплатою як елементом собівартості для підприємства і, таким чином, провокувало зростання безробіття. До того ж такі заходи спричиняли інфляцію, оскільки посилювали вплив неминучого зростання «чистих» реальних зарплат (викликали як зростання номінальних зарплат, необхідним для відновлення реальних після надміру крутого їх падіння, так і приведенням у відповідність реальних зарплат у держсекторі із фактичними зарплатами у збільшеному від податків приватному секторі) на затрати на робочу силу як елемент собівартості продукції. Більше того, це спонукало фірми переключитись з виплат зарплат у грошовій формі на оплату праці шляхом надання соціальних вигод, продовжуючи, таким чином, життя патеріалістських практики.

Четвертий тип безробіття, який, ймовірно, має місце протягом усього перехідного періоду — це «структурне» безробіття, що виникає внаслідок невідповідності попиту і пропозиції робочої сили. Це є результатом дії низки чинників. По-перше, йдеться про невідповідність попиту і пропозиції щодо окремих професій, яка вимагає навчання і перекваліфікації безробітних. По-друге, структурне безробіття створюється регіональними та галузевими невідповідностями між попитом на трудові ресурси та їх пропозицією. Ці останні невідповідності здаються навіть більшою проблемою, ніж невідповідності першого типу. Як доводив Бурда (Burda, 1994): «Звичайно думають, що освіта та рівень грамотності у економіках ЦСЄ відображають високий рівень людського капіталу. Трудовий досвід є ще одним важливим компонентом якості людського капіталу, хоча трудовий досвід працівників у ЦСЄ виявився певною мірою застарілим щодо вимог орієнтованої на ринок системи. Проте з'являється все більше ознак того, що у економіках, які трансформуються, наростає темп відновлення високої якості людського капіталу, тепер уже — на основі нового досвіду роботи у ринкових умовах. З огляду на те, що такий процес неминуче потребуватиме певного часу для свого розгортання, інвестування у людський капітал буде найбільш ефективним та найкращим для засвоєння щодо наймолодших категорій працівників» (див. також *Boeri, 1994*). В решті решт, поява структурного безробіття спричинена нездатністю країн Центральної та Східної Європи до ефективного переливання акціонерного капіталу між галузями та підприємствами, здебільшого спричиненою надто великим капіталом на приватизацію, з одного боку, і браком стимулів для інвестицій та структурної перебудови капіталу у держсекторі — з іншого.

Суттєва причина усіх форм безробіття — це брак капіталовкладень, спричинених трансформацією і політичною невпевненістю, надмірно високою вартістю кредиту і часто надмірним фіскальним тиском на держпідприємства. Яким би не був тип безробіття — чи «кейнсіанським», чи класичним, а чи неокласичним — воно обов'язково посилюється внаслідок браку інвестицій.

Атакуючи безробіття

Політичні рекомендації лікування хвороби з діагнозом «безробіття» є чіткими і зрозумілими. Не існує єдиного заходу-панцеї, щоб подолати безробіття. Замість цього має бути випрацьований пакет заходів, пристосований до національних умов, ефективний щодо різноманітних співіснуючих аспектів безробіття. Деякі з описаних нижче політик можуть виявитися непридатними для особливих умов якоїсь із країн. Однак, як правило, узгоджений удар по безробіттю описаним типом пакетом, що містить набір відповідних ситуацій заходів — це те, що є необхідним і має виявитися ефективним.

По-перше, важливо уникнути всіх тих обмежувачих моментів фіскальної та грошової політик у програмах стабілізації, які не є вкрай необхідними. Тим самим зростання платоспроможного попиту має бути максимальним у межах, що відповідають виробничим потужностям економіки. У розділі 9 йдеться про

те, що можливості для макроекономічного управління є обмеженими. Зате існують величезні можливості для макроекономічної дезорганізації, спричиненої навіть тимчасовим перевищенням рівня фіскальних та кредитно-грошових обмежень. Макроекономічна позиція має виходити із націленості на макроекономічну стабілізацію у середньотерміновій перспективі.

По-друге, важливо уникнути передчасної і непродуманої тотальної торгової лібералізації, яка випереджає певну структурну перебудову невідповідних новим умовам виробничих потужностей. Це — просто метод для знижувальної ринкової кон'юнктури та руйнування робочих місць. Набагато краще використовувати помірний, одноканальний та тимчасовий тариф, спрямований на збереження тих видів діяльності, які виробляють позитивну додану вартість (більшу, ніж втрати від неучасті у праці). Зберігається вони мають навіть у тому випадку, якщо, залишені без такого захисту, будуть виглядати збитковими (у тому значенні, що додана вартість не буде покривати витрати на зарплату).

По-третє, має проводитися активна політика забезпечення зайнятості, на зразок тієї, що була ефективно впроваджена у Чеській та Словаччій республіках. Вона може мати різне відтінчення — від програм перепідготовки до грантів на переселення; від великомасштабних бірж праці, що полегшують пошуки роботи та ліквідацію невідповідностей між попитом і пропозицією робочої сили шляхом прямого субсидування витрат на зарплату (особливо накладних витрат) до можливості передачі допомоги по безробіттю роботодавцям, які наймають безробітних (особливо застійних безробітних, тобто тих, хто уже довго не має роботи). Така політика повинна бути спеціально спрямована на молодих, неекваліфікованих та хронічних безробітних. Це той тип політики, що постійно тримає безробіття у, наприклад, Австрії чи Швеції нижче середнього для Європи рівня.

По-четверте, необхідно сприяти переміщенню існуючого капіталу у більш ефективні, стабільні виробництва і галузі, які на цій основі здатні забезпечити зайнятість на середні строки. Це потребує ранньої ліквідації нерентабельної частини державних підприємств замість того, щоб відкладати усі структурні перебудови до завершення, згідно з Вашингтонською угодою, приватизації (яка, як правило, виявляється дуже уповільненою). Варто це раз підкреслити, що ліквідація нерентабельних виробництв мусить провадитись з огляду на її вплив на зайнятість. Але в цілому політика має сприяти збільшенню капіталовкладень, ліквідації та злиттю підприємств і взагалі має стимулювати у країні внутрішню конкуренцію щодо використання існуючих ресурсів, особливо у держсекторі, де такі процеси не є автоматичними.

По-п'яте, життєво важливо зробити все можливе для сприяння новим інвестиціям, що підвищують конкурентоспроможність. Стабільна зайнятість повинна бути конкурентоздатною зайнятістю, і це можливо лише за умови, якщо робоча сила зайнята на конкурентоспроможних виробництвах. Політика по залученню інвестицій потребує широкого пакету заходів. В цілому, має існувати послідовна та авторитетна макроекономічна та індустріальна політика, спрямована на зменшення невпевності. Спроби стимулювати приватні інвестиції повинні су-

проводжуватися і підтримуватися прямими державними інвестиціями в інфраструктуру. Ефективне інфраструктурне інвестування має комплексний економічний ефект: з одного боку, прямо створюється як зайнятість, так і попит, з іншого боку, посилюється довіра і зникають видатки приватного сектору. Існує певний баланс (який необхідно підтримувати) між зростаючими державними капітало-вкладеннями та послідовним зменшенням витрат на виплати отримувачів від держави соціальної допомоги, що підтримувала рівень життя. Наприклад, у Чеській республіці у 1992 р. було створено 112000 «соціально-спрямованих» та «соціально-корисних» робочих місць, котрі були створені завдяки економічній та допомозі по безробіттю (Burda, 1994). Збільшення долі інвестицій у національному доході є життєво важливим завданням, і інфраструктурні інвестиції є прямим засобом для його здійснення, поряд із безпосередніми заходами щодо стимулювання зайнятості, зникнення трансфертних платежів та зменшення довіри.

Інвестиції можуть також стимулюватися засобами привілейованого режиму капітало-вкладення, а також шляхом проведення монетарної політики, яка не повинна розраховувати на надмірні й у дійсності порочно-надмірні високі реальні ставки позичкового проценту, штучно введені з огляду на нереалістичні монетарні цілі. Повинен також існувати широкий доступ до кредиту, особливо з метою сприяння створенню та зростанню фірм середнього розміру, які мають заповнити традиційно існуючий порожній проміжок між великими і дрібними фірмами. У більш широкому плані, необхідно усіма засобами намагатися сприяти економічному зростанню. Звичайно, зростання ВВП буде підвищувати зайнятість лише у тому разі, якщо його темп буде вищим, ніж темп росту продуктивності праці. Але ефект прискореного зростання ВВП є завжди позитивним, позитивним навіть у тому разі, коли темп такого росту є недостатньо високим для нового поглинання зайнятості працівників, які втратили свою роботу через те, що темп росту продуктивності праці є високим.

По-шосте, необхідно сприяти гнучкості заробітних плат. «Гнучкість», можливо, є найбільш перевантаженим значенням і тому багатозначним терміном в аналізі ринку праці. Часто він просто вживається як кодове слово для зникнення зарплат та зменшення стандартів зайнятості. Малоймовірно, щоб примітивна політика зникнення зарплат виявилася успішною як економічно, так і соціально. Існує, звичайно, реальна межа сприяння ефективності шляхом зникнення затрат на робочу силу.

Ключовою метою програми збільшення гнучкості зарплат має бути створення робочих місць завдяки зникненню витрат. Відповідно, здійснення непрямих заходів чеського типу (суворе оподаткування зарплат, що перевищують встановлений законом рівень) або прямий контроль над зарплатами були б чинниками падіння продуктивності. Навпаки, здійснені кроки мали б бути спрямовані на зникнення або, ще краще, усунення цих незручних інструментів, як і деяких інших розривів між зарплатою-брутто (затратами виробників на робочу силу) та зарплатою-нетто (тобто фактичною зарплатою платію робітників). Також не повинно бути великомасштабних ліквідацій норм захисту праці, включаючи норми захисту зайнятості та мінімальні зарплати (які і так у будь-якому випадку будуть зменшені по відношенню до

середніх заробітків у всіх посткомуністичних країнах, за винятком Польщі, де вони уже були низькими — див. (Vaughan-Whitehead, 1993). Також не повинно бути посягання на право належати до профспілок. Це також було б суттєвим чинником зникнення продуктивності.

Натомість, гнучкість зарплат має активно реалізовуватися через механізм трудових угод, в яких наймані працівники погодяться на обмеження зарплати у грошовому вимірі в обмін на збереження чи навіть посилення існуючих на підприємстві чи в галузі умов соціальної допомоги та захисту. Правдаю є те, що профспілки можуть виявитися загалом слабкими, щоб репрезентувати працюючих та транслювати їхні інтереси. Така можливість є причиною розраховувати не лише на формальні, а й на неформальні канали ведення переговорів про зарплату. Також не повинно бути приватизації тих соціальних послуг, що у минулому забезпечувалися підприємствами, а зараз, схоже, скорочуються або ліквідовуються — йдеться, наприклад, про охорону здоров'я чи дитячі садки. Замість цього функція забезпечення таких благ і послуг має передаватися місцевим органам влади. Це звільнить фірми від тягара таких додаткових витрат на зайнятість, але, в той же час, збереже зобов'язання спільноти щодо стандартів соціального забезпечення, хоча, можливо, у менш амбіційному масштабі, ніж той, що субсидіювався раніше.

Гнучкість зарплат може одночасно бути збільшена і на мікроекономічному рівні через законодавчу діяльність (закони, що сприяють гнучкості робочого часу, роботі із неповним робочим днем, відрядній оплаті, участі робітників та службовців у прибутках підприємства, планам володіння акціями фірми з боку зайнятих у фірмі тощо), і на макроекономічному рівні через механізм соціального партнерства, тобто узгодження трьохсторонніх Соціальних контрактів, що охоплюють як участь у владі та фінансово-бюджетну політику, так і первинний розподіл національного доходу.

Дійсно, нижчі зарплати сприяють зростанню завдяки їх позитивному впливові на інвестиції, особливо через збільшення потоку готівки та реінвестування високих прибутків. Однак, щоб помірність зарплат була стійкою сприйняття як працюючими, так і профспілками, мусять існувати певні гарантії того, що обмеження зарплат супроводжуються зростанням інвестицій, ВВП та зайнятості. Інвестиційні плани і економічне зростання можуть бути забезпечені тільки соціальним контрактом між роботодавцями та найманими працівниками. Цей контракт має гарантуватися і посилюватися урядом через використання політичних інструментів, що сприяють його виконанню (наприклад, прискорена амортизація самофінансованих інвестицій).

По-сьоме, суттєва політична дилема стосується різниці у зарплатах. Йдеться про те, чи сприяти зайнятості через значно нижчі зарплати для тих, хто вперше поступає на роботу — тобто, практично, для слабших складових робочої сили. Необхідно вибрати оптимальну точку компромісу між безробіттям та зuboжінням. Світовий досвід пропонує різні рішення: у США прийнято менше безробіття, зате більш розповсюджене, навіть серед працелюбовних, бідність, а у Європі більше безробіття, проте менша бідність, принаймні, серед працюючих. Через відсутність адекватного соціаль-

ного забезпечення безробітний повинен знайти певну можливість зводити кінці з кінцями, вдаючись до роботи з низькою продуктивністю (у цьому, до речі, полегшає причина того, що вимірюване безробіття у країнах, що розвиваються, є, як правило, дуже низьким). Чисельність таких робочих місць із дуже низьким доходом і низькою продуктивністю могла б бути зниклена, якби темп зростання зайнятості був би вищим — адже люди переходили б з робіт із низькою продуктивністю на роботи із високою продуктивністю. Більше того, узаконення та утвердження дуже низьких зарплат для робіт із низькою продуктивністю може бути причиною відсутності стимулів для інвестицій та збільшення продуктивності. Це ще з одного боку виводить на обґрунтування фундаментальної вимоги якнайшвидшого прискорення загального темпу продуктивного приросту капіталовкладень і, відповідно, загального темпу економічного зростання.

Очевидно, що ключом до розв'язання проблеми безробіття у перехідних економіках є поновлення економічного зростання. Швидкозростаюча економіка буде у собі і фактом свого росту створювати гнучкість та стимули, яких потребує ефективний ринок праці. Але, звичайно, існює і зворотний вплив ринку праці на підвищення потенціалу та продуктивності економіки. Заходи, рекомендовані у цьому розділі, спрямовані на інтенсифікацію перехідного процесу, на високий прогрес економіки, у якій політика зайнятості є і лишається центральною політичною турботою.

Рекомендації

Коротко ми рекомендуємо:

- уникнення не необхідно обмежуючої фінансово-бюджетної та грошово-кредитної політик у програмах стабілізації;
- уникнення передчасної загальної лібералізації торгівлі;
- сприяння активній політиці забезпечення зайнятості;
- переміщення існуючого капіталу у більш ефективні сфери діяльності;
- сприяння інвестиціям;
- сприяння гнучкості зарплат (проте не за рахунок зарплат-нетто та умов зайнятості, а швидше через зменшення витрат роботодавця та сприяння роботі у неповний робочий день, відрядній оплаті тощо);
- сприяння економічному зростанню.

4. Соціальна політика у перехідний період

Необхідність нової соціальної політики

П'ятдесят мільйонів «нових бідних» (із населення у 320 млн.) — це доволі очевидна ціна змін у Центральній та Східній Європі. Це число — обережна оцінка провідного дослідника Світового Банку у цій галузі Бранко Мілановича (Branko Milanovic, 1994) — виходить із єдиної абсолютної межі бідності (\$120 щомісяця на душу населення у міжнародних цінах 1990) та порівнює 1987-88 рр. із 1992-93 (або 1994). Використовуючи цю саму межу, Міланович виявляє тільки 8 млн. (3%) бідних на цій самій території сім років тому. Його оцінка рівня бідності останніх років — 58 млн. — представляє 18% населення.

Як з'явилася ця нова бідність? Джерелом її є трансформаційний спад, а також неадекватний ступінь підйому економіки та її структурної перебудови. Принаймні, донедавна поглиблення нерівності відігравало меншу роль у поширенні бідності у більшості перехідних країн. Хоча, як ми побачимо, деякі моменти цієї причини бідності є предметом дискусії.

Існює поширена, але хибна думка, яка полягає у тому, що бідність у перехідних економіках розповсюджується тому, що у них ще немає мережі соціального захисту. Це не вірно, і існують важливі причини того, чому бідність не є ще дуже «глибокою» у співвідношенні із бідним рівнем життя, набагато нижчим, ніж межа бідності.

Існуюча мережа соціального захисту — це просто стара комуністична мережа, що без істотних змін тягнеться з минулого на буксирі у трансформаційних процесів. При цьому не враховуються дві критичні відмінності. Перша полягає у тому, що забезпечення допомоги по безробіттю — іноді щедрої, іноді — дуже обмеженої — замістило повну зайнятість радянського типу. По-друге, загальні дотації на продовольство — погано націлена допомога, на яку йшло більш ніж 5% ВВП — були різко скорочені. У багатьох випадках — не лише тільки у випадку з ікрою — субсидії на їжу були регресивними, сприяючи тим, хто мав більш доходи. Але вони також забезпечували те, щоб мінімальна ціна ледь достатнього існування була дуже, дуже низькою: «багатом було холодно, але дуже мало хто замерз».

Заслугує бути відміченим ще один, менш формальний компонент соціальної безпеки у перехідних економіках. Маленькі сімейні земельні ділянки у більшості регіонів є більш важливими для забезпечення їжею, ніж вирощена вдома їжа у Західній Європі. Така форма самозахисту, якій спри-

яв розподіл маленьких земельних ділянок у таких країнах, як Росія, де раніше такі ділянки обмежувалися, суттєвим чином допомогла багатьом витримати важкі удари перехідного періоду. Це — логічна відповідь на зменшення шансів працевлаштування і на падіння реальних зарплат.

Перманентно зростаючи (в умовах м'яких бюджетних обмежень) видатки, які домогали забезпечувати повну зайнятість радянського типу та дотації на їжу, спричиняли гравану економічну неефективність. Тим самим, вони зіграли роль одного із ключових чинників, що призвели до кінця старого режиму. У кожній країні для успіху реформ субсидії були урізані, хоча і різною мірою. Але, незважаючи на те, що трансформація принесла з собою багато нових соціальних проблем, нового підходу до соціальної політики не було.

Необхідність фундаментальних змін

Хоча джерела зuboжіння є системними, було б дурницею доводити, що перепроєктування соціальної політики може чекати, поки зростання економічної активності вирішить (чи зможе вирішити?) усі проблеми. Це було б дурницею хоча б тому, що перенесення з минулого у сучасне значного і погано адресованого набору пільг не обійшлося дешево, і ціна, яку доводиться платити суспільству за таку соціальну допомогу, необхідно збільшується у несприятливій економічній ситуації. Незважаючи на прикрі скорочення долі ВВП, яка спрямовується на фінансування державою охорони здоров'я та освіти, більшість перехідних країн перебувають у затяжній фінансово-бюджетній кризі. Відсоток ВВП на соціальні цілі, який більше не оплачується державою, не може підтримуватися і новим економічним порядком, а тимчасові спонукає підвищувати податки, є потенційною перешкодою для економічного росту.

Деякі, а саме вищерадські та балтійські, країни йдуть від кризи до кризи, але прориваються крізь них. Інші, особливо ті, які все ще розраховують на ряд дуже широких (і до того ж таких, якими легко зловживати) дотацій промисловості та сільськогосподарства, нездатні збільшити свій валовий дохід іншим шляхом, окрім як за допомогою інфляційного податку, достатньо високого (більше 100% річних), щоб деформувати економіку і породити хаос. У порочному колі державного біля-банкрутства, провідним прикладом якого є Росія, зростаючи податкові ставки просто звужують базу оподаткування, оскільки сплата податків стає дією добровільною. У ситуації, знайомій спостерігачам по Латинській Америці, окремі щедри відновлення соціальних допомог на практиці дуже швидко зводяться нанівець безосновним процесом високої інфляції. І сильні виявляються в цілому краще захищеними від такого високого рівня інфляції.

Соціальна політика вимагає реформування і через те, що поточний масштаб видатків на соціальні потреби виявляється «не по кишені», і через те, що поточний зміст витрат на соціальні потреби є неефективним ні у забезпеченні товарів та послуг (де такі витрати найбільше потрібні), ні у внесненні свого вкладу у побудову шляху для виходу із бідності.

Вирівнювально-дружній соціальний захист

Сутність підходу, який викладається у цьому розділі, полягає у тому, що має бути віднайдена така політика соціального захисту, яка активно сприяє економічному зростанню, змінам та економічній гнучкості. І така політика мусить бути прийнята і схвалена всенародно, із настільки широким її обговоренням, наскільки це можливо. Це допоможе уникнути наївної дезорієнтованості поліарності. У сьогодинішніх дебатах багато хто із прибічників «шокової терапії» хвилю виходить із необхідності швидкої макроекономічної стабілізації, і тому вибацюють ігнорування соціального болю, скорочення соціального захисту до крайнього мінімуму, вважаючи, що це дозволить швидко досягнути стрімкого економічного зростання та очевидно вищого добробуту. Їх опоненти спростовують таку аргументацію, доводячи, що чим поступовішими будуть реформи, тим краще.

Щоб зробити обговорення більш конкретним, розглянемо приклад: що має бути зроблено у країнах із великою кількістю дрібних селянських господарств, які об'єктивно є нежиттєздатними? Один з альтернативних підходів — ігнорувати цю економічну бідну, навіть потурати їй. Це буде, у кінцевому підсумку, сприяти реалізації необхідності полішення такими селянами землі (і, звичайно, у той же час сприяти їх негативній реакції на реформи і опору їм). Іншою альтернативою є збереження неконсолідованих дотацій — дотацій, як правило, набагато дорожчих, ніж підтримка доходів тих, хто вирішив залишити свою земельну ділянку. На завершальному рівні виробництва ферми, які, можливо, протрималися би на несубсидованому ринку, також втрачають свою життєздатність. Вибір, здається, доводиться робити між будівництвом безробіття, коли дотації ліквідуються, та будівництвом затяжного зuboжіння села (до того ж загостреного ефектом прогресуючого економічного дисбалансу, при якому розпадаються успішні плани) із дотаціями, що залишаються.

Жоден із цих підходів не є задовільним. Перший насаджує бідність у спробах форсувати зміни. Другий зберігає бідність відсутністю змін. Ключовим питанням має бути: яким чином ми можемо сприяти змінам і водночас пом'якшити їх негативний вплив? Прогресивна система соціальної безпеки повинна фокусуватися на необхідності надавати підтримку населенню в період створення стимулів для економічної модернізації. У нашому сільськогосподарському прикладі така політика, можливо, буде полягати у покращенні збуту сільгосппродукції, розгортання малого бізнесу у сільській місцевості, чн переміщення людей у ті міста, де виробничі та сфера обслуговування розширюються, або, у деяких випадках, заохочення виходу на пенсії. Це не є універсальна програма, але це є послідовний підхід.

Вивчення досвіду благополучних західних країн також ясно свідчить, що ефективна програма боротьби з бідністю не може ґрунтуватися лише на безвідплатних соціальних виплатах. Її необхідно націлювати на розв'язання найскладнішого завдання з усіх: зменшення причини бідності, тобто зниження бідності, що існує до виплати допомоги по соціальному забезпеченню. Ключовим моментом тут є досягнення повної зайнятості. Ефективна система соціальної безпеки мусить підтримувати і посилювати політику повної за-

йності. Треба мати на увазі, що все-таки шкідливі стимули, що позбавляють бажання працювати та займатися підприємництвом, можуть у деяких системах з часом зростати, і потаємне проектування має шукати і передбачати шляхи, щоб мінімізувати їх.

Не менш важливим уроком, хоча і уроком зовсім іншого плану, є те, що соціальна політика повинна пробуджувати та породжувати почуття солідарності та соціальної справедливості, а не концентруватися на одній вузькій частині ефективності. Це суттєво ускладнює проектування хорошої соціальної політики і, в той же час, виступає важливою причиною того, що соціальна політика не є чимось, що легко може бути відкрите і сконструйоване командою експертів. Це почуття соціальної справедливості не є ані зайвою розкішшю, ані конкурентом економічної ефективності. Демократичні суспільства з браком такого почуття розшукувалися боротьбою щодо розподілу, яка завдавала і буде завдавати глибокої шкоди економічній стабільності, економічному росту та потенційному процвітання.

Економічна та соціальна ціна інерції

У перехідних економіках система соціального захисту старого гатунку зберігається у своїх суттєвих рисах з багатьох взаємозв'язаних і взаємопосилюючих причин. Радикальні реформатори першої хвилі не цікавилися соціальною політикою і тому не торкалися її. Опозиційні сили були сильнішими саме у захисті поточних субсидій і компенсаційних витрат, а обмежені державні можливості — адміністративні, законодавчі, політичні та фінансові — суворолімували обсяг реформи, що може бути здійснений у даний період. Ще однією негативною причиною відсутності різних змін є те, що надзвичайна політична пасивність населення дуже сильно гальмує спроби розпочати обговорення найважливішого питання: у суспільстві якого типу люди хотіли б жити. Ефективні системи соціальної допомоги не можуть скрізь, завжди і у всьому бути побудовані за підтримки знизу, але, як правило, така підтримка суттєвим чином допомагає. Є один гарний шлях для прийняття складних і суворих рішень, — таких, наприклад, як підвищення низького на даний момент пенсійного віку — ухвалення їх саме через такі широкі дебати.

Дець, звичайно, краще залишити на своєму місці. І хоча у старій системі гроші відігравали порівняно обмежену роль і тому мали відносно низьку цінність, але у ній не було і такої кількості шкідливих стимулів, як у деяких західних державах загального добробуту. Однак дуже очевидний «пережитковий» характер системи в цілому є додатковим чинником, що нагнітає у громадян усепоглинаюче відчуття тривоги. Немає загальнодоступного знання перспектив і майбутнього характеру мережі соціальної безпеки, але, однак, люди повинні планувати своє життя. Чи слід молодій парі залишати роботу на підприємстві державного сектору, щоб почати малий бізнес? Чи слід їх батькам рано йти на пенсію? У деяких країнах це — важкий вибір. Але додаткова невпевність у більшості перехідних країн робить тягар таких рішень майже нестерпним.

Нова, добре викладена соціальна політика є пріоритетною і як основа економічної ефективності, і як основа соціальної справедливості. Метафора «мережа соціальної безпеки» відображає той факт, що кожен хоче мати впевненість у тому, що у цьому відношенні створене і існує усе необхідне, одночасно сподіваючись, що у нього ніколи не виникне необхідності скористатися цим. «Відсутність впевненості у завтрашньому дні — ця серйозна та суттєво-згубна економічна, політична і соціальна отрута, напелена, розлита і діє повсюди у регіоні ЦСЄ».

Рівність є ефективною

Поширене припущення про те, що між ефективністю та рівністю утримується загальний компроміс, проте не існує послідовних теоретичних аргументів, які б підтримували це припущення, а на практиці воно явно хибне. Як правило, високі рівні зростання випуску продукції та продуктивності пов'язані з більшою рівністю. «Доповідь про розвиток» Світового Банку за 1991 рік доводить, що «немає свідчень того, що зростання позитивно пов'язане з нерівністю у доходах або що нерівність у доходах веде до більшого зростання. Якщо це так, то видається, що нерівність пов'язана з повільнішим зростанням» (с. 137). Крім свідчення світового досвіду про те, що більш рівні суспільства здатні швидше зростати, існує також могутнє свідчення, що інші соціальні показники, такі як життєве очікування, загальні рівні здоров'я та добробуту, рівні злочинності та іншої асоціальної поведінки, будуть більш позитивними у більш рівних суспільствах (див. Glyn and Miliband, 1994).

Перехідні держави різко відрізняються одна від одної за своїми тенденціями зростання нерівності — від дуже малого зростання нерівності у Чеській Республіці та Словачці, наприклад, та до фактичного її вибуху в Росії. Крім того, ці наслідки не були спричинені обміркованими політичними рішеннями. Нові соціальні контури лише формуються, проте майже не усвідомлюється те, що саме створює добре суспільство, чи яка соціальна політика створює фундамент для економічного процвітання.

Однак історичний досвід перехідних економік допомагає підсилити цю всебітню визнану оману, оскільки до початку трансформації ці суспільства були, принаймні формально, більш рівними і наочно менш ефективними, ніж більшість інших країн. Основна оптимістична сюжетна лінія, що становить частину загальноприйнятої мудрості, стверджує: Ми, звичайно, матимемо більшу нерівність, коли полишимо стару систему позаду. Натомість ми матимемо більшу ефективність. Ресурси, забезпечені «дивидендами ефективності», допоможуть пом'якшити поштовх від цього важкого удару. У західній економічній політиці подібні дії називають «ефектом цвіки». Це повністю дискредитована ідея.

Головна проблема полягає у тому, що основна частина неефективності старого режиму походить не з, наприклад, дуже стиснутого розподілу заробітної плати. Інші ознаки, такі як відносні ціни на товари, були значно більше викривлені і значно більше підтримували неефективність. М'якість

бюджетного тиску у важкій промисловості і наступне жакливе перевиробництво стали та недовиробництво споживчих послуг відіграли невелику роль в тодішній рівності.

Досвід різних перехідних країн з 1989 року посилив припущення про те, що нерівність є неефективно. Нерівність найбільше посилюється там, де економічний успіх та збільшення ефективності залишаються найменш очевидними. Порівняння цих країн, звичайно, слід здійснювати обережно, оскільки кожна має відмінну від інших спадщину. Чеські землі, наприклад, мають найвищу економічну спадщину і, таким чином, більш сильні характеристики рівності ніж, наприклад, Румунія. Проте, якщо ми поглянемо на саму Румунію, ми побачимо, що протягом першого періоду сприяння прогресу після падіння старого режиму нерівність зменшувалася. Після припинення реформ нерівність знову зросла.

Чеський виняток?

Випадок з Чеською Республікою дещо незвичайний. Тут опортуністичне керівництво висловлювалося на зразок супер-Тетчер, доки не були зроблені зусилля, щоб обмежити соціальний біль. Вацлав Клаус проповідує лібералізм над кордонами Богемії і Моравії. Запрошений до участі в *Economists* восени 1994 він твердить, зокрема: «Євросклеротичні статистичні добробуту, ми поховали вас». Безпосередня небезпека цього оманливого гучного шуму загрожує насправді іншим перехідним державам, які можуть вирішити, виходячи з цієї привабливої чеської звукової доріжки, чинити так, як Клаус каже, щодо сфер соціальної політики, замість того, щоб дивитися, що він робить. Більше того, є ознаки того, що Клаус, будучи завершеним прагматиком, хотів би ухитритися, де він вважає за можливе, здійснити такі ідеологічно визначені та небезпечні експерименти, як тотальна приватизація чеської служби охорони здоров'я.

Жіноче питання у країнах з перехідною економікою

Знакою мірою соціальний тягар процесу перебудови лягає на жінки плечі. Історія знає чимало подібних прикладів. У більшості перехідних економік жінки становлять непропорційно велику частку безробітних. Існує вищий ризик збіднення для жінок у більшості соціальних верств, а понад усе — для самотніх жінок. Скрізь по регіону спостерігається гостра нестача сприятливих умов для охорони дитинства, навіть коли економіки, що входять до Організації економічного співробітництва і розвитку, починають рухатися у напрямку до більш універсального забезпечення охорони дитинства.

Потенційна вигода від реформ для жінок, яким набридла «подвійна суть» комуністичного суспільства, ясна: за все виступає у звільненні від стояння у чергах — десь біля двох годин на день. Для жінок, які взагалі несуть на собі тягар відповідальності за «розтягування» сімейного бюджету

з метою покриття необхідних потреб, проблема зведення кінців з кінцями особливо загострюється у ситуації непередбачуваної інфляції. Стать є головним індикатором ставлення до реформ: жінки більш песимістично і менш про-реформно настроєні, ніж чоловіки.

У сфері політики також повинні відбутися радикальні зміни. Хоча присутність жінок у комуністичному парламенті була чисто косметичною, — у багатьох випадках присутність взагалі будь-якого депутата була чисто косметичною, — формальне або неформальне квотування представництва жінок все ж таки було джерелом образ.

Учась жінок у політиці, особливо на вищому рівні, таким чином переживає занепад, що свідчить про недостатню увагу до проблем жінок взагалі. Природною є елітарна («анти-рівнісна») реакція на фальшиву рівність комуністичної доби, і одним з важливих напрямків здійснення такої реакції є сильна тенденція до відкритого виявлення сексуально орієнтованої типологізації або інших стереотипних поглядів.

Незважаючи на це, поширене змушення на репродуктивний вибір залишається досить сильним. У Польщі наступ на права жінок призвів навіть до зникнення авторитету церкви. У Румунії політичні пілги для жінок внаслідок припинення безумної політики Чаушеску щодо народжуваності стали єдиною причиною більшої прихильності жінок до реформ, ніж де в іншому місці.

У інших економічних та соціальних сферах жінки знаходяться у більш вигідному становищі. Склад важкої індустрії найтяжче вразив чоловіків. Жінки переважно зайняті у банківській справі та медицині. У минулому в країнах, що тепер перебувають в стадії переходу, було чимало найгірше (порівняно з іншими) оплачуваних лікарів та банківських службовців. Оскільки ці галузі тепер стають рентабельнішими та здатні відстоювати свої позиції, то жінки отримують певні переваги, а у багатьох випадках (Польща і Словенія) спостерігається зменшення розбіжності у платні за ставовою приналежністю.

Завдання політичної організації жінок є першочерговим. Нове усвідомлення жіночого питання при цьому не повинно обмежуватися розглядом тільки нових проблем, — воно має включати також і аналіз проблем старих, які ніколи раніш не були вирішені. Спеціальної уваги вимагає боротьба за реальну рівність щодо робочих місць. Ця боротьба має на увазі також і гарантованість колишнього соціального захисту, де він зберігся (як, наприклад, захист вагітних жінок), оплачуваного державою. На даний момент закон продовжує проголошувати чисельні спеціальні пільги, проте реально втілення відповідних законопроектів стає справою наймаїмач, які, звичайно, створюють тенденцію до зменшення їх забезпечення.

Найближчі наслідки перебудови в економіці часто бувають негативними для жінок, але в подальшому обіцяють суттєві поліпшення. Дискримінація — неефективна і зайва, отже перехідні економіки не можуть її собі дозволити.

Головні сфери діяльності

Соціальна політика ґрунтується на прийнятті взаємопов'язаних рішень. Наступна дискусія стосується, перш за все, питання пенсій та охорони старості. Насамперед, вирішення цього питання пов'язане з економічними проблемами, проте можливі також і політичні перешкоди на шляху до його вирішення. Крім того, дуже складним є питання проведення термінової і архіважливості антибідняцької політики. Звичайно, воно тісно пов'язане з питанням безробіття, яке більш детально розглядалося у розд. 3. Далі вміщено розгляд питання про можливі заходи щодо бажаного підвищення ролі підприємств у соціальних службах. Цей розгляд супроводжується рекомендаціями відносно ключового сектору соціальної політики — охорони здоров'я — та деякого огляду питань освіти та науки. Насамкінець подано підсумок головних тем.

Процес об'єктивного аналізу з необхідністю вимагає здійснювати узагальнення, що охоплюють дуже складний, запутаний предмет, оскільки повсякденне життя людей та конкретний перебіг подій у країнах з перехідними економіками різноманітні та складні. Додаткову небезпеку містить у собі надмірне узагальнення щодо «населення в цілому» у регіоні. Воно таїть ризик визнання подій у Росії і Україні, кількість населення яких складає більше половини, домінуючими. У перших статистичних даних, цитованих у цьому розділі, враження загального зростання бідності для території західніше Бреста буде перебільшенням, оскільки непропорційне число нових бідних живе в Росії, Україні та Білорусі. Проте, певна бідність зросла всюди.

Ще більш хибним було б повне узагальнення щодо смертності та здоров'я. Рівень смерті виріс помітно в Росії і драматично — в Україні та Білорусі, і дитяча смертність у цих країнах, як повідомляється, зростає. Якщо взяти в цілому все населення цих країн, то можна сказати, що дитяча смертність повсюди підвищується, а тривалість життя, особливо серед чоловіків, різко падає. Це серйозна проблема. Це навіть «основна проблема» перехідного періоду, позаяк коли тривалість життя падає, а дитяча смертність зростає, то це означає, що результати перебудови є, безперечно, соціально неефективними.

Проте помітно зменшилась дитяча смертність у всіх країнах, що не входили до складу СРСР, окрім Болгарії, а в Чеській Республіці та Польщі тривалість життя підвищилась, у Словачки — залишилась фактично такою ж; в інших країнах, якщо ситуація з тривалістю життя й погіршується, проте далеко не так інтенсивно, як у Росії. Отже, було б кинце помилковим акцентувати увагу чи то на кризі проблеми здоров'я у перехідний період, або ж, навпаки, висувати на перший план задовільну картину дитинства у Чехії, — як це, наприклад, зробив журнал «Time». Реально мають місце як російська криза, так і чеське покращення, а усереднення їх таким чином спотворює реальність і унеможливає об'єктивний аналіз.

Старість, пенсійна та соціальна політика

Незважаючи на складність та строкатість соціального ландшафту, необхідно виділити існуючі загальні тенденції. Однією з таких тенденцій є помітне зростання бідності, незалежно від того, у який спосіб його визначати — це конкретне питання буде розглянуто у подальшому. Друге важливе узагальнення полягає в тому, що нові бідні — це не обов'язково люди похилого віку.

Скрізь по регіону шанс збідніти зараз, безперечно, менший у людей похилого віку, ніж у інших категорій населення («єдиний виняток» — Болгарія, де різниця між рівнем бідності та середнім рівнем життя, принаймні, дуже мала). Навіть із загальним зростанням бідності та повсюдним падінням реальних доходів, ця тенденція виявилась такою сильною, що в деяких країнах (Польща, Румунія, Чеська Республіка) кількість відносно бідних людей похилого віку не більша, ніж до того, як почалася перебудова. Але внаслідок загального падіння життєвого рівня, все ж такі бідних людей похилого віку тепер більше, ніж до 1989 року.

Перешкоди на шляху пенсійної реформи

Частка пенсіонерів в електораті збільшилась внаслідок, по суті, загальному низькому пенсійному віку: 60 років — для чоловіків, 55 років — для жінок. Численні додаткові постанови щодо ранніх пенсій зробили реальний пенсійний вік навіть ще нижчим. Наприклад, у Польщі, єдиній країні з реальним економікою, яка успадкувала вищий пенсійний вік (піднятий у 1988 р.) 60 років — для жінок, 65 — для чоловіків, в той же час реальний середній пенсійний вік у 1992 р. становив 55 років для жінок і 59 — для чоловіків.

Люди похилого віку також захищені ще й іншими механізмами мережі соціального захисту, що зберігає це від старого економічного порядку. Як правило, не зменшені пенсії для тих, хто продовжує економічну діяльність, немає «пенсійних тестів». Загалом, «соціальна пенсія» є ніякою за трудову пенсію для тих, хто не відпрацював мінімальну кількість років. Однак, найчастіше це просто допомога по бідності (ніжної мінімальної пенсії) і, схоже на те, що вона є долею жінок похилого віку, особливо, самотніх. Сім'я, що складається з кількох поколінь, все ще поширена; частково це зумовлено вибором, а частково — необхідністю ведення домашнього господарства.

У більшості країн питання про пенсійну реформу є предметом широкого обговорення та дискусії. Зміни, як правило, передбачають незначні, позаяк цей політичний динамізм може вибухнути, якщо це питання вирішувати у швидкому темпі. Словенія та Естонія наважились підняти пенсійний вік. Схоже, що маленькі країни більш здатні вести розумний діалог про реальні можливості, ціни та альтернативи, породжувані високим рівнем податків на безробіття, за рахунок котрих підтримується низький пенсійний вік. Таким чином, існують об'єктивні фактори, що стимулюють початок боротьби за пенсійну реформу, позаяк нежиттєздатність існуючої системи досить скоро стане очевидною для всіх.

У Росії радикальні позитивні зміни у становищі пенсіонерів як суспільної верстви сталися (після досить незначних публічних дебатів) як результат рішення, прийнятого урядом восени 1993 р. після розпуску Верховної Ради та перед виборами до нової Думи. За ініціативою відомого про-ринкового Міністра соціального захисту Елли Памфілової було прийнято, що мінімальна пенсія, — але тільки мінімальна трудова пенсія, — буде повністю захищена від інфляції. Це забезпечило захист малозабезпечених людей, але ціною можливого обмеження зростання рівня пенсії, пропорційного до раніш отримуваної заробітної плати. Фактично політика захисту мінімуму продовжується, зазнаючи перехід тільки внаслідок згаданого постійного відставання у виплаті інфляційних компенсацій, що не відбивається в офіційній статистиці. (Навіть за теперішнього темпу інфляції в Росії постійна затримка на один місяць означає значну реальну втрату).

Це, та плюс популістські орієнтовані підвищення, допомогли поліпшити ситуацію в Росії, котра висхідно була, фактично, вкрай несприятливою для багатьох пенсіонерів. Події російського економічного життя на початку перебування склали головний зміст уявлення про «шокову терапію», західну та східну. Лібералізація цін у Росії у 1992 р. в першу чергу сильно вдарила по пенсіонерах. Пенсії зменшилися порівняно із зарплатами, а «понадбюджетний» Пенсійний фонд, фінансований за рахунок податків на безробіття, опинився у великій скруті. Особливо трагічними наслідки були (всупереч антиінфляційним намірам) там, де ці фонди просто накопичувалися, без руху, і були знищені наступною високою інфляцією. Образ виснаженого пенсіонера, що порпється у смітті, є досить адекватним відбитком злиденного стану населення Росії, який часто узагальнюють на весь регіон.

З того часу, щоправда, відносно становище пенсіонерів набагато поліпшилося. У багатьох інших перехідних країнах воно ніколи не було таким поганим, хоча це, звичайно, не є свідченням відсутності в цих країнах реальної бідності.

У всіх перехідних країнах люди похилого віку мають чимало причин для незадоволення. Безперечно, вони складають найменше адаптовану вікову групу. У більшості країн їх грошові вклади, заощадження впродовж життя, або гроші на поховання були знищені у ході лібералізації цін. У багатьох випадках, як це трапилося в Росії, цінність заощаджень була серйозно підірвана масовою грошовою емісією, що передувала лібералізації. Цей факт був, прихований системою адміністративних цін таким чином, що те, що мало б виявитися як гіперінфляція, виявилось як гіпердефіцит і вибух активності чорного ринку. Заощадження у 1991 році стрімко зросли порівняно з їх попереднім рівнем, але ці заощадження вже були знищені: виплати зарплат набагато перевищували виробництво. Звичайно, населення не виокремлює всі ці особливості, а просто відчуває обман і перебуває у стані непевненості. Існують також серйозні переходи для майбутніх заощаджень, оскільки ці заощадження вимагають ринкової економіки в інтересах як індивідуального, так і суспільного добробуту.

Незрілість фінансової і законодавчої системи позбавляє людей похилого віку можливих компенсаційних пільг. Багато літніх людей, особливо у

великих містах, отримали потенційно цінне майно у вигляді приватизованих квартир, які відтепер на ринку оцінюються як реальна власність досить високо. Проте за умов відсутності захисту для реалізації цієї цінності за життя власників ця проблема загострюється з іншого боку. Так, стають пересічними історії про старих людей у Росії, яких було вбито після того, як вони погоджувалися на, фактично, неформальне отримання ренти в обмін на передачу права на власність після їх смерті. Кореспондент «Guardian» з Лондону, досліджуючи це питання, знайшов докази того, що все це аж ніяк не є просто балаками. Та навіть якщо це було б і так, все одно воно б свідчило про кончу незахищеність, яка може бути ліквідована тільки у ході розвитку атмосфери законодавчого захисту та державної підтримки.

І, нарешті, бідні люди похилого віку обтяжені зневірою у те, що коли-небудь їм буде краще. Вони не можуть повернутися годинник назад, щоб скористатися новими можливостями. За своїм обгрунтуванням усі реформи суттєво пов'язані з обіцянками майбутніх винагород взаємнотеперіших жертв. Але старше покоління вже добре знайоме з подібними обіцянками.

Пропозиції щодо пенсійної реформи

Існуюча пенсійна система — неспроможна, і через те само собою зрозумілим стає передбачення крайньої необхідності пенсійної реформи, хоча вона може бути важкою. Найбільш необхідним є проведення кампанії за покращення пенсійної системи, однак остання включає підвищення віку виходу на пенсію та введення пенсійних тестів, тобто такої умови, за якої пенсії виплачуються тільки тим, хто дійсно вивільнився на пенсію із ринку праці. Більш складні питання про введення «багатоджерельних» систем, що спираліся би на нові приватні пенсійні фонди та інновації фінансового ринку, вимагатимуть ще більше часу, зусиль і турбот.

Кожна країна має власну демографічну структуру, економічні перспективи і традиції, і пенсійна реформа має бути пристосованою до цього. Відносно просто сконструювати альтернативні сценарії і шляхом моделювання спрогнозувати навіть, як закінчаться пенсійна криза, наскільки можуть бути зменшені надмірні податки на безробіття, обумовлені специфічними реформами, і навіть, наскільки покращилися б пенсії, якщо підняли пенсійний вік.

Можна зробити певні висновки:

По-перше, немає іншої причини, окрім традиції, щоб жіночий вік був на 5, або й більше, років нижчим за чоловічий. Підняття пенсійного віку для обох статей, котре б здійснювалося поступово (скажімо, підняття на 4 місяці для чоловіків — для чоловіків на 8 місяців — для жінок), доки обидві групи не досягнуть 65, — це розумне вирішення питання, якщо загальна економічна ситуація розв'язання пенсійної проблеми це дозволяє.

По-друге, діючий пенсійний вік для багатьох — набагато нижчий 55/60-річної норми, оскільки велика кількість спеціальних категорій має

право раннього виходу на пенсію. Кількість цих специфічних категорій треба скоротити. Для особливо ризикованих та виснажливих професій, де ранній вихід на пенсію є звичайним, найважливішим довгостроковим завданням має бути поліпшення умов праці. Надання права раннього виходу на пенсію не повинно закрити питання про необхідність поліпшення цих умов.

По-третє, там, де існує право вибору виходити на пенсію у певному віковому діапазоні, для кожного віку має бути введена статистично відповідна пенсія у даному діапазоні.

По-четверте, існує необхідність розвитку більш широкої розгалуженої системи заощаджень, ренти та інших фінансових інститутів, котрі можуть забезпечити захист накопичених заощаджень та пенсійного забезпечення. Подібні інститути можуть також сприяти зростанню доходів людей похилого віку.

Бідність: що можна і треба зробити?

Специфічний характер бідності перехідної економіки визначає, що можна і треба зробити. Перша вимога до визначення напрямку діяльності — це складне, проте необхідне завдання визначення, хто саме є бідним і якою саме є їхня бідність.

Наскільки достовірною є оцінка у 58 млн. бідних? Звичайно, не можна довіряти тільки одній оцінці бідності — офіційній або неофіційній. Навіть спробам глобальної оцінки бідності у регіоні бракує певної сміливості і вони уникають найважливіших фактів щодо цієї проблеми. Не може бути єдиного правильного способу вимірювання бідності, бо в такому разі природа і склад бідних надто сильно залежатимуть від того, як цей статус вимірюється. Так, якщо проводити межу бідності нижче мінімальної пенсії (саме «під» мінімальною пенсією), то тільки незначна кількість людей похилого віку у Східній Європі буде вважатися бідними. Якщо ж провести межу тільки трохи вище, то постань бідності раптом значно «похмурішає» і постарішає, а кількість бідних суттєво збільшиться. Наприклад, у Росії приблизно 8 млн. пенсіонерів, більше ніж 5% населення, отримують мінімальну пенсію.

58 млн. бідних — одна з найбільш помірних оцінок, причому бідність тут не отожденоється із абсолютною нужденністю або голодом. Більш того, є і деякі добрі новини у сучасній картині бідності, як підкреслює Міланович. Ми відзначаємо, що бідність ще не сягає значної глибини, інтервал (сектор) бідності становить меншу частину ВВП, ніж до було, наприклад, у Туреччині у 80-х роках. Андреа Джованні Корнія (керуючий дослідженням ситуації у Центральній і Східній Європі) надає перевагу менш суворій межі бідності, і тому визначає набагато більшу кількість бідних, як перед перебудовою, так і, особливо, по тому. Хоча він вважає, що така кількість збіднілих адекватно відображає реальність, він, проте, визнає, що цей факт сам по собі небагато вартий у практичній сучасній політиці і вимагає введення іншої категорії — «крайня бідність». Ця «крайня бідність» виявляється, зрештою, достатньо близькою до офіційної «межі бідності», яка є більш вживаною іншими (дослідниками).

Як би там не було, мусимо визнати ситуацію, що в ній опинилися люди, як ситуацію злиденності та нестатків, добре усвідомлюючи, що держава може й не почати терміново діяльності по виправленню ситуації, — та для цього може й не бути можливості.

У жорстокому світі новітніх капіталістів при розподілі прибутків — іноді неможовирних — відсутні соціальна справедливність, логіка та природний порядок. «У Росії, — казав Петро Авен, перший Міністр зовнішніх економічних відносин Російської Федерації, — ви признаєтеся мільйонерам». Навіть ближче до Центральної Європи, де більшою мірою панує здоровий глузд та комерційний безчест, певна реанімація старої партійної номенклатури разом з появою безчислених нових багатих створюють тенденцію до заперечення законного розподілу багатства.

Нові багаті — це, як правило, нувориси у своїй країні кричущої форми прояву, в той час як стара комуністична еліта старанно приховувала свій справжній контроль над розподілом цінностей. Чеський Центральний Комітет мав власний чотириповерховий підземний супермаркет.

Однак процес поширення нової нерівності виявився надзвичайно суперечливим. Безперечно, надзвичайно зросла диференціація у прибутках у Росії. Почасти це сталося внаслідок перерозподілу як прибутків, так і цін по окремих «суб'єктах Федерації», — організаціях, що складають Російську Федерацію. Так, наприклад, різниця у цінах між Магаданом і Дагестаном сягає 5 до 1. Аналізуючи розподіл реальних прибутків із врахуванням цих розбіжностей в ціні, можна було б певним чином звузити згадане розсіяння прибутків.

З іншого боку, дійсний розподіл прибутків населення Росії може бути значно більш нерівним, ніж повідомляють центральні органи інформації. Традиційне дослідження сімейного бюджету тепер, за його власним визнанням, виключає верхні і нижні 10 % населення. Яким же чином, в такому разі, Російське державне статистичне управління оцінює кількість бідних і коефіцієнт Джіні, котрий визначає прибуткову нерівність у межах від 0 (повна рівність) до 1? Та дуже просто. Адже воно утримує освічених статистиків, котрі також чули про середній розподіл «на круг», Коли подивитися на їх графіки, виникає враження, що вони беруть середину фактичних даних, що репрезентують основні 80 %, і хитро поширюють її на згадані вище випущені верхні і нижні 10 %.

Хоча й немає підстав вважати всі статистичні агентства такими ж цинічними та неефективними, все ж проблема інтерпретації сучасних фактичних даних існує. Обізнані спостерігачі суттєво розходяться щодо зростання нерівності у країнах ЄЕС. Так, Корнія дає багату статистичну інформацію із своєї міжнародної бази даних на підтвердження своєї тези про те, що ґрунтована система соціального захисту насправді працювала досить ефективно. У зростанні ж бідності він звинувачує макроекономічну політику. Міланович, хоча й не робить таких далеко йдучих висновків із своєї основної статистики, проте стверджує, що нерівність поширилася навіть у найбільш передових країнах, наприклад, у Польщі. Він відносить приблизно половину нового збіднення на рахунок збільшення нерівності. Хоча важко чітко уви-

ти цю картину, оскільки він звалює всю нову бідність до одного міжнародного котла, проте видно, що Миланович і школа Всесвітнього Банку певним чином не погоджуються з Корнія і ЮНІСЕФ, котрі посилюються на ті ж самі офіційні джерела своєї бази даних, але стверджують, що нерівність сильно не зросла, і навіть упала, тоді як бідність загалом круто піднялася. Очевидно, що без узгодження всіх фактів неможливо аналізувати і узагальнювати.

Останній момент підкреслює необхідність своєчасної, зрозумілої та відвертої статистики, яка становить незамінний внесок у будь-яку соціальну політику.

Розвиток складних соціальних індикаторів завжди відставав від потреби їх повсякденного використання. Так, Сполучені Штати не мали даних по безробіттю під час Великої Депресії. У 1919 р. президентська конференція по безробіттю взагалі визначила кількість безробітних шляхом голосування. У Британії не досягнуто згоди стосовно межі бідності. Однак, пізньорозквітлі демократії можуть і справді повинні скористатися своїм запізнілим розвитком для того, щоб перекрити цю стадію. Це передбачає вироблення для внутрішніх потреб, за сучасними методами, такої статистики, яка б широко висвітлювала і пояснювалася у пресі і користувалася загальною довірою. А на сьогоднішній день це практика, коли простіше дістати інформацію про бідність у перехідних економіках з «Вашингтон Дейлі Кур'єр», ніж на місці. Це нездорова ситуація.

Працюючі бідні

Другою визначальною особливістю бідних у перехідний період є те, що більшість із них мають роботу. У деяких країнах така ситуація стосується двох третин збіднілих. Безробіття очікувалося: фактично, воно розглядалося як свідчення реформи. Але феномен працюючих бідних, навпаки, аж ні як не очікувався і став справжньою несподіванкою. Як наслідок, значних масштабів у цій місцевості набула дитяча бідність, — вона часто мала місце у неповних сім'ях (як правило), це сім'ї без батька). Не дивно, що великі сім'ї також особливо вразливі.

Інтерпретація даних повинна бути обережною. Часто вказувалося, що у 1992 р. огляд першого (заснованого Світовим Банком) Російського прямого моніторингу визначив, що понад 70 % сімей з трьома і більше дітьми перебували у бідності. Доцільно було б поцікавитися, чи не є це статистичним артефактом. Огляд допускає виключно «шкалу еквівалентності» (скільки становить прожитковий мінімум для дорослого і для дитини, у сім'ях різного розміру, взяті у процентному відношенні до отриманого у результаті оцінки прожиткового мінімуму одного дорослого). Альтернативна шкала еквівалентності ОЕСР (Організація економічної співдружності і розвитку) пропонує елементарні: перший дорослий — 1, інші дорослі — 0,7, діти менше 14 р. — 0,5. Вона вважається за досить спрощену шкалу. Але російська система підрахунку була ще примітивніша: кожна особа і кожен вік отримували оцінку 1. Якщо це і було економією щодо шкали при підрахунку

ках сім'ї, то він і міг створити враження, що більші сім'ї — бідніші, ніж то є насправді. Діти виглядають значно більш «коштовнішими», ніж то має бути. Причиною вибору саме цієї шкали була, звичайно, її простота, і підтримується вона висновком про те, що в Росії і досі наявні кілька економічних шкали. Практичні ціни, важливі у визначенні повернень до шкали у інших країнах, — все ще помітно низькі.

Можна додати, що досвід Польщі свідчить на користь того, що саме розмір сім'ї є показником бідності. Ступінь бідності майже подвоюється з кожного наступного дитиною. Ось чому поки що використовується еквівалентний масштаб ОЕСР.

Однак, російська велика сім'я часто відрізняється від польської великої сім'ї. В цьому питанні виявляється одна з проблем узагальнення. У Росії сім'ї із трьома, або більше, дітьми трапляються рідко і переважна більшість з них потрапляє у дві категорії. З одного боку — це ті, що живуть в автономних республіках, успадкованих Російською Федерацією від старої Російської імперії, тобто СРСР. Загалом, це мусульмани, частіше селяни, незмінно бідні. Прикладами можуть бути Дагестан, Адріяга, Інгушетія і Чечня, хоча остання ніколи не вважала себе частиною нової Росії. З іншого боку — це великі сім'ї етнічних росіян, до яких віднесені (офіційно) сім'ї з 3-ма й більше дітьми. У великих містах розмір сім'ї пов'язаний з іншими проблемами, — такими як алкоголізм одного або обох батьків. Такі сім'ї у минулому отримували спеціальне житло і пільги завдяки політиці сприяння народжуваності, але їх ясно визначений проблемний статус доповнювався ще й тавром (ганьба).

У Польщі розмір сім'ї зворотно пропорційний освітньому рівню. Але як розмір сім'ї, так і рівень освіти мають свій окремий вплив на вірогідність бідності, вони взаємопідсилюються. У Польщі саме молоді сім'ї з малими дітьми вважаються найбільш незахищеними. Це відгукнулося у Росії анекдотично очевидно, навішано численної кількості тих, хто знаходиться на соціальному утриманні у муніципалітетах.

У пошуках шляхів покращення становища бідних, реальність, принаймні у Польщі і Словенії, підтверджує припущення, що повернення до інвестування освіти буде сильно зростати разом із реформою. Це дуже приваблива перспектива. Однією з надзвичайно відразливих рис доперехідних економік була помітно низька платня (на диво посиднувана з престижністю) такої професійної групи (часто жінки), як лікарі і вчителі. Однак існує і зворотний бік проблеми. Якщо це припущення про перспективність інвестування освіти розглянути з іншого боку, — владає в око те ж саме погіршення умов життя для людей, що не дістали високої освіти, як це спостерігаємо у США і Британії. До того ж деякі групи освічених (особливо надзвичайно велика когорта науковців і багато інженерів) не жили настільки добре.

Ще одне «відкриття» у світі працюючих бідних, котре менше відоме: дуже низька віддача від чисельних років досвідченої праці. Напевно, що це була не зовсім та досвідченість, що треба. Та до того ж грошовий прибуток не завжди визначає умови бідності. Наприклад, ситуація, коли молоді сім'ї не отримали житла у старій системі розподілу, а нові ринкові ціни їм не по кишені.

Якщо більшість бідних у країні — це сім'ї середні за розміром та ще й з двома працюючими дорослими, то вихід треба шукати в економічному зростанні, підвищенні продуктивності, і таким чином, підвищенні зарплати. Чи можливо зробити щось негайно?

Світовий Банк надає перевагу такому розв'язанню проблеми перехідної бідності: захист грошового обігу, різноманітно визначена соціальна допомога, допомога по бідності. Цей шлях виглядає досить привабливо, оскільки залишає «зазор» бідності невеликим, а отже і видима ціна його не лякає.

Пропозиція загального тестування для визначення грошового прибутку, на наш погляд, дуже проблематична. Таке тестування, здається, буде або не дієвим через надмірну адміністрування, або неадекватним, тобто сприятиме розбещенню, або ж спонукатиме до створення «нижнього класу». До того ж, якщо воно провадитиметься у спосіб, що зробив «тест злиденності» неприємним словом у Британії у період між війнами.

Безробіття і бідність

Політика стримування безробіття була викладена у розд. 3, чим пояснюється той факт, що тут їй приділяється менше уваги, ніж вона того заслуговує..

Саме безробіття було ясно передбаченою соціальною ціною переходу, проте саме воно приносить безліч досить неприємних несподіванок. Скорочення робітників, банкрутства і вкрай необхідна реструктуризація уповільнюються, в той час як безробіття швидко зростає. Це зростання, по суті, відбувається у двох різних «зовнішніх оформленнях». У домінуючому типі не-FSU входження у безробіття не надто масове, проте й вихід з нього помітно повільний. Отже, резерв безробітних перебуває у стані дещо мілітарної стагнації, і є всі можливості для того, щоб надзгогати Західну Європу, принаймні за розмірами тривалого та стійкого безробіття.

Цей резерв безробітних є реальним феноменом, що виявляється як у дослідженні робочої сили, яке заслуговує на довіру, так і в офіційній реєстрації. Певна кількість офіційно зареєстрованих безробітних не є, звичайно, «МОП-безробітними», тобто згідно з визначенням МОП вони не є фактично без роботи, здатні працювати і активно шукать роботу. З іншого ж боку, дехто з дійсних «МОП-безробітних» в свою чергу не зареєстровані (офіційно). Кількість безробітних у подальшому закріплюється у падінні зайнятості, принаймні формальної зайнятості. Це суттєво більше, ніж зростання безробіття, оскільки велика кількість (багато хто) просто йде з робочої сили.

У Росії (менше відомо про інші республіки СНД) ще й досі існує зовсім інша система. Офіційно зареєстровано як безробітних менш, ніж 3 % робочої сили. Щорічний огляд робочої сили та інші дані свідчать, що у 1993 р. дійсне число безробітних було вже понад 6 % і з того часу зросло. Деякі із цих безробітних просто не зареєстровані, але більшість — це безробітні всередині підприємства. Причини цього досліджувалися у третьому розділі. Серед інших

взаємодіючих факторів — особлива форма російського надмірного податку на зарплати, котра спонукає зберігати працівників, що не виконують жодної роботи, тобто просто знову платити середню зарплату. Це дозволяє достатньо знизити податок на прибуток, що на теперішній час заслуговує певних зусиль.

Деякі оглядані відмітили це «внутрішнє безробіття» із задоволенням, приписуючи йому (таким же мірою, як і низькому рівню реструктуризації) дивну і привабливу гнучкість зарплати. Можна припуститися такого висновку щодо Чеської Республіки (подібність у цьому одному відношенні носить поверховий характер), але в Росії не зарплата робітників, що виконують певну роботу, може свідчити про дійсну гнучкість. Більш того, російський досвід розподілу зарплати, на жаль, поширився (і поширився у найгірший спосіб — хаотично, позбавляючи феномен нерівності більшості її розподілених функцій). Розсіяння зарплати у Російській Федерації, як зазначалося, збільшилося між 1989 і 1992 рр. більше, ніж на 50 %, і ще більше — після того. Чеська нерівність у зарплаті, котра й спочатку була меншою, ніж російська, зросла приблизно на 10 %.

За думкою деяких критиків Вацлава Клауса, Чеська Республіка фактично втягнута до більш пільдного власного варіанту російського виконання, поступившись змінами заради соціального миру і стримування зарплати, щоб, грубо кажучи, надіслати правильні сигнали міжнародним інвесторам. Це зберігає важливу пропозицію, котра, безсумнівно, буде перевірена у наступні роки.

Майбутнє охорони здоров'я

Перший період переходу був позначений винятковим ентузіазмом, особливо серед політичної еліти, щодо повномасштабної приватизації сфери охорони здоров'я. Для західноєвропейців цей ентузіазм здавався надзвичайно недоречним, особливо зважаючи на очевидну кризу американської системи охорони здоров'я, побудованої на засадах ринку, яка поглинає 15 відсотків ВВП та все ще приносить нижчі доходи від охорони здоров'я, ніж у інших країнах ОЕСР. (У американській системі також понад 40 відсотків витрат на охорону здоров'я покриваються урядом.)

Джерела цих помилок не важило знати. Громадяни з перехідних економік, зрозуміло, розраховували низькою якістю існуючого медичного забезпечення та повною відсутністю вибору. Практикуючі лікарі часто діють на зразок найгірших державних функціонерів. Замість якості кількість досягла тут найвищого рівня, сектор фінансується за «залишковим принципом». Низька оплата медичного персоналу спричинила моральну кризу, а поширена корупційність наводила багато прилеп на користь того, що відкрито платити лікарям не було б гірше, ніж платити спотворені «чайові», і платити за антибіотиками на відкритому ринку не гірше, ніж «відставати» їх на чорному ринку. Багато хто прийшов до думок про те, що плата за медичні послуги є нормальним явищем повсюдно, в результаті пропаганди комуністичних часів.

На щастя, адміністративні вимоги та можливості реформування в процесі переходу обмежували реальні зміни, які можна було б здійснити щодо системи охорони здоров'я. В Росії, де огульні та нереалістичні реформи були узаконені, вони просто не були матеріалізовані, хоча безладдя, яке вони спричинили, «допомогло» втягти фінансування охорони здоров'я у цілковитий хаос. Найбільш утопічні ілюзії вищули, і тотальна приватизація вже не здається панaceaю.

Економічні аргументи на користь суспільної медичної системи, однак, не доведені і достатньою ясністю та переконливістю для того, щоб зробити становище безпечним. Тому ідеологічно зумовлені та потенційно небезпечні рухи щодо масової відмови держави від системи охорони здоров'я залишаються на порядку денному. Більше того, навіть у випадках із найкращою спадщиною (як у Чеській Республіці), зміни, які могли б покращити стан здоров'я та викликати довіру у громадськості, відбуваються повільно.

Загальний економічний аргумент проти поширення приватного фінансування охорони здоров'я та платної медицини розглянуто у першу чергу. Далі йде огляд того, що має бути зроблено для того, щоб захист від приватизації не став, звичайно, захистом невідповідного статусу кв. Він виключає розгляд життєвоважливих проблеми, чому деякі країни, як Росія, мають рівень зростання смертності, що викликає тривогу, і які політичні наслідки це може спричинити.

Чи є охорона здоров'я звичайним товаром?

В ентузіазмі, який викликав ринок у 1989 році, лише деякі реформатори перехідних економік — напевно, не звичайні громадяни — задумувалися, чому ринок спрацює. Ви бачили Захід, він має ринок, він процвітає. Ринок, зазначає Тімоті Гартон Еш, є останньою утопією Східної Європи.

Обставини, за яких ринок є джерелом підвищення ефективності, суворо обумовлені — як щодо умов статичної мінімізації вартості, так і більш важливої динамічної рушійної сили зростання та інновацій. Він працює, однак, у точно визначеній сфері економічної діяльності та для спеціально визначених товарів та послуг. На Заході проведено витончений економічний аналіз, щоб з'ясувати, чому група товарів, які довгий час розглядалися суспільством як непридатні для звичайного ринкового регулювання, насправді не відповідають «підприємливим» критеріям. Це поле все ще мало відоме і, зазвичай, все ще мало зауважується у перехідних економіках.

По-перше, на відміну від «підприємливих» товарів (яблука, продані на ринку), потреба в охороні здоров'я є предметом, надзвичайно невизначеним. Чи потрібна вам буде цього року госпіталізація чи хірургія? Оскільки більшість осіб не може забезпечити суми, необхідні для цих заходів, з їхнього власного гаманця, страхування неодмінно домінуватиме навіть у таких здебільшого приватних системах, як американська. У таких базованих на страхуванні системах стимул до ефективності забезпечення поступово стирається. Навпаки, медична система

часто використовується для забезпечення, можливо, сумнівного прибутку від охорони здоров'я. Витрати поступово зростають, проте прибутки — ні. Створюються все більше й більше заплутані плани для того, щоб цього уникнути, і все більше й більше інструкцій поступово руйнують проголошені переваги такої системи, оскільки тут не може бути реальної «плати за послуги». Страхова система, що є приватною більшою мірою, в такому разі має проблеми, оскільки через вищий ризик з неї виключені приватні особи, а програми страхування за місцем роботи призводять до низької трудової мобільності. Старші люди вважають, що страхування взагалі є замало складним. Спроба регулювати всі ці недоліки просто знову приводить до початкового питання: як забезпечувати охорону здоров'я?

По-друге, незважаючи на те, що сучасні пацієнти намагаються якомога більше дізнатися про своє здоров'я, все ще існує принципова різниця між тим, що вони знають про свої медичні потреби, і тим, що знають медики. Як прямо висловився один американський доктор, коли виступав проти приватизації Британської Національної служби охорони здоров'я: «Скажімо, у мене болить голова. Можливо, мені потрібні аспірин, можливо, мені потрібний психіатр, можливо, мені потрібний нейрохірург. Як, Бога ради, я можу це знати?» Якщо споживач дійсно не може мати інформацію, необхідну для того, щоб адало купувати товари, які може медичне забезпечення успішно розподіляти ринком? Замало багато ґується у зовнішні елементи: глибина ворси килима у приймальні провідного консультанта, вишукача іжа у лікарні.

По-третє, життєво важливо для інтересів кожного, щоб інші люди у суспільстві мали добре здоров'я, так само, як і життєво важливо, щоб вони були високоосвічені. Ці фактори впливають на кожного і роблять суспільство в цілому більш здоровим та більш ефективним.

По-четверте, оскільки цивілізоване суспільство підготовлене до того, що у ньому є люди, які живуть без основних елементів охорони здоров'я чи освіти, через те, що не можуть собі цього дозволити, повинна існувати певного роду державна система. Проте вона і неефективна, і нерівна через те, що потрібно підтримувати високодиференційовану двірникову систему. Існують, звичайно, ті, хто може і хоче забезпечувати себе більш розкішним обслуговуванням, ніж система може зараз гарантувати для всіх. Якщо основна система охорони здоров'я використовує конструктивні переваги цього, це може принести цінні додаткові доходи і, крім того, зменшити нерівність.

Серед усіх цих причин немає причини для того, щоб вважати, що ринок принесе гарну систему охорони здоров'я, і є свідчення, що він цього не робить. Усвідомлюючи це, західноєвропейський зразок, який за всіма об'єктивними критеріями наочніо більш ефективний, ніж американська система, не є зразком охорони здоров'я в основному заради прибутку.

Це не означає, що не слід зважати на всі ринкові ознаки і стимули. Деяка частина цієї системи цим шляхом працює, до певної міри, краще. Західні фармацевтичні фірми виробляють нові цілі ліки, а східні соціалістичні фірми — дуже мало. Приватні практикуючі лікарі загального профілю не потребують,

щоб їм сплачували нечувані суми, проте, якщо вони залишаються низькооплачуваними державними службовцями, вони продовжують поводитися саме так.

Вся система охорони здоров'я у більшості перехідних країн потребує перегляду, проте не такого, як передбачають ковбей-приватизатори. Це потреба у більшому наголосі на громадському здоров'ї (особливо у колишньому Радянському Союзі) і більш ґрунтовних заходах.

Несприятливі фактори способу життя відіграють головну роль щодо високого рівня смертності цього регіону. Перед тим як стануться зміни у ставленні громадськості до алкоголю, паління та споживання жирної їжі, необхідні зміни у професійному відношенні. Міжнародний досвід ледве звертає увагу на зловживання алкоголем, проте у Росії (і не тільки у Росії) це вкрай потрібно. У спадок тут залишився крайній алкоґолізм у поєднанні з ефективним захопленням помірного вживання (через низькі ціни та відсутність багатьох інших можливостей розважатися), що легко може призвести до крайнього алкоґолізму. Профілактика в охороні здоров'я дешева та ефективна. Тому суспільство повертається до інвестування кампаній охорони громадського здоров'я з метою навчання залобігати небезпекам нездорового способу життя та сприяння розвитку як обізнаності, так і громадського обов'язку щодо профілактичних заходів. Можна навіть стверджувати, що сильні рухи за тверезість у Скандинавії, Британії та Сполучених Штатах наприкінці XIX століття були значним фактором у створенні сильних демократій у цих країнах.

Тло численних факторів ризику найбільш відповідно пояснює, чому у перехідних економіках рівень смертності, особливо серед чоловіків працездатного віку, такий високий. Це також найбільш правдоподібно підґрунтя для розуміння, чому населення Росії, зазнавши додаткового стресу, мало (про що широко повідомлялося) надзвичайно високий стрибок рівня смертності у 1993 р. — на 18,3 % більше, ніж у 1992 р., а у 1994 р. рівень смертності збільшився ще на 8 %. Більше ніж 5 % із цього загального зростання смертності більш як на 25 % можна пояснити старінням населення. Таке зростання, дійсно безпрецедентне за умов відсутності війни або голоду, часто пояснюється через визначення результатів перебудови «апокаліптичними».

Як зазначалося на початку, намагання розповсюдити оцінку російського досвіду на усі перехідні економіки змусило докупити позитивні чеські і словацькі реформи, різноманітний, але цілком спрямований до поліпшення, польський досвід, дещо гірші угорські, румунські та болгарські умови і дійсно масивне російське погіршення. У перші три пострадянські роки росіяни померло більше на півмільйона порівняно з тим, як це мало б статися, якби зберігся специфічно віковий рівень смертності 1991-го року. Ось чому тільки незначна частина 150 млн. здорового російського населення самовпевнено заявляє, що зниження населення відсутнє. Але цей удар, що непропорційно падає на (хоча не виключно) чоловіків працездатного віку, кінце потребує поглибленого аналізу.

Дослідження такого політичного факту все ще відсутнє. Хоча здається, що гіпотезу шокової терапії як ключового нового чинника відкинута за очевидною неспроможністю, — як про причини смертності, так і внаслідок порівняння з ситуацією в інших перехідних країнах. Приблизно половина додаткової російсь-

кої смертності (більше, ніж у 1994 р.) є наслідком (принаймні відповідно свідченням про смерть) серцево-судинних захворювань; одна чверть — результат зростання насильницької смерті від усіх видів: вбивств, суїцид, смерть внаслідок алкоґолізму і нещасних випадків. Інфекційні хвороби складають значно менший відсоток, хоча вони також викликають стурбованість. Смерть внаслідок ракових захворювань, принаймні, як повідомляється, ледве зросли.

Ці, більше ніж скільки, дані про епідеміологічну ситуацію підтверджують думку про те, що головна причина кристися не у хаотичному стані системи охорони здоров'я, і не у суцільній бідності, що спричиняє недоїдання, а у соціальному стресі від переходу.

Вражає, що Росія, котра мала найбільше зростання в нерівності за загальноприйнятими вимірами і даними офіційної і неофіційної статистики, найбільше постраждала від зростання смертності. Останні дослідження західних країн Вілкінсоном (1994) яскраво висвітлили той факт, що саме диференціація у прибутках є найважливішим поясненням серед інших різноманітних причин, чому промодяні однієї країни мають більшу тривалість життя, ніж у інших. У країнах організації економічного співробітництва і розвитку, однак, продовження економічного і медичного прогресу означало, радше, те, що там, де зростала нерівність, середній рівень життя просто більш повільно піднімався, ніж це мало б статися у протилежному випадку. У Росії ж відбувається драматичний злам щодо середньої тривалості життя (у 1994 р. тривалість життя чоловіків становила близько 58 р.), в той час як в Угорщині, Болгарії, Румунії, Україні та Білорусії спостерігається більше повільне падіння.

Посилання на російський випадок не зовсім надійне. Як комуністичний спадок, має місце відсутність відомостей про те, хто ж саме «збільшує смертність», представники яких саме соціальних груп тощо, — зовсім не так, як це відомо, наприклад, у Британії. Ясно, що важливішою метою соціальної політики у такій ситуації є розуміння і, таким чином, ув'язування цієї політики з даною кризою смертності, навіть якщо це і не є політичним замовчуванням. Розгорнутий тут аргумент підтверджує, проте, що найбільш важлива відповідь полягає у побудові надійного суспільства з відчуттям впевненості у майбутньому, а не у новій медичній технології або зменшенні масла у раціоні.

Успадкування всієї системи охорони здоров'я перехідної економіки та умов життя в усіх цих країнах свідчить про загальну значущість цього досвіду, а отже і про його значущість навіть там, де статистика не така страшна (як в Росії) або там, де помітне покращення.

Освіта та навчання

Цінність освіти і навчання повинна зростати безвідносно до успіху реструктуризації. Це робить ще важливішою загальну вимогу кращої системи освіти, що може розроблятися тепер, — кращої не тільки в розумінні надання загальних знань, але і в розумінні підготовки тривалої життєздатності робочих можливостей.

На жаль, як тільки ці універсальні і, таким чином, банальні результати досліджень набувають невідладного характеру, система професійної освіти перехідних країн опиняється у безпечці загубитися між старою системою, керуваною державними підприємствами і міністерствами, і новою. Неструктурований ринок не забезпечує адекватного навчання фактично ніде. Та навіть якщо ідеологічний вірус не руйнує ефективне навчання і освіту, існує ще та небезпека, що він просто «сплатиє помік цільниками» в переважатимому державному апараті і неформованому громадянському суспільстві. Коли ж, до того, це ускладнюється безробіттям молоді, стає зрозумілим стрімке зростання темпів криміналізації.

Вважається, що навчання не є важливим на сучасному етапі у більшості перехідних економік, оскільки реальною проблемою є дефіцит нової роботи, а не вакансії чи нестача робітників. Але ця думка не здається правильним вирішенням питання навіть тепер, — у всякому разі, вона край надалекоглядна. Звичайно, «навчання» — це не мантра і не буде спрацювати, якщо воно по-яко сплановано. Якщо воно сплановано вірно, воно не буде дешевим, проте перехідні країни не настільки багаті, щоб дозволити собі дешевше навчання.

Навряд чи можна сподіватися на те, що без серйозних дій з боку держави буде досягнуто достатнє збільшення обсягу навчання. Організації наймачів, які повинні забезпечувати альтернативні засоби постачання кадрів, просто занадто слабкі, щоб це робити. Певна кількість міжнародних ініціатив починає звертатися до цієї ключової сфери, і разом із вітчизняними зусиллями вони потребують заохочення.

У початковій та середній освіті алергія на державу, котра з'явилася у результаті років авторитарного праління і убових програм, систематично спотворюючих істину, перетворилася на згубну пристрасть до приватної освіти. Оскільки приватна освіта не заборонена, ця нова тенденція матиме серйозну приметність до підняття якості державної системи. Ця стара освітня система, можливо, була найшкідливішою ризикою більшості перехідних країн, а критика збірників і одиоманітного характеру її містить у собі небезпеку випустити цю обставину з уваги і зруйнувати найголовніше з того, що треба зберегти. Поки мало що зупинитиме нову еліту від вибору для своїх дітей приватних шкіл, головною метою останніх залишатиметься забезпечення переваг шляхом підвищення плати за навчання. Вчителі відносно недооплачували у старій системі, де гроші не мали такого великого значення. Щоб зберегти державну освіту, у нових соціальних умовах цю практику треба припинити. Більш того, від приватних шкіл у перехідних економіках треба вимагати забезпечення певної кількості місць, вілних для державного сектора, як умови, що б гарантувала позитивне вирішення державою будь-яких звернень до неї з боку приватних убових закладів.

Соціал-демократичний підхід

Обов'язкове навчання і освіта, та, коротко кажучи, боротьба за реальну рівність можливостей — це соціально бажане благо, що ґрунтується на соціально справедливій основі; воно також є і економічно бажаним для більшості з тих, хто не отримує прямого прибутку. До того ж нерівність (а не тільки бідність) не

ресхкоджає суспільній діяльності. Довго визнавалося, що багатші держави мають більш рівні суспільства, але існує тенденція тумачити рівність як предмет розкошу, найкращий товар, який тільки можна собі дозволити, — щось на зразок зимових канікул, трансплантації дилних органів, або відео. Досить складний досвід останніх років, здається, свідчить на користь висновку дослідників феномена «багатої держави» про дійсну ефективність цього устрою. Не тільки більш багата країна може «дозволити» собі більшу рівність, але і країна, соціально «більш рівнісна» буде швидше розвиватися у напрямку економічного зростання. Зростання нерівності та низьке економічне зростання згубні (для суспільства), оскільки нерівнісні суспільства заохочують тенденцію до економічної політики занепаду.

Щоби покінчити з цими двома різними підходами, треба остаточно відстежити їх суперечку у Центральній та Східній Європі. На початку реформи радикальні реформатори не опікувалися соціальною політикою, заявляючи, що чим швидше буде просуватися реформа, тим краще. Оскільки загалом це вірно у сфері макроекономічної стабілізації, вони дійшли висновку, що це вірно усюди. Вони не обмежувалися просто ігноруванням людської ціни перебудови, але певною мірою втішались високою ціною як певним доказом того, що реформи працюють. І це не тому, що вони були жорстокі і привілеювали люди. Дехто дійсно був таким, проте більшість радикальних реформаторів щиро вірили у те, що соціальне страждання швидко винагородить тих, хто від нього потерпає, і що шок і соціальна ціна будуть значно більшими, якщо не буде зроблено негайного переходу до максимально можливої «системи невтручання». Мимоволі (підсвідомо) спадає на думку контраргумент: якщо невмишляча цінь є незмінною, то вже краще досягати її поступово.

Дійсно соціал-демократична політика у цій галузі повинна починатися з визнання суттєвої напруженості соціального і економічного розвитку, яку не можна збагнути у рамках звичайної поляризації (понят). По-перше, треба визнати, що ключом до підвищення рівня життя в дійсності є різке підвищення продуктивності. Дуже ефективні результати, про які мріялося на початку 1989 р., можливо, проте тільки за умов серйозного поліпшення у розподілі праці. Надлишкову працю треба «перекерити» із ферм до магазину, офісу, фабрики. Це було одиом з ключів до швидкого підйому у континентальній Західній Європі після другої світової війни. Люди, що скупчилися навколо гігантських російських підприємств та малих російських магазинів, багато з яких мають буквально негативний маргінальний продукт (тобто «негативну рентабельність»), повинні бути перепрацевлаштовані. Але це легко сказати, і дійсно говорилися радикальними реформаторами, проте вони деколи нехтували тим фактом, що найбільше зростання продуктивності і реструктуризація можуть відбуватися тільки за умов поновлення інвестування.

Що випадає при цьому з уваги, як випадає воно і з нерухомих діаграм економістів, — це те, що ця людська перебудова включає білі і зрушення. Коли людина переключається з масла на маргарин, економіст відмічає лише поступовий перехід ресурсів з одного предмету на інший. Проте масло виробляється на фермах, а маргарин на заводах, а відтак «переміщення ресурсів» не відбувається без чийось нещастя. Цей другий момент є межею розуміння занадто вперто-

го «поступовця». Люди голосували за «пост-комуністів» з багатьох причин, але однією з причин є те, що вони символізували бажання повернутися до минулої власності, інколи навіть до старих економічних параметрів (звичайно, доповнених кращими з нових свобод). На заваді цьому стає соціальний захист, який гальмує конструктивні зміни і зрештою буде неодмінно врахати соціальний добробут. Деякі зацікавлені групи можуть мати зиск від поширення такого захисту, але загалом кожний, а особливо найбільшій, буде платити за це. Не кращим прикладом такого типу бар'єру є спільна сільськогосподарська політика Європейського Союзу.

Отже, треба постійно наголошувати на такому соціальному захисті, який сприяє змінам. Це, на жаль, не така проста річ, як пропалована золота середина на зразок «Біжи швидко, але не занадто швидко». Прикладом такого підходу є той зиск, який мають фермери, якщо вони залишають землю, і який перевищує пільги, котрі б дозволили їм залишитися на землі, — проте у злиднях. Це повинно детально розроблятися разом із досвідом по забезпеченню додаткового заохочення і латання дірок, що виникають.

На фабриці, що «ліняє», (тобто змінює профіль виробництва), звичай трудове законодавство вимагає від наймача виплати значної допомоги по скороченню, що часто є нереальним. Альтернативою має бути підтримка державою «антискорочувального» заохочення робітників до реструктуризації підприємства, що шукає інші види робіт. Робітники, котрі без цього мали б бути скорочені, є саме тими, хто буде опікуватися пошуками цих (нових) робіт; це одна з причин, чому фонд безробіття у перехідних економіках лишається без суттєвих змін.

Цей підхід передбачає застосування винахідливості і енергії у розв'язанні соціальних проблем, включаючи і врахування неминучих помилок. Він (підхід) з необхідністю вимагає постійного публічного обговорення щодо засобів і мети. Цей перехід до активної демократії є важчим де б то не було у світі, — не може він бути легким і на території Центральної та Східної Європи.

Іноді акцентується увага на важливості економічного росту для того, щоб покінчити з бідністю і полегшити бажаний перерозподіл прибутків; ясно, що більшість статично орієнтованих заходів соціальної політики залишаються недовгими. Наприклад, допомога на дітей може виявитися скерованою на убогих (як дехто доводить), а може й «убого скерованою» (як дехто відчуває, часто використовуючи ті ж самі дані). Поки вони не такі надто щедри, як у попередній угорській системі, щоб загрожувати самій фінансовій системі, ці допомоги є чимось вторинним у загальних зусиллях по формуванню індивідуального поведінки. Достатньо порівняти, наприклад, загальну допомогу на дітей (що, можливо, оподатковується на вищих мірках шкали прибутків) з допомогою по бідності, визначену тестами. Допомога на дітей є особливо цінним компонентом соціальної політики у перехідних економіках. По-перше, це адміністративно просто. Існуючий механізм розподілу цієї допомоги є достатньо задовільним в усіх перехідних країнах. Це значне досягнення, коли так багато державного адміністративного апарату має бути реконструйовано «знизу доверху».

По-друге, допомога на дітей загалом є достатньо добре спланованою допомогою. Головним її недоліком є можливість «відтоку» до бідних. Проте, бідність у перехідних країнах значно частіше концентрується серед великих сімей, ніж то є звичай на заході, а отже допомога на дітей відповідно спрямована більш ефективно.

По-третє, недоліку щодо «відтоку» можна протиставити певну кількість позитивних моментів: низькі адміністративні ціни, доступність (відсутність реально діючих перешкод). Крім того, ясно, що допомога на дітей — це інвестування майбутнього з усіма пов'язаними з цим наслідками у сфері соціальної солідарності.

Звичайно, допомога на дітей має бути обумовлена фінансовими реальностями країни. Проте, ця допомога у поєднанні з такою, так само простою за способом надання, допомогою, як шкільне харчування та забезпечення вітамінами у школах, гарантує розумне та адміністративно просте забезпечення мінімального рівня для особливо вразливої групи молодих сімей.

Подібні заходи, разом із вдало призначеними пенсіями і допомогою по безробіттю, будуть спрямовані на більшу, наскільки це можливо, частину нових бідних. Залишаються бідні, які існують усюди: алкоголіки, психічно хворі, — проблема тут полягає у необхідності надання спеціальної допомоги. Ці групи зараз помітні більше, ніж будь-коли раніше. Західний досвід свідчить, що легкого розв'язання цієї проблеми немає.

Система, котра найкраще пристосована до того, щоб підтримувати тільки справді бідних, повинна, проте, також підключатися про суттєві переходи до шляху до (загальної) покращення, а отже знов-таки вона буде антиринковою. Звичайно, спокусливо думати, що оскільки фінансовий дефіцит — на порядку денному, суворе планування буде найефективнішим заходом. Проте, навіть якщо лишити остороню високу адміністративну ціну, певну користь від такої діяльності, зрештою, значно б перевищили ті витрати, що зумовлені необхідністю організації системи «заперечуючих заходів», які б утримували бідних від подальшого покращення свого становища (через допомогу по бідності).

Рекомендації

Ми рекомендуємо:

- Соціальна політика має бути сприятливою. Без соціального заходу, що пом'якшував би гострі удари регулюванням, багато змін можуть стати політично та морально невиннованими. І цей соціальний захист має сприяти необхідним змінам, а не гальмувати їх.
- Соціальна політика повинна спиратися на широкі публічні дискусії. Надійна соціальна політика є результатом активної демократії, а не роботи маленької групи експертів.

- Значні зусилля слід зосередити на проблемі збирання та розповсюдження надійної статистики на соціальній ситуації в кожній країні.
- Слід визнати, що економічне зростання потенційно є однією з найефективніших програм. Здебільшого нова бідність виникає внаслідок падіння реальних прибутків, а не через зростання нерівності. Щоправда, не слід вважати, що саме по собі повернення до економічного зростання буде достатнім, хоч воно і є необхідним, оскільки, до того ж, видатки і переобладнання соціально збереженої чистий прибуток є ще й частково «впевненості у майбутньому», що робить реформу прийнятною навіть для тих, хто ніколи не матиме користі із цього чистого прибутку.
- Треба радикально змінити існуючі пенсійні системи. Має бути встановлений єдиний для чоловіків та жінок середній пенсійний вік, який сягав би 65 років. Треба ввести пенсійні тести для отримання пенсій. За відповідної фінансової ситуації та відповідного рівня оподаткування це може дозволити підвищити рівень пенсій.
- Допомоги на дітей (тобто грошові виплати матерям на утримання дітей) є цінним соціальним здобутком і повинні зберігатися і поліпшуватися в більшості країн, де це можливо. (Однак, угорський приклад фінансово не забезпеченої надмірної «щедрості», який викликає сумнів і вимагає корегування, попереджає про певні межі такої політики.) Правильно визначені допомоги на дітей — це потужна розумно спрямована антибідняцька зброя і водночас важливе започаткування майбутнього.
- Політика жорсткого обмеження планованих допомог в умовах суворого фінансового дефіциту може виглядати незрозумілою. Однак, розподіл соціальних допомог через засоби тестування і справді часто є шкідливим, або непродуктивним, як неодноразово свідчив західний досвід. Якщо ж до цього додати ще й адміністративні труднощі та витрати, дійдемо висновку, що часто запроваджувана політика буває неефективною.
- Слід додати, що досвід повоєнної Європи загалом демонструє позитивну економічну цінність солідаристської соціальної політики. Міжнародний досвід, включаючи і досвід країн «Східно-Азійського дива», продовжує свідчити, що висхідно егалітарно побудовані структури виявляються більш сприятливими щодо економічного зростання, започатковуючи сферу доброчинності. Висока і зростаюча нерівність може зашкодити економічному росту; надмірна ж рівність не була причиною руйнування старої системи.
- Особливі зусилля слід спрямувати на те, щоб тягар регулювання не падав непропорційно на жіночі плечі. Найбільш важливі і термінові заходи у цьому напрямку зосереджені у сфері соціальних служб (особливо охорони дитинства) та у сфері загальних уповноважень, де представленість жінок часто є або незначною, або ж навіть зовсім відсутня.

- Треба визнати, що повністю приватизований медичний сектор є неефективним, дуже дорогим і соціально небажаним. Це ні в якому разі не заперечує необхідності енергійних кроків до підвищення якості медичної служби, розширення вибору для пацієнтів і нормалізації історично неадекватної зарплати працівників охорони здоров'я. Охорона здоров'я не відповідає тим вимогам, що висуваються до процесу перерозподілу звичайної продукції через приватний ринок. Домінуючу роль у структуризації і фінансуванні медичного сектора повинна відігравати держава. Звичайно, це не означає, що держава має володіти всіма шпиталами та працювати на владштувати всіх лікарів. Як свідчить західноєвропейський досвід, можливі різноманітні організаційні форми. У сфері охорони здоров'я експерименти з передачею власності повинні бути практичними та контролюваними і водночас враховувати дійсно універсальне прагнення до найвищого споживання, найвищої якості і реконструкції з тим, щоб унаслідок ірраціональності, що виникала у сфері охорони здоров'я внаслідок того, що в останній карикатурно відбивалася сталінська командно-адміністративна економіка з її наголосом на кількості продукції, — покращення стану охорони здоров'я не забезпечить медичні служби, як помилково вважає більшість населення, — воно досягається поліпшенням способу життя і зовнішнього соціального і фізичного оточення. При цьому у багатьох країнах особливо гостро постає проблема алкоголізму.
- Освіта і навчання — це найбільш важливі для майбутнього сфери, де держава повинна забезпечити адекватне фінансування і продовжувати відігравати домінуючу роль. Треба зупинити процес «дезертиста» держави у цій сфері. Умовою задоволення будь-якого звернення приватних шкіл за пільгою має бути надання цими школами певної частини вільних місць.

5. Сільське господарство

Сільське господарство становить великий та важливий сектор у всіх перехідних економіках. Воно відіграє головну роль у плані зайнятості, випуску продукції, використанні землі, фінансовій рівновазі та зовнішній торгівлі. В середньому воно суттєво більше (як частка зайнятості та випуск продукції) в перехідних країнах, ніж у країнах ЄС. Невід'ємною частиною переходного процесу стали приватизація та реорганізація сільськогосподарських підприємств. Сільське господарство є також важливим сектором в контексті торгівлі з ЄС та можливого розширення ЄС шляхом включення деяких Центрально- та Східноєвропейських країн.

Невід'ємною частиною перехідного процесу стала драматична перебудова сільського господарства. Головною її метою було знищення неефективної комуністичної системи, забезпечення соціально-політичної бази для ринкової економіки та виробництво достатньої кількості сільськогосподарської продукції. Наслідок був іншим, ніж той, на який сподівалися. У багатьох країнах радикальна земельна реформа справді відбулася. Роль держави у виробництві надзвичайно скоротилася, вціліли колективні господарства перетворилися на більш або менш справжні кооперативи і з'явилися численні приватні фермери. Це, однак, часто призводило до нових недоліків (напр., дуже малі ферми і нездатність використовувати більшу частину існуючого машинного парку та будівель). Більше того, нові приватні фермери часто протистоять монопоїльному постачальним, переробним та збутовим організаціям. Умови торгівлі суперечать інтересам сільського господарства.

Впало виробництво та споживання сільськогосподарської продукції. Впали також сільські доходи, сільська зайнятість скоротилася і у багатьох регіонах сільське безробіття швидко зросло. У багатьох країнах сільське населення стало соціально-політичною базою опозиції ринковій економіці. ЄС із своїм сильно субсидованим сільським господарством та ефективними агропромисловими концернами погіршив становище країн Центральної та Східної Європи, перетворивши свій колишній дефіцит у торгівлі сільськогосподарською продукцією з ними на активне сальдо. Настинним завданням є підвищення частки внутрішніх ринків, утримуваних внутрішніми виробниками. Важливим довготривалим завданням є (ї в деяких випадках уже зараз) підняття рівня несільськогосподарської зайнятості у сільській місцевості.

Економічні зміни в аграрній промисловості

Становище сільського господарства в національній економіці

Звичайно, існують відмінності між окремими перехідними країнами щодо внеску сільського господарства до ВВП та частки робочої сили, яку воно використовує. Ці відмінності можуть бути посилені високим ступенем вертикальної інтеграції у великих державних та колективних господарствах. Частина несільськогосподарської діяльності та зайнятості класифікується як сільськогосподарська.

Найбільш аграрними країнами є Молдова, Литва та Румунія. Частка сільського господарства у чистому національному продукті у Молдові в 1993 р. становила 42 відсотки, його частка у ВВП в Латвії у 1992 р. була 28 відсотків та у Румунії в 1993 р. — 21 відсоток. З іншого боку, у Чеській Республіці частка сільського господарства у ВВП у 1993 становила тільки 6 відсотків. Протягом останніх років частка сільського господарства в цілому скоротилася, — факт, що є результатом не процесу індустріалізації, а процесу збільшення розриву між цінами на сільськогосподарські та на промислові товари, скорочення конкурентноздатності сільськогосподарських товарів на зовнішніх ринках та скорочення внутрішнього ринку продуктів. Зараз частка сільськогосподарської продукції у ВВП становить 7 відсотків в Польщі (1993), 7 відсотків в Угорщині (1994) та 15 відсотків в Росії (1990; у 1992 р. вона впала до 9 відсотків).

Частка фермерської праці у загальній національній робочій силі традиційно висока у Польщі, становлячи близько 26 відсотків. У Румунії частка фермерської праці була досить високою на початку реформ у 1990 р., становлячи до 28,6 відсотка. У 1991 р. Росія та Чехословаччина показували помірну частку фермерської праці у 13 та 8 відсотків відповідно. (Російська цифра занижує реальні трудові витрати на виробництво харчових продуктів, оскільки не враховує величезних витрат праці протягом неповного робочого дня на присадибних та орендних ділянках.) В Угорщині частка фермерської праці знижується від 17,3 відсотків у 1990 р. до 8,6 у 1993 р. Проте майже 50 відсотків усієї праці в Угорщині прямо чи непрямо залежить від сільськогосподарського виробництва. Більше того, частина зниження аграрної робочої сили (та її початково завищений, порівняно з Західною Європою, обсяг), можливо, обумовлена відмінностями у класифікації.

Валова продукція

Протягом останніх років валове виробництво харчових продуктів та сільськогосподарських товарів у усіх перехідних економіках знизилось. Найбільше скорочення відбулося у 1992 р. Порівняно з середніми показниками 1979-1981 років індекс харчового та сільськогосподарського виробництва у більшості цих країн безперервно падає з 1989 р. Винятками були Польща у 1993 р., Угорщина у 1994 р. та Румунія у 1993-94 рр. У Чеській Республіці зниження надроджень від сільського господарства становило 8 млрд. крон у 1993 р. порівняно з 13 млрд. крон у 1992 р. Болгарія та деякі

країни СНД ще й досі стоять перед лицем найбільшого та найтривалішого падіння сільськогосподарського виробництва.

Виробничі результати

Рільництво: Займаючи від чверті до половини загальної орної площі, зернові культури посідають перше місце серед вирощуваних у Центральній та Східній Європі сільськогосподарських культур. Картопля займає друге місце (Польща посідає тут провідне становище, маючи 9,4 відсотки орних земель під картоплею), за нею йде цукровий буряк (частка сільськогосподарських земель, зайнятих цукровим буряком, найвища в Україні і становить 3,7 відсотки). Протягом 1990-1999 рр. майже у всій Центральній Європі та Балканських країнах врожайність зернових культур скорочувалася. Ця тенденція була найдраматичнішою у Чеській Республіці (мінус 26,4 відсотки) та Болгарії (мінус 22,6 відсотка) та більш помірною у Польщі (мінус 15,9 відсотки) та Угорщині (мінус 13% відсотків). Країнам СНД, навпаки, вдалося утримувати урожайність зернових культур на постійному рівні.

Тваринництво: Між 1990 та 1993 роками поголів'я худоби різко впало у всіх перехідних економіках. Поголів'я великої рогатої худоби зменшилося у деяких випадках на третину (в Болгарії відбулося падіння на 38 відсотків, у Чеській Республіці та Угорщині — на 37 відсотків, у Польщі та Словаччині — на 30 відсотків). Зменшення кількості дійних корів коливалося в межах від 4,7 відсотка в Україні, 4,8 відсотка в Росії та 15 відсотків у Польщі до 18,3 відсотки в Болгарії, 19,7 відсотка в Угорщині і навіть 25 відсотків в Естонії та Литві. Зменшення поголів'я свиней (в Угорщині зникнення на 37 відсотків, в Росії — на 29 відсотків, у Словаччії, Польщі та Чеській Республіці близько 10 відсотків зникнення) досягло подібних же обсягів.

Істотним також було зменшення виходу продукції тваринництва. У всіх перехідних економіках абсолютні цифри виробництва м'яса, молока та яєць у 1993 р. були нижчими, ніж у 1990 р. Що стосується виробництва м'яса, Словачія продемонструвала найбільш серйозне падіння, коли у 1993 р. щє виробництва становило лише 60 відсотків від рівня 1990 р. В Болгарії, Україні, Росії та Угорщині падіння виробництва м'яса становило від однієї третини до чверті. Польща зазнала скорочення «тілких» на 14 відсотків.

Порівнюючи результати виробництва молока у 1990 та у 1993 рр., про найменше зникнення заявила Росія — мінус 14 відсотків. У інших перехідних країнах, таких як Латвія, Болгарія, Україна, Угорщина, Білорусь, Естонія, Польща та Литва, зменшення було більшим, становлячи від однієї третини до однієї чверті виробництва молока у 1990 р. Надії молока на корову в цілому скоротилися з 1991/1992 р., незважаючи на той факт, що він взагалі був значно нижчим, ніж у провідних країнах ЄС та США. Єдиний виняток становить Угорщина, яка тривалий час має високі надії.

У 1990-1993 рр. виробництво яєць різко впало: від 31 відсотка у Болгарії до 10 відсотків у Росії.

Сільськогосподарські підприємства

У багатьох перехідних країнах приватне фермерство стало панівною формою сільськогосподарського підприємства. На початку 1994 р. близько 70 відсотків сільськогосподарських угідь Чеської Республіки оброблялися приватно (селянські ферми та сільськогосподарські кооперативи), загальна кількість індивідуальних селянських ферм становила 47000. Однак лише 8500 з них мали більше 10 гектарів та працювали на ринок.

На середину 1993 р. 73 відсотки словачських сільськогосподарських угідь були у приватній власності, а 11 відсотків залишалися державною власністю. Кількість індивідуальних селянських ферм сягала 17000, проте лише 10000 з них мали більше ніж 2 гектари і лише 250 — більше ніж 50 гектарів землі.

На липень 1994 р. кількість індивідуальних селянських господарств, зареєстрованих у Росії, зросла до 285800 з приблизно 5 відсотками загальної агроного земельного фонду країни. До того ж 60 відсотків сільськогосподарських площ у цій країні оброблялися реорганізованими великими господарствами (тобто колишніми колгоспами та радгоспами), які формально були приватними підприємствами. Приватні ферми мають, як правило, достатню землю — середня селянська ферма має 42 гектари — для того, щоб працювати на прибуток, проте більшості з них не вистачає інвестицій та оборотних коштів.

В Угорщині на початку реформ у 1990 р. діяли в цілому 1267 колективних господарств. Окрім 168, які зазнали банкрутства і були ліквідовані, всі вони були перереєстровані як приватні сільськогосподарські підприємства. Половина спочатку близько 130 державних господарств залишилися під державним контролем. На сьогодні кількість індивідуальних селянських ферм налічує до 60000 і, на додачу, 1,4 млн. дрібних власників — у 1992 р.

Тенденції у зайнятості та доходах

Реорганізація сільського господарства супроводжується масовим вивільненням праці. В Угорщині з 1990 до 1993 р. були скорочені близько 53 відсотків фермерських працівників. У Чеській Республіці та Словаччині з 1989 по 1993 р. були скорочені близько 60 відсотків працівників. Як наслідок, рівень сільського безробіття стрімко зріс, перевищуючи, як правило, середні національні показники. На початку 1994 р. Польща, наприклад, мала рівень сільського безробіття 16,9 відсотків, середній національний показник у цій країні становив 13 відсотків. У Чеській Республіці ці цифри становили 7-10 відсотків і 4 відсотки відповідно. Проте у деяких перехідних країнах, особливо у СНД, а також у Словаччині та Болгарії відкрите сільське безробіття залишалося низьким, оскільки господарства не управлялися відповідно до ринкових принципів та заробітна плата залишалася низькою. Приховане безробіття є високим.

В умовах переходу доходи великих груп населення зникаються, проте сільськогосподарські доходи скорочуються більш стрімко, ніж інші. Сіль-

сільськогосподарські доходи впади з досить привілейованого становища в соціалістичну добу, коли різниця у доходах між різними галузями економіки гармонізувалася державними субсидіями. Зараз вони перебувають на самому низу працюючого населення. Це вражає не тільки сільськогосподарських робітників, але навіть більше приватних фермерів, які, позбавлені державного субсидування, настійно потребують знаходження нових джерел доходів на селі. У деяких перехідних країнах перебудова аграрного сектору позбавила цілі регіони великої частини їхньої виробничої бази і, допоки альтернативні можливості бізнесу та джерела доходів будуть відсутні, скорочення сільського населення залишатиметься серйозною проблемою.

Внутрішній ринок

Мало що було зроблено для зменшення монопольної влади великих коливаних державних підприємств, які забезпечували сільськогосподарське постачання та розподіл. Приватні організації розширюються. Проте сьогодні маса потаго організованих фермерів повинна мати справу, з одного боку, з невеликою кількістю компаній-постачальників, які у багатьох випадках пропонують їм гірші товари, а з іншого боку, з ринковими, обробними та збутовими монополіями.

Витрати сільськогосподарського виробництва зростають швидше, ніж ціна продажу сільськогосподарських товарів. У Чеській Республіці з 1990 по 1993 р. сільськогосподарські витрати зросли на 92 відсотки, ціни на перероблені сільськогосподарські товари — на 74 відсотки, а ціни на сільськогосподарську продукцію — лише на 11 відсотків. Істотне підвищення сільськогосподарських витрат призвело до значно нижчих рівнів застосування добрив та інсектицидів (хоча раніше у багатьох випадках вони були надмірно високими). Продовжує знижуватися рівень механізації та зрошення.

Зовнішня торгівля сільськогосподарськими товарами

Після розпаду Радянського Союзу зник великий зовнішній ринок сільськогосподарських товарів для інших перехідних економік. Польський сільськогосподарський експорт з 1990 по 1993 рр. впав з 2,2 млрд. дол. до 1,7 млрд. дол. Традиційно низький словаський дохід від сільського господарства далі знижується протягом цього періоду з 350 млн. дол. до 321 млн. дол. Румунський дохід від сільськогосподарського експорту скоротився в цей період мало не на половину. Болгарія зазнала навіть гіршого — зникнення на 77 відсотків. Лише Угорщина спромоглася втримати свій рівень сільськогосподарського експорту.

Ще у 1991 р. Румунія втратила свій позитивний зовнішньоторговельний баланс, річний імпорту сільськогосподарських товарів перевищував за цього часу річний експорт приблизно на півмільярда доларів. Словацька сільськогосподарська зовнішня торгівля повернула від активного сальдо у 100 млн. дол. у 1990 р. до дефіциту у 237 млн. дол. у 1993 р. Польща також показала дефіцит у 200 млн. дол. у 1993 р., втративши активне сальдо

у 1,25 млрд. дол. у 1990 р. Болгарське сільськогосподарське активне сальдо у 1,45 млрд. дол. у 1990 р. знизилось ледь до 278 млн. дол. у 1993 р. при різкому падінні як експорту, так і імпорту. Угорщина, однак, зберегла своє активне сальдо: тисяча сто сорок один млрд. дол. у 1993 р. порівняно з 1,341 млрд. дол. у 1990 р.

Протягом кількох останніх років Російський уряд через тягар бюджетних субсидій, зниження попиту та брак твердої валюти намагався обмежити централізований імпорту сільськогосподарських товарів. Інші країни СНД також наслідували цій стратегії, водночас роблячи зусилля зміцнити сільськогосподарські торговельні відносини всередині СНД.

Сільськогосподарська торгівля з Європейським Союзом

Аж до 1990 р. центрально- та східноєвропейські економіки утримували активне сальдо у сільськогосподарській торгівлі з ЄС. Ця ситуація повністю змінилася у 1991 р., і з цього часу ЄС має істотне експортне позитивне сальдо з перехідними країнами. У 1993 р. експорт продовольства та сільськогосподарських товарів ЄС до перших шести країн Угоди про співробітництво (Болгарії, Чеської Республіки, Угорщини, Польщі, Румунії та Словаччини) зріс на 23,8 відсотків порівняно з 1992 р., водночас імпорту продовольства та сільськогосподарських товарів ЄС з цих країн знизився на 14,9 відсотки. Баланс ЄС у сільськогосподарській торгівлі з цими країнами зріс від дефіциту у 300 млн. ЕКЮ до позитивного сальдо у 525 млн. ЕКЮ. Угорщина була єдиною країною, яка зберегла позитивний баланс у торгівлі з ЄС, хоча це позитивне сальдо зменшилося у 1993 р. через збільшення імпорту з ЄС на 48 відсотків та зникнення експорту до ЄС на 14 відсотків порівняно з 1992 р.

Протягом перехідного періоду сільськогосподарська торгівля між ЄС та цими країнами мала результатом втрату ринків та втрату роботи для фермерів на сході.

Інституційні та макроекономічні зміни

Земельна власність та сільськогосподарські підприємства на початку земельної реформи

У більшості колишніх соціалістичних країн колективні господарства були домінуючим типом підприємств. Існували також державні господарства та, у деяких країнах, приватні господарства.

Після Другої світової війни всі центральноєвропейські та балканські країни, переходячи до державного соціалізму, започаткували так звану соціалістичну земельну реформу з колективізацією, яка була її провідним принципом. Метою цього було заснування великих колективних та державних господарств. Однак рівень концентрації, централізації та спеціалізації сільськогосподарського виробництва у цих країнах відрізнявся.

Наприклад, у Польщі більша частина сільськогосподарських земель (близько 75 відсотків) залишалася приватною. Соціалістична земельна реформа більшою чи меншою мірою зазнала невдачі, оскільки селяни успішно опиралися їй. Володіння понад 50 гектарами, були, однак, у більшості випадків перетворені на державні господарства. Займаючи 18 відсотків загальних польських сільськогосподарських земель, вони управлялися сільськогосподарським міністерством або іншими державними чи громадськими інституціями та мали — будучи великими соціалістичними підприємствами — створити основу національного забезпечення продовольством та слугувати зразковими господарствами, коли йшлося про виробничі методи. Крім того, невелика процентна частка підприємств були колективними господарствами чи сільськогосподарськими групами, пізніше — селянськими товариствами взаємодопомоги.

У колишньому СРСР приватна власність на землю була повністю скасована. Сільськогосподарські товари вироблялися майже виключно великими господарствами (за винятком продукції приватних ділянок їх членів та працівників). Крім того, виробництво та витрати на постачання та переробні галузі промисловості також розвивалися для використання у великомасштабному виробничому циклі.

Великомасштабне виробництво та відповідні технології сплатку при-зводили до піднесення виробництва, проте з 1980-х років, якщо не раніше, цей спосіб виробництва почав перешкоджати подальшому розвитку. Виробничі одиниці стали завеликими для того, щоб бути ефективно керуваними, а фермери все більше і більше відчувалися від їхньої праці. Особисте господарювання протягом неповного робочого дня (часто як городництво чи садівництво) стало навіть більш популярним і підтримувалося урядами з метою компенсувати скорочення і коливання постачання сільськогосподарськими товарами з державних та колективних господарств.

Приватизаційний процес

У всіх перехідних країнах земельна реформа і приватизація сільськогосподарських підприємств мала на меті сприяти економічній стрибку, підвищенню продуктивності та створити стимули для заохочення ефективного роботи та гарного управління. Сподівалися, що через відтворення приватних ферм буде створений незалежний сільський середній клас з упевненою у собі трудовою мораллю. Щодо оточуючого середовища, сподівалися, що приватна власність спричинить відповідальну турботу про землю та інші природні ресурси.

Всі центрально- та східноєвропейські уряди прийняли основи законодавства про приватизацію землі та сільськогосподарських підприємств і створили інституції, необхідні для здійснення реформи. У республіках СНД докази за і проти земельної реформи були дуже спірними. У цих країнах законне право створювати індивідуальні селянські господарства було першим кроком реформи, майбутні фермери безплатно одержували землю від так званих Місцевих комітетів Земельної реформи та підтримки селянських Ферм господарств. Державні та колективні господарства мали передати землю цим комітетам.

Перетворення великих господарств у приватні виявилися навіть більш складними. У Польщі законодавчі та організаційні основи приватизації державних господарств були встановлені лише у 1992 р. З цього часу діє спеціальне агентство, що управляє майном за дорученням, маючи завдання денационалізувати та розпустити їх, звільнити їх від боргів та, зрештою, продати їх приватним підприємцям. Зустрівши багато перепон, таких як брак місцевого капіталу, ненадійні права власності щодо цих господарств, загас сільськогосподарського обладнання, непридатного для приватного господарювання та відсутність альтернативних можливостей працевлаштування для їхніх працівників, ця приватизація через продаж досягла лише обмеженого успіху.

У Чехословаччині аграрна реформа розпочалася у 1990 та у 1991 р., коли були прийняті основи законодавства — кооперативне, земельне та перебудовні акти [transformation acts] — для регулювання земельної власності та сільськогосподарського майна. Тут, крім того, реформи повільно прогресують, оскільки нинішні сільськогосподарські власники чинять великий опір вимогам, які обмежують їхні права власності. Часто реформам перешкоджають обмежені знання чи довільні тлумачення законодавчих положень, які, на жаль, іноді суперечать самі собі. Хоч і останнім, але не менш важливим є те, що приватизація державної власності серйозно затримується через брак фінансових ресурсів, так що останнім часом орендне господарювання стало вигідним способом подолання нестачі капіталу.

У Румунії державні господарства та колективні об'єднання були перетворені на контрольовані державою торговельні кооперативи. Уряд, крім того, довгостроково планує залучити до цих підприємств орендарів.

В Росії та інших країнах СНД від державних та колективних господарств вимагалось юридично перереєструватися і, у цьому випадку, члени цих господарств мали визначити майбутню форму власності їхніх підприємств. Вибір був таким: розбити їх на приватні ферми, перетворити на акціонерні компанії чи виробничі кооперативи, чи залишити такими, якими вони були. У 1992-1993 рр. близько третини державних та колективних господарств обрали збереження їхнього попереднього статусу. Інші дві третини обрали змінити їхнє управління та структуру власності. Але це був лише перший крок у напрямку приватної сільськогосподарської власності. Другий крок влючає поступовий продаж державної частки покупцям, які використовували ваучери, випущені безплатно виключно для купівлі акцій. Ваучери були випущені, між іншим, в Росії, Україні та Румунії. Третій і останній крок планувався як розгортання аукціонних торгів як для землі, так і для сільськогосподарського інвентаря господарств, де акції можуть бути вільно продані або куплені за готівку. В Росії приватна власність на землю залишається дуже спірним та політично розділеним питанням.

У Чехословаччині, а пізніше як у Чеській, так і в Словачкій Республіках, також запроваджена ваучерна приватизація, хоча у цих країнах ваучери перед тим, як використовуватися для придбання державної власності, мають бути викуплені.

В Угорщині також використовувалися ваучери, проте вони були видані лише особам, які одержали право на компенсацію за власність, якої вони

були позбавлені під час насильницької колективізації. У цьому разі ваучери були формою компенсації колишнім жертвам соціалістичної експропріації.

У країнах, де приватна власність існувала ще порівняно недавно, колишні власники (чи їхні спадкоємці) часто одержували право повернути свою власність чи одержати компенсацію за її втрату. Як результат такої реституційної політики, три Балтійські республіки, наприклад, зазнали справжнього приватизаційного буму. У липні 1993 р. кількість приватних ферм досягла 8600 в Естонії, 73000 у Литві та 52000 у Латвії.

Щодо цього виду приватизації виникають дві проблеми. По-перше, розділення на частини сільськогосподарських земель може призвести до скорочення як продуктивності, так і прибутковості аграрного сектору. По-друге, приватні фермери не мають достатніх зв'язків з системами сільськогосподарського збуту, торгівлі та руху товарів. Оскільки приватні фермери не пристосовані до цих існуючих систем, вони змушені здебільшого приїмати великі господарства як своїх посередників. Крім того, це залишається багато невирішених позовів щодо фермерської власності — факт, що затримує приватизаційний процес і залишає сільське населення з почуттям правової невідповідності.

Дійсним більш-менш для всіх країн Центральної та Східної Європи є той факт, що ні приватизація сільськогосподарських земель, ні перетворення великих державних чи колективних господарств на приватні підприємства не були поставлені на міцну політичну, законодавчу та інституціональну базу. Навряд чи будь-яка країна має до цього часу завершити реформи і досягти очікуваного успіху. Більше того, перерозподіл земель та реорганізація підприємств поки що не призвела до реального приватного підприємництва. Протиріччя, що виникли через брак волі або знань, як успішно пристосуватися до ринкової системи, навіть поглиблюють кризу, яка існує у сільськогосподарському секторі у багатьох центрально- та східноєвропейських країнах.

У деяких країнах СНД приватизаційний процес був сповільнений на користь економічної та грошової стабілізації та збільшення соціальної захищеності народу — політика, якій досі не вдалося принести короткострокового успіху. Інші країни послабили свою сувору приватизаційну стратегію, що надає перевагу індивідуальним селянським господарствам. Сьогодні вони виступають за більш змішані сільськогосподарські структури, де важливими залишаються великі господарства. Допомоги реформі збігаються з економічною кризою, сільськогосподарські товари скрізь виробляються власниками малих чи середніх підприємств та садових ділянок і у вигляді діяльності протягом неповного робочого дня власників цих ділянок. Діючи головним чином на рівні забезпечення засобів для існування, вони можуть значною мірою зробити добрий внесок у забезпечення населення продовольством, але вони навряд чи можуть стимулювати продуктивність або прибутковість аграрного сектора цих країн.

Національна аграрна політика

Починаючи з 1990 р. становище у сільськогосподарському секторі перехідних країн в основному характеризується:

- Зростаючим розривом між ціною сільськогосподарських та промислових товарів на шкідливе сільському господарству після лібералізації цін на початку реформи. Це спричинилося до незабезпеченості господарств ресурсами (машинами, насінням, кормами, інсектицидами, добривами, паливом).
- Низьким інвестуванням через брак капіталу господарств та обмежені кредити банків.
- Повільним прогресом як у приватизації, так і ще більше у монополізації державної інфраструктури постачання, збуту, переробки та зберігання.
- Скороченням внутрішніх ринків для сільськогосподарських товарів через постійне зростання цін на продовольство та одночасне скорочення купівельної спроможності великих груп населення.
- Втратою частини ринку для субсидованих кормів, імпортованих із західних країн.

Крім того, фермери були здебільшого уражені бідними врожаями та високим рівнем інфляції, які разом призвели до суттєвого зменшення доходів працюючих у сільському господарстві та до подальшого погіршення їхнього фінансового становища. Це чинить великий тиск на уряди та змушує деякі з них надавати пільгові сільськогосподарські кредити чи збільшувати сільськогосподарські кредити, які були рішуче урізані на початку переходу до ринкової економіки. Більше того, деякі країни посилили чи планують посилити протекціонізм проти сільськогосподарського імпорту.

Як частину свого ВВП всі країни Центральної Європи, окрім Польщі, субсидують сільське господарство більшою мірою, ніж члени Європейського Союзу. Однак у країнах-членах ОЕСР сільськогосподарські субсидії на душу населення порівняно вищі, оскільки кількість аграрної робочої сили дуже мала. У членів ЄС сільськогосподарські субсидії нараховують до 1,2 відсотки ВВП. В центрально- та східноєвропейських країнах у 1993 р. частка сільськогосподарських субсидій у ВВП нараховує до 1,4 відсотка в Угорщині, до 2,5 відсотка у Словаччій та 0,8 відсотка у Польщі. У цих країнах, однак, душевий ВВП значно нижчий, а сільськогосподарське населення становить набагато більшу частку робочої сили, так що як загальна сума сільськогосподарських субсидій, так і їх душевий розподіл щодо сільськогосподарського населення набагато нижчий, ніж у ОЕСР. Оцінки для 1994 р. передбачають, що сільськогосподарські субсидії, ймовірно, мають залишитися сталими у Польщі та Словаччині, водночас вони, можливо, збільшаться до 2,1 відсотка в Угорщині. Країни-члени ОЕСР витратили в цілому 335 млрд. дол. на сільське господарство у 1993 р., які дали їхнім фермерам велику перевагу у конкурентній торгівлі з фермерами з країн Центральної та Східної Європи.

Уряди всіх перехідних країн мають дуже обмежені ресурси для підтримки аграрного сектора. Кожного року політики-аграрники вимагають, щоб бюджетні ресурси були збільшені чи перерозподілені, процентні ставки на позики на сільськогосподарські потреби скорочені, фермерам були списані податки, ввізні податки на імпортовані продукти були підвищені і були підвищені експортні премії. Ці вимоги, однак, суперечать зусиллям, які роблять уряди для зменшення інфляції і стабілізації витрат. Проте різкі втрати доходів, яких зазнають фермери в кілька останніх років у цих країнах, настійно вимагають конструктивних заходів для їх компенсації та підтримки.

Головною метою аграрної політики в перехідних країнах є подолання невідповідності між сільським господарством та рештою національної економіки.

Нова угорська коаліція соціалістів та лібералів голосувала проти підвищення сільськогосподарського субсидування через несприятливу бюджетну ситуацію. Однак вона планує покращити розподіл субсидій та програму їх використання, а також спростити та гармонізувати податкову систему. Стандартний земельний податок, наприклад, має бути відмінений.

Польський уряд надає прями субсидії для зменшення податкового тягаря фермерів та надає дешевші процентні ставки для стимулювання інвестицій. Селяни у Польщі нагромадили величезні борги через постійне припинення існуючих позик до рівня інфляції. Одночасно номінальна ставка відсотка суттєво зростає та висока інфляція стрімко підштовхує ціни на втрачені виробництва. З іншого боку, селяни не мають великої вигоди від зростання їхніх активів. Зростання ринкових цін на сільськогосподарську землю залишається нижчим від загального рівня інфляції, ринку землі у західному розумінні не існує, будівлі та обладнання, як правило, застарілі та не відповідають сучасним технічним потребам, а банки схильються до несприятливого ставлення до кредитоспроможності селян.

Заборгованість є особливо серйозною проблемою у державах — спадкоємцях колишнього СРСР. В Росії кількість ферм, обтяжених важкими боргами, зросла на 66 відсотків з 1992 по 1993 р., тоді як інвестиції за цей період скоротилися на 85 відсотків. Всі галузі національної економіки — виключаючи державу як інституцію, що здійснює закупки та надає субсидії, — є неликвідні; ця ситуація особливо тяжко вразила російських фермерів. Грошове забезпечення великого бюджетного дефіциту, припинення більшої частини цінового контролю за несільськогосподарськими товарами, урізання субсидій та федеральних інвестиційних програм, обмеження доступності та цін на кредити та раптове підвищення податків (ПДВ був введений на початку 1992 на рівні 28 відсотків) викликали як драматичну інфляцію, яка потім спричинила брак ліквідності, так і катастрофічне падіння виробництва. Цінова політика Російського уряду у 1992-1993 рр., тобто введення контролювання державою фіксованих закупівельних цін на сільськогосподарські товари на тлі вільних ринкових цін на інші товари, поглибила кризу сільськогосподарського сектора. На жаль, багато політичних та законодавчих ініціатив або виявляються неусуєспішними, або натикаються на широкий адміністративний апарат. Як наслідок, реформи майже повністю блокують.

Для того, щоб закласти підвалини ефективної та добре функціонуючої ринкової економіки, мають бути створені нові інституції з метою полегшення створення ефективної банківської та фінансової системи, забезпечення широкого кола сільськогосподарських навчальних, консультативних та інформаційних служб та посилення обробного та збутового секторів. Стабільне сільськогосподарське виробництво повинне пов'язуватися із зусиллями, спрямованими на постачання високоякісного та здорового харчування для споживачів. Головними завданнями є регулювання внутрішнього ринку та координація інтеграції сільського господарства в міжнародний та європейський аграрні ринки.

Політика в галузі торгівлі

Головна роль міжнародної торговельної політики в процесі переходу розглянута у Розділі 8 цієї доповіді. Обговорення у цьому розділі стосується в основному сільськогосподарської торгівлі.

У 1992 р. ЄС підписав нову угоду ГАТТ щодо лібералізації світової торгівлі. Незважаючи на це, ЄС продовжує надавати значні субсидії для сільськогосподарського експорту. Це серйозно шкодить перехідним країнам. Вони як втрачають потенційні експортні ринки, так і зустрічаються з конкуренцією субсидованого імпорту вдома. Хоча нова угода ГАТТ зобов'язує припинити цінові субсидії, усунути перешкоди для діяльності, яка сприяє промисленню та поширенню на зовнішніх ринках, такої як маркетинг, стимулювання збуту, створення універсальних магазинів, які у великому обсязі продають імпортовані товари та ін. Справді, ці операції є найбільш вартісними у зовнішній торгівлі, і центрально- та східноєвропейські уряди стурбовані тим, що їхні виробники будуть витіснені з їхніх власних внутрішніх ринків. Отже, вони вимагають, поміж іншим, більшого контролю над субсидіями такого роду.

Реформована Єдина Сільськогосподарська Політика (ЕСП) Європейського Союзу, започаткована у 1992 р., призвела до дуже незначних змін. Частина програм, спрямованих на підтримку цін, у загальному субсидуванні (цінові гарантії, рекомендовані ціни та ін.) впала від 71 до 68 відсотків у 1993 р. Водночас, програми вирівнювання доходів та компенсації (прямі готівкові виплати фермерам) зросли з 14 до 17 відсотків. Деякі цінові субсидії були урізані на користь прямої підтримки доходів.

Європейський Союз швидко скористався перевагами змін, що тривають у Центральній та Східній Європі, і досяг значних успіхів у взаємних торговельних відносинах. Абсолютні показники 1993 р. свідчать, що експорт ЄС до асоційованих країн збільшився на 4,29 млрд. ЕКЮ, тоді як імпорту з цих країн зріс лише на 1,27 млрд. ЕКЮ. До деякої міри зростання обсягів експорту ЄС було викликане поставками механізмів та обладнання, необхідних асоційованим країнам для модернізації їхніх національних економік, але більша частина експорту ЄС складалася із споживчих товарів.

Експерти з Брюсселя вважали, що за низькі показники експорту була відповідальною рецесія в ЄС, проте це лише частина правди. Незапереч-

ним фактом, до того ж, є те, що асоційовані країни не в змозі конкурувати з високосубсидованим експортом ЄС і не були готові до лібералізації торгівлі та її наслідків. Більше того, центрально- та східноєвропейські компанії навряд чи можуть встигнути за надзвичайно витонченими технологіями проникнення на ринок, такими як експортні гарантії, маркетинг, ринкові дослідження та зв'язки з системами розповсюдження товарів, що їх використовують їхні західні конкуренти.

ЦЕВТЗ

Вишеградські держави — Угорщина, Польща, Словачка, та Чеська Республіка — створили вільну торговельну зону (CEFTA), що діє з 1 березня 1993 р. (З 1 січня 1996 р. планується включити до неї Словенію). Торговельні бар'єри, що залишилися, намічено повністю відмінити до 2001 р. Угода охоплює значно вужчу сферу, ніж колишні угоди РЕВ, проте вона закладає основу сьогодишньої кооперації.

Взаємна торгівля інтегрованих партнерів спочатку не зростає так, як на це сподівалися. Тоді як загальна торгівля Вишеградських партнерів з Чеською та Словачкою Республіками залишалася майже сталою між першими шістьма місяцями 1992 р. та 1993 р., то з Польщею скоротилася на 10 відсотків. Причинами цього суперечливого розвитку є не тільки загальна рецесія та погіршення економічного стану Вишеградських країн, але також і несприятливі платоспроможні та торговельні умови, жорстка конкуренція з західними країнами і той факт, що ця умова гарантує лише незначні переваги, порівняно з колишньою РЕВ. До того ж взаємна торгівля обмежується високими податками на імпорту, введеними до того, як угода вступила в силу. Політичні та економічні амбіції щодо інтеграції у Західну Європу (зокрема, у ЄС) є більш важливими у прийнятті рішень, ніж доволі квола політична підтримка з метою взаємної інтеграції.

Тим не менш, існують важливі аргументи на користь тіснішої регіональної кооперації, включаючи географію, спільну історичну спадщину та традиційні економічні зв'язки цих країн. Хоча останні і зменшилися протягом минулих років, вони могли б легко бути відновленими. Було рекомендовано, щоб Європейський Союз заохочував Вишеградську групу чотирьох, оскільки саме як і Балтійські країни, більш повно кооперуватися між собою, оскільки вони у сільськогосподарстві (Baldwin, 1994; The House of Lords, 1994).

СНД

Для країн СНД зовнішня торгівля дуже ускладнилася, оскільки, починаючи з 1992 р. їхня зовнішня торгівля повинна бути, крім того, організованою, як зовнішня торгівля. Їхня торговельна політика коливається від створення та впровадження національних торговельної та митної систем для зменшення їхнього суверенітету до кооперації, яка є неминучою та абсолютно необхідною через їхню цю цю взаємозалежність. Як результат повної спеціалізації та інтеграції, як

превалювали за централізованою планованою командною економікою у Радянському Союзі, торгівля між новими незалежними державами складала спочатку близько 90 відсотків їхнього загального зовнішнього торгового обігу (у деяких випадках ця частка була навіть вищою).

Починаючи з 1970-х рр., колишній Радянський Союз був важливим імпортером сільськогосподарської продукції. Це відбувалося дуже неефективно використання ресурсів у цій країні. З цієї точки зору скорочення сільськогосподарського імпорту в країнах СНД має певні позитивні аспекти. Вони більше заважають занепаду у тваринницькому секторі (оскільки він пристосовується до рівня доходів населення та його вибору між продовольчими та непродовольчими витратами), а отже, зменшується імпорту тваринної їжі, а також скороченню витрат. Якщо ці країни кінцеві кінцем покращать використання їхніх власних виробничих потужностей та сільськогосподарського потенціалу, вони будуть здатні не лише досягти самозабезпечення продовольством та кормами, але навіть стати регіоном, що лише експортує сільськогосподарські товари.

Нова політика

Через довгий час результатом успішного національного переходу буде те, що частка сільського господарства у продукції та зайнятості впаде до західноєвропейського рівня. Це вимагатиме великих зусиль для створення неспільськогосподарської зайнятості у сільській місцевості. Це завдання вже є нагальним там, де сільське безробіття вже виникло чи сільські доходи є дуже низькими.

У довготривалій перспективі метою аграрної політики є не збереження безпосередніх післяприватизаційних структур і рівня сільськогосподарської зайнятості. Нею буде таке заохочення зростання продуктивності, як забезпечення можливості збільшення доходів, наголошення важливості неспільськогосподарської праці у сільській місцевості та гарантування розумно справедливого розподілу прибутку через заохочення збуту та постачання кооперативів, які збільшують очікувану реалізацію та договірні позиції невеликих приватних фермерів.

Для того, щоб досягти високого рівня продуктивності, у багатьох країнах мають бути розв'язані численні проблеми. Це вимагає демонополізації сфери постачання, обробки та реалізації як через розпуск існуючих організацій, так і через заохочення введення нових одиниць. Це також вимагає розвитку різноманітних сучасних сільськогосподарських послуг та, відповідно, поширення сучасної технології. В Росії, Білорусії та Україні необхідні також зусилля щодо зменшення втрат при зберіганні як шляхом покращення технологій зберігання, так і шляхом приватизації як посилення мотивів для цього.

Незабаром важливою проблемою у багатьох країнах стане збільшення частки внутрішніх ринків, які забезпечуються внутрішньою продукцією. Сучасна ситуація, коли в Москві та С.Петербурзі у 1994 р. близько 70 відсотків спожито-

го продовольства було імпортованим, є просто смішно. (Звичайно, деж і з цих імпортованих товарів є західними замінниками тих товарів, що їх раніше одержували з німійських незалежних країн Середньої Азії та Закавказзя.) Для того, щоб подолати цю ситуацію та зменшити частку часто щедро субсидованих імпортованих товарів у споживачів, існують різні методи:

- Ввізні тарифи для того, щоб компенсувати субсидії. Вони, звичайно, є тягарем для внутрішніх споживачів. Крім того, їх іноді обходять, а іноді вони просто загострюють корупцію. На додачу, вони зменшують конкурентний тиск, який вимагає пристосування до нових умов. Вони також можуть важко узгоджуватися із зобов'язаннями перед іншими членами вільної торгової зони або з можливим майбутнім членством у ЄС. Вони можуть також загострити етнічні конфлікти (напр., у Латвії, де нелатвійське населення переважно мешкає в містах). Проте, вони мають очевидні переваги як тимчасовий захід для захисту вітчизняних виробників, що зазнають радикального перебудовного процесу в країнах, де середньотермові перспективи для сільського господарства є низькими та коли фінансові та/чи адміністративні труднощі ускладнюють пряму підтримку доходів.
- Модернізація вітчизняного транспорту, обробної, пакувальної галузей та збуту. Швидке покращення у цих сферах може призвести до збільшення доходу та підтримати зайнятість. У багатьох випадках основною перевагою іноземної продукції є її краща реалізація. Вона часто доступна у великих однорідних кількостях, привабливо запакована та зручно доставлена роздрібною продавець. Місцеві виробники мають одержати допомогу у досягненні існуючих стандартів у цих вирішальних сферах.
- У деяких випадках головні прибутки можуть бути одержані від допуску іноземних фірм у бізнес по розповсюдженню продовольства. Іноземні фірми, які запроваджують сектор швидкого харчування та супермаркети, діють як катализатор для докорінного покращення збуту місцеві сільськогосподарської продукції за умови, що висока частка їхніх ресурсів надходить з місцевих джерел. У багатьох випадках такі фірми вже діють і відіграють позитивну роль у поліпшенні ринкової частки вітчизняного сільського господарства. Введення таких фірм було б бажаним.

Важливим результатом деколективізації стала поява у багатьох країнах значного сектору невеликих орендованих/присадибних ділянок, де господарі зайняті неповним робочий день. Хоча ці невеликі ділянки з частковою зайнятістю виявляють низьку продуктивність праці, вони є дуже цінним джерелом продовольства, доходу та роботи. Вони також є фінансово сприятливою формою підвищення доходів, зростає доступність роботи та підвищення продуктивності у великомасштабному сільському господарстві можуть зробити їх (значною мірою) зайвими. В той же час, однак, вони є дуже цінною і гідною підтримкою, через, наприклад, зростання доступності придатного насіння та знаряддя та уникнення оподаткування.

Що стосується земельної власності та цілів сільськогосподарських підприємств, напевно, доцільно розпустити ірраціонально великомасштабне виробництво, характерне для старого режиму. Проте силовий розпуск великих життєздатних виробничих кооперативів проти волі їхніх членів небажаний. Сільськогосподарські структури не повинні бути результатом міських ідеологій, нав'язаних у сільській місцевості. Вони мають відбивати волю сільського населення та потреби динамічної економіки.

У перехідних країнах наголос інколи робиться на сільськогосподарських прибутках від майбутнього членства у ЄС, що принесє високі ціни та захист, який забезпечують фермерам у ЄС. Це ілюзія. Навіть членство в ЄС лише для Вишеградської четвірки, як зараз встановлено, накладало б неестерпий фінансовий тягар на ЄСП. Це, імовірно, призведе чи до радикальної реформи ЄСП, чи до недопущення Вишеградської четвірки до членства в ЄС у найближчому майбутньому (House of Lords, 1994).

Хоча участь перехідних країн у ЄСП, як зараз вважається, не є імовірною, існує певна кількість практичних кроків, які країни ЄС могли б зробити для покращення становища сільського господарства в Центральній та Східній Європі. Вони включають:

- Квоти для центрально- та східноєвропейського сільськогосподарського експорту до ЄС могли б бути збільшені для деяких продуктів. Квоти також можна було б зробити замінними між подібними продуктами (наприклад, цілі курчата та курчі стегенця).
- Існуючу систему ліцензій на імпорту до ЄС слід змінити таким чином, щоб гарантувати, що перехідні країни максимально використали поставки, які були їм надані (напр., шляхом випуску ліцензій для їхніх урядів для внутрішнього продажу). З точки зору розвитку перехідних країн, існуюча вимога користуватися послугами зареєстрованих ЄС торговців знеохочує експортерів з Центральної та Східної Європи, і гарантує, що велика частина прибутку від сільськогосподарського експорту з Центральної та Східної Європи до ЄС надходить до цих торговців.
- Комплексні правила ЄС спочатку треба спростити так, щоб покращити можливості торгівлі перехідних країн між собою та між перехідними країнами та ЄС.
- Слід привести в рух попередній застережний механізм щодо односторонньої акції, здійсненої ЄС, — заборони експорту з перехідних країн, які не дотримуються положень Європейської Угоди про мінімальні імпорتنі ціни, особливо з того часу, як ці положення застосовуються до товарів, що швидко псуються.
- ЄС міг би заснувати міжнародний ветеринарний корпус, сформований з ветеринарних служб кожної держави-члена, для того щоб контролювати, чи дотримуються перехідні країни ветеринарних процедур ЄС. Метою цього є запобігання використанню ЄС стандартів здоров'я тварин та рослин як нетарифних бар'єрів для торгівлі.

- ЄС слід знизити чи відмінити субсидії на власний сільськогосподарський експорт до країн Центральної та Східної Європи. Досі був зроблений єдиний попередній рух у цьому напрямку: відмінені субсидії на експорт яблук у Чеську Республіку.

Рекомендації

Ми рекомендуємо:

- Демоніфікацію організацій з постачання, обробки та збуту.
- Організацію сучасних служб сприяння поширенню сучасних технологій та, в Росії, Україні і Білорусі, скорочення втрат при зберіганні, напр., шляхом приватизації.
- Заходи щодо збільшення частки внутрішніх ринків, утримуваних внутрішніми виробниками. Залежно від місцевих умов вони можуть коливатися від тарифів до заохочення іноземних фірм у сектор швидкого харчування та супермаркетів.
- Визнання важливої ролі сектора присадибних/невеликих орендованих ділянок та його заохочення через забезпечення відповідними ресурсами та відсутність оподаткування.
- Припинення наві'язування організаційних форм у сільській місцевості. Сільськогосподарські структури мають відбивати бажання сільського населення та потреби динамічної економіки.
- Зусилля для створення несільськогосподарської зайнятості у сільській місцевості.
- Скорочення чи відміна субсидій на сільськогосподарський експорт ЄС до країн Центральної та Східної Європи та введення інших заходів для покращення балансу сільськогосподарської торгівлі з Європейським Союзом.

6. Промисловість та сфера послуг

Будівництво конкурентної промислової бази та сучасного сектора послуг становлять дві фундаментальні складові успішного переходу, а отже, — тривалого процвітання. Ці складові є взаємозалежними. Промисловість — це найважливіше першоджерело технологічної зміни та джерело більшості торговельних товарів, хоча, звичайно, багато послуг також здатні бути предметом продажу. Без таких послуг, як транспорт, банки та телекомунікації, промисловість не може функціонувати. З розвитком промисловості потреба у широкій різноманітності послуг, від транспорту до комп'ютерного забезпечення, до дизайну, до фінансових послуг всіх видів, стрімко зростає, а зростання цих послуг є суттєвою частиною процесу економічного зростання. Дійсно, зростання зайнятості у сфері послуг є однією з характерних рис розподілу зайнятості за секторами в останні десятиліття у країнах ОЕСР. Успішний перехід вимагає успішної реструктуризації і розвитку промисловості та швидкого зростання сектора комерційних послуг (під «комерційними послугами» маємо на увазі послуги, що продаються на ринку, на відміну від таких послуг, як освіта, медичне забезпечення, які фінансуються державою та звільнені від податків).

Перехідні економіки укладали надіндустріалізовану, недорозвинену, промізку промислову структуру, у якій методи управління виробництвом, фінансами та збутом майже цілком не відповідали вимогам ринкової економіки. Головні зусилля щодо управління та інвестування вимагають:

- пристосування, модернізації та заміни виробничих потужностей
- створення нових навичок управління та робочої сили
- розвитку структури, здатної створювати умови для процвітання комерційних досліджень та розвитку

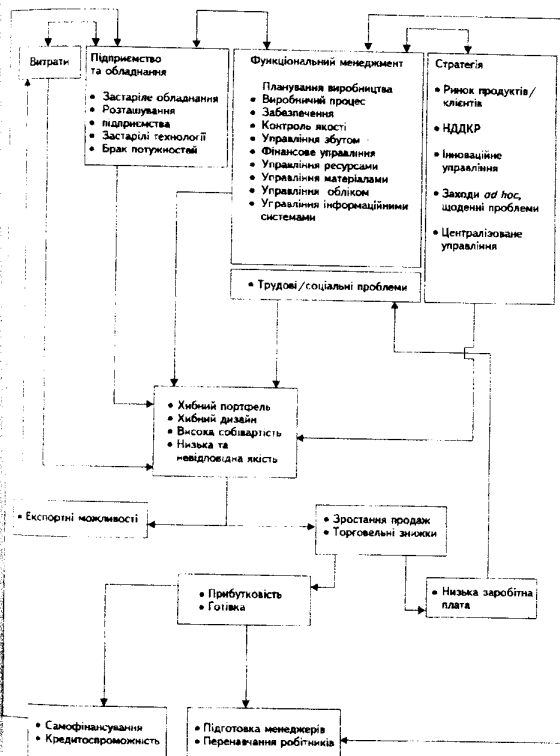
Безпосередній тиск конкуренції економік країн ОЕСР, міжнародне співробітництво та іноземні інвестиції можуть бути найбільш ефективним засобом змін в окремих секторах. Але це малоймовірно для всіх країн, окрім спеціального випадку Східних Земель Німеччини, щоб «іноземні» інвестування витримали головний удар промислової реструктуризації та відновлення. Принциповим є те, що реструктуризація та розвиток промисловості мають вирости на місцевому ґрунті і що вимагатиметься великомасштабне відволікання національних ресурсів на інвестування та створення середовища, у якому економічна діяльність «підганяється» комерційною життєздатністю, конкурентним інвестуванням.

Більше того, перехідні економіки успадкували надзвичайно недорозвинутий сектор послуг, в якому, наприклад, розподіл був украй бідно капіталізований та забезпечений персоналом, страхування було слабо розвинуте, туристичні агентства часто були в зародковому стані або не існували зовсім, телекомунікаційні послуги (напр., телефони та факси) відомі своєю бідністю, сектор комп'ютерного забезпечення часто був дуже слабким, банківські послуги для загалу населення були лімітовані, готелі, кафе та ресторани — у невеликій кількості та поганої якості, а транспорт відзначався бідною інфраструктурою (тобто шляхи та залізничні) і низькою якістю транспортних засобів (автомобілів, автобусів, вантажівок, рухомого складу залізниць, літаків, суден). Досвід США свідчить про суттєву необхідну роль урядового втручання на ранніх стадіях розвитку (деяких) галузей сфери послуг, які закладають (*Rask & Rask, 1994*).

Nare та Hughes (1991) вважають, що в Угорщині, Польщі та Чехословаччині від 20 до 24 відсотків продукції обробної промисловості у 1989 р., можливо, створили негативну додану вартість у світових цінах 1990 р. Може здатися, що економіка матиме користь від негайного закриття від 20 до 24 відсотків потужностей. Проте це питання насправді більш складне. По-перше, існує кілька методологічних зауважень, які можуть бути зроблені з цього та подібних досліджень (Rosati, 1993, р. 265-266). По-друге, якщо в середньому дана галузь виробляє негативну додану вартість, то це не означає, що галузь в цілому має бути ліквідована. Звичайно невелика частка збиткових підприємств та продукції є причиною більшої частини проблем. По-третє, імовірно, що державні підприємства, як правило, не будуть пристосовані до світових цін у 1989, оскільки вони все ще мають доступ до дешевих ресурсів з країн РЕВ та радянської нафти і сировини, та створювали позитивну додану вартість при тих цінах. Для них не було потреби створювати додану вартість за цінами, які не задовольнялися до них. Варто бачити лише раз змусити платити за світовими ринковими цінами, як час почне вимагати реструктуризації, переобладнання та проникнення на нові ринки (McKinnon, 1993, розділ 12).

Отже, це та подібні дослідження не слід розглядати як аргумент для пропозиції просто відновитися від великої частини успадкованих промислових потужностей в гонитві за новими. Рівень корисних соціальних інвестицій у багатьох випадках занадто великий для цього. Часто реально наявні виробничі потужності, які, якщо їх належним чином «запрягти», могли б забезпечити значну суму доданої вартості, місцеві витрати та, в деяких випадках, певний захист. Однак, у нових землях Німеччини виявилось, що коли фірми мали сплачувати західнонімецькому зарплатню, та стали повністю відкритими для західнонімецької конкуренції та фінансовою заохоченню, що здійснювалося для збереження робочих місць та інвестицій, сукупний капітальний фонд мав негативне значення, як свідчить той факт, що Treuhand після розпродажу східнонімецької промисловості, припинив своє існування з дуже великими чистими боргами.

Схема 6.1. Схема взаємозв'язків слабких сторін соціалістичної промисловості



Джерело: van Frausum (1995).

Таблиця 6.1. Слабкі сторони і загрози для підприємств та їхні наслідки

Слабкі сторони та загрози		Наслідки
<i>Виробнича функція</i>		
Спосіб виробництва та технологія	C1: неспільність виробничого процесу, домішки, забруднення	Н: низька якість готової продукції Н: припинення роботи, переоснащення (простої обладнання)
	C2: низьке планування виробництва, занадто короткий виробничий період	Н: запланованість щоденним проблемним Н: короткий термін функціонування певного обладнання
	C3: невідповідне розташування підприємства	Н: ускладнений виробничий процес
	C4: комплексні підприємства	Н: висока вартість виробництва
	C5: брак технічної документації / літератури на кожен робочий місць	Н: неоптимальний виробничий процес
	C6: невідповідний виробничий процес (завершення, монтаж, точність)	Н: низька якість готової продукції (напр. продукція швидко зношується)
	C7: виробничий процес відхиляється від технічних вимог без узгодження	Н: споживання з додержанням спеціальних умов, брак
	C8: вертикальна інтеграція для забезпечення постачання	Н: брак спеціалізації
	C9: низький рівень укладання контрактів із субпідрядниками	Н: переваження (велика кількість подібних виробництв, великий штат для забезпечення виробництва) Н: обмеження гнучкості виробництва та відповідності ринку
	C10: низький рівень забезпечення (невідповідність попереднього забезпечення, безпечність в експлуатації будівлі, погане утримання приміщень та теплісні умови, ручне прибирання, невідповідне освітлення, повторне використання зношених деталей на устаткуванні)	Н: низька ефективність Н: низька якість готової продукції Н: вплив на навколишнє середовище Н: запланованість щоденним проблемним Н: низька якість готової продукції Н: споживання з додержанням спеціальних умов, брак Н: вихід з ладу / неадекватність обладнання Н: скорочення терміну експлуатації обладнання Н: корозія Н: високі капітальні витрати на переобладнання підприємства Н: погані умови праці
	C11: застарілі технології	Н: низький рівень безпеки
	C12: застаріле обладнання	Н: вплив на навколишнє середовище
	C13: погані технічні розробки/неадекватність певного обладнання, невідповідний рівень обізнаності з технічними та функціональними властивостями обладнання	Н: низька якість готової продукції Н: споживання з додержанням спеціальних умов, брак Н: негнучкість виробництва (неможливість виробляти інші моделі) Н: ускладнений процес виробництва Н: низька швидкість конвеєра, низька продуктивність Н: низький рівень безпеки
	C14: брак заходів освітлення/контролю обладнання, обмежена кількість комп'ютерних/автоматизованих систем	Н: брак контролю над виробничим процесом
	C15: низька потужність підприємства	Н: обмежені економічні можливості
	C16: надмірна потужність	Н: відтягування коштів
	C17: виробництво не зосереджене на найбільш сучасному/ефективному устаткуванні	

Слабкі сторони та загрози		Наслідки
Витрати	C18: невідповідний контроль якості (візуальна перевірка, неефективний вихідний контроль)	Н: низька якість готової продукції Н: проблеми з постачанням
	C19: брак роботи з клієнтом/постачальником	
	C20: низька та нестабільна якість	Н: низька якість готової продукції Н: вплив на навколишнє середовище Н: запланованість щоденним проблемним Н: скорочення обсягів (вторинний) сировини
	C31: занепокоєння порівняльних експортних ціл на вторинну сировину	Н: низький рівень планування виробництва Н: простої
	C31: скорочення обсягів сировини	Н: неадекватні постави продукції Н: запланованість щоденним проблемним Н: високий рівень матеріальних запасів (який часто страждає від інфляції)
	C33: ненадагджене забезпечення	
	C34: висока інфляція та негативні реальні відсоткові ставки	Н: переваження одних частин і нестача ресурсів в інших
	C21: невідповідне/неадекватне управління ресурсами	Н: відтягування коштів
	C22: високі накладні витрати	
	C23: відсутність обліку	Н: відсутність планування скорочення вартості Н: відтягування коштів
Управління ресурсами	C24: високі рівні споживання електроенергії, палива, води	
	<i>Комерційні та економічні функції</i>	
	C25: високі рівні браку/псування	Н: невідповідний портфель замовлень, неприбуткове виробництво, прибуткова продукція не використовується повною мірою
	C26: брак стратегічного планування	Н: високий рівень матеріальних запасів Н: фінансові нарахування Н: нерациональне використання виробничої площі
	C27: брак стандартизації, великі розбіжності параметрів продукції	Н: часте переобладнання / маленькі партії продукції Н: компроміс у питанні передбачуваності якості Н: ускладнений контроль вартості Н: брак зосередження коштів
	C28: існування некомерційних, негосподарських активів	Н: великі транспортні витрати
	C29: розчленування підприємств здійснюється з політичних міркувань	
	C30: низька якість готової продукції (сформованість, розробка, користисть, застаріла продукція, недосконалість форми, надійності, можливості підприємств)	Н: перешкоди для збуту (напр., експорту) Н: перешкоди для підвищення збутових ціл (необхідність знижувати ціну)
	C35: якість та смаки внутрішніх та зовнішніх ринків підвищують вимоги до технологій виробництва продукції	Н: виправлення та повторна обробка Н: необхідність пристосування
	C31: недостатня модернізація/зростаюча	Н: утримання низької заробітної плати Н: немає стимулів до завершання
Конкуренція	C32: концентрація виробництва	Н: не усвідомлюється загрози та вимоги ринку
	C33: недостатня відкритість для зовнішньої конкуренції (до 1989 р.)	Н: складність проникнення на ринок
	C36: протекціонізм на експортному ринках	Н: ускладнення збуту, транспортування, зберігання
	C37: відстає виробництво пакувальних матеріалів	

Слабкі сторони та загрози		Наслідки
Організація та людські ресурси	C34: низьке фінансування збуту	N: ускладнення збуту/ проникнення на ринок
	C35: пасивна організація торгівлі	
	C36: не налагоджений зворотний зв'язок	
	C37: поганий розвиток та недостатня кваліфікація персоналу для збуту/обслуговування клієнтів	
	C38: відсутня активна торгівля запасними частинами	
	C39: відсутня супровідна література	
	C40: немає довіри клієнтів/ жорсткі умови платежів	
	C41: нестача виставкових приміщень	
	C42: ціноутворення не узгоджене із збутом та торгівлею, жорстка ціноутворення, часом демпінг	N: ускладнення збуту N: недостатня торговельна марка
	C43: низька купівельна спроможність	N: придбання активів за неправильними цінами
	C44: неповне забезпечення контрактів	N: придбання активів за низькими цінами
	C45: відсутність засобів тиску на недобросовісних поставальників	N: вартість не відшкодовується протягом гарантійного періоду
	C46: обмежена фінансування ІДДКР	N: брак інновацій
	C47: дослідження прив'язані до інститутів	N: низький рівень диверсифікації/ розробки нової конкурентоздатної продукції
Команда управління	C48: бідне устаткування лабораторій	
	C49: брак технічної документації	
	C50: обмежена кількість повернень у виробничих спорудах (іраціональне використання площі підприємства)	N: не максимізований прибуток на інвестиційний капітал
	C51: запізнений принцип обрахування вартості, облік вартості	N: управління не знають, де виробляється прибуток, невідповідний портфель замовлень
	C52: відсутній ефективний взаємозв'язок між інженерним та виробничим відділами	N: відсутній вплив на процеси розробки виробництва
	C53: обмежений доступ до комерційної інформації	N: робота по принципу <i>ad hoc</i>
	C54: недбалий нагляд/ брак внутрішнього контролю	N: недисциплінованість/ байдуже ставлення
	C55: робота по принципу <i>ad hoc</i>	N: низьке стратегічне планування/ відсутність цілей компанії
	C56: замало часу витрачено на розробку проблем	N: неефективність оперативного управління
	C57: недостатнє управління інформаційними системами	
Трудові та соціальні проблеми	C58: відсутня регулярна стандартизована фінансова інформація	
	C59: високоцентралізоване управління/ надмірна надія на генерального директора	N: зосередження на щоденному оперативному управлінні
	C60: недостатній зв'язок	N: брак стратегії N: адміністративні затримки/ замало великий період для відповідей N: зростання витрат
	C61: роздування штатів (робітників та управління)	
	C62: абсентеїзм	
	C63: високий рівень нещасних випадків	
	C64: брак елементарного виробничого навчання	N: низька продуктивність праці N: перебори

Слабкі сторони та загрози		Наслідки
Фінансові функції	C65: важкі умови праці	N: брак
	C66: низька заробітна плата, неефективна система преміювання, недовснова система оплати праці	N: низька продуктивність праці N: низька продуктивність праці, відсутність стимулів працювати добре
	C67: низька продуктивність праці	N: зростання витрат
	C68: недисциплінованість	N: абсентеїзм N: крадіжки
	C69: недостатня торговельна марка	N: прибуток не максимізований
	C70: недостатнє зростання продажів	N: недостатньо резервів для модернізації виробництва
	C71: високі витрати (прямі і непрямі)	N: перешкоди імпорту якісних владень
	C72: брак зовнішнього обміну	N: перешкоди імпорту запасних частин N: погіршення ліквідності
	C73: ускладнення з одержанням платіж (тривалі інкасаційні періоди)	N: ускладнення заготівель
	C74: великі матеріальні запаси	N: погіршення ліквідності
	C75: недостатньо розвинений ринок капіталу	N: погіршення ліквідності N: перешкоди для розширення
	C76: ускладнений доступ до довгострокового фінансування	
	C77: низький рівень амортизаційних відрахувань, амортизаційні відрахування розтягнуті на довший період, ніж зазвичай прийнято згідно до міжнародних норм	N: недостатньо резервів для модернізації виробництва N: завищена вартість активів
	C78: недостатнє розширення	

Джерело: van Fraunhof (1995)

Спадщина

Повну картину проблем, успадкованих перехідними країнами, можна побачити з досліджень реструктуризації секторів економіки, здійсненої фондами-донорами у Румунії у 1992-1994 рр. Результати цих досліджень типові для більшої частини промисловості в регіоні в цілому. Вони свідчать, що підприємства часто потрапляли в замкнене коло (див. Схему 6.1).

Вони часто зберігають хибний асортимент продукції, проявляють брак стратегічного управління, НДДКР та інноваційного управління, та не бажаючи приймати важкі рішення про припинення збиткової діяльності. Продукція часто погано оформлена та засвідчує низьку та невідповідну якість.

Навіть незважаючи на те, що зарплата та норма амортизації були нижчими за міжнародні стандарти, витрати ціни є часто високими через: роздування штатів, відходи та високий рівень споживання сировини. Проблема якості виникає через невідповідне внутрішнє постачання ресурсів, старе обладнання, застарілі технології та слабку підтримку управління, виробничого планування та контролю якості.

Висока вартість, низький дизайн та якість стримують зростання продажів та звужують рамки продажу; через це прибутковість та готівка є незадовільними для самофінансування необхідних інвестицій та диверсифікації.

Крім того, незадовільна продуктивність праці спричиняється низькою зарплатнею, яка не забезпечує мотивів для гарної праці. Величезний розрив, який існує між зарплатнею та вартістю матеріалів у ринкових цінах, створив мотиви до розкрадання, в той час як управління, відносно неkontrolьоване владою акціонерів, мало мотиви провадяти залучені активи іншими фірмами, контролюваними тими ж самими управліннями, або сплачувати їм щедрі комісійні за їхні послуги.

Огляд підприємницьких недоліків, небезпек та наслідків, які були розкриті румунським дослідженням, висвітлений у Таблиці 6.1.

Таблиця 6.1. яскраво висвітлює надзвичайні розміри необхідного реструктурування промислових підприємств, успадкованих від державно-соціалістичного періоду. Методи виробництва і технології часто вимагають радикального перегляду, управління запасами зазвичай погане, а контроль якості часто невідповідний. Їм звичайно бракує стратегічного планування існують труднощі з реалізацією, транспортуванням та зберіганням їхньої продукції, а НДДКР часто прив'язані до установ, ізольованих від виробництва. Роздування штатів, прогали та високий рівень нещасних випадків є повсюдними. Доступ до довгострокового фінансування часто ускладнений.

Стандартні рекомендації щодо даної ситуації впливають з підручників з менеджменту, що їх застосовують консультанти з менеджменту. Найважливішими порадами є наступні (*van Frausum, 1995, Таблиця 3*):

- Радикально покращити виробничий процес. Це вимагає покращення планування виробництва, покращення планування заводу, девертикалізації, придбання нового обладнання, усунення застарілого обладнання, покращення дизайну продукції, придбання стандартизаційних сертифікатів для майбутнього експорту, налагодження прямих контактів із споживачами для забезпечення зворотного зв'язку, введення методів контролю витрат, впровадження енергозберігаючих програм та матеріалозберігаючих виробничих методів та присудження єдиного статусу постачальникам постачальникам нових впроваджуваних ресурсів на заміні їхніх внесків у НДДКР та якість продукції.
 - Суттєво покращити комерційну діяльність фірм. Це включає такі заходи як фінансовий аналіз продукції та припинення виробництва збиткової продукції, продаж неосновної діяльності, пошук ринкових ніш, покращення маркетингу, встановлення партнерських відносин з дилерами, активними торговельними структурами та забезпечення швидкого постачання компонентами, а також скорочення витрат на транспортування.
 - Значно покращити внутрішню організацію фірми та використання нею людських ресурсів. Це означає покращення купівельних функцій, зміцнення бюджету НДДКР та розробку нових видів продукції, покращення обліку управління та витрат, організацію (чи фінансування) навчання для підвищення кваліфікації робочої сили, покращення трудових відносин, краший нагляд за порушеннями дисципліни та покращення стимулів до праці (напр., шляхом запровадження раціональної шкали заробітної плати, розподілу прибутків, кращій фізичній умови праці та зменшення рівня нещасних випадків).
 - Значно покращити фінансові функції. Це означає перегляд торговельних меж, краще управління готівкою, зменшення втрат від дебіторської заборгованості, напр., через сплату із записанням або несплату, зменшення запасів та запровадження фінансового планування.
- Цей перелік робить зрозумілим, які величезні завдання мають бути вирішені для того, щоб перетворити успадковані промислові підприємства на життєдатні фірми за умов ринкової економіки. Ці завдання колюються від покращення планування заводу та впровадження спеціальних енергозберігаючих програм, через обрахунок внеску кожного виду продукції у прибуток і до змінення бюджету НДДКР та дизайну нової продукції та покращення управління готівкою. Розглядувані з точки зору перспективи окремих фірм всі ці завдання мають бути здійснені управліннями та персоналом цих фірм. Питання публічної політики полягає у тому, як створити таке середовище, яке забезпечить, щоб ця реструктуризація дійсно відбулася і відбулася ефективним шляхом. Головна точка зору полягає у тому, що найбільш ефективним шляхом реструктуризації є приватизація. Звичайно, швидка приватизація у колишній НДР призвела до швидкої реструктуризації. Якщо взяти лише один показник, то загальна зайнятість впала з 9 мільйонів у 1989 році до близько 6 мільйонів у другій половині 1993 року,

тобто відбулося її падіння на одну третину протягом чотирьох років. У промисловості зміна була навіть більшою: зайнятість впала на 3/4 (від 3,2 мільйони до менш ніж 800000) з 1989 до 1992 року. Така швидка реструктуризація, звичайно, була можлива лише через те, що Німецька держава була готова проводити трансфертні платежі та фінансувати інвестиції у великому масштабі, а західнонімецькі фірми були здатні підтримувати та завершити реструктуризацію, розпочату державою. З іншого боку, в СНД реструктуризація відбувається значно повільніше. Навіть коли фірми вже формально приватизовані, вони часто продовжують діяти так само, як вони діяли, коли були державними підприємствами у плановій економіці.

Промислова політика

Щодо ролі промислової політики в перехідних економіках розгорнулася широка дискусія. Це сталося значною мірою через непорозуміння, яке виникло через те, що різні групи виходять з різного розуміння «промислової політики». Для лібералів, які відкидають її, «промислова політика» означає спробу за допомогою держави розміщувати і підтримувати ті підприємства, які мають гарні шанси на успіх у ринковій економіці. Це ті підприємства, які мають гарантії на успіх у ринковій економіці. Це ті підприємства, оскільки досвід комунізму довів, що держава не здатна зробити це, а спроби зробити це будуть просто обтяжувати економіку субсидіями та неконкурентоздатними фірмами. Більше того, неоліберальна теорія доводить, що фірми обираються державою не на основі їхніх перспектив до ринку, але на основі таких критеріїв, як кількість зайнятих, яку вони мають сьогодні, та розмір хабарів, які вони сплачують політикам та чиновникам. На додачу, широка промислова політика цього роду уповільнюватиме зростання життєздатних підприємств шляхом посилення податкового тягара на них та їхніх потенційних інвесторів.

Для представників російського військово-промислового комплексу «промислова політика» означає забезпечення державою фінансів та заможності в військово-обладнанні задля того, щоб зберегти російський промисловий потенціал.

У цій доповіді термін «промислова політика» використовується інакше, у значенні, близькому до західноєвропейських країн. Він охоплює:

- інфраструктурні капіталовкладення;
- навчання робочої сили на всіх рівнях;
- заохочення та впровадження НДДКР, корисних як в середині країни, так і за кордоном;
- розвиток ринкових структур та інституцій;
- реструктуризація підприємств, що перебувають у державній власності;
- сприяння експорту.

«Промислова політика» у цьому розумінні є бажаною частиною процесу трансформації, за умови, що вона не виродиться у нескінченні субсидії підприємствам, відбір переможців чи відродження військово-промислового комплексу і за умови, що публічне управління розумно ефективне. Вона широко застосовується у країнах ОЕСР та відіграє корисну роль у пристосуванні їх до змін, яких вимагає динамічне міжнародне середовище. Розмірковуючи про доречність досвіду ОЕСР, треба, звичайно, взяти до уваги спадок перехідних економік (див. вище), їхній грошовий дефіцит (див. Розділи 2 та 9) та недоліки їхньої публічної адміністрації (див. Розділ 2).

У багатьох перехідних економіках реальна поточна політика щодо промисловості складається з приватизації без капіталу, плюс податкові штрафи державних підприємств, плюс певна дискримінація державних підприємств щодо доступу до кредитів (що іноді винагороджується привілеюваним доступом для деяких фірм), плюс колись занукуваний, але швидко завищений (у реальному вираженні) валютний курс, плюс позитивна реальна процентна ставка, рівень якої часто безладно коливається. У поєднанні із загальною макроекономічною нестабільністю (і у деяких випадках — політичною нестабільністю), більш міцний «коктейль» розвалу промисловості важко було б вигадати.

Що ж стосується НДДКР, перехідні країни успадкували науково-дослідний сектор, надто великий, дорогий і неефективний. Головною тенденцією у перехідний період стало різке падіння обсягів ресурсів, призначених на НДДКР, без підвищення їхньої ефективності. Бюджетні витрати на НДДКР стрімко впали. Фірми зменшили свої науково-дослідні витрати або навіть зовсім їх припинили і ліквідували свої внутрішні науково-дослідні підрозділи. Внутрішній ринок для продукції науково-дослідного сектора скоротився як результат макроекономічного занепаду, конкурентного тиску імпорту та ліквідації Комітету по координації торгівлі зі Сходом (КОКОМ) (Balazs 1995). У Центральній Європі вже були вжиті деякі заходи для подолання цих труднощів; було широко впроваджені детальні огляди та конкурентні заявки на субсидії для дослідження фінансів. Корисною була ініціатива фонду PHARE «Наближення до Європейської Вищої Освіти», яка надавала гранти університетам та факультетам для розвитку інфраструктури та відкриття нових галузей освіти. Водночас, відхід багатьох науковців та інженерів від наукових досліджень у бізнес не є повною втратою — багато з них досягли більшого успіху у їхньому новому занятті. Західні спеціалісти з науково-дослідницької політики дійшли висновку, що з часу, коли держава не має коштів для щедрого фінансування науково-дослідних програм, а також має слабкі адміністративні можливості, найкращою політикою є, мабуть, «просто робити все можливе для сприяння створенню та розвитку малих технологічно орієнтованих підприємств» (Dyker 1994 с. 82).

Фірми, чи державні, чи приватизовані, потребують доступу до капіталу і доступу на ринки. Перші вимагатимуть нововведень у фінансових інституціях. Що ж стосується других, то ринкове зростання буде наслідком світового економічного середовища, макроекономічної політики та торговельної політики. Застосування недискримінаційних тимчасових тарифів з метою за-

охочення внутрішніх інвестицій є відповідним в контексті перехідного процесу, особливо якщо воно підкріплюється енергійним заохоченням внутрішньої конкуренції.

Основною проблемою є фінансування реструктуризації. Мабує, сектором, який найбільше потребує реструктуризації, є фінансовий (Abel i Szekely, 1995). Недостатність власних коштів (у деяких випадках — банкрутство) виникає через колишні несприятливі позиції, неналежний захист прав кредиторів у деяких країнах, відсутність досвіду з комерційного кредитування, у деяких країнах консервативна кредитна політика, що походить від західних правил, та, у багатьох країнах, високий прибуток, який одержується від фінансування торгівлі та фінансових операцій, цілком суворе обмеження компетенції банків забезпечувати промисловість необхідними фінансами, залишене непризвольне виконання фінансового контролю. Крім того, велика частка дійсних та потенційних заощаджень поглинається необхідністю помякшити соціальні витрати перехідного процесу та компенсувати певні втрати підприємств в економічній діяльності, навіть хоча б тимчасово. Ці проблеми загострюються втечею капіталу (як в Росії) та витісненням комерційного інвестування урядовим боргом. За цих умов є три пріоритети:

- Створити стабільну макроекономічну і політичну структуру. Огляд малих підприємств Росії (до двохсот працюючих) влітку 1993 р., коли політична структура була дуже нестабільною, а інфляція — високою і нестійкою, виявив, що банківські позики надавалися звичайно на один місяць. «Одержати довгострокові кредити для розвитку виробництва було неможливо за будь-якої процентної ставки» (Проблеми, 1994, с. 46-47). В усьому регіоні фінансові ринки рідко забезпечують фінансові obligції за фіксованою процентною ставкою понад один рік, навіть для уряду.
- Заохочувати самофінансування фірм шляхом сприятливого фінансового та корпоративного режиму управління. Існуючий податковий режим у багатьох країнах, з численними податками, високими податковими ставками, пригнобленими процедурами збирання податків корумпованими податковими чиновниками та широким тіньовим сектором, чинить несприятливий вплив як на обсяг виробництва, так і на урядові державні надходження.
- Створити фінансові інститути, які здатні та бажають вкладати кошти у життєздатні комерційні підприємства. Корисну роль тут можуть відіграти такі міжнародні фінансові інститути, як Світовий Банк та Європейський банк реконструкції і розвитку, які можуть надавати кредити таким інститутам для передачі цих кредитів життєздатним вітчизняним фірмам та проектам.

У процесі реструктуризації існують дві протилежні небезпеки. Перша — передчасний злам, і друга — запізнілий злам. Як довели Landesmann та Szekely (1994, с. 4), «Дуже швидкий процес деструкції може призвести

до необоротного руйнування потужностей, звільнення кваліфікованої робочої сили, закриття підприємств, які могли б ще стати (економічно) життєздатними, якщо короткострокові макроекономічні умови не погіршилися так докорінно; специфічні обставини перехідного процесу могли також втягнути ресурси в діяльність, яка не відображає довгострокових відносних переваг... Дуже повільний процес «деструкції», з іншого боку, міг би замкнути значні ресурси на підтримку діяльності, яка не підтримувалася б у довший період, і таким чином затримати перехід ресурсів у нові перспективні лінії виробництва чи підприємства (наприклад, замкнення фінансових ресурсів у неприбуткових підприємствах)».

Промислове виробництво у 1989-1994 рр. різко впало в усіх перехідних економіках. В Росії та Україні воно падало щороку і продовжує знижуватися. У Чеській Республіці відбулося зростання на 6 відсотків після чотирьох років скорочення. В Угорщині норма зростання була позитивною у 1993 та 1994 рр. У Польщі стало зростання з'явилося з 1992 року і досягло понад 10 відсотків у 1994-95рр. В жодній з перехідних економік промислове зростання не покривало загальних втрат обсягу виробництва, однак слід пам'ятати, що відбулося значне покращення складу виробництва (van Zon, 1994).

Реструктуризація, чи то «деструктивна» (закриття зайвих потужностей), чи то «еконструктивна» (створення нових конкурентоздатних підприємств) є, таким чином, функцією макроекономічної політики, промислової політики, (включаючи розвиток внутрішніх фінансових інститутів) та якості управління підприємствами. Несприятливі макроекономічні фактори, розглянуті у Розділі 9, утруднюють як планування, так і реалізацію запланованої промислової політики. Точно так же, саме промислова конкурентоздатність економіки є істотною складовою внутрішньої та зовнішньої макроекономічної рівноваги. Ці два рівні політики дані у взаємозалежності, обидва вони мають втілюватися одночасно. Не слід сподіватися, що лише макроекономічна стабільність буде досить для успішного забезпечення промислової реструктуризації. І здійснення промислової реструктуризації варто було б розглядати як частину успішної макростабілізаційної програми.

Звичайно, було б цілкомито ілюзією ставитися до проблеми реструктуризації головним чином як до проблеми публічної політики та нехтувати фундаментальною роллю управління індивідуальними фірмами. Чи є управління величезним завданням реструктуризації? У Польщі державні промислові підприємства у перший рік переходу не здійснили, по суті, жодної реструктуризації. Вони були залиті коштами від використання свого монополічного становища, паперовими прибутками, одержаними від переоцінки їхніх фондів та іноземних валютних вкладів. На другий рік така їхня прибутковість зазнала краху, але вони все ще нічого не робили, покладаючись на продовження державної підтримки через кредити, якщо не через субсидії. Але на третій рік вони зрозуміли, що ніякої підтримки надалі не буде, і почали реструктуризувати потужності, технології та збут (див. Pinto, et al 1993). Промислове виробництво у Польщі з лютого 1994 по лютий 1995росло на 14,5 відсотки.

Метою промислової політики в перехідних економіках є створення компетентної та захищеної когорти компаній, включаючи середні та малі підприємства, які можуть фінансувати і підтримувати рівень виробництва та інвестування, необхідний для промислової модернізації. Суттєвим аспектом нових підприємств буде структура корпоративного управління. Вона визначається правовою структурою корпорації, формою власності та відносинами між підприємством і фінансовими ринками. Ці питання розглядатимуться у наступному розділі.

Приватизація та реструктуризація

Картина промисловості у перехідних економіках є часто занадто песимістичною, що призводить до хибного висновку про те, що більша її частина має бути ліквідована. Ясна річ, є багато підприємств, які мають надзвичайно сумні перспективи щодо виживання за ринкових умов (напр., багато глибоких вугільних шахт в Росії та Україні). Немає сенсу у намаганнях допомогти більшості цих підприємств здійснити реструктуризацію, давши їм спокій і забезпечення субсидіями. Недостатні ресурси, які уряди мають у своєму розпорядженні, краще використати для забезпечення курсів перепідготовки для вивільнених працівників. Але більшість підприємств мають реальні перспективи для реструктуризації та підвищення ефективності настилки, наскільки асортимент продукції, рівень заробітної плати та валютний курс не перетворюють їх на неконкурентоздатні. Незважаючи на те, що вони мають серйозні недоліки щодо міжнародних конкурентних стандартів, вони можуть повернути собі постачання стандартними товарами і успішно конкурувати з іноземними фірмами як на внутрішньому, так і на зовнішньому ринку. Роблячи це, вони можуть розпочати висхідний цикл зайнятості, доходів та інвестування. Особливо важливо, що компанії (в першу чергу) у військовому секторі заохочуються виробляти комерційно життєздатну продукцію. Вони часто відносно добре обладнані та мають висококваліфікованих працівників. Деякі з них можуть продовжити виробляти як цивільні, так і військові товари. Найбільш важливий внесок, який публічна політика може зробити в цей процес реструктуризації, це забезпечити приватизацію більшості підприємств, що перебувають у державній власності.

Першим кроком у напрямку приватизації є комерціалізація державних підприємств. Вона охоплює п'ять елементів:

(i) Перетворення їх на акціонерні компанії, частка акцій яких є у першу чергу держ власністю держави.

(ii) Використання ринково визначених величин (додана вартість, чистий прибуток, ринкова вартість підприємства як функціонуючого підприємства) для оцінки ступеня ефективності функціонування та визначення структури нагород та штрафів управлінців. Менеджерів задовольняти би значний рівень самоуправління.

(iii) Відміна будь-якої підприємницької влади органів самоврядування працівників (яка протистоїть владі над організацією трудового процесу всередині організації). Це звільнює управлінців від тиску груп інтересів, відмінних від інтересів власника.

(iv) Передача працівникам зарезервованих для них акцій для того, щоб компенсувати втрату будь-якої влади самоврядування.

(v) В очікуванні приватизації частина або навіть всі акції, що залишилися, можуть бути розповсюджені серед численних державних органів, таких як місцеві адміністрації, компанії, що перебувають у державній власності, або пенсійних фондів.

Це внутрішньо взаємопов'язаний пакет заходів. Крок (i) є передумовою приватизації будь-якого підприємства, яке не було продане єдиному покупцеві. Він необхідний для того, щоб міг бути здійснений крок (iv), який необхідний для кроку (iii), без якого був би неможливий крок (ii). Щодо кроку (v), то він базований на необхідності розпорозити власність для того, щоб зменшити політичне втручання в управлінську діяльність.

Приватизація державного підприємства, як тільки воно було комерціалізоване, передбачає, що воно має певну ринкову вартість. В іншому разі покупець вимагав би певної суми грошей для того, щоб прийняти його, — і міг би тоді привласнити гроші і не виконати зобов'язань підприємства. Підприємство, яке не життєздатне за ринковими цінами, могло бути життєздатним, якби його працівники були готові прийняти нижчі зарплати, або були готові самі викупити підприємство, сподіваючись на майбутню вищу зарплату або прибутки від приросту капіталу. Життєздатне підприємство з негативною вартістю капіталу за ринковою ціною потребує анулювання боргів. Навіть якщо підприємство має залишитися у державному секторі, анулювання боргів виправдане послідовним більш прозорим та точним контролем за їх виконанням.

Практичне впровадження комерціалізації зустрічається з численними перешкодами.

По-перше, за історично виробленою виробничою бухгалтерією (яка переважала у Польщі в 1994 р.), «паперові» прибутки зростають понад їхню справжню вартість через інфляцію. У час докорінних змін у відносинах та абсолютних цінах, у внутрішньому та зовнішньому попиту та режимі валютного курсу адміністративно регульована балансова вартість не має необхідного зв'язку з ринковою вартістю основних фондів. Непередбачені зобов'язання, такі як кредитна застава, не завжди відповідним чином відбивають баланс підприємства.

По-друге, баланс підприємства звичайно включає великомасштабну платіжну заборгованість, як від, так і до інших підприємств, до банків для обслуговування позичок, часто до державного бюджету у вигляді податкової заборгованості (в Росії існує також платіжна заборгованість з державного бюджету) або навіть заборгованість по заробітній платі (яка в Росії не

є рідкісною). Прострочування платежів не є рідкісним в розвинених ринкових економіках, але вони допускаються контрактом, або є добре усвідомленим ризиком, і відповідним чином оброблюються. Але накопичення непогашеної заборгованості залюбується загрозю ліквідації та банкрутства. У посткомуністичних економіках заборгованість є типовою для переходного процесу. В умовах переходу ні процедура ліквідації, ні процедура банкрутства не діють, особливо як реакція на кредитні обмеження.

По-третє, дуже складно, а крім того суперечить духові побудови ринкової економіки, встановлювати вартість підприємств адміністративними методами. Якби ринок капіталу функціонував добре, всі ці оцінки здійснювалися б автоматично і знаходили вираження в ціні, яку потенційні інвестори хотіли б заплатити. На жаль, ринок капіталу зараз не відповідає своєму призначенню.

Можливе, хоча й недостатнє вирішення цих проблем могло бути досягнуто наступним пакетом заходів:

- Зарукувати весь чистий борг усіх державних підприємств, з гарантією покриття цього боргу в разі наступного успіху. Це могло б бути здійснене із дозволом доповнювати або з межею, визначеною бюджетними фондами, призначеними для зміцнення бюджетного стану підприємств, які постраждали через погашення боргів.
- Дозволити управлінням державних підприємств як самостійність у прийнятті рішень, так і систему заохочень, спрямовану саме на ефективну діяльність, на запобігання зносу основних фондів.
- Доручити забезпечення оборотного капіталу та нових капіталоукладень комерційним банкам та новим промисловим банкам (Про роль та діяльність промислових банків див. Розділ 7.)
- Приватизувати ті підприємства, які уряд вважає за доцільне передати у приватний сектор, через пропозицію ціни, що регулюється конкуренцією, всередині країни та за рубежом.
- Приватизувати прибуткові підприємства шляхом відкритого акціонування.
- Закриття збиткових підприємств — після вивчення можливостей викупу працівниками та/чи переміщення [перебудови] активів.
- Зберегти у державному секторі ті підприємства, які вважаються непридатними для приватизації. Деякі з них можуть бути збитковими і продовжувати одержувати субсидії (напр., залізниці). Такі субсидії мають обережно регулюватися, не бути відкритими для доповнення та стосуватися забезпечення спеціальних послуг, які надає підприємство. Наскільки це можливо, державні підприємства мають працювати як комерційні одиниці.

Важливо розуміти, що приватизація не є панацеєю. Якщо вона здійснена таким чином, що не забезпечує новоприватизованих фірм новим капіталом та управлінням за умов макроекономічної депресії та залишає фірми або збитковими, або не здатними створювати інвестиції у цінні папери з руху грошової готівки або з фінансової системи, вона просто призведе до тягара на економіку (якщо фірми викиватимуть шляхом несплати своїх рахунків) або в належний час до масового безробіття, коли недавно приватизовані фірми припинять діяльність.

До того ж, підприємства можуть підвищити свою рентабельність, залишаючись у державній власності. Дослідження Світовим Банком підприємств державної власності у Польщі показало, що (Pinto *et al* 1993b с. 253) «Стикий бюджет, конкуренція імпортованих товарів та турбота про управління спричиняють значну реструктуризацію, навіть якщо зміни в управлінні відстають».

Однак це не означає, що приватизація не є необхідною, багато державних підприємств стали більш енергійно реагувати на нові економічні реалії, ніж на це сподівалися неоліберали та їхні міжнародні прихильники.

Цей процес може бути прискорений через залучення зарубіжних підприємств. Проте, зрештою, найбільше економічне зростання має прийти від нових підприємств, що виросли на вітчизняному ґрунті. Тому необхідно забезпечити придатне середовище для підприємництва та інвестицій у великі, середні та малі підприємства. На початку розвитку нових підприємств необхідний капітал для розширення має прийти з нерозподілених прибутків, оскільки банківська система є невідповідною, та короткострокового прогнозування фінансового ринку (і державного також). Довід, однак, вже засвідчив, що зростання, базоване на нерозподіленому прибутку, є як стійким, так і динамічним процесом.

Жорстке бюджетне обмеження та впровадження підприємницької форми розвитку банківської системи вимагає припинення субсидування збиткових підприємств. У багатьох країнах субсидування промисловості триває, на жаль, і після зміни економічної системи. Субсидії надходять як прямо від державного бюджету, так і від центрального банку у формі дешевих кредитів, звичайно по каналах банківської системи. Головна причина цього полягає в тому, що влада впливових кіл у промисловості залишається дуже сильною. Можливість того, що припинення субсидій призведе до банкрутства та безробіття великої кількості працівників, посилює політичне підлабузництво директорів.

Однак ще більшим безглуздом є накладення надмірно жорстких бюджетних обмежень шляхом, наприклад, податків, які перевищують валові прибутки. (Певно, що мібні бюджети мають включати оподаткування, проте податковий режим слід спрямовувати на заохочення інвестицій.)

Ясно, що, в усякому разі у Польщі, державні промислові підприємства, які зазнали жорсткого бюджетного обмеження, конкуренції імпортованих товарів та турботи управління про свою репутацію у неоліберальному ото-

ченні, значною мірою пристосувалися (Pinto *et al.*, 1993a, 1993b). Вони зробили це з великою кількістю зайнятих і в режимі твердої зарплатної плати. Всі фірми у досліджуваній вибірці також здійснювали управління, спрямоване на зниження витрат матеріалів та енергії на одиницю продажу. Більшою була відмінність між успішними та не такими успішними фірмами у кредитному управлінні. Погана торговельна статистика останнього часу веде до вищих рівнів оборотних фондів і, отже, до вищих рівнів займів, порівняно з продажами. Оскільки найменш успішні підприємства інвестувалися приблизно за тією ж ставкою, що й інші, їхній тягар відсотків став таким величезним, що багато з них не могли обслуговувати свої борги та платити податки. Це поставило їх навіть під більший гніт структурної перебудови. Той факт, що навіть найменш успішні підприємства інвестувалися за досить високими ставками, виключають можливість того, що державні компанії матимуть тенденцію декапіталізувати себе. Існування ефективного стримування зростання зарплатної плати, можливо, вплинуло на результат. Кінцева площина змін полягала в експорті. У двох найбільших секторах експорту до 91 відсотка експорту досліджених фірм у твердій валюті складається з відведення традиційної продукції на західні ринки. Це свідчить, що фірми спрямовують більші зусилля у збут, але менші — у розвиток виробництва. Дійсно, багато фірм у вибірці торгували головним чином на внутрішньому ринку і зазнавали тиску від імпортованих товарів через низькі торговельні бар'єри.

Більшість державних підприємств у польському виробництві довели свою здатність пристосовуватися. Фактором, що відрізняє більш або менш успішні підприємства, є достаточна характеристика реалізації, яка свідчить, що дали результати більші зусилля, докладені до зміни в структурі продукції. Таким чином, підприємствам потрібно не лише підвищити продуктивність, їм потрібно також пристосовуватися до ринкових вимог. Фінансові труднощі для менш успішних підприємств слід у багатьох випадках забезпечувати істотними стимулами управління посилює пристосовування до нових умов, особливо коли існує чинна процедура банкрутства. Отже, жорсткі бюджетні обмеження та конкуренція справляють великий тиск на компанії. З іншого боку, ймовірно, що процес приватизації, що триває, є важливим для подальшого покращення ринкової орієнтації управління та економічного середовища підприємств. Досвід Заходу свідчить, що державні підприємства можуть працювати так же ефективно, як приватні підприємства, якщо середовище є достатньо конкурентним і домінує приватна власність.

Що ж стосується власності, то метою процесу реструктуризації має бути різноманітність форм власності. Державні корпорації (як у власності центральної, так і місцевих урядів), неакціонерні фірми, часткові корпорації, неприбуткові організації — всі вони мають відігравати свою роль в сучасній економіці.

Роль зарубіжних партнерів

Соціалістична спадщина і той факт, що не існує спокійних умов, здатних забезпечити професіональне управління у колишніх соціалістичних фірмах, пояснюють, чому співробітництво з іноземними фірмами і іноземними експертами могло бути цінним для покращення функціонування промисловості. Річний потік прямих іноземних інвестицій у перехідних економіках зріс 10 з 1990 по 1993, нараховуючи в цілому 12 млрд. доларів США, дві третини з яких пішло тільки до країн Вишеградської групи. Виявилось, що понад 60 відсотків іноземних інвестицій було здійснено в обробку промисловості, 30 відсотків у сферу послуг і 9 відсотків — у видобуток промисловості. За світовим масштабом ці потоки досить малі. У 1992 р. загальні іноземні інвестиції у перехідних економіках були менші, ніж іноземні інвестиції у Мексиці. У 1993 р. іноземні інвестиції становили лише третину процента ВВП перехідних економік, обробованого за паритетом купівельної спроможності (див. EBRD, 1994). Незважаючи на той факт, що прямі іноземні інвестиції зараз вільно дозволені, існує цілий ряд вимог, таких як спеціальна реєстрація й дозволу, та обмеження на повернення капіталу на батьківщину, які, очевидно, призводитимуть до відвернення іноземних інвесторів. Більше того, Чеська Республіка відмінила всі спеціальні заохочення для іноземних інвестицій у 1993 р., а Угорщина скасувала спеціальні податкові канжули у 1994 р. Росія, Болгарія та Естонія усунули спеціальні податкові скидки для іноземців.

Видається, що головним мотивом для іноземних інвестицій є скоріше доступ на ринок, ніж низька вартість витрат виробництва чи податкові пільги. Головним стримуючим чинником є політична та законодавча невпевненість разом із бідною інфраструктурою (EBRD, 1994, Табл. 9.4). Несподіваною здатність відсутність інтересів інвестора у використанні низьких витрат (напр., витрат на робочу силу) у перехідних економіках, хоча надійність розглянутих свідчень з цього приводу є достатньою. Виходячи з прагнення доступу до ринку, деякі іноземні інвестиції були залучені обіцянками протекціонізму. Дійсно, високий рівень протекціонізму сполучається з високим рівнем іноземного інвестування (EBRD, 1994, Табл. 9.7). Так само, Економічна комісія ООН для країн Європи зауважила, що не тільки обсяг іноземного інвестування є невеликим малим, але що з точки зору добробуту він не є оптимальним, відхиляючись у бік «купівлі монопольної влади» (ECE 1994b, с. 159).

Досвід свідчить, що для того, щоб зробити значний внесок у розвиток промисловості, співпраця з Заходом має бути прямою. Іншими словами, що потрібно, так це негайна участь, а не додаткові радники з питань стратегії. Для того, щоб досягти цього, мають бути вирішені дві проблеми. Перша полягає у тому, як переконати фірми та уряди у перехідних країнах, що це саме так. Це могло б бути легше тепер, оскільки багато з них розчаровані досвідом роботи з платними консультантами. Варто зауважити, що угорський уряд проголосив вілітку 1994 р., що він не готовий більше приймати консультантів, оскільки вони заздалегідь дорого і малоефективні. Однак, вони погодяться взяти волонтерів. По-друге, необхідно умовити західні агентства по допомозі, що це доцільно.

Негайна участь може принести не лише консультації, але також і нові технології і ноу-хау, уміння реалізовувати продукцію та доступ на ринки, а також доступ до міжнародних мереж поширення технічної, фінансової та ринкової інформації.

Існує, нарешті, два шляхи, якими може бути забезпечена негайна участь. У промисловості, розподілі та сільському господарстві найкращим підходом є відверто зацікавити іноземні компанії у співпраці з місцевими фабриками чи фермами та викладати їхні знання західних ринків, комерційних, технічних та оперативних методів. Для того, щоб це спрацювало, необхідно, щоб законодавча система була стійкою, а макроекономіка — стабілізованою. Криміналізація економіки відвертатиме найбільш респектабельні західні фірми. Висока інфляція несе з собою легко пізнавану ауру нестабільності. Іншим шляхом залучити учасників для місцевих фірм є прохання до західних організацій, які надають волонтерів, надіслати експертів з потрібним спеціальним досвідом. Окрім допомоги через навчання, вони можуть визначити можливості та порекомендувати належних західних партнерів. Також важливо забезпечити навчання на урядовому рівні задля гарантування того, що на місцях створено необхідний каркас та надбудову для успішного бізнесу. (Щодо іноземних інвестицій див. також Розділи 8 та 9.)

Неприбутковий сектор

Важливою частиною сектора послуг, який є істотною складовою громадянського суспільства, є неприбутковий сектор. Неприбуткові організації можуть відігравати важливу роль у соціальних послугах, захисті навколишнього середовища та підтримці економічного розвитку. Їхня діяльність коливається від утримання лікарень та шкіл до організації екологічних протестів, до захисту робітників від експлуатації, до споживчих, житлових, виробничих, кредитних та сільськогосподарських кооперативів. Наприклад, у Польщі Фондація Польських Кредитних Спілок прагне розвивати кредитні спілки. На грудень 1994 р. були створені загалом 104 кредитні спілки, які належали або управлялися членами Фондації, із загальною кількістю членів 50,000, вдвічі більше від 1993 р. В Угорщині зайнятість у неприбутковому секторі, хоча і залишається невеликою, стрімко зростає. Він зріс від 0,4 відсотки від загальної зайнятості у 1989 році до 1,48 відсотка у 1992 році (Ner & Buxwell, 1995). Хоча зайнятість у цьому секторі все ще значно нижча, ніж звичайно у країнах ОЕСР, є гарні перспективи для подальшого розвитку.

За сучасних економічних умов, що характеризуються недостатньою конкуренцією та низькими прибутками, споживчі кооперативи можуть відіграти важливу роль у таких сферах, як роздрібна торгівля, житлове будівництво, банківська справа та страхування. У Словаччині новостворена кооперативна страхова компанія *Кооператива* пропонує найкращі умови і за три роки виросла до рівня другого найбільшого страховальника — після кількості державної компанії. (Про кооперативи див. також Розділ 7.)

Висновки

Ми рекомендуємо:

- політику та інституції, що заохочують фінансове та корпоративне управління;
- державне заохочення інфраструктурних інвестицій, навчання, стимулювання та використання НДДКР, розвиток ринкових структур та установ, реструктуризацію державних підприємств та експортну підтримку;
- комерціалізацію та приватизацію найбільших державних підприємств;
- створення та заохочення фінансових установ, які фінансують інвестиції (це є важливою сферою для міжнародних фінансових агентств, так само як і для національних урядів та місцевих підприємств);
- негайну участь західних спеціалістів з управління, проектно-конструкторських робіт чи маркетингу у реструктуризації, або у формі прямого інвестування західних фірм, або тривалу безпосередню допомогу західних волонтерів;
- визнання важливості неприбуткового сектора у зростанні зайнятості та розвитку громадянського суспільства.

7. Приватизація, конкуренція і корпоративне управління

Приватизація являє собою як економічну, так і політичну програму. Замість старої системи із переважно державною власністю та державним контролем над засобами виробництва на розсіюну приватну власність у різних модифікаціях — це суттєвий крок у реконструкції старої недилової економічної системи. Розсіювання економічних сил є також важливим компонентом розсіювання сил політичних і створення нових демократичних інститутів.

Але це не єдина ланка, що пов'язує економічні та політичні структури. Спосіб проведення приватизації, виникнення в результаті приватизації нових промислових структур вимагають улаштування діючого корпоративного керування. А в економіках перехідного періоду проблема корпоративного керування є набагато актуальнішою і ширшою, ніж в розвинених капіталістичних економіках.

Всі підприємства, незалежно від того, чи є вони корпораціями, завжди дотримуються одного фундаментального правила: керувати чесно. Це означає, зокрема, чесність і ясність у веденні обліку і в перевірках проти шахрайства, а також дотримання правил конкурентної і неконкурентної поведінки. Специфічна ж проблема корпоративного керування полягає у пошуці таких корпоративних структур власності та контролю, які змусять менеджера найбільшою мірою переслідувати інтереси власників, а не свої, часто протилежні, або щонайменше відмінні від власникових інтереси та цілі. Менеджер може, наприклад, ставити заданням діяльності підприємства досягнення певної шкали продуктивності, зайнятості і капіталізації, або певний рівень виробництва, не беручи до уваги власне прибутковості. Щоб менеджери опікувалися інтересами власника, необхідно запускати діючі механізми керування.

Але в контексті перехідної економіки проблема корпоративного управління набуває щедалі ширшого значення. Це є предметом систематичного розгляду. Корпоративне управління можна розглядати з точки зору корпоративної структури і корпоративних цілей, а також — щонайважливіше — з точки зору відносин між корпоративною структурою і національною економікою, між корпоративними і соціальними цілями. З позицій корпоративної структури обов'язковими для опрацювання є такі питання: Як потрібно організувати компанії? Якими повинні бути стосунки між реальною економікою та фінансовим сектором? Якою повинна бути роль не тільки власників та менеджерів, а й інших осіб і організацій, які так чи інакше

взаємодіють із підприємством і впливають на нього (робітників, споживачів, постачальників, місцевої громади) в корпоративному прийнятті рішень? З позицій національних інтересів найбільш важливим є наступне питання: Чи рухаються корпоративні структури до ефективного накопичення конкурентоздатних можливостей, чи спроможні вони забезпечити ринки вдома і за кордоном, а також сформувати національний капітал, здатний підтримати високий рівень життя? (Під «продуктивними можливостями» тут маються на увазі, звичайно, не тільки фізичні можливості, а й ціла низка особистісних й інтелектуальних навичок, діючих для сучасного виробництва та сфери послуг.)

Ланкою, що пов'язує корпоративну структуру і національну економіку, є мікроекономічний вимір широких макроекономічних категорій: повної зайнятості, фінансового балансу, підтримуваного балансу у зовнішніх виплатах. Реалізація цих макроекономічних завдань вимагає гарантованих інвестицій, направлених на побудову конкурентної економіки, яка в свою чергу зможе забезпечити зайнятості без субсидій та ринку вдома і за кордоном. Таким чином, організація корпоративних структур є важливим етапом перехідного процесу, оскільки ці структури стають основними детермінантами економічного здоров'я держав в перехідному стані.

Ефективна система корпоративного керування визначається через спроможність досягти таких незалежних одна від одної цілей:

1. Чесність.
2. Підтримка інтересів власників.
3. Досягнення національних економічних цілей.

Перший і другий пункти в цьому списку визначають те, що на Заході звичайно називають «корпоративним керуванням» (наприклад, останні заяви щодо корпоративного керування Кеддурського Комітету в Англії). Реалізація цих пунктів розглядається для кожної конкретної структури власності окремо. Типове корпоративне керування в розвинених ринкових економіках включає в себе процедури обліку, ланцюжок відповідальності й плюралізм у прийнятті рішень за умов ґрунтовно визначеної структури власності. В перехідних економіках після багаторічних суперечок правове підґрунтя власності вже встановлене тим чи іншим чином, тому щедалі актуальнішим стає третій пункт списку. Звісно, дуже важливо встановити інституціональний каркас, щоб задовольнити 1-й і 2-й пункти, але без чіткого визначення стосунків між різними корпоративними структурами і без урахування національних інтересів цей каркас не є достатньою умовою успішної трансформації економіки.

Структури корпоративного керування і фінансової організації, які сформувалися в Англії XVIII і початку XIX ст., а також аналогічні структури, що розвинулися в Німеччині другої половини XIX ст., залишалися фундаментальними факторами, що визначають особливості економік цих країн по сьогодні, не дивлячись на істотні зміни у ринковому середовищі і появу усе-світньої економічної інтеграції. Подібні речі можна твердити про кожну ве-

лику капіталістичну країну. Важливо зазначити, що існують помітні відмінності в структурах корпоративного керування у великих капіталістичних державах, хоча всі вони діють в умовах ринкової економіки.

Науковці свого часу сперечалися щодо такої ідеї: відмінності у структурі керування — це відповідь на «відставання» країни, тобто спосіб для країн, що індустріялізувалися пізніше, надолганні більш розвинуті, рано індустріалізовані країни (Gerschenkron, 1962). Також дуже важливо зазначити, що капіталістичне накопичення у відсталих країнах все більше асоціюється із активною роллю держави в цьому накопиченні. Наприклад, стратегічний підхід до регулювання ринків є основною рисою східноазиатських «тигрів». В подібних випадках діяльність держави не обмежується лише створенням «законодавчого каркасу», який визначає структуру фірм. Держава також контролює стосунки між промисловістю і фінансами, найважливіші аспекти відносин між фірмами, монополії; вона впливає на урядовий контроль над доступом до ринків і технологій, над конкурентною політикою, торговою політикою і т. д.

Але існує істотна різниця між проблемами перехідних економік, з одного боку, і проблемами неіндустріалізованих «відсталих» країн, які намагаються своїх попередників з більш розвиненими промисловими структурами, — з іншого. Перехідні економіки вже є досить потужною, але безграмотно індустріалізованими, вони вже мають цілком розвинену робочу силу, чий добробут залежить від наявності оплачуваних робочих місць, і, нарешті, ці країни вже пройшли через досвід активного державного втручання в економіку. Економічна поразка комуністичної держави, потім — невдачі спроби привести її економіку у відповідність до потреб споживача і до конкурентного тиску — ці невдачі сформулювали величезний бар'єр, який сьогодні заважає створенню держави, здатної до розвитку, і конструюванню зміцненої економіки — найбільш успішної капіталістичної моделі економіки на цей день.

Тоді дилема полягає в тому, щоб успішно ідентифікувати характеристики тих елементів, які відповідають певним умовам переходу. Тобто визначити елементи, найбільш ефективні для трансформації промислової і комерційної структур та накопичення конкурентного капіталу (виробничого і людського), інше — найбільш ефективні для створення динамічної ринкової економіки. Виключно важливими є такі фактори:

1. Обсяг і зміст приватизації та спосіб управління підприємствами державної власності.
2. Створення ринкової конкуренції, до якої як приватизовані, так і державні підприємства підключаються за допомогою жорстких (цінапідвищення, чітко визначених) бюджетних регуляторів.
3. Створення ефективних керівних структур, завданням яких є середньострокове конкурентне реструктурування, збільшення додаткового продукту та довгострокове накопичення капіталу.
4. Потік капіталу у напрямку конкурентних інвестицій.

Приватизація

В перехідних економіках виявлено три основні підходи до приватизації: 1) масова приватизація; 2) безпосередній продаж цілого або частини підприємства інвесторам (від робітників до іноземних інвесторів) або 3) розповсюдження акцій на фондовій біржі. Важливим є наступне питання: чи повинно фінансове реструктурування державних підприємств передувати приватизації.

Масова приватизація із особливою енергією була здійснена у Чеській Республіці, Литві, Росії та Словаччії. Спільними елементами приватизаційних програм у цих країнах було, по-перше, перетворення підприємств на акціонерні компанії і, по-друге, широка участь у приватизації громадян і/або робітників через продаж ваучерів підприємств як за вільну, так і за номінальну ціну.

Дослідження в Росії виявили, що в результаті масової приватизації робітники отримали близько 50 відсотків від акціонерного капіталу підприємств, а менеджери отримали 20 відсотків. Решту капіталу (30 відсотків) розподілено між приватними акціонерами, інвестиційними фондами і банками (Blasi, 1994). Отже робітники, звичайно, тією мірою, якою акціонерна власність є законно визнаною, володіють контрольним пакетом акцій приблизно 80 відсотків російських фірм (Ash & Hare, 1994). Цікаве питання: чи дійсно вони можуть контролювати діяльність керівництва фірм (ця проблема є характерною для корпоративного керування) і якими орієнтирами вони можуть послуговуватись у цьому контролі (проблема соціального керування). Подібна модель робітничої власності стала важливим каналом приватизації в усіх перехідних економіках, крім Чеської Республіки.

Ця помітна зростання робітничої власності було знехтувано або використано недостатньо, являючи це має далекосяжний потенціал для подальших економічних трансформацій. З одного боку, робітничу власність завжди має позитивний вплив на продуктивність праці через постійне зацікавлене керування своїми зусиллями в роботі, а також через успішне вирішення конфліктів. З іншого боку, коли робітники володіють контрольним пакетом акцій, вони мають можливість встановити вищий рівень зарплатної платні та зайнятості, ніж у фірмах, контрольованих менеджерами. До того ж, в умовах макроекономічної депресії, невпевності і нестабільності, дуже виразним є те, що робітники будуть неохоче реструктурувати власні фірми. Така поведінка може стати причиною неконкурентоздатності й нестачі зовнішніх інвестицій. Збільшення робітничої власності, формуючи особливу економічну структуру, так званий «емпліоїзм» (від англ. employee — службовець, робітник) заслуговує детального аналізу і буде розглянуте окремо.

В чому саме полягає рівновага між менеджерами та іншими робітниками стосовно впливу на прийняття важливих рішень, важко визначити. Існує відносно небагато доказів того, що робітники дійсно отримують можливість контролювати рішення керівництва. Річ у тому, що керівники утримують не менш значні частки власності; що в багатьох випадках керівництво організовує трасти з метою зібрати разом акції робітників і голосувати за них; в тому, що не існує організованої фондової біржі або ринку під корпо-

ративним контролем і, нарешті, тому, що в акціонерів недостатньо прав (реєстраторами акцій часто маніпулюють, права акціонерів ігноруються). В результаті номінальні власники компаній мають дуже обмежений доступ до керування. Але навіть в рамках цієї обмеженої влади власники не проявляють активної ініціативи щодо реструктуризації їхніх компаній; можливо, в цьому немає нічого поганого. (Про стосунки між номінальною власністю і реальною владою див.: про Рочіо — Bergstrom, 1994 & Earle, Estrin and Leschenk, 1995; про Угорщину та Польщу — Takla, 1995; про Угорщину, Польщу та Чеську Республіку, Румунію і Рочіо — Earle & Estrin, 1995.)

Крім необхідності відповідати на тиск ринку, не ясні мотиви і орієнтири діяльності менеджерів. В деяких випадках вони підтримували приватизацію для того, щоб уникнути державного тиску до реструктуризації. В інших випадках керівники використали попереднє знання промисловості і постачальних структур як базис для модернізації своїх фірм. За приблизними оцінками, 15-20 відсотків фірм сприйняли нове середовище позитивно, 50-60 відсотків здійснили деякі неістотні зміни і 25-30 відсотків чинили супротив будь-яким змінам (Webster, Franz, Artemiev & Wackman, 1994).

У Чеській Республіці основну роль у заучерній приватизації зіграли інвестиційні трасти, так звані Інвестиційні Приватизаційні Фонди. Близько трьох чвертей усіх заучерів під час першого етапу приватизації (1992 р.) були вкладені в 430 ІПФ. Фондам дозволялося утримувати до 20 відсотків акцій у будь-якій компанії, але в багатьох випадках два чи три фонди повністю контролюють підприємство (EBRD, 1994). В Росії близько 640 інвестиційних фондів контролюють прибутки мільйонів власників заучерів (Volgin & Miller, 1994). Є докази того, що фонди делегує більше втручання в керування фірмами, в яких контролюють значну частину капіталу (в Росії це 25-відсотковий інвестиційний пакет). Інвестиційні фонди стають все більш неліквідними, опікуючись в основному тим, щоб отримати якнайбільший прибуток від фірм, в які вже зроблено інвестиції. В 2,4 відсотках російських фірм інвестиційні фонди представляють президентів цих фірм, а в 9,5 відсотках цих фірм представники інвестиційного фонду є членами ради директорів (Buck, 1995).

На початковому етапі приватизації позиція інвестиційних фондів була набагато стабільнішою, ніж позиція банків. Російські банки утримували менше 1 відсотка загальної власності, і в той час як банківські позиції складали 15 відсотків, енергія банків була, як завжди в таких випадках, спрямована на керування простроченими позиками і запобігання банкрутства фірм-клієнтів (Sheppard, 1994). Однак, в 1995 році банки почали активно союзуватися контрольні пакети акцій в корпораціях. Більше того, в Чеській Республіці велика частина інвестиційних фондів дуже тісно співробітничала з місцевими банками або є їх власністю. В результаті може виникнути щось на зразок основаної на банківському капіталі системи корпоративного керування (EBRD, 1994).

Всезагальне фінансове реструктуризування державних підприємств перед приватизацією — модель, яка стала типовою в Естонії, Угорщині, Польщі, Словачії. Там банки можуть відігравати більш ефективну роль у фінансовому реструктуризованні підприємств і, як наслідок, у корпоративному ке-

руванні. Було розроблено два підходи до цієї приватизаційної моделі. Перший (використаний в Естонії та Словачії) зорієнтований на пошуки просторечних позик у державних банках і їх переведення до державного агентства керування. Другий підхід (Польща) переводить прострочені позики до спеціального відділу державного банку, де забезпечується якісна робота з ними. Другий підхід є особливо ефективним: він заохочує банки активно допомагати й ініціювати реструктуризування і надає для цього конкретні засоби (банки відігравали подібну роль в післявоєнному реструктуризованні японської промисловості, див. EBRD, 1994). Однак цей спосіб приватизування японської менш успішним в прихильні «високоякісних» крупних інвесторів, особливо до вкладання у фірми середнього розміру і ваги. Деякі холдингові компанії та інвестиційні фонди почали розвиватися, але на сьогодні їх роль залишається не дуже помітною. Управління, таким чином, залишається в руках державних та інших банків. Мотивації цих інститутів є не зовсім зрозумілими й неоднозначними. З одного боку, вони хочуть банчити прострочені позики знову в роботі, а компанії — реструктуризованні: все це забезпечує бездоганні балансові документи. З іншого боку, вони неохоче ризикують великими інвестиціями, які необхідні для наступної стадії реструктуризування.

Звичайно, описані вище підходи до корпоративного реструктуризування не є ані виснажливими, ані взаємовиключними. Реструктуризування може проходити перед приватизацією, або приватизація може відбуватися шляхом прямого продажу фірм, які ще не були реструктуризовані ні фінансово, ні з точки зору виробничих можливостей. Консенсус у Вашингтоні стосовно того, що «реструктуризування не повинно передувати приватизації» довгий час був жорсткою перешкодою для промислової модернізації (див. Amsden, Kochanowicz, Taylor, 1994).

Приватизація і управління

Два основних підходи до приватизації в перехідних економіках не є дійовими для жодної з моделей корпоративного управління у розвинених капіталістичних країнах. Традиційно у наукових дослідженнях корпоративного управління наголошувалося на розділенні між власністю на підприємство і контролем над ним. Насправді ж проблеми корпоративного управління виникають не через розділення власності та контролю, а через розділений характер самої власності. Численні утримувані частини власності підприємства слабо зацікавлені і мають менше можливостей для спрямування і контролю діяльності керівництва. Будучи індивідуальний власник частки може розраховувати лише на частку прибутку від такої спрямування, тоді як всі витрати на це текляють на його плечі. Отже, захоплюються вільні вершини.

В розвинених капіталістичних країнах існує два шляхи до розв'язання проблеми стосунків між керівництвом підприємства і корпоративним управлінням. В англо-американській моделі власність є дуже розділеною і розсіяною, акції активно продаються в розгалуженій мережі фондових бірж; менеджери контролюються безпосередньо власниками акцій, чим неодмінним правом є

право вимагати реструктурування компанії, а також ворожити конкурентами. В минулому право утримування акцій вимагати змін у політиці й управлінні використовувалося дуже мало (оскільки власники, що не схвалювали політику корпорації, могли скористатися можливістю легкого виходу з неї), але з кожим роком з'являється все більше доказів того, що великі інституціональні інвестори починають всерйоз сприймати свою роль власників.

В німецькій та японській моделях власність є сконцентрованою переважно у банках (як через пряме володіння частиною власності, так і через уповноважених), продаж акцій — дуже обмежений порівняно із англосаксонською моделлю, а тому ворожі конкуренти там не відомі. Управління відбувається у фактичній присутності власника або частіше — невеликої кількості власників (в Німеччині, наприклад, 80 відсотків акціонерних компаній мають щонайменше одного великого акціонера, який утримує мінімум 25 відсотків акцій і має право на голосування). Вагомою в управлінні є роль фінансових інститутів, що діють як депозитарії акцій і як уповноважені тех мають право голосу (Mayer, 1990). Можливості для виходу є обмеженими.

Свого часу широко обговорювалась думка, що англо-американська модель є набагато менш ефективною корпоративною структурою з точки зору використання довгострокових інвестицій, а тому є неприйнятною для перехідних економік (Corbett & Mayer, 1991). Цю тему буде розглянуто нижче. Звернемося краще до питання: чи є фірми, не продані іноземним інвесторам, прикладом приватизаційної моделі, що забезпечує ефективне корпоративне управління, тобто, чи переслідують менеджери цих фірм виключно інтереси власників?

Фактично, в перехідних економіках, де акціонерна власність вже широко розповсюджена, відсутність розгалуженої і рухливої мережі фонових ринків обмежує найбільш впливовий механізм корпоративного контролю — можливість загрожувати виходом. Там, де власність сконцентрована в руках банків, вони в основному, переслідують свої вузько фінансові інтереси, маючи замало прав або ініціативи, щоб продумувати і спрямовувати роботу на далекосяжні цілі. Таким чином, поширюється думка, що, не дивлячись на швидкий розвиток фінансових ринків і на швидку приватизацію, включаючи масову, менеджери, як і раніше, мають широкі, слабоконтрольовані права і можливості. Однак, можливо, поєднання інвестиційних фондів і банків розгорнеться у щось на кшталт німецької або японської моделі корпоративного управління. Але навіть у цьому випадку не буде вистачати одного дуже важливого інгредієнту — капіталу.

Приватизація та надання власності робітникам

Майже в усіх економіках перехідного типу процес приватизації супроводжувався зосередженням значної власності в руках робітників. Частково це було результатом політичних заходів, яких уряди змушені були вжити під тиском необхідності здійснення швидкої та вдалої перебудови, а частково це відбувалося стихійним шляхом.

Як вже підкреслювалося, російська масова приватизація створила масову власність робітників. Хоча подібна практика досить широко використовувалася і в Польщі, де, як виявилось, викуп власності адміністрацією та трудовим колективом став найкорішим приватизаційним шляхом. Викуп є важливим елементом приватизації також в Україні та Румунії, де саме викупів всієї приватизації державних підприємств на середину 1994 р. В Угорщині подібна практика також набула розвитку.

Вплив власницького статусу робітників на прийняття рішення залежить від співвідношення корпоративних показників та добробуту самого робітника. Результат будь-якої економічної політики дорівнюватиме сумі впливу на робітників як робітників та впливу на них як на пайових власників компанії. Наприклад, вплив на робітника-власника політикою високої заробітної платні, що зменшує прибутки, менше залежатиме від пропорційності високого приросту платні, що припадає на кожного робітника-власника, ніж від пропорційності втрати в прибутках так само на кожного робітника-власника. Наприклад, уявімо 10 слугбачів, кожен з яких володіє 20-ю частиною акцій фірми. Тоді 1000 крб. приросту у загальній заробітній платні буде продукувати 100 крб. приросту на кожного робітника-власника, тоді як втрата 1000 крб. у прибутках виліється у 50 крб. втрати на кожного робітника-власника.

Точка рівноваги, якщо не зважати на різницю між прибутками, що розподіляються, та прибутками, що зберігаються, є очевидною там, де частка робітника-власника у загальному трудовому внеску дорівнює його частці у загальному володінні акціями.

Якщо робітники, що володіють меншою часткою акцій, ніж фонду заробітної платні, кількісно переважають (змовившись, або поодинокі) та свідомо обирають такий шлях, то принаймні виникає сильна спокуса платити вищу платню та/або нарощувати надзайнятність. І єдиним об'єктивним стимулюючим фактором буде в такому разі загроза банкрутства і браку інвестицій, необхідних для підтримання життєздатності компанії.

Однак власність робітників може мати також і переваги. Робітників-власників можуть прагнути зменшення напівної зарплати. Коли їхня частка акцій більша за їхній трудовий внесок, то вони компенсують зменшення прибутку від зарплати за рахунок більших прибутків-дивідендів. Якщо ж, що виглядає більш вірогідним, їхній трудовий внесок більший від частки акцій, то вони можуть сподіватися на покриття втрати у зарплатках підвищенням платні в майбутньому, коли компанія стане на ноги і розвине свою діяльність.

Взаємозв'язок між явищем робітників-власників та фактором керівності виробничого процесу може зазнати впливу різноманітності робочої сили. Конфлікти між робітниками різної кваліфікації, віку, трудового стажу та здібностей можуть заважати робітникам-власникам здійснювати свою номінальну владу, збільшуючи владні повноваження керівників.

Слід відрізняти пайщиків-робітників від пайщиків-керівників. Платня керівників, як правило, не входить у загальний обсяг платні і, таким чином,

вони можуть приймати рішення про загальній платні і праці як «сторонні», а їхня частка у акціях, як правило велика, прив'язує їх дообудувати до добробуту підприємства. Як правило, власність робітників створює потенціальні проблеми, позаяк робітники на власний розсуд, не заважаючи на керівників, можуть здійснювати контрольні функції. Російська програма приватизації вимагає здійснювати контрольні функції. Російська програма приватизації вимагає, що це цілком можливе. За існування такої системи перетворення робітників на власників цілком можливо стає тенденція до збільшення зайнятості, до політики такого підвищення зарплатні, яке суперечить інтересам підприємства та інших акціонерів. Проблемою можна було б покласти, якби контролюючі робітники володіли прийнятною такою ж великою часткою акцій, як і їхня частка у зарплатні. Переважача власність компанії частково акцій, як і їхня частка у зарплатні. Переважача власність компанії частково акцій, як і їхня частка у зарплатні. Переважача власність компанії частково акцій, як і їхня частка у зарплатні.

Кооперативи

У старій системі кооперативи розглядалися як частина суспільного сектора. В аграрному секторі колективні господарства характеризувалися сплатою оплатою за результатами виробництва, але поступово перетворилися на такі, що фактично не відрізняються від державних господарств, де гарантовано фіксовану платню. У всіх галузях кооперативи були частиною планової системи розподілення ресурсів, і їх начебто демократичний саморегулюючий характер насправді був ілюзорним. Різноманітні (до 1990 року) спроби реформування іноді перетворювали кооперативи у полігони для приватного підприємництва, — частіше у засоби захоплення «своїми людьми» найбільш вигідних напрямів державної підприємницької діяльності.

Перебудова перетворила кооперативи у справді незалежні підприємства, специфічні успіхи та невдачі яких визначаються їхнім привілейованим статусом, як то є в будь-якій ринковій економіці.

На відміну від звичайних підприємств, кооперативи управляються членами, котрі також є власниками-робітниками (або, у споживчих кооперативах, замовниками) через органи самоврядування. Заробітна платня членів кооперативу залежить від діяльності кооперативу, але, як правило, члени кооперативу обмежені у привласненні прибутків, і/або привласненні — кооперативу вони розраховуються або повертаються, або коли кооператив ліквідовано — залишкових капітальних коштів кооперативу у розмірах, що перевищували б їхні особисті капітальні вкладення.

Переваги цієї форми організації такі: мобілізація підприємництва і стимулює, пов'язаних з будь-якою формою участі у прибутках (ототожнення себе з підприємством, взаєморегулювання зусиль усіх членів кооперативу), економічна демократія та нижчі ціни (у роздрібній торгівлі або фінансових кооперативах). Недоліки ж такі: більший ризик щодо прибутків (хоча і менший ризик безробіття, що пов'язано з гнучкістю заробітної платні), слабша ініціатива щодо збільшення прибутків понад обмеження у їх розподілі або

накопичення прибутків, менша можливість (або відсутність такої можливості) ризикувати капіталом; а також спокуюса підтримувати прибуток на кожного члена через обмеження у зайнятості.

Отже, кооперативи можуть сприяти створенню робочих місць, мобілізації місцевих ресурсів, забезпечити розподіл прибутків своїм членам, поширити сферу торговельного впливу та поєднаності своїх членів (як в сільському господарстві кооперативах), особливо у діяльності, що характеризується низьким співвідношенням праці та капіталу, маленьким розміром, незначним ринком: сільське господарство, торгівля та інші послуги, будівництво, незначні фінансові операції. Однак вони не можуть змагатися з традиційними приватними або державними підприємствами, особливо у формі спільних акціонерних компаній, що-до обсягів економічної діяльності в цілому.

У період перебудови кооперативи потерпають від залишків колективної свідомості, що є наслідком їхнього попереднього об'єднання з державним сектором у сільському господарстві (часто з примусовим членством). Парадоксально, але сьогодні поширене вороже ставлення до кооперативів у сільському господарстві, які становлять саме ту площину діяльності, переваги якої є найбільшими. У той же час успішний західний кооперативний рух підтримує помилкове уявлення про те, що кооперативи — це універсальний і, як правило, найкращий вид підприємства, і вони повинні відігравати особливу роль у перебудові. Ясно, що істина знаходиться десь посередині між цілковитою ворожістю та беззастережним схваленням.

Ми вважаємо, що відповідними засобами сприяння публічній політиці кооперативам у перехідних економіках, є:

- забезпечення — особливо шляхом раціонального використання іноземного посередництва — технічної допомоги формуванню та управлінню кооперативами;
- певні фінансові прибутки для виробничих кооперативів забезпечуються більшим загальним ризиком членів своїми прибутками, духом солідарності, притаманним такому типу організації, та створенням зайнятості;
- забезпечення доступу до кредитування за стандартними процентними ставками.

Окрім цих засобів, кооперативам треба надати можливість знайти свою власну нішу у ринку. Досвід інших країн і теоретичні дослідження свідчать, що найкращі перспективи кооперативів у сільському господарстві, роздрібній торгівлі та дрібних фінансових послугах (банківських і страхових), у готельному бізнесі (фінансуванні будівництва та/або купівлі, а також управлінні комплексами квартир); і що у інших секторах загалом малоймовірно, щоб кооперативи були конкурентоздатною організаційною формою.

Ринкова конкуренція

Ключовим елементом у корпоративному управлінні є наявність ринкової конкуренції, яка, зрештою, примушує підприємств створювати гнучкі конкурентоспроможні корпоративні структури, позаяк інакше вони не виживуть. Головною економічною метою перехідних економік має бути розвиток конкурентних ринків, де цінова лібералізація перетворює прийнятні ціни на своєрідні «сигнали», що правильно відображають конкурентоспроможність собівартості та прибутків.

До певної міри перехідні економіки можуть приносить конкуренцію у своїй колосальній висококонцентрованій ринковій через ліберальну зовнішньоторговельну політику. Проте це не лише має обмежений вплив на неходові товари (навіть якщо неходові є життєво важливими компонентами конкурентоздатності ходових), він навіть може бути взагалі небажаним на ранніх стадіях переходу. Як мікроекономічні потреби галузевої промисловості, що тільки народжуються або ще не зазнали остаточно, так і макроекономічні потреби зовнішнього балансу вимагають обмеження «випортової конкуренції». (Див. Розділ 8). Таким чином, існує необхідність підтримувати внутрішню конкуренцію.

Внутрішні чинники конкуренції надзвичайно зростають внаслідок макроекономічної депресії. Проте ще не ясно, чи є вигідним витіснення підприємства через конкуренцію для перебудови економіки в період, коли попит різко падає. Адже деякі з витіснених потужностей або можуть бути задіяні як додаткові на будь-якому здійснюваному рівні загальної діяльності, або ж можуть бути настільки неконкурентоздатними, що не заслуговувати на збереження. В той час як макроекономічна депресія має тенденцію бути нерозбірливою щодо характеру фірм, що зникають, так і до пригнічення і гальмування розвитку довгострокових інвестиційних програм.

Розвиток ринкової конкуренції у перехідних економіках заохочується приватизацією та необхідністю для державних підприємств, що перебувають, конкурувати чи з приватизованими вітчизняними фірмами, чи, де вони є, з іноземними. Деякі великі державні підприємства у Чехії, Угорщині, Польщі та Словаччії були прямо продані іноземним інвесторам. Однак, після того, як початковий ентузіазм пішов на спад, стало очевидним, що інвестування у обсягах, необхідних для реконструкції промисловості у перехідних економіках (окрім Східної Німеччини), не надійде з-за кордону. Взагалі, навіть у найрозвинутіших капіталістичних країнах сучасна ринкова конкуренція не завжди забезпечує кращі стимули для інвестування, і, отже, для визначення далекосяжної конкурентоспроможності. Ефективне спільне управління необхідне для впровадження довгострокових інвестиційних стимулів, котрі не адекватно впроваджуватимуться ринковою конкуренцією.

Структура спільного управління приватизованих гілок промисловості та підприємств, що зберігають державну форму власності, є, таким чином, ключовим елементом у питанні, чи набудуть нові промислові структури необхідного динамізму розвитку, якого вимагає перебудова.

Корпоративне управління, інвестування та досягнення соціальних цілей

Очевидна обмеженість наукової приватизації як засобу для реструктуризації промисловості, полягає у тому, що вона не забезпечує ані нового капіталу, ані нового управління. Окрім цього, вона викликає претензії до фірм (включаючи, як ми бачили, претензії з боку їхніх працівників), котрі можуть призвести до того, що ресурси для інвестування, що випливають через зменшення заощадження прибутків, будуть недостатні. Об'єднання індивідуальних власників наукової інвестиційної траєкторії може сприяти контролю власників над керівниками, але все ж такі не забезпечить життєво необхідної фінансової складової процесу розвитку.

У системах, у яких державні банки відіграють більшу роль, здавалось би, капітал має бути більш доступним. Однак, банківське кредитування обмежується через опікування банків своїми власними балансовими звітами. Більш того, багато банків значною мірою спеціалізуються на промисловості, і хоча це може покращити доступ інформації, це обмежує поширення довгострокового ризику, який мав би спонукати банки до акціонерного інвестування.

Це головна проблема. Тоді, як у розвинутих промислових країнах близько 80 відсотків фінансів надходить від зароблених грошей, у нових індустріальних країнах світу, що розвиваються, тільки 30 відсотків фінансів надходить з зароблених прибутків, а решта — від узятих в борг та від зміщення акцій (Mayer, 1990; Singh & Hamid, 1992). У перехідних економіках фірми змушені покладатися на заощадження прибутків, перебуваючи в умовах дефіциту будь-якого притоку капіталу чи то від приватного, а чи від фінансового сектора. Фінансові проблеми схожі як у підприємств з приватною власністю, так і у державних підприємств. За таких обставин існують перешкоди для інвестування та заохочення до короткострокового торгівлі.

Існує нагальна потреба у розвитку фінансових інститутів, які мають як здатність, так і бажання інвестувати промисловість. Розширення стосунків між інвестиційними банками і банками є перспективним, але поки що результати його недостатні. Головною метою політики повинно бути зміцнення фінансового сектора та створення структури, котра заохочує зростання певних «універсальних банків», які достатньо сильні, щоб мобілізувати фонди у великому масштабі та урізноманітнити ризик. Це вимагає створення розвинутих державних банків, котрі могли б брати цю роль. В ідеалі повинен бути більше, ніж один банк розвитку. Усі подібні банки мають дещо дистанціюватися від держави, мати самостійне управління та відповідати тільки за виплату відсотків по державних капіталовкладеннях. Капіталовкладення повинно забезпечуватися як у формі одноразово виплачуваної великої суми грошей, що має використовуватися як обігові кошти, так і доповнюватися певним щорічним притоком капіталу, щоб створити можливість постійного розширення діяльності банків. Банки розвитку повинні бути універсальними банками, що конкурують з приватними банками в усіх формах діяльності.

Звичайно, створення банків розвитку тільки тоді буде ефективним, якщо воно доповнюватиметься чіткою та точовими нормами банківського регулювання.

Банки розвитку змогли б одержати акціонерну долю у промислових і комерційних компаніях, включаючи компанії, які перебувають на даний момент у державній власності, і могли б посідаючи свої акції з тими, що утримуються інвестиційними трастами, задля гарантування чітко визначеної структури корпоративного управління. Обмеження можливості виходу приписувало б банкам та інвестиційні трасти активно цікавитися діяльністю їхніх компаній, в той час як довгострокові інтереси трастів будуть підкріплювати довгострокові інвестиційні цілі. За такого підходу значна перевага повинна надаватися розвитку більш складних фондових ринків, котрі забезпечать більші можливості для виходу.

Зростання фінансового сектора у формі інвестиційних трастів, пенсійних фондів, державних банків та банків розвитку повинно доповнюватися зніжанням у корпоративній структурі, котрі підштовхують робітників солідаризуватися з довгостроковими цілями фірми. Інший ключовий аспект німецько-японської моделі корпоративного контролю полягає в тому, що існує певний рівень узгодженого керівництва, що так само до залучає робітників у розробку довгострокових рішень. Робоча сила більше інвестується і, як правило, більш віддана інтересам фірми. Факти свідчать, що економіки, в яких фірми структуровані у такий спосіб, відрізняються більш швидким зростанням додаткової вартості та продуктивності праці і тривалим швидким зростанням виробництва продукції. Це суперечить тому факту, що фірми, організовані відповідно до англо-американських структур, як правило, відрізняються більшою прибутковістю. Ці досягнення, зважаючи, є результатом взаємодії між фінансовими структурами і корпоративними структурами управління (de Jong, 1995).

У цілому видається, що німецька модель розвиває більш відповідальну структуру управління і уникає найгірших крайнощів управлінської самозакоханості, які можуть тягнути за собою негаразди для складного сучасного бізнесу, незважаючи на талант менеджера.

Однак слід пам'ятати, що німецька модель тяжіє до фінансової нестійкості, у якій невдача компанії перекладається на банки, і, таким чином, на інші компанії, і це тяжіння компенсується ефективною системою національного фінансового регулювання, що стабілізує фінансовий сектор. За відсутності такого регулювання тісні фінансові зв'язки, через які діє мова, призводять до фінансового колапсу. У відносно нерозвинутих фінансових структурах перехідних економік особливо важливо вживати заходів до обмеження такого систематичного ризику. Це вимагатиме розширення законодавчих процедур, призначених забезпечувати відповідність закону та загальній корпоративній честі.

Ці суспільні аспекти корпоративного управління повинні доповнюватися визначадваними засобами, котрі, як передбачається, пов'язані з більш традиційними проблемами корпоративного управління. За умов відсутності як повністю сформованих фондових ринків (відносно ефективності яких існують, принаймні, значні сумніви), так і ефективного контролю, здійснюваного через банки і зумовленого трудностями, що можуть виникати при наданні власності робітникам, найбільш важливим засобом є розвиток уні-

рیشنної конкуренції. Це вимагатиме законодавчого обґрунтування конкуренції та антимонопольного законодавства. Таке законодавство повинно також містити у собі статтю «національний інтерес», тобто монополістська практика має бути оцінена з огляду її впливу на конкуренцію та на національний інтерес. Політика конкуренції тоді може бути використана як стимул до інвестування, наприклад, наданням згоди на використання особливої технології, або патенту одній фірмі на обмежений термін, після чого інші фірми будуть заохочені впроваджувати таку ж технологію. Щоб інвестування орієнтувало політику конкуренції працювати ефективно, воно повинно бути відкритим суспільному вивченню з усіма своїми правилами та тлумаченнями.

Перехідні процеси вимагають високого рівня інвестування. Чи ефективне це інвестування і чи зроблене воно у необхідному обсязі, залежить не тільки від макроекономічної політики і від росту ринків, але також і від структури корпоративного вироблення рішень та від стимулів, наявних у цій структурі. Це ключовий фактор, на якому треба зважати, коли розглядаються і корпоративне управління, і політика конкуренції у перехідних економіках.

Рекомендації

Ми рекомендуємо:

- Визнання того, що приватизація є як економічною, так і політичною програмою. Замість того, що було переважно державною власністю і контролем над засобами виробництва, розсіюючи та розмитою приватною власністю, — є суттєвим актом у демонтажі відкритої економічної системи;
- Здійснення нормативних заходів для забезпечення чесності та законності корпоративного управління (наприклад, зовнішнє ревізування, міжнародні норми обліку, дискваліфікація корпоративних керівників з кримінальним минулим, закони, що визначають та обмежують (чи забороняють) зловживання ринковою владою тощо);
- Заохочення конкуренції, особливо внутрішньої;
- Поширення корпоративних структур, котрі стимулюють довгостроковий розвиток. Міжнародний досвід свідчить, що фондів біржі і роздроблена власність менш підходять для цього, ніж системи, в яких банки тримають значні частки і тісно контролюють прогрес іногого інвестування;
- Необхідні зусилля для контролювання процесу надання власності робітникам, який є наслідком приватизації, а також для сприяння позитивним діям та пропостягання негативним, котрі можуть випливати із цього;
- Кооперативам має бути надана технічна допомога (можливо, від співчуваючих іноземних організацій) та (для виробничих кооперативів) фінансові пільги та доступ до кредитів за стандартними процентними ставками;

- Мають бути вжиті заходи по забезпеченню притоку капіталу у життєздатні інвестиційні проекти. Він повинен надходити від залишків заробітків, від банківських та інших фінансових установ (наприклад, пенсійних фондів), або прямо від населення (через акції та облигації). Фінансова структура повинна бути такою, що забезпечує наявність адекватних фондів, а структура корпоративного управління — такою, що (зазвичай) шукає й вибирає тільки життєздатні інвестиційні проекти;
- Там, де слабкість фінансової структури видається спричиненою нестачею фонду для життєздатних інвестиційних проектів, існує єдина можливість — створити спеціальні інвестиційні банки. Такі банки повинні діяти на певній відстані від держави, мати незалежне управління й бути підпорядкованими жорсткому бюджетному обмеженню.

8. Міжнародна торгівля та європейська інтеграція

Міжнародна торгівля та фінансова політика перехідних економік відіграє та продовжуватиме відігравати центральну роль у процесі переходу. Їхній вплив відчувається на макроекономічному та мікроекономічному рівнях та в інституціональному розвитку.

На макроекономічному рівні торговельна та фінансова політика є головними чинниками в усій макроекономічній політиці та макроекономічній діяльності. Доступ до ринків продукції розвинених країн є життєво важливим джерелом ефективного попиту. Доступ до міжнародних ринків капіталу може допомогти профінансувати дефіцит поточних статей платіжного балансу та нові інвестиції. Проте брак внутрішніх та зовнішніх ринків, що спричиняється до великого дефіциту поточного платіжного балансу та нагромадження міжнародної заборгованості, яка його супроводжує, може бути джерелом як короткострокової нестабільності, так і довготривалих обмежень. Крім того, приплив іноземного капіталу може ускладнити впровадження грошово-кредитної політики, створюючи необхідність нейтралізувати його, для того, щоб не підірвати монетаристські цілі.

На мікроекономічному рівні міжнародні ринки забезпечують готову цінову систему. Ця цінова система є стандартною для прийняття економічних рішень. Вона також забезпечує легко керовану структуру стимулів та критерії конкурентоспроможності у тому, що раніше було, а часто все ще залишається, високомоніопольованими економіками. У більш загальному плані, торгівля та міжнародні інвестиції є важливими шляхами доступу до майстерності управління та сучасної технології. Вони також забезпечують прямий зв'язок з інституціями розвинених економік — ринковими структурами та організаціями, юридичними основами ринку та права власності, особливо з життєвоважливою сферою договірного права.

Починаючи з 1988 року у структурі торгівлі центрально- та східноєвропейських економік сталася драматична зміна. Як показано у Таблицях 8.1 та 8.2, ця зміна охопила:

(i) Перехід від внутрішньої центрально- та східноєвропейської торгівлі до торгівлі з розвиненими ринковими економіками: у 1988-1994 роках Німеччина заступила Росію як провідного торговельного партнера колишньої Східної Європи та Німеччина-таки заступила колишню Східну Європу як провідного торговельного партнера СРСР/Росії.

Таблиця 8.1. Колишня Східна Європа, торговельні партнери, 1988 та 1992 роки (млрд. US\$)

Торговельні партнери	1988		1992	
	Експорт	Імпорт	Експорт	Імпорт
Східна Європа	6.1	5.2	3.0	2.8
колишній Радянський Союз	13.9	13.3	5.4	8.8
розвинуті ринкові економіки	27.9	27.0	34.9	39.6
ринкові економіки, що розвиваються	8.4	7.3	6.1	5.8
В цілому	63.9	61.1	53.3	60.6

Таблиця 8.2. Колишній Радянський Союз, торговельні партнери, 1988 та 1992 роки (млрд. US\$)

Торговельні партнери	1988		1992	
	Експорт	Імпорт	Експорт	Імпорт
Східна Європа	30.1	27.3	7.8	5.5
розвинуті ринкові економіки	30.4	30.1	24.6	23.1
ринкові економіки, що розвиваються	13.1	6.4	4.8	5.2
В цілому	79.6	65.5	42.4	37.0

Примітки

1. Східна Європа включає Албанію, Болгарію, Чеську та Словачку Республіки, Угорщину, Польщу, Румунію, колишній Югославію та НДР до 1990 р. Торговля між державами-спадкоємцями СФРЮ та Югославії виключена.

2. За визначенням, вартість експорту та імпорту з (до) Східної Європи до (з) колишнього Радянського Союзу є рівними (за винятком різниць вартості сф/фоб). Невідповідність між Таблицями 8.1. та 8.2. спричинена похибками вимірювання та обробки.

3. У таблиці 8.2. дані 1992 року стосуються лише Росії.

Джерело: EBRD Transition Report, October 1994

(і) Заміщення активного сальдо торговельного балансу з розвиненими ринковими економіками та його заміщення, у випадку з перехідними економіками, окрім Росії, великим дефіцитом. Взагалі, заміщення торговельних партнерів не було достатнім для того, щоб запобігти падінню загальної торгівлі. Також не є достатньою загальна торгівля перехідних економік з розвиненими ринковими економіками, особливо великою її перевагою, наприклад, товарний експорт з Південної Кореї.

(iii) Запад торгівлі з розвиненими ринковими економіками особливо помітний у випадку з країнами колишнього Радянського Союзу. Можливо, це значною мірою завдячує скороченню потоків капіталу з колишніх комуністичних країн до розвинених ринкових економік.

Проте вплив торгівлі як на процес модернізації, так і на заборгованість регіону (реальну та потенційну) має значення для перехідного процесу значно більше, ніж можна було очікувати лише від самого обсягу торгівлі. Торговля та міжнародна фінансова політика відіграли значну роль у всіх історичних прикладах переходу до сучасної промислової економіки (включаючи перший історичний приклад, англійську промислову революцію). Специфічний перехід, що відбувається зараз у Центральній та Східній Європі, не є винятком.

Торгівля та перехідна політика

Перехідні економіки зіткнулися з необхідністю вирішення одночасно двох надзвичайно складних економічних завдань.

З одного боку, вони прагнуть трансформувати засадничі структури їхніх національних економік, створюючи, по суті, з нічого, юридичні, корпоративні, фінансові та організаційні інфраструктури та установи ринкової економіки, одночасно створюючи інфраструктуру та установи ліберальної демократії.

З іншого боку, вони мають модернізувати застарілу неконкурентну економіку, в якій всі сектори — сільське господарство, промисловість та сфера послуг — надзвичайно неконкурентоспроможні на світових ринках, навіть при дуже низькому внутрішньому рівні заробітної плати. У цьому відношенні вони знаходяться у повному контрасті фактично до всіх історичних прикладів успішного «переходу» у статус розвинених промислових економік. Ці історичні приклади, починаючи від Німеччини XIX ст. до сучасних «Тихоокеанських Тигрів», є типовими прикладами індустріалізації відносно відсталіх, переважно аграрних економік. Перехідні ж економіки у багатьох, проте не в усіх, випадках — вже індустріалізовані країни (якщо не надіндустріалізовані) з комплексом далеких економічних структур державного управління промисловістю, структур, які є частиною проблеми, але не частиною її вирішення.

Більше того, перехідні економіки зустрілися з цими завданнями у той час, коли глобальна економіка сильно конкурентна та, порівняно з безпосередньо післявоєнною епоєю західноєвропейської реконструкції, відносно повільно зростає, і коли у міжнародній торгівлі та фінансовій політиці домінують спрощені версії ідеї вільного ринку та неутурчання держави в економіку.

Незважаючи на унікальний характер цих проблем, варто розглянути ті риси, які можуть бути подібними до історії «переходу» сучасних розвинених економік. Це завдання здійснила Німеччина у третій чверті XIX ст., коли вона поступово висунала на перше місце інститути ринкової економіки, здатні подолати її відносне відставання та надгодувати британську економіку, панування якої здавалося непереборним. Це також відбувалося у час, коли

політична економія палко довірялася вільній торгівлі та вільній конкуренції. Проте ці аргументи були відкинуті у Німеччині на користь таких ідей, як ідеї Фрідріха Ліста та інституційний аналіз німецької історичної школи.

З подібними проблемами зустрічалася також Японія як у XIX ст., так і в дуже схожий період 1950-1970 рр., коли Японія впроваджувала економічну політику, що дала їй змогу наздогнати висококонкурентний (однак у той час швидко зростаючий) промисловий світ, у якому панували Сполучені Штати, Канада та Західна Європа. Не слід забувати, що на початку 1950-х років Японія виробляла менше сталі (близько 5 мільйонів тонн) та менше автомобілів (близько 50 000, менше значної якості та у дві-тричі дорожчі за подібні європейські моделі), ніж виробляється у Східній Європі сьогодні. Японія досягла своєї модернізації у час, коли ідеологія вільної конкуренції визнавалася набагато менше та коли Японія впроваджувала дискримінаційну торговельну політику, не зазначаючи істотної помилки з боку торговельних партнерів.

Знову ж, над подібними проблемами зараз б'ються у багатьох країнах тихоокеанського кільця, у яких процес трансформації інститутів та наздогнання наслідують зразки, наводивши подібні до тих, яким наслідували більш ранні успішні економіки. І знову ж такі, вільна конкуренція ідеологічно панує зараз у міжнародних колах.

Існують, звичайно, значні історичні відмінності між всіма цими прикладами. Однак є достатньо спільних рис для того, щоб порадити вивчити деякі важливі уроки, плануючи відповідну політику переходу. Серед цих спільних рис є:

- Розвиток фінансових та промислових установ, особливо тих, що дозволяють полегшити притягив фінансів у інвестиції і, таким чином, у модернізацію економіки, особливо у потенційний експортний сектор. У деяких випадках ці фінансові установи перебували у приватній власності (Німеччина, Японія). У інших випадках вони переважно перебували у власності держави або контролювалися нею (Франція, Корея).
- Стратегічне управління структурою зовнішньої торгівлі та фінансів як засіб стимулювання внутрішніх інвестицій, у той же час впровадження конкурентного тиску для того, щоб змусити внутрішні виробничі модернізувати продукцію та виробничі процеси.
- Розширення можливостей високоякісної освіти, особливо щодо науки та технологій, та розвиток зв'язок між науковими установами та промисловістю.
- Кроки до зміцнення соціальної солідарності у період значної зміни та розриву, особливо серед частини робочої сили, яка втягнута у «передовий» сектор економіки.
- У всіх цих випадках має місце значний ступінь державного втручання як у вигляді створення інститутів ринкової економіки, так і в застосуванні батога і пряника для узгодження всіх цілей розвитку економіки.
- Процес і швидкість зміни пов'язані з цілями провідної групи суспільства, або декількох груп, як ототожнюються з процесом націона-

нальних змін і які можуть досягти потрібного ступеня однозастосовності через надання переконливого та послідовного аналізу того способу, який дасть змогу успішно досягти цих змін.

Саме ця останньою визначена ознака процесу трансформації, можливо, найбільш істотно відрізняє поточну ситуацію у Центральній та Східній Європі від характерних рис більш ранніх успішних економік. Крах комунізму повільно простежується лише через появу нових національних політико-економічного розвитку, що виходять з національної історії та поточних обставин та впроваджуються у національні соціальні та політичні процеси. На жаль, привабливі риси демократії визначають часто як абстрактну та ідеалізовану форму капіталізму вільної конкуренції.

Ішим великим тягарем є, звичайно, тягар минулого, який визначає характерні особливості перехідних проблем у Центральній та Східній Європі. В історично успішних прикладах держава відігравала активну стратегічну роль у торгівлі та у структурі і моделі індустріалізації. Саме держава, звичайно, все ще відіграє провідну роль у торгівлі та промисловій політиці комуністичних економік, політиці, яка вже дискредитувала себе. Перехід характеризується відмовою від старого державного апарату та надзвичайно концептуально та практично важким створенням такого роду динамічної здатної до розвитку держави, яка втілює типові приклади історичного успіху. Навпаки, відкидання держави призвело до переходу широкого ряду економічної діяльності до ринкових установ, що тілотно формувалися та починали функціонувати. Ці нові установи були спроможні здійснювати лише найпрощіший ринковий діяльність, як торгівля та бідний експорт та імпорту споживчих товарів, які обидва швидко зростали. Серйозно відставало більш складні ринкові завдання координації та ствердження виробництва та призначення ресурсів для цього.

Консенсус у міжнародній торгівлі

Форма, якої набув режим міжнародної торгівлі, є суттєвою частиною політичної суміші, обраної для того, щоб звернутися до подвійного завдання розвитку конкурентоспроможної на міжнародному рівні індустріальної структури та переходу до ринкової економіки.

Одночасне вирішення цих двох завдань створить багато труднощів.

Якби промисловість вже була конкурентоспроможною, то зміни у структурі власності спричинили б певний її розвал, проте не набагато більший, ніж який він був пов'язаний з приєднанням та реорганізацією великих компаній або примусове розділення монополій. Більше того, зміни у власності могли б бути здійснені поступово протягом тривалого часу для того, щоб мінімізувати будь-які втрати реального доходу. Це право вибору недоступне для дуже неконкурентоспроможних економік Центральної та Східної Європи.

Якби економіка була вже ринковою економікою, проте серйозно неконкурентоздатною, тоді проблема була б прямо спорідненою до тієї, що її зазнала

наприкінці Другої світової війни Західна Європа. Успішна відбудова західноєвропейської економіки потребувала, слід гадувати, наступних заходів: призупинення повної грошової оборотності на десять чи дванадцять років, західного Європейського платіжного союзу, обмеження міжнародних потоків капіталу на десятиріччя, посилення захисту та заохочення експорту, планованої та фінансованої державою реконструкції базових галузей промисловості як на національному, так і на загальноєвропейському рівні, субсидій, наданих США, вартістю близько 250 млрд. доларів (виражена як частка поточного ВВП США), протягом чотирьох років. Іншими словами, відбудова у Західній Європі спричинена широкою націоналізацією, ціновим контролем, субсидіями та квотами, тобто дуже істотним рівнем державного втручання у ринкові відносини.

Проблема політики стає ясною: як можна створити всього лише за кілька років інститути ринкової економіки і, зробивши так, продемонструвати перехід до відповідних політичних і соціальних структур ліберальної демократії, у той же самий час обмежити роль ринку та підсилити відповідні рівні державного керівництва процесом реконструкції?

Подвійна природа економічної проблеми, з якою стикнулися перехідні економіки, жорстко розкрилася у їхніх міжнародних фінансових та торговельних відносинах. Під тиском торговельно-економічного лібералізму інституційні та фінансові структури країн колишньої РЕВ були зметені, а промислова неспроможність їхніх економік була розкрита саме у той період, коли інтенсивність глобальної конкуренції швидко зростає.

Перехід до вільних ринків супроводжується відмовою від будь-яких торговельних відносин, які нагадують про колишні структури. Здійснена одразу ж відмова від управління торговілею та від будь-яких валютних та торговельних союзів спричинилася до, по суті, загального переключення на операції у твердій валюті і до наступного зачепу торговілі з колишніми партнерами по РЕВ. Місце торговельних відносин зайняв специфічний «білатералізм» [принцип двосторонніх відносин] між окремими перехідними економіками та Заходом. Відносини між ЄС та перехідними економіками можна описати як «шпигі», що з'єднують їхні економіки з «втулкою колеса» ЄС. Переорієнтація економіки найбільш драматичною була у Східній Німеччині, де були втрачені не лише старі центральні та східноєвропейські ринки, але також великою мірою і внутрішні ринки. Для решти країн Центральної та Східної Європи брали конкурентоздатності у поєднанні з ґрунтовним захистом західних внутрішніх ринків для продукції «підвищеного попиту» спричинився у свій час до стрімкого погіршення торговельного балансу у твердій валюті для більшості перехідних економік, різкого скорочення зовнішнього обміну у деяких з них та зростання безробіття, оскільки місцева промисловість була витіснена з підприємницької діяльності.

З часу перших бурхливих днів переходу до вільної торговілі відбувається значне скорочення через введення нових тарифів та інших торговельних обмежень, включаючи обмеження на вже дуже обмежену торговілі між перехідними економіками. Але не ясно, чи ці нові заходи є частиною стратегічної торговельної політики або невід'ємною частиною політики націо-

нальної економічної відбудови, скоріше простою захисною реакцією на нестерпний конкурентний прес.

План відбудовної політики зазнавав, і зазнає зараз, сильного впливу загальноприйнятої сьогодні мудрості, яка стверджує, що ефективний розвиток вимагає лібералізації торговілі, низького валютного курсу та заохочення прямих іноземних інвестицій та що «стабілізація», чи усунення макроекономічної неспроможності балансу з його платіжним та бюджетним дефіцитами, має передувати «приспосовуванню», чи створенню умов для тривалого зростання. До цієї «загальноприйнятої мудрості» входять політичні настанови Бреттонвудських угод та більшості радників з економічної політики західних урядів. Таким чином, цих політичних настанов додержуються всі потенційні джерела фінансової допомоги та торговельних поступок з наступною можливістю обумовлювати їх проведенням певної політики.

Кожний з цих заходів безсумнівно містить у собі багато економічно-здорового глуду і може відігравати важливу позитивну роль за особливих історичних умов. Ключове питання полягає у тому, чи можуть вони бути розумно поєднані задля формування торговельної та фінансової стратегії, яка відповідає економічним та політичним обставинам перехідних економік.

Світовий банк поєднує їх у те, що він назвав «дружним для ринку підходом», доводячи, що «Економічна теорія та практичний досвід свідчать, що урядове втручання, очевидно, допоможе, за умови, що воно буде «дружним для ринку». «Дружний для ринку» визначається у наступних термінах:

- *Втручання неохоче.* Дозволити працювати ринкові, аж поки не буде доведено, що краще втрутитися. Звичною помилкою держави є здійснювати матеріальне виробництво чи підтримувати внутрішнє виробництво товару, який може бути імпортований дешевше і місцеве виробництво якого приносить невеликі прибутки.
- *Застосовувати контроль та протидію.* Постійно спрямовувати втручання на підтримання дисципліни міжнародних та внутрішніх ринків.
- *Втручання відкрито.* Здійснювати втручання просте, прозоре та відповідне скоріше до правил, ніж до офіційного розсуду.

Роль держави важлива, але обмежується забезпеченням необхідної юридичної, соціальної та економічної інфраструктури та створенням відповідного клімату для приватного підприємництва.

Що стосується політики міжнародної торговілі, загальноприйнята мудрість стверджує, що більший ступінь міжнародної економічної інтеграції кращий для будь-якої окремої економіки. Таким чином, чим меншачи є викривлення у міжнародній конкуренції, тим більшим буде рівень економічного зростання.

Ясно, що цей «дружний для ринку» підхід до економічного розвитку не узгоджується з ознаками історичних прикладів успішної модернізації, в загальних рисах розглянутими вище. Економічна стратегія, яку проводив японський уряд, не містила «неохочого втручання». Ця стратегія обміркову-

вала посилені інвестиції у промисловість, які ринкові правила порівняння переваг вважали невідповідними для Японії. І стосунки між японською промисловістю та урядом не є «прозорими та відповідними до правил».

Більше того, японці не прагнули до тісної інтеграції зі світовою економікою. Навпаки, вони мали на меті «стратегічну» інтеграцію. Протягом періоду найбільш швидкого розвитку Японії, у 1961-1978 рр., промисловий імпорт як частка японського ВВП зріс на 66 відсотків. Протягом цього ж періоду відбулося потрійне зростання частки імпорту США до ВВП та подвійне зростання японської промисловості частки імпорту США до ВВП та подвійне зростання у Великобританії та ЄС. Більш детально, урядове втручання в японську автомобільну промисловість характеризувалося трьома цілями: відвернення іноземного капіталу від японської промисловості та захист від імпорту автомобілів, спроби здійснити раціоналізацію виробництва та допомога щодо витрат на реалізацію та рух товарів до споживача. Уряд також контролює всі ліцензійні угоди щодо технологій та використовує доступ до цих угод як засіб заохочення інновацій та конкуренції в Японії.

Подібний підхід характерний і для успішної модернізації промисловості у Південній Кореї. Справді, фактично всі приклади успішної модернізації містять елементи, прямо протилежні до принципів лібералізаційної доктрини загальноприйнятної мудрості.

Проте, ясно, що особливі риси перехідних економік сильно стримують створення розвиненої держави, здатної приймати стратегічні рішення на тлі критеріїв конкурентоздатності, визначених світовими ринками. Держава, що сильно втручається в економіку, найімовірніше, поєднує втручання з метою захисту законних інтересів, сповіщення чи навіть скасування змін. Відкриття частини економіки та різке зменшення ролі держави, очевидно, є відповідним засобом заохочення структурних змін, необхідних для модернізації. Проте слід застерігти, що перебіг історичних подій свідчить, що не існує розумного пояснення для переходу до тотальної лібералізації а priori. Навпаки, зміст політики у галузі торгівлі повинен бути прагматично обумовлений в макро- та мікроекономічному контексті стратегії модернізації, а також в межах потенційної структури, цілей та підприємницького потенціалу держави.

Заглядаючи наперед, імовірно, що демонтаж відмерлих гілок комуністичної держави може бути належним чином продовжений розвиненою державою, здатною впроваджувати стратегічну торговельну політику. Якщо це дійсно можливо, тоді тимчасова короткострокова, необхідним чином більш ринково орієнтована політика повинна, тим не менш, бути побудована з урахуванням цих стратегічних цілей.

Макроекономічна складова стратегії модернізації має бути приведена в рух для підтримання, наскільки це можливо, високого рівня реального попиту та зайнятості, та такої норми зростання попиту, яку пропозують в цій економіці здатна підтримати. Торгівля обтяжує макроекономіку чотирма способами: дефіцит іноземної валюти може обмежити досконалий рівень і темпи зростання реального попиту; конкурентоспроможний імпорт може виступити запобіжним клапаном, що послаблює тиск інфляції; зростання експортного попиту є важливою складовою загального зростання попиту; висока схильність до імпорту, незрівнянна з

пожвавленням експортними ринками, може, шляхом лімітування податкових декларацій, чинити тиск на урядові спроби підтримати рівень діяльності як податковими, так і монетарними засобами.

Істотно, що макроекономічний тиск повинен бути усунений настільки, наскільки він пов'язаний з макроекономічною стабільністю. Якщо не існуватиме високого рівня попиту, не буде стимулу до розширення інвестування приватного сектору та стимулу до інновацій у ринку праці, що характеризується надлишком дешевої робочої сили. Низький рівень попиту може супроводжуватися економічними змінами, необхідними для того, щоб вижити, проте навряд чи вони супроводжуватимуться реформами, необхідними для процвітання. У перехідний період, у якому зростання попиту є низьким, держава може бути вимушена взяти на себе ініціативу у розширенні інвестування.

Макроекономічна складова стратегії модернізації містить створення ефективної економічної структури, де під ефективністю мається на увазі структура, яка достатньо конкурентоспроможна для того, щоб забезпечити стабільний баланс зовнішніх розрахунків на соціально бажаному рівні діяльності та середніх темпах зростання. Зрозуміло, що торговельний режим впливає на баланс зовнішніх розрахунків на будь-якому рівні діяльності. Але просто використання торговельної політики для забезпечення даного балансу, хоча і може бути виправдане за умов суворой світової рецесії, не є виправданим взагалі. Ефективна торговельна політика мусить також використовуватися для заохочення та підтримки інвестування та інновацій. Торговельна політика може використовуватися як «батіг» та «пряник» для заохочення зростання інвестування у виробничі потужності, в людей та в нові технології. Здається, що промислові структури, придатні для модернізації, стали дорівнювати — фірми, достатньо великі на тлі міжнародних конкурентних ринків для того, щоб покінчити плідні економію, зумовлену зростанням масштабу виробництва, та здатні до нововведень та гнучких кадрів малих та середніх фірм, які розширюють зайнятість та займають ніші у внутрішній та міжнародній економіці. Дуже малюймовірно, що, торговельна політика, незважаючи на те, що нею творчо керують, є достатньою лише для створення ефективних промислових структур — потрібний також певний набір заходів щодо фінансів, промисловості та робочої сили. Але вона може бути необхідною складовою у побудові ефективної промислової структури.

Торгівля у перші роки переходу

Досвід економік Центральної та Східної Європи протягом перших років переходу підтверджує обговорювану вище тезу про те, що лібералізація торгівлі, особливо стрімка лібералізація торгівлі, не допоможе здійснити модернізацію на ранніх стадіях переходу, і може дійсно бути безумовно шкідливою.

На початкових стадіях переходу багато урядів обирали дуже відкриту торговельну та фінансову політику. Крах планової економіки приніс із собою крах планової торгівлі. В усіх перехідних економіках мало місце різке одномоментне скорочення всіх видів митних ставок, були скасовані квоти, а також ліквідовані всі інші обмеження на торгівлю. Ці внутрішні заходи були підкріплені зобо-

в'язаннями перед міжнародними кредиторами за фінансове забезпечення проводили певну економічну політику. Світовий Банк, наприклад, надавав гроші на підтримку імпорту за умови заборони експортних субсидій. Нарешті, дуже поширене використання валютного курсу як символічного якоря у стабілізаційній політиці, у поєднанні з високим рівнем внутрішньої інфляції, обумовлює ефективну істотну ревальвацію, яка заохочує імпорт. Отже, існує тенденція до стрімкого зростання імпорту з розвинених ринкових економік.

Для нового торговельного лібералізму були важливі причини. Імпорт капіталу та напівфабрикатів був необхідний для процесу реструктурування фірм, що перебували у державній власності, та для створення промислових структур, здатних конкурувати на світових ринках. Саме це відбувалося у «Тихоокеанських тигрів», які швидко розвиваються. Зокрема, Південна Корея у перші роки модернізації зазнавала великого дефіциту поточних статей платіжного балансу, оскільки засоби виробництва імпортувалися у великому масштабі. Але політика відкритих дверей, прийнята у Центральній та Східній Європі, призвела до ліквідації фірм з реальним потенціалом реструктуризації, так само як і до збільшення імпорту споживчих товарів. Дивно, що показники 1992 року свідчать, що норма зростання імпорту обладнання була нижчою за норму зростання загального імпорту майже для всіх країн Центральної та Східної Європи.

У деяких випадках про-імпортний ухил у перші роки переходу був підсилений відхиленням у реальній ставці проценту на зовнішні та внутрішні кредити. Порівняно низький рівень ценової інфляції у деяких найбільш товарних секторах (такі, як металургійний, проектно-конструкторський, хімічний, видобувний, паперовий, текстильний та шкіряний), у порівнянні з високими рівнями індексів цін на споживчі товари, свідчить, що нарахування реальної ставки проценту з точки зору ціни безпосереднього виробника були нижчими на позики у твердій валюті для фінансування імпорту, ніж на внутрішні позики для фінансування внутрішніх витрат на виробництво.

Ці ухили були, звичайно, підкріплені вищою якістю, дизайном тощо імпортованих товарів. Не було ніяких свідчень для будь-якої оцінки впливу імпорту на реструктуризацію. Як не було і ніякої політики, спрямованої на заохочення місцевих джерел товарів.

Водночас, хоча здійснювалася політика імпортного ухилу, підтримка експорту суворо обмежувалася або була повністю відсутня, немає свідчень будь-якої послідовної політики підтримки експорту. Це знову виступає різким контрастом до східноазіатських економік, де уряди активно підтримують експорт субсидіями та пільговими кредитами, та стимулюванням великих фірм створювати загальні торговельні компанії для підтримки національного виробництва за кордоном.

Незважаючи на про-імпортну політику, яка характеризує ранні фази переходу, початковий торговельний баланс дещо покращився. Це сталося завдяки поєднанню стрімкого падіння валютних курсів, пов'язаного із різким скороченням внутрішнього попиту, та «лихого експорту», зокрема сировини та сільськогосподарської продукції, а також промислових товарів,

що витісняються з країни через падіння внутрішнього попиту та продаються за дуже низькими цінами. Це покращення торговельного балансу, однак, було лише тимчасовим.

Становище торгівлі сьогодні

Ненадійність існуючих даних щодо торгівлі та короткий проміжок часу, що минув від початку трансформації, утруднює аналіз поточного стану торгівлі. Найновіші дані подані у Таблиці 8.3.

Поява балансових ускладнень у торгівлі у деяких країнах та серйозні втрати у ринковій сфері та у внутрішніх виробничих потужностях, які є їхнім наслідком, спричинилися певною мірою до відмови від політики лібералізації. Проте ця зміна політики не видається частиною загального перегляду торговельної політики.

Таблиця 8.3. Торгівля з економіками ОЕСР (1989 та 1993 роки) та інвестування (1993) (млрд. US\$)

Торговельні партнери	1989		1993		Піі
	Експорт	Імпорт	Експорт	Імпорт	
Болгарія	0.8	2.4	2.9	2.0	0.06
коліщина Чехословаччини	4.1	3.6	9.3	11.0	1.05
Угорщина	4.4	4.6	6.6	8.5	2.20
Польща	6.0	6.1	10.9	15.0	0.35
Румунія	3.7	1.2	2.6	3.5	0.05
Росія	25.1	28.1	34.2	29.0	1.10

Примітки:

Піі = прямі іноземні інвестиції. Цифри щодо колишньої Чехословаччини належать до 1992 р.

Дані щодо торгівлі у 1993 р. не включають торгівлю з Бельгією та Люксембургом, Данією та Ірландією.

Джерела: OECD, *Monthly Statistics of Foreign Trade* та національний баланс платіжної статистики.

Таблиця 8.3 свідчить, що, за винятком Болгарії та Росії, у 1989-1993 роках всі країни Центральної та Східної Європи зазнали різкого погіршення їхніх торговельних позицій з ОЕСР. Однак попередні дані на 1994 рік подають більш сприятливу картину, що ілюструє небезпеку складання висновків про торговельну політику, виходячи з дуже короткого проміжку часу. Більше того, що стосується прямих іноземних інвестицій, які відіграють роль довгострокового фінансування дефіциту поточних статей платіжного балансу, тоді, кажучи коротко, виявилось, що лише Угорщина перебуває у іншому становищі. З іншого боку,

деякі країни (зокрема, Росія, Польща, Болгарія), все ще мають значні зовнішні борги, успадковані від комуністичного періоду (хоча всі ці три країни вже домоглися перегляду боргів, а Польщі та Болгарії борги вже скорочено).

Незвичайний випадок з Росією є особливо важливим, хоча погана статистика утруднює аналіз його з належною точністю. У 1992-1994 роках Росія мала велике позитивне сальдо торговельного балансу та спланувала лише частину відсотку на свої зовнішні борги і, таким чином, була значним (валовим) експортером капіталу. (У той же час її загальні зовнішні борги зростали, хоча існуючі борги були переглянуті, несплачений відсоток капіталізований і зроблено нові борги.) У СНД це набрало форми пільгового фінансування російського позитивного торговельного сальдо іншими країнами СНД (зокрема Україною). Що ж стосується решти світу, це набрало форми акумулювання доларів російськими банками та окремими громадянами як засобу збереження та платежу (нічні долари становлять істотну частку російського готівкового запасу). Позитивне сальдо на торговельних рахунках було створене частково за рахунок різкого зменшення обсягу виробництва в Росії, яке стримувало попит на імпорт, поки імпорتنі бар'єри були низькими. Водночас стрімке зростання внутрішніх запасів доларів також обмежило імпортовий попит.

Експорт капіталу у час, коли потреби на відбудову російської економіки є дуже великими, справді, видається особливо сфальсифікованим. Проте це не є дивним у економіках, в яких не існує довіри до стабільності внутрішньої валюти. Ситуація, коли тверда валюта надходить від прямих іноземних інвестицій та виділення коштів міжнародними інституціями, виливається просто у втечу капіталу, подібну до латиноамериканського досвіду. І звичною спадщиною є еліта, яка володіє капіталами, що зберігаються в іноземних банках чи вкладуються в іноземну нерухомість та бізнес, та внутрішня економіка, у якій внутрішнє нагромадження має обмежуватися обслуговуванням зовнішніх боргів.

За цих умов існують значні прибутки від стабілізації внутрішньої валюти, розвитку привабливих альтернатив для інвестування на урядовому ринку цінних паперів та запровадження простого, прозорого та стабільного валютного курсу та податкового регулювання, які можуть бути втіленими в життя. Однак особливо важливим є саме те, що внутрішня фінансова політика повинна заохочувати довгострокове інвестування та пряме інвестування шкороше, ніж купівлю дуже короткострокових легліквідних цінних паперів, для того щоб обмежити вплив спекулятивних потоків у важкому процесі переходу.

Іноземні інвестиції

Прямі іноземні інвестиції можуть пом'якшити тиск іноземної валюти та бути засобом впровадження дуже необхідних виробничих, ринкових та управлінських методів. Прямі іноземні інвестиції у країни Центральної та Східної Європи зросли у 10 разів за період з 1990 до 1993 рік, проте в цілому у 1993 році вони все ще були значно менші, ніж потік інвестицій у Мексику. Із загальних інвестицій приблизно дві третини надходили лише до Чеської та Словачької Республік та Угорщини.

Не викликає сумніву, що політика зараз спрямовується на заохочення іноземних інвестицій, хоча рання перехідна політика, спрямована на забезпечення переважного обслуговування іноземних інвестицій, в останні два роки була відкинута. У багатьох країнах інвестуванню перешкоджає комплекс юридичних проблем, у першу чергу, пов'язаних з реєстрацією підприємств із значним іноземним капіталом та з власністю на землю. Ці проблеми поєднуються із законодавчою та політичною невпевністю.

Головним мотивом для інвестування виявляється доступ до ринку. Віднайдення точки опертя на нових ринках є більш важливим фактором, ніж дешевша робоча сила. Звичайно, відсутні негативні характеристики робочої сили здатні зводити переваги переваги низької заробітної плати. Прямі іноземні інвестиції, допоки вони можуть зникнути імпорт, мають, таким чином, значно менший вплив на потенційні експортні потужності. Зрештою, вони можуть мати непряму користь для загальної конкурентоздатності завдяки впливу іноземних інвесторів на місцеві навички та підходи, а також на ефективність діяльності будь-яких внутрішніх постачальників.

Найбільш важливий прямий вплив іноземних інвестицій у торгівлю виявляється у прагненні інвесторів забезпечити собі захист на ринку. Імпортні тарифи значно вищі у тих країнах, де частка іноземних інвестицій відносно вища. Існують аргументи і «за», і «проти» цієї стратегії. Посвідчення управлінського та технологічного досвіду, який ввозиться разом з інвестиціями, може принести значні непрямі прибутки для економіки, яка виправдовує тарифи, вказуючи на те, що вони виступають одним із необхідних стратегічних засобів політики. Крім того, завжди існує небезпека того, що тарифи використовуватимуться просто для створення умов «легкого життя» для неефективних в інших умовах іноземних фірм. Очевидно, найкращою відповіддю буде надання тарифного захисту на досить суворих умовах (таких, як зривок внутрішніх джерел постачання), а також з тією умовою, що прибутки від дискримінаційних тарифів будуть виведені з обігу протягом визначеного періоду.

Міжнародні фінанси

Перехідні економіки мають відносно слабо розвинені міжнародні фінансові ринки. Це може дати певні приховані переваги. Мода на «аварійні ринки» заохочує короткострокові інвестиції в деякі країни Центральної та Східної Європи, хоча, звичайно, домінуючими цілями розміщення фінансів були Латинська Америка та Далекій Схід. Останній досвід Мексики свідчить, що нестабільність, притаманна короткостроковим іноземним інвестиціям, містить головні небезпеки для економік, які вважаються ризикованими. Падіння довіри до Мексики і наступний брак зовнішніх та внутрішніх інвестицій з короткостроковими активами песо, очевидно, призводить до жорстокої та тривалої рецесії, яка може поширитися на інші країни, віднесені до країн з «аварійними ринками».

За цих умов відносно неліквідна структура заборгованості перехідних економік є благом. Вплив цієї заборгованості на поточний рахунок, особливо в Угорщині, чинить жорсткий тиск на економіку, але, зрештою, переважання спекуляції є менш бажаним. Мексиканський досвід свідчить про необхідність на сьогоденному мільйонному фінансовому ринку продовження відносно консервативної політики щодо короткострокових позик і взагалі щодо іноземних інвестицій у фінансові активи.

Зростання торгівлі між перехідними економіками та ОЕСР серйозно обмежується труднощами із забезпеченням страхування експортних кредитів та високою винагородою, яку вимагають банки за підтвердження акредитивів. У перехідних економіках існує взаємний брак джерел кредитування. Забезпечення гарантій, можливо, шляхом багатосторонніх програм допомоги, могли призвести до суттєвого зростання торгівлі.

Відносини з Європейським Союзом: Європейські угоди

Найважливішими торговельними відносинами для країн Центральної та Східної Європи є відносини з Європейським Союзом, на який припадає близько 80 відсотків їхнього експорту. Серед різноманітних торговельних угод, що були укладені ними з Європейським Союзом, найважливішими є ті, які спочатку називали Асоційованими Угодами, а зараз називають Європейськими Угодами на визнання того факту, що вони розглядаються як провісники членства в ЄС.

Важливість цих Угод була ще посилена Копенгагенським саммітом 1993 року, який ухвалив принципи вступу для асоційованих країн. Есенський самміт 1994 року підтвердив принципи розширення на Схід. «Біла доповідь» 1995 року переглянула деякі аспекти реалізації цієї політики.

Європейські Угоди вступили в силу у лютому 1994 року для Угорщини, Польщі, Чеської Республіки та Словаччини та у лютому 1995 року для Румунії та Болгарії. Наступні Угоди були підписані з Естонією, Латвією та Литвою у червні 1996 року.

Асоційовані Угоди визначають принцип *асиметрії*, тобто те, що ЄС повинен зробити більші торговельні поступки перехідним економікам, ніж він одержує у відповідь, і, таким чином, беззастрешко визнати, що негайна торговельна лібералізація не відповідає інтересам перехідних економік. Проте єдиною формою асиметрії, застосованою у поточних Угодах, є швидкість руху у напрямку до вільної торгівлі. Згідно до початкових Угод, поступовий перехід до вільної торгівлі промисловими товарами мав бути здійснений протягом п'яти-десяти років. Після Копенгагенського (1993 року) Самміту він був прискорений до п'яти років. Подібне зникнення торговельних бар'єрів стосується і сільського господарства, але у випадку відкриття ринків ЄС воно значно більш обмежене, і здається, не існує жодних планів послаблення обмежень щодо деяких товарів (зокрема, щодо тих, які не експортувалися до ЄС до 1989 року).

Метою, сформульованою Європейськими Угодами, є сприяння переходу держав Центральної та Східної Європи до членства у Європейському Союзі. Таке членство повинно неодмінно мати на увазі: (i) перехід до ринкової економіки та ліберальної демократії; (ii) досягнення рівня доходу на душу населення, який приблизно наближається (хоча б) до рівня найбільш розвинених держав, які вже є членами Європейського Союзу; (iii) розвиток структури виробництва сільського господарства і промисловості, яка може бути інтегрована у Європейський Союз без надмірної руйнації з обох сторін. Основне питання щодо Європейських Угод полягає у тому, чи дають змогу зміст та для цих Угод досягти сформульованих цілей.

Однак Угоди містять чимало явних протиріч:

(а) Країни Центральної та Східної Європи змушені стрімко просуватися у напрямку ринкової економіки, зокрема, шляхом відкриття їхніх внутрішніх ринків, проте Європейські Угоди містять істотні перешкоди проникненню промислової та сільськогосподарської продукції на ринки ЄС. У цьому не лише прихована очевидна економічна неопосередкованість, але ці риси Угод спричинили значні політичні образи.

(б) Розвиток ринкової економіки у країнах Центральної та Східної Європи спотворений характером їхнього розвитку, який визначається їхнім прагненням предявляти до ЄС. Укладання Угод з окремими державами (замість певної угоди з їх групою) призводить до того, що окремим країнам Центральної та Східної Європи надаються різні пільги, і створюється «прекрасне змагання», в якому ці країни змагаються одна з одною задля задоволення умов членства у ЄС. Це спотворює їхній перехід і вже загострило розрив центрально- та східноєвропейської економіки.

Що стосується піднесення життєвого рівня центрально- та східноєвропейських економік, особливий вплив сільськогосподарської частини Угод залежатиме від становича сільського господарства в економіці кожної окремої держави (див. Розділ 5). Ширше це проявляється у тому, що сільське господарство є більш важливим як всередині цих економік, так і у зовнішній торгівлі держав Центральної та Східної Європи, ніж це стосується держав ЄС. Отже, процвітання сільського господарства життєво необхідне для внутрішнього процвітання (включаючи розвиток внутрішнього ринку нестільськогосподарських товарів) та є вирішальним джерелом зовнішніх валютних доходів в процесі переходу. В світлі цих спостережень в Угодах можуть бути виявлені такі протиріччя:

(i) Головним фактором зруйнування та занепаду сільськогосподарського виробництва в країнах Центральної та Східної Європи став крах їхніх старих ринків у Центральної та Східній Європі. До численних причин, через які ця торгівля зазнала краху, належать: падіння доходів у країнах Центральної та Східної Європи (хоча тут причина і наслідок переплетені — крах торгівлі став важливим наслідком падіння виробництва та доходу); перехід на торгівлю у твердій валюті і, отже, до прямої конкуренції експорту країн Центральної та Східної Європи з товарами з сільськогосподарським експортом з ЄС (який, у деяких випадках, є субсидованим, Північної Америки

тощо; небажання країн Центральної та Східної Європи створити механізми (подібні до Платіжного союзу), спеціально призначені для сприяння торгівлі між ними, небажання, підкріплене зазначеним вище пунктом (b). Як виявляється, Вишеградські угоди не надають значної допомоги відродженню центральноєвропейського ринку сільськогосподарських товарів.

(ii) Перешкоди для входження в ринок ЄС, звичайно, значно зменшують потенційні надходження іноземної валюти до країн Центральної та Східної Європи (залишається неясним, наскільки «значно»). Брак доступу на ринки має неминуче уповільнити темпи переходу.

(iii) Форма перешкод і той факт, що їх не можна охарактеризувати як такі, що мають «відплати» протягом точно визначеного періоду (як у випадку з перешкодами у торгівлі промисловими товарами) спотворюють структуру сільськогосподарського переходу економік Центральної та Східної Європи, сприяючи розвитку виробництва товарів, які зазнають менше перешкод.

(v) виявилось, що Угоди не мають жодного відношення до програм допомоги та підтримки, які ЄС обіцяє сільському господарству у державах Центральної та Східної Європи.

Що ж стосується сільського господарства, то в Угодах немає свідчень, які б стосувалися задекларованої мети: членства держав Центральної та Східної Європи в ЄС. Якщо ці Угоди дійсно були передумовою членства, то торговельні відносини, що їх Угоди містять в собі, мали бути визначені в перехідних умовах, ведучи до повного членства в Єдиній сільськогосподарській політиці. Навпаки, виявляється, що торговельні відносини, втілені в Угодах, визначені скоріше умовами збереження існуючої структури Єдиної сільськогосподарської політики, ніж виключенням до ЄСП сільського господарства країн Центральної та Східної Європи. Ці Угоди не лише викривляють структуру виробництва в державах Центральної та Східної Європи, але, як виявляється, не беруть до уваги потенційний вплив на ЄСП зростання продуктивності сільського господарства у державах Центральної та Східної Європи, чи то в середині, чи то поза ЄСП.

З часу, коли Європейські Угоди вступили в силу, торговельний баланс перехідних економік з ЄС різко погіршився, головним чином через стрімке зростання експорту ЄС. Іншими словами, східні економіки зробили внесок у зростання попиту на Заході, в той час як західні економіки виснажили попит на Сході.

Більш конструктивний підхід до Європейських Угод міг спричинити розширення деяких структурних фондів ЄС до країн, що підписали ці Угоди. Це могло б забезпечити структурне фінансування, спрямоване на підготовку країн до членства.

Інші торговельні угоди

Стимул, що його Європейські Угоди забезпечують для створення моделі «маточних і штиць» у торгівлі з державами Центральної та Східної Європи, має тенденцію послаблювати вплив принципової торговельної угоди між державами

Центральної та Східної Європи, CEFTA (Центральноєвропейська вільна торговельна Угода між Вишеградськими країнами) а також, з 1996 року, із Словенією. Торговельні поступки між державами Центральної та Східної Європи звичайно слабші, ніж торговельні поступки, на які їде Європейський Союз.

Іншими важливими торговельними угодами є митний союз між Росією, Білоруссю та Казахстаном, до якого, здається, готовий приєднатися Киргизстан, Балтійська Угода про вільну торгівлю, Єдиний економічний простір (Центральна Азія) та різноманітні угоди між EFTA та ЄС.

Торговельна стратегія

Очевидно, у найближчому майбутньому торговельною політикою перехідних економік буде неоповне наближення до ідеалів політики невтручання держави в економіку, доповнене «загальноприйнятною мудрістю». Невдаче підвищення тарифів, особливо у Польщі, є, по суті, швидше оборонним та (меншою мірою) спрямованим на підвищення доходів, ніж фундаментальною зміною політики. Однак видіється, що міркування промислової політики відіграють більшу роль у розвитку торговельної політики та політики, спрямованої на довгострокове інвестування. Розглянуті приклади несправедливості Європейських Угод, у поєднанні з перекрученням торговельного балансу держав Центральної та Східної Європи з ЄС, очевидно, підсилює цю тенденцію.

Важливий тиск протилежного напрямку походить через те, що перехідні економіки залежать від підтвердження їхньої політики Бреттонвудськими інституціями, оскільки без такого підтвердження їм буде важко здобути підтримку чи то від МВФ, чи то від Світового Банку, чи то від багатьох інших урядів та приватних інституцій. Виходячи з того, що Бреттонвудські угоди пов'язані з «загальноприйнятною мудрістю», майже не викликає сумніву, що перехідні економіки будуть зрештою змушені прийняти риторику та зовнішні прояви ліберальної торговельної політики.

Перехідні економіки стоять перед лицем подальших ускладнень, про які згадувалося на початку цього розділу. Отож вони намагаються побудувати ринкову економіку і, таким чином, виявляють заходів, які прагнуть обмежити роль ринків, яка має ризик створення невідповідних та несумісних політичних цілей.

Незважаючи на це, погіршення поточного рахунку держав Центральної та Східної Європи говорить про те, що недискримінаційні тарифи, які передбачається відмінити через певний час (скажімо, десять років), могли б відіграти важливу роль у пом'якшенні промислового переходу, полегшити поточні проблеми з рахунком та забезпечити додатне джерело ринного доходу до національної скарбниці. Використання тарифів швидше, ніж зміни валютного курсу, створить умови торгівлі, менше пов'язані з девальвацією, і, таким чином, зменшать інфляційний тиск. Як уже зазначалося, тарифи можуть також відіграти стратегічну роль у розвитку прямого іноземного інвестування. Знову слід зазначити, що вони мають бути відмінені через проголошений заздалегідь період.

Макроекономічні умови також забезпечують виправдання для виконання тарифів. Захисні заходи, вжиті розвиненими країнами, зокрема, проти держав Центральної та Східної Європи, накладають на них серйозні макроекономічні витрати, на додаток до очевидних мікроекономічних витрат. За цих умов недоцільно сподіватися, що слабші економіки здійснюватимуть більш відкриту політику.

З перетворенням держав у Центральній та Східній Європі можуть бути встановлені межі для втілення більш традиційних особливостей успішних програм модернізації. Це могло б бути досягнуте засобами стратегічної торговельної політики, пов'язаними з внутрішньою промисловою політикою та призначеними для пом'якшення, наскільки це можливо, макроекономічного тиску на розвиток та забезпечення стимулів для промислового інвестування та модернізації. Що для цього необхідно, так це розгортання яскравих досліджень, у яких управління ринком та пряме втручання держави є частинами процесу побудови ринку. Просто викладання неконкурентоздатної промисловості у глобальний ринок не створить конкурентоспроможних, керованих ринком груп підприємств. Це просто знищить ці підприємства. Політичний підхід, який використовує торговельну політику як засіб пристосування фірм до розширення масштабів виробництва та розвитку технологій, потрібних для конкуренції та розвитку внутрішніх конкурентоздатних ринкових структур, є політикою побудови ринку.

Відносини з Європейським Союзом будуть основною складовою торговельної політики в майбутньому. Європейський Союз приступив до серйозного процесу переговорів на всіх рівнях з декількома країнами, з яким він підписав Європейські Угоди, і Польща, Чеська Республіка, Словачка, Угорщина, Румунія, Болгарія, Словенія та три Балтійські держави дали зрозуміти, що вони дуже зацікавлені в приєднанні. Переговори, які, очевидно, розпочнуться після переговорів з Мальтою та Кіпром, піднімуть багато складних питань. Вони включають пристосування країн-аплікантів до правил ЄС, пристосування правил ЄС до розширення ЄС та перехідний період.

Що стосується пристосування економік країн-аплікантів як попереднього заходу, Посилення Європейських Угод та полегшення перехідного процесу, ЄС слід розвивати систему структурних фондів, націлену на країни, що входять до Європейських Угод.

Що ж стосується пристосування ЄС до розширення, то тут існує два ключові питання: ЄСП та валютний союз. Оскільки очевидно, що країни-учасники ЄСП не бажають фінансувати його розширення з метою включення нових членів, то розширення ЄС, втім, означає «націоналізацію» підтримки фермерів та скорочення їх підтримки з боку ЄСП. Що стосується валютного союзу, то хоча деякі апліканти (напр., Чеська Республіка) можуть відповідати мажоритарним критеріям, інші мають інфляційні курси, що робить їхню участь у валютному союзі неможливою у цьому десятиріччя жодною мірою. Більше того, країни, що лише нещодавно здобули реальну незалежність, можуть бути небажаним елементом для оточуючих монетарних суверенітетів.

Тривалість перехідного періоду матиме важливе значення, оскільки вона буде важливим фактором, що сповільнюватиме структурні зміни (як негативні, так і позитивні), яке може принести цим країнам членство у ЄС.

Рекомендації

Ми рекомендуємо:

- Увагу до історичного досвіду економічно успішних країн та тієї міжнародної торгівлі та фінансової політики, яку вони здійснюють.
- Усвідомлення того, що торговельна політика, рекомендована Бреттонвудськими угодами, відрізняється від тієї, яку здійснюють багато успішних країн.
- Сприйняття необхідності тимчасового протекціонізму там, де швидка та невинуватна умовами лібералізації торгівлі може призвести до стрімкої втрати виробничих потужностей та балансу платіжних обмежень зростає.
- Там, де пряме іноземне інвестування залучається на захищений внутрішній ринок, цей захист має бути обумовлений внутрішніми джерелами, а дискримінаційні тарифи мають поступово зніматися.
- Потрібно обережно ставитися до короткострокових позичок та іноземного інвестування у фінансові активи.
- Скорочення відтоку капіталу через стабілізацію внутрішньої валюти, розвиток привабливих забезпечених урядом ринків та впровадження яскравих, простих і стабільних правил обміну іноземної валюти та оподаткування, яке може бути посилене.
- Підтримка експорту шляхом скорочення витрат, пов'язаних з експортуванням та забезпеченням відповідних і надійно контрольованих гарантій на можливість експорту Країн Центральної та Східної Європи. Це важлива сфера для міжнародних організацій і, зокрема, для міжнародних фінансових інституцій.
- Заохочення регіональних торговельних організацій. Вони можуть відіграти важливу роль у зниженні торговельних бар'єрів та підтримці торгівлі.
- Як країни-апліканти, так і ЄС мають ретельно та серйозно підготуватися до наступних переговорів про розширення ЄС. ЄС має знизити витрати ЄСП та переважити підтримку доходів фермерів у віданні країн-учасників, а також забезпечити інтереси для членів ЄС, які залишаються (спочатку будь-якою мірою) поза планованого валютним союзом ЄС. Країнам-аплікантам слід далі розвивати структурні зміни, які вони вже розпочали, та продовжувати пристосування до правил ЄС у багатьох сферах, від політики у галузі навколишнього середовища до соціальної політики.

9. Макроекономіка

Роль макроекономічної політики

Традиційно стабілізація макроекономіки займає почесне місце в економічному аналізі перехідного періоду. Помістивши цю тему наприкінці даної доповіді, ми тим самим маємо на увазі, що безумовно приєднуємося до такої оцінки і водночас маємо намір її обґрунтувати.

Важливо розрізнати стабілізацію у вузькому сенсі, тобто усунення прихованої інфляції шляхом підняття вільних цін, і в ширшому сенсі, тобто шляхом обмеження в достатніх рамках інфляційного тиску та всіх інших макроекономічних негараздів: бюджетного дефіциту, дисбалансу між торгівлею і платежами, внутрішнього і зовнішнього боргу. У будь-якій економічній системі кінець прихованої інфляції — це абсолютна попередня умова для закріплення за ринком хоч якої-небудь важливої ролі. Це також справедливо стосовно видозмінених форм центрального планування та пробних версій ринкового соціалізму, не кажучи вже про цілком сформовану ринкову економіку, оперту на приватну власність та промисловість, тобто таку економіку, до якої скеровується перехідний період. Попередні спроби реформ, а також пошуки «третьох шляхів» зазнали невдачі передусім через невімня діяти як підприємств або ще (за браком легітимності) невімня застосувати вказану нами стабілізацію у вузькому сенсі.

Макроекономічна стабілізація в широкому сенсі є попередньою умовою не для реформи чи перехідного періоду, а для її впорядкованого, ефективного і припустимого застосування. Невдачі при стабілізації негативно впливатимуть не обов'язково на життєздатність чи навіть темпи перехідного періоду — а єдине, на його видатки. Зокрема, досвід Росії та інших країн — колишніх республік СРСР — свідчить як про видатки на неодноразові невдачі спроби стабілізувати макроекономіку, так і про значний прогрес у русі перехідного періоду, незважаючи на жорстку макроекономічну нестабільність. Виняткова концентрація зусиль для досягнення макроекономічної стабілізації може призвести до поразокства й інертності. Втім, вибір альтернатив, на чому сфокусовано цю доповідь, є досить обмежений за умов необхідності здійснити макроекономічну стабілізацію, тоді як після досягнення стабілізації і в курсі перехідного періоду цей вибір стає багато ширшим.

Первинні макроекономічні засади

Як правило, уряди посткомуністичних держав успадковують велику кількість внутрішніх і зовнішніх негараздів, пов'язаних з макроекономікою.

Всередині країни: ендемічний з тенденцією до зростання надмірний попит, — що також називається прихованою інфляцією, надлишком грошей на руках у населення чи монетарним звисом, — неминучий результат суперечливої політики. З одного боку працівники центральної планової системи намагались усунути інфляцію, встановивши прямий ціновий контроль над виробництвом і торгівлею, що нерідко супроводжувалося прямими і непрямыми субсидіями. З іншого боку, що нерідко супроводжувалося прямими і непрямыми субсидіями, так і споживачі обов'язково забажають придбати товарів і послуг набагато більше, ніж є у наявності. Це й була причина частой, подекуди ендемічної широкомасштабної нестачі.

Така нестача частково пояснюється надто амбітною макроекономічною політикою. Прискорювалося накопичення капіталу при намаганні компенсувати падіння темпів виробництва, вичерпання трудових резервів та дешевих джерел сировини. Державний бюджет був обтяжений безкоштовним чи субсидованим колективним споживанням, що надавалося з центру або на виробництві. Видатки на оборону були також високі, надто в Чехословаччині та в СРСР, де до них включались витрати на космічні дослідження. Офіційна статистика значно занижувала видатки на оборону і не відбивала першочерговий доступ до широко встановлених (у даній галузі) цін, що не покривали собівартості. Допомога ізоємним державам в цивільній та військовій сфері була ще одним проявом амбіційності, особливо в Радянському Союзі, де зовнішні кредити неспроможним країнам, що розвивались, значно перевищували зовнішній борг СРСР. Радянський Союз отримав також непередбачений тягар, закладений в цінову систему РЕВ щодо поставок нафти й сировини до країн РЕВ. Ціни на ці поставки довго і з запізненням вирівнювались зі світовими цінами.

З іншого боку, дедалі більші вимоги і сподівання населення мали бути задоволені (у грошовій сфері) завдяки повсякдній зайнятості та ще більшій готовності влади вдаватися до нездійснених економічних поступок радше, ніж надати політичні свободи.

Отже, при стабільності цін, досягнутій центральним плануванням, зв'язки на реальний випуск продукції від уряду, виробничників та приватного господарства, виявлялись суперечними. Такий дисбаланс був марнотратний: він підживляв постачання і виробництво, люди гаяли час в непродуктивних і принизливих чергах. Підраховано, що на 1990 рік в СРСР на стояння в чергах та пошуки товарів було витрачено 32 мільйони людино-років. У Польщі дорослі люди (жінки) гаяли, просто стоячи в черзі, в середньому, по 2 год. 45 хв., (чоловіки) — по 2 год. 20 хв. на день. Значною мірою стояння в чергах здійснювалося фактично коштом робочого часу. Це були не просто індивідуальні витрати, але витрати, що лягли тягарем на всю економіку. Брак постачання стимулював корупцію, підживляв пропозицію і потік виходу

продукції, призводив до обширного й неефективного затоварювання, спричиняв обвали виробництва.

Нафтова криза 1974 р. і наступні кризи продовжили життя (радянському) блоку: завдяки непередбаченим доходам від продажу радянської нафти (1974 р. навіть Польща виправила своє торговельне сальдо завдяки експорту вугілля), а також через початково дешеві нафтодолари, які надали усім цим країнам можливість задовольнити свій надмірний попит дефіцитом торговельного балансу, створеного зовнішніми позиками. Починаючи фактично з нуля в 1970 р. їхній зовнішній борг почав швидко зростати.

Коли реальні ціни на нафту знову впали, а ставка процента на фінансових ринках стрімко зросла, цей рятівний напрямок обернувся борговою пасткою, куди втрапили майже всі країни, крім Румунії, що врятувалася завдяки жорсткій дефляції, здійсненій Чауєску. Борг часто перевищував платіжну спроможність країни (винятком в даному разі була Чехословаччина). Незбалансованість ускладнювалася складними процентами, що з'явилися як відплата. На кінець 1980 р. прихована інфляція поширилася на весь радянський блок. І знову винятком тут стала Чехословаччина, яка продовжувала свою довоєну традицію бюджетних і монетарних обмежень, і до деякої міри Угорщина.

На додаток до тягара зовнішнього боргу та деструктивного наслідку незбалансованості бюджету неефективність макроекономіки призвела до уповільнення темпів розвитку, застою і фактичного падіння реальних доходів та рівня споживання.

Адміністративне підняття цін до рівня, недостатнього для досягнення збалансованості, нерідко компенсувалося або надкомпенсувалося підвищенням зарплатні, і де-факто індексація вкладів посилювала незбалансованість. Взагалі, поки гроші знаходяться у вжитку, для нормального функціонування навіть найкороткості центрального планування, не кажучи вже про ринкову економіку, необхідні суворі стабілізаційні заходи. Невідповідні силі надмірного попиту мало протистояти непорушні завдання (монополія) контролюваних цін. Стара система, що потрапила в цю пастку, ослаблена неефективністю і дезорганізацією, була зруйнована.

Польський зразок і його варіанти

Пакет заходів, запроваджений у Польщі 1 січня 1990 р., був всеохоплюючим. Він передбачав лібералізацію внутрішніх цін, рішуче зменшення субсидій, жорстку фінансову і монетарну економію, скеровану на досягнення збалансованого бюджету й позитивної реальної ставки процента при крайніх фінансових труднощах у державному секторі і податках на надмірні підвищення зарплатні. Було легалізовано зовнішньоторговельну діяльність, лібералізовано торговельні потоки, проведено уніфікацію обмінних курсів валют, дозволено відкриття конвертованого поточного рахунку для населення при надзвичайно низькому курсі обміну. Щоб уможливити конверто-

ваність, погашення зовнішньої заборгованості було спочатку призупинено, потім перенесено на інший термін, а тоді значно скорочено завдяки громадянським і комерційним кредиторам. Програму було «прив'язано» до номінальної зарплатні і обмінного курсу. На середню й подальшу перспективу передбачалися зобов'язання створити заклади ринкової економіки, здійснити приватизацію і перебудову виробничих потужностей.

Польський пакет (сам по собі багато в чому схожий з пакетом заходів по стабілізації, впровадженням у колишній Югославії з 1 грудня 1989 р., а також з пакетами неотргодісальних заходів, здійснених раніше в Латинській Америці), з урахуванням національних варіацій і різного ступеня ефективності, швидкості, рішучості й послідовності, став зразком для всього регіону. Наприклад, Болгарія діяла повільніше і з більшою поступовістю; Румунія також діяла повільніше і зазнала зворотних відступів; Чехословаччина приступила до зрушень на рік пізніше, однак за темпами стабілізації випередила навіть Польщу, залишивши при цьому значні субсидії і піднявши митні тарифи, але відстала у перебудові промислової структури; Угорщина мала меншу необхідність у пакеті заходів, але все ж протягом 1989–1991 рр. лібералізувала ціни і торгівлю; Росія започаткувала 1992 р. програму, що зазнала краху вже через кілька місяців, і не спромоглася завершити програму стабілізації на 1993–1994 рр.

Макроекономічні характеристики перехідного періоду

Вважалося, що швидка стабілізація макроекономіки і рух в напрямку до відкритого ринку з приватною власністю на засоби виробництва (надто, якщо він прискорюється масовою приватизацією державного майна) відновлять рівновагу і підтримуватимуть її завдяки порядку в національній економіці та міжнародній допомозі, і вже незабаром можна буде пожинути плоди високої ефективності і зростання виробництва і досягти економічного благополуччя.

Реальність виявилася зовсім іншою. Офіційна статистика ресреусте великомасштабний спад економічних співвідношень у 1990-х рр., принаймні, протягом перших 2–3 років від початку стабілізації і перехідного періоду. Промислове виробництво впало на 30, 40, навіть на 50 %; валовий внутрішній продукт (ВВП) — на 25–30 %, причому зниження життєвого рівня виявилася не таким великим завдяки сильному зменшенню інвестицій, хоча, все ж, значним. Безробіття зросло від нуля до показників, вищих за середні в країнах ОЕСР. Інфляція залишалася високою і непогашуваною (за винятком Чехословаччини, де протягом року вона знизилася на 20 %), хоча теж почала падати; бідність ширилася повсюдно.

Після цього поjawлення і зміцнення економіки мало місце майже повсюдно (крім Росії і країн колишнього СРСР), спочатку в Польщі (1992), потім в інших Вишеградських країнах — загальмування мало місце в колишній Чехословаччині через розділення країни — і в більшості інших країн (див. табл. 9.1 і 9.2).

Таблиця 9.1: Зростання у Східній Європі та колишньому Радянському Союзі¹

	Реальний ВВП ²				
	1991	1992	1993	1994 Оцінка	1995 Проект
Окремі країни	(Зміна процентного відношення)				
Албанія	-27	-10	11	7	5
Вірменія	-11	-52	-15	0	-
Азербайджан	-1	-23	-13	-22	-10
Білорусь	-1	-10	-12	-22	-7
Болгарія	-12	-6	-4	0	4
Хорватія	-14	-9	-3	1	4
Чеська Республіка	-14	-6	0	3	5
Естонія	-11	-14	-3	5	6
Македонія	-12	-14	-14	-7	0
Грузія	-21	-43	-40	-35	-
Угорщина	-12	-4	-2	2	3
Казахстан	-13	-14	-12	-25	-12
Киргизстан	-5	-25	-16	-10	2
Латвія	-8	-34	-12	3	3
Литва	-13	-38	-16	2	4
Молдова	-12	-29	-9	-25	0
Польща	-8	2	4	5	5
Румунія	-13	-14	1	3	3
Росія	-13	-19	-12	-15	-7
Словацька Республіка	-15	-7	-4	5	4
Словенія	-8	-5	1	5	6
Таджикистан	-13	-34	-28	-25	-
Туркменістан	-5	-5	-10	-20	-5
Україна	-12	-17	-14	-23	2
Узбекистан	-1	-11	-2	-3	-4
В цілому					
Східна Європа ³	-10	-4	1	3	4
СНД ⁴	-12	-19	-13	-17	-5

Джерела: *Transition Report* (EBRD, London, 1994), p. 148; *Transition Report Update* (EBRD, 1995), p. 24.

¹ Дані за 1989-93 рр. є найостаннішими офіційними оцінками обсягу виробництва, які відбиті у публікаціях на національних урядів, МВФ, Світового Банку, ОЕСР, ПланЕкону та Інституту Міжнародних фінансів. Дані за 1994 р. є попередніми, головним чином, урядовими, оцінками. Дані за 1995 р. становлять передбачення ЄБРР.

² ВВП для Грузії та Таджикистану, НВП для Македонії. ВВП не виключає амортизації відрамування та додає вартість всієї сфери послуг, НВП не виключає додану вартість урядів, фінансового сектору та деяких приватних послуг.

³ Оцінки реального НВП являють собою середні для Албанії, Болгарії, Чеської Республіки, Естонії, Македонії, Угорщини, Литви, Литви, Польщі, Румунії, Словацької Республіки та Словенії. Середні значення використовувалися у тому разі, коли НВП за оцінками 1992 р. був конвертований у національну валюту за середнім офіційним обмінним курсом 1992 р.

⁴ Сюди включено всі країни колишнього Радянського Союзу, окрім Естонії, Латвії та Литви. Оцінки реального НВП являють собою середні, виходячи з нормального рівня ВВП у кожній країні у 1991 р. як базисному.

Таблиця 9.2: Інфляція у Східній Європі та колишньому Радянському Союзі¹

	Роздрібні/споживчі ціни (на кінець року)				
	1991	1992	1993	1994 Оцінка	1995 Проект
Окремі країни	(Зміна процентного відношення)				
Албанія	104	237	31	16	10
Вірменія	1341	10996	1100	1800	150
Азербайджан	126	1395	810	1800	300
Білорусь	93	1558	1994	1875	70
Болгарія	339	79	64	122	3
Хорватія	149	937	1150	-3	3
Чеська Республіка	52	13	18	11	10
Естонія	304	954	36	42	20
Македонія	115	1691	244	54	18
Грузія	131	1463	7492	7000	28
Угорщина	32	22	21	21	100
Казахстан	150	1176	2169	1000	45
Киргизстан	170	1771	1366	87	20
Латвія	262	958	35	26	30
Литва	345	1175	188	44	25
Польща	162	2198	837	111	23
Румунія	60	44	38	30	40
Росія	223	199	296	62	100
Словацька Республіка	144	2318	841	205	12
Словенія	58	9	25	12	10
Таджикистан	247	93	23	18	500
Туркменістан	204	1364	7344	-45	120
Україна	155	644	9750	1100	401
Узбекистан	161	2000	10155	401	120
	169	910	885	423	100

Джерела: *Transition Report* (EBRD, London, 1994), p. 148; *Transition Report Update* (EBRD, 1995), p. 25.

¹ Дані за 1989-93 рр. є найостаннішими офіційними оцінками обсягу виробництва, які відбиті у публікаціях національних урядів, МВФ, Світового Банку, ОЕСР, ПланЕкону та Інституту Міжнародних фінансів. Дані за 1994 р. є попередніми, головним чином, урядовими, оцінками. Дані за 1995 р. становлять передбачення ЄБРР.

У деяких відношеннях видатки, пов'язані зі стабілізацією і перехідним періодом, виявляються не такими драматичними, як свідчить офіційна статистика. Перші досягнення часто здійснювалися тільки на папері; діяльність нового приватного сектора недооцінювалася; деяке підвищення життєвого рівня, що наставало завдяки зникненню недопостачання та черг, не було зафіксовано офіційною статистикою; вважалося, що значна частина робітників, офіційно безробітних, все ж мала роботу в тіньових структурах. Всі ці добре відомі і часто повторювані аргументи мають під собою певний ґрунт, але їх не слід переоцінювати. Старій системі була притаманна тенденція приховувати реальні резерви і хвастати уявними досягненнями. Великою мірою зростання приватного сектора виявляється виходом на поверхню вже існуючої, тіньової діяльності, що була раніше заборонена; пошук товарів змінився пошуком роботи, і в той же час добробут трудящих підпадав через нестабільність робочих місць.

Вибіркове обстеження підтвердило, що безробітні — це реальність, хоча рівень «істинного» безробіття повинен включати і тих, хто не за власною волею опинився поза активною частиною населення; тих, хто полишив роботу до стабильного пенсійного віку і псевдоінвалідів, яких перевели на пенсію замість того, щоб просто звільнити, а ще й тих безробітних, що не зареєструвалися, бо втратили право на отримання допомоги. Статистичні дані «на душу населення» приховують величезний перерозподіл доходів, який при будь-яких вимірах велику частину населення відкинув нижче рівня бідності. «Істинна» тенденція макроекономічного розвитку: інфляція, безробіття, доходи, споживання — можуть потребувати певного коригування, але не в такому масштабі, щоб воно могло змінити загальну картину. Сприяє населенням видаткам перехідного періоду підтверджує статистику. Це призвело до розчарування в масах і сприяло тому, що після останніх виборів до влади прийшли реформатори компартії (Литва, Польща, Угорщина, Болгарія). Це також призвело до ситуації, коли реформована компартія Росії виявилася однією з найсильніших і найпопулярніших політичних партій у Росії; інші партії, що стоять в опозиції до переходу до ринкової економіки, теж популярні в Росії, а партії і політики, що стоять за курс на ліберальну економіку, проголошений 1992 р., схоже, програють на наступних президентських і думських виборах (якщо вони відбудуться і голоси підраховуватимуться чесно).

Частково, видатки на перебудову економіки є спадщиною старої системи. Наприклад, у Польщі, Угорщині та Чехословаччині в 1990 р. передбачалося, що одна п'ята частина виробничих потужностей при світових ринкових цінах дасть негативну додану вартість. Ці держави мали нищівний зовнішній борг (за винятком Румунії і Чехословаччини) і приховану внутрішню інфляцію (за винятком Чехословаччини і деякою мірою Угорщини). Державні підприємства часто також мали великі борги.

Частково ці видатки явилися наслідком несприятливих зовнішніх чинників, таких як загальний світовий спад, тривалий протекціонізм на потенційних ринках і колапс колишніх радянських ринків (хоча колапс РЕВ був наслідком зваженого політичного вибору з боку її колишніх членів — країн Східної та Центральної Європи).

Частково видатки на перебудову можна віднести на рахунок вакууму системи, браку послідовної економічної системи впродовж тривалішого періоду, ніж передбачалося для переходу від центрального планування до ринкової економіки.

Шокова терапія проти поступовості

Значною мірою видатки на стабілізацію та перебудову економіки пояснюються припущеннями помилок. Як правило, полеміка велася довкола відносин переваг поступових перетворень проти шокової терапії, тобто, довкола питання, чи швидкість перетворень була достатньою чи недостатньою. Втім, що дилему було перебільшено. Перед посткомуністичними економіками постало три проблеми: стабілізація, інституційні перетворення і реструктуризація потужностей. У багатьох аспектах діапазон для вибору тут виявляється невеликим. Деякі проблеми, вочевидь, виявляються першочерговими (як скажімо, лібералізація цін, уніфікація обмінних курсів валют, скасування державної монополії на зовнішню торгівлю, легалізація і створення сприятливого клімату для приватного підприємництва), тоді як діяльність по створенню інституцій і реструктуризації потужностей, відомо, потребує часу. Шокову терапію, у буквальному сенсі, може бути застосовано тільки до Східної Німеччини за умови возз'єднання. Буде в іншому місці для цього вимагатиметься більше часу і уваги для відповідної послідовності у здійсненні заходів.

Вибір на користь низьких чи високих темпів перетворень проявляється у дуже неширокому діапазоні, тобто, при скасуванні субсидій, скороченні торговельних бар'єрів, запровадженні конвертованості, приватизації державних підприємств. Втім, між темпами і ефективністю перетворень існує певний компроміс. Продовження політики субсидій уповільнює інфляцію на початку, але лягає сильним тягарем на бюджет; і, невідомо, чи він цей тягар витримає. На початковому етапі рішення лібералізація торгівлі (Польща, Чехословаччина), будучи сприятливою для конкуренції та іноземних інвестицій, одночасно перешкодила діяльності підприємств, які все ще давали певну позитивну додану вартість. Миттєве запровадження конвертованості призводить до погіршення умов зовнішньої торгівлі та інфляційних ударів. Прискорена широкомасштабна приватизація має певні вигоди на початковому етапі, але в подальшому її наслідки і прибутки виявляються менш ефективними. У всіх цих сферах не існує завідомо притаманних переваг; з огляду на поступові чи прискорені перетворення; політичний вибір повинен бути зроблений, але слід зважати на політичні й економічні особливості тої чи тої країни.

Банківська справа і кредит

За старої системи центрального планування монополійний Центральний банк, іменований ще в західній літературі як «Монобанк», поєднував у собі дві функції: зберігати, що випускає гроші, і кредитора, до якого звертаються за позиками комерційні банки.

Для здійснення політики регулювання доходів і контролю за виконанням плану Центральний банк пасивно пристосовував фінансові потоки до реальних, запланованих потоків, використовуючи сегментований грошовий обіг між готівковою частиною (для виплати зарплатні та розрахунків з населенням) і безготівковою частиною для розрахунків між підприємствами). Кредитування між підприємствами було заборонено. Таким чином, банк виступав як невід'ємна частина уряду і його керівник, як правило, був членом Кабінету.

Рано чи пізно, всі економіки перехідного періоду, першою тут стала Угорщина, мусили взяти заходів по відокремленню центрального планування від комерційних банківських операцій. Функції комерційних банків тепер поклали на незалежні державні банки, які є, в першу чергу, залишками старосистемних Центральных банків (регіональні філії, ощадні банки і банківські заклади, що спеціалізувалися на сільському господарстві, експортних операціях тощо), або їхніми приватизованими наступниками, або новими банками, заснованими вітчизняними і/або іноземними інвесторами.

У такому перехідному періоді основні проблеми, що виникають, це існування позичок, взятих підприємствами ще в системі центрально-планового господарства. Іноді це були проблеми сплати податків, що оберталися просто прихованою частиною дефіциту державного сектора. У будь-якому випадку ці позики не бралися як результат самостійних економічних рішень. На додаток, ці позики, нерідко спочатку значно зменшені внаслідок високої інфляції, простроченнями платежів між підприємствами, — в перехідний період вже не заборонених законом, але ще без дисциплінованості, яку накладає ринок, — стали швидко зростати. Найкращим шляхом регулювання старих непогашених позичок було б виділити їх в межах даного сектора і піддати рекапіталізації життєдатних виокремлених боржників або безпосередньо, або шляхом обміну банківських позичок на державні цінні папери. Старі непогашені борги можна прирівняти до інших державних боргів (на куптал випущеної в обіг грошової маси), а тому до них слід ставитися, як до монетарного зовнішнього. Непогашення нових позичок слід уникати шляхом цілковитого попереднього відмови держави від майбутніх пасивів державних підприємств. Відповідальність за нездатність перших урядів перехідного періоду врегулювати такі проблеми стає тепер частиною спадщини їхніх наступників — спадщиною самого перехідного періоду, а не наслідком старої системи. Поступово, цей тягар зменшується при допомозі закордонних дотаций і фінансових інституцій. Оскільки це може бути наслідком минулого, чи наслідком прискореного перехідного періоду, надто якщо це стосується загальної заборгованості, то тут не може бути жодяких обмежень щодо темпів включення в економічне життя іноземної допомоги.

Самостійність Центрального банку

У багатьох економіках перехідного періоду центральним банкам було надано повноваження і відповідальність за проведення стабілізації цін шляхом здійснення самостійної монетарної політики. Як і в інших ринкових економіках,

подібна практика виправдовується переконанням, що за інших умов не можна покладатися на короткочасні уряди, склуті у своїх діях частими виборами, у проведенні відповідальної макроекономічної політики. Як правило, взірцевим прототипом надійного і самостійного охоронця купівельної спроможності національної валюти береться німецький Бундесбанк. Але такий принцип — цілковитого міністерства фінансів. Дуже сумнівно, чи взагалі є можливою повністю неоскорочуваною фінансово-монетарна політика. Коли Філіпс у Лондонській школі економіки започаткував свій «гідралічний» курс під назвою «Механізми національного доходу» і випрацювання моделі самостійної фінансово-монетарної політики було доручено двом науковцям, результати незмінно виявлялися невтішними (*Financial Times*, 1-2 квітня 1995). Невипадково, що навіть Бундесбанк був змушений приймати свої рішення з урахуванням важливих політичних проблем, що стоять перед Німеччиною, як скажімо, рішення уряду приєднатися до Механізму Європейського обмінного курсу, монетарного возз'єднання Німеччини, встановлення обмінного курсу між східною і західною німецькими марками.

Останні дослідження показали, що у відкритих економіках делегування монетарної політики самостійним центральним банкам, «консервативним» у сенсі більшої відрази до інфляції порівняно з широким загалом та урядам, може виявитися цілком неефективним. Точніше, коли багато країн делегуватимуть проведення монетарної політики самостійним центральним банкам, то це може призвести до високої розбалансованості економіки. Коли в даний процес втягуються більша кількість країн, така неефективність зростає, безробіття стає постійним або поштовхи розбалансованості у різних економіках пов'язуються між собою (Cutler, Levine and Pearlman, 1995). У східних економіках перехідного періоду всі ці чинники є в наявності. Існує велика кількість (біля двох з половиною десятків) нових центральных банків. Там виявляється надзвичайно високий рівень взаємопов'язаності поштовхів розбалансованості, що пояснюється одночасністю міжнародних і внутрішніх стадій активності, та синхронністю антиінфляційних програм. Безробіття, на жаль, стає постійним.

В економіках перехідного періоду мали місце кілька випадків, коли центральними банками керували, певно, корумповані люди. З тих чотирьох причин вони явно менш завзято боролися купівельною спроможністю своїх національних валют, ніж їхні власні уряди. Так, двоє поспіль голів Російського центрального банку — Матюхін (1990-1991) і Герашенко (1992 — сер. 1993), а також президент Грузинського Центрального банку Двалішвілі (1992-1993) — переслідували інші цілі, наприклад, створення самостійної економічної системи в Росії, збереження зайнятості і рівня випуску продукції, а не домагалися стабілізації цін, і підірвали стабілізаційні заходи уряду через широкомасштабне розширення кредитів.

У 1994-1995 рр. Національний банк Польщі виявив недостатню турботу про зовнішню купівельну спроможність національної валюти — злого, підтримуваного дуже високою ставкою процента, і це призвело до того, що в травні 1995 р. довелося, фактично, ревальвувати злотий. І все ж Центральный банк продовжує дотримуватися «вольових» рішень (шестидесяток-

вої реальної ставки, захисту зовнішньої конкурентоздатності, що й так на підйомі), а це не узгоджується з поставленими перед ним цілями монетарної політики.

Цікаво відмітити, що при запуску стабілізаційного плану в Польщі Лешек Бальцерович мав значно більші повноваження по координації монетарної і фінансової політики у відносинах з поступливішим Владиславом Баком, ніж його наступники. Ці повноваження, як видно, були йому надані у зв'язку з виконанням цього плану. Як приклад наслідків монетарно-фінансової політики в економіках перехідного періоду, Президент Чеського національного банку виявився близькою людиною до Прем'єр-міністра, від якого отримав це призначення (а Прем'єр тоді був одночасно і Міністром фінансів). І коли тільки на мить з'явився протиріччя між цими двома (стосовно раннього запровадження конвертованості рахунків основного капіталу, запропонованого цим банком у 1993 р.), Вацлав Клаус відразу ж відкинув пропозиції Президента Центрального банку.

Зрештою, монетарна політика є невід'ємною частиною державної політики, і будь-які повноваження, що надаються Центральному банку, мають відповідати певним умовам, бути підзвітними і в разі потреби щоб парламент їх міг призупиняти.

Монетарні відомства

В умовах перехідного періоду, надто після неодноразових невдач стабілізувати економіку, або до, або після перехідного періоду, складам центральної банківської системи у намагаючись впровадити стабільну валюту перешкоджає брак довіри, а нерідко й кваліфікації. Звідси постають неодноразові пропозиції для країн з перехідною економікою усталити Монетарне відомство, що здійснювало б емісію внутрішньої валюти при збереженні фіксованого обмінного курсу виключно по відношенню до твердої валюти або по відношенню до пакету кількох наперед визначених твердих валют і яке у будь-який час гарантувало б зворотну конвертованість внутрішньої валюти у тверду валюту. Таке відомство має бути не тільки самостійним, ним навіть матимуть змогу керувати іноземні інституції або, принаймні, вони матимуть змогу брати участь у сумісному керівництві таким відомством. Надання кредитів має бути заборонено, що гарантувало б той самий рівень монетарного стримування, прийнятий акційною валютою. Це відомство не визначало б ні ставки процента, ні початкового обмінного курсу (хоча воно з часом могло б, з урахуванням поточного ринкового курсу змінити акційну валюту, орієнтуючись на різницю між старим і новим якорем, як, наприклад, Гонконг переключись з фунта стерлінгів на долар у 1983 р.). Обумовлюється, що Монетарне відомство втрачає право на карбування монети. Але натомість воно може втратити на різниці між нульовою нормою процента випущених ним банкнот і нормою процента, здобутою на депозитах твердої валюти, яка підтримує випущені банкноти. Стверджується також, що правильне проведення монетарної політики є автоматичним, бо при наявності дефіциту в балансі платежів грошові надходження скорочуються,

а при активному сальдо грошовий потік зростає. Створення монетарних відомств неодноразово пропонувалося Радянському Союзу і Росії, а нещодавно — Мексиці, де мала місце криза. Монетарне відомство було створено у пом'якшеній формі в Естонії (де за валютні операції, здійснювані Монетарним відомством, несе відповідальність Центральный банк, який також контролює всю банківську систему), а ще в Литві.

З'являється враження, що в даних викладах недооцінюються недоліки і переоцінюються позитивні сторони монетарних відомств. Таке відомство є дійсно досконалішою формою, порівняно з ексклюзивним прийняттям вже існуючої, поки-що добре контрольованої валюти, за що агітує Дорнібуш (OECPR, 1990), тоді як країна, що налагодило свою валюту, не матиме жодних прибутків. Але це можна представити як форму колоніальної залежності. Невдалий зв'язок Гонконга з долларом, що заступив фунт стерлінгів, є тільки винятком, що підтверджує правило, оскільки перемирення відбулося саме тоді, коли Велика Британія розпочала переговори з Китаєм про передачу цієї колонії. Такий варіант є доцільним виключно для малих відкритих економік. Така економіка втрачає право не тільки на карбування монети, але й на інфляційне мито. Таке мито часто може бути досить високим, і нульовий прибуток з нього може стати вкрай небажаним, якщо врахувати той факт, що дана країна все ж сплунуєватиме якірній валюті як інфляційне мито, так і право карбування монети.

Що є найгіршим, так це те, що країна, яка усталоє монетарне відомство (в чистій формі), втрачає не тільки всі важелі монетарної політики (включно з нормою резервного покриття для комерційних банків), що цілком гальмує фінансову політику, але й втрачає функцію Центрального банку як останнього засобу при необхідності знайти позикодавця. За таким підходом лежить застаріле, примітивне поняття про гроші як про банкноти, парадоксально схоже на поняття, що домінують в економіках з центральним плануванням. Монетарне відомство може гарантувати в економіках з центральним плануванням випущених ним банкнот, для чого йому доведеться утримувати понад 100 % резерву (як це мало місце в стерлінговій зоні) для компенсації можливих флуктуацій ринкової вартості своїх активів. Але воно не може запобігти зростанню кредитів за номіналом (деноменованих) у своїй валюті, і згідно з визначенням власних функцій, воно не може при потребі забезпечити ліквідність, навіть на традиційних засадах: за від'ємною процентною ставкою проти хороших, але неліквідних активів. Одного дня під час Барінгової кризи Англійський банк міг раптово заявити, що він готовий забезпечити будь-яку ліквідність, потрібну для системи. Нічого подібного не міг би ніхто заявити у системі з монетарним відомством. Воно не може виключити серйозну кризу, запобігти їй або боротися з нею. Здається, цього досить, аби вважати, що монетарне відомство (в чистій формі) є, загалом, активною перешкодою на початку перебування, хоча в модифікованій формі може бути корисним за певних, особливих обставин. Воно може принести користь у малих відкритих економіках, економіках з дуже високою інфляцією, за браком компетентних центрального банку та уряду, що користуються довірою, і при відповідних дисбалансуючих поштовхах, яких зазнає якір-

на валюта. В Росії, де є велика частка нереалізованих товарів і послуг, довіря до монетарного відомства, як до антиінфляційної інституції, неминує великою мірою було б підірване через інерцію інфляцію нереалізованої частини товарів і послуг. Тож, очевидно, Росія при такій системі мала б гірші наслідки, ніж Естонія. Навіть в Естонії, як зауважили двоє дружно настронених фіннів в 1994 р., існуюча система, як видно, є тимчасова (Lainela & Sutela, 1994, p. 52).

Паралельні валюти

Фінансова стабілізація, здійснювана шляхом емісії нової сильної валюти, що перебуває в обігу паралельно зі старою, підточеною гіперінфляційною, довгий час була в суті російської традиції. 1918 р. на півночі Росії, окупованій Англією, було впроваджено паралельну валюту (за порадою Кейса, тим не менше). У 1922-1924 рр. СРСР успішно стабілізував внутрішню валюту після величезної гіперінфляції. Важливим аспектом цієї поступової стабілізації явилася емісія в 1922 р. нової грошової одиниці — червця, який утримував відносно стабільну вартість і який у 1922-1924 рр. перебував в обігу одначасно зі старим рублем, совзнаком, який все ще зазнавав гіперінфляції. Протягом 1989-1990 рр. великі надії покладалися на пропозиції Василя Леонтьєва, Еда Геветта і Джорджа Сороса, і серед широкого загалу це спричинило дебати. У травні 1995 р. подібну пропозицію було подано до Державної Думи РФ.

Знову, якщо впровадження в обіг надійної нової внутрішньої валюти, в разі її успішного функціонування, є беззаперечним успіхом, порівняно з «доларизацією» де-факто, то такий обхідний маневр виявляється абсолютним необхідним для стабілізації існуючої валюти з цілковитим витісненням її новою одиницею, або без нього. Твердження, що такий варіант був успішним 1993 р. в Югославії, де нові динари, що конвертувалися в марки ФРН, і були в обігу разом зі старими динарами при фіксованому курсі, не відповідає дійсності. Оскільки нова валюта емітувалася в кількості, меншій, ніж наявні для продажу нім. марки, обидві валюти стали цінними замінниками, і вже їх не можна було розглядати як окремі; скажімо, більшою мірою, ніж старі польські золоті і нові золоті 1995 р. Югославську гіперінфляцію було зупинено, як і всі інші гіперінфляції в історії, коли припинилися дефіцити бюджету і запанувала монетарна дисципліна.

Монетарна і фінансово-бюджетна політика

Стабілізаційні заходи повсюди, навіть там, де їх не було здійснено, націлювалися на монетарно-фінансове обмеження, на недопущення руху початкових цін у напрямку розкручування інфляційної спіралі. За перехідного періоду важко критикувати розважливість фінансових обмежень. Видатки, пов'язані з дефіцитом, неминує підвищують ставку процента і витісняють інвестиції, створені коштом внутрішніх позик, або дають поштовх підвищен-

ню цін, при впровадженні металевого стандарту, а при тривалих видатках — дають поштовх до пастки державної заборгованості. Більше того, високий рівень активності, викликаний фінансовими стимуляторами, може призвести до зовнішніх дисбалансів, знову ж провокуючи або інфляційний зворотний зв'язок через девальвацію, або витіснення через підвищену ставку процента. Незважаючи на це, слід зважати на такі моменти:

По-перше, при вживанні заходів по зменшенню бюджетного дефіциту слід брати до уваги численні наслідки від скорочення затрат і підвищення податків, якщо стоїть мета уникнути Кейнсової надлишкової потужності (Laski et al, 1993).

По-друге, фінансово-бюджетна політика на перших стадіях, вірогідно, перевершить очікувані наслідки завдяки зниженню субсидій і податкам на потенційні прибутки державних підприємств, що зазнали інфляції через девальвацію внутрішньої валюти, доходам від приросту капіталу і падінню реальної зарплатні (Kolodko, 1993).

По-третє, може виявитися можливим (це виявляється завжди можливим, якщо не допускати протидії професійних спілок) підняти виробництво завдяки безінфляційній монетарно-бюджетній політиці, націленій на економічне зростання шляхом збалансованого підвищення видатків і податків.

По-четверте, «сенйораж» (цінність кількісного збільшення високовартісних грошей, тобто, банок та інших безпроцентних державних пасивів), а також поміркований податок з урахуванням інфляції (тобто, зниження реальної цінності державних грошових запасів внаслідок державної політики економічного зростання) неминує породжувати дефіцитність у фінансовій сфері.

По-п'яте, при прийнятті фінансово-бюджетної політики слід керувати складом державних видатків, а не просто їх балансом. Державні інвестиції, що сприяють накопиченню комерційно вартісних аварів, не слід вважати дефіцитними.

По-шосте, фінансовий стан потрібно оцінювати у взаємозв'язку з фазою циклу, до якого він відноситься.

Загалом, ці шість пропозицій в країнах центральної і східної Європи протягом стабілізаційного періоду до уваги не приймали. За такого стану в монетарно-бюджетній сфері проведення жорсткішої фінансово-бюджетної політики при послабленні монетарної політики цілком може дати безінфляційне підвищення виходу продукції, рівня зайнятості при додатковому позитивному впливі на державний борг, завдяки низьким процентним платежам. Ужорсточення фінансово-бюджетної політики може виявитися тривалим саме по собі, якщо монетарне становище не поліпшиться. Фактичний досвід економік країн центральної і східної Європи свідчить, що цей чинник є одним з таких, що найчастіше викликає спад економічної активності.

Таблиця 9.3: Фінансовий баланс перехідних країн
(у % до ВВП)¹

	До реформ/ після реформ	Загальний дохід		Загальні витрати		Фінансовий баланс	
		До реформ	Після реформ	До реформ	Після реформ	До реформ	Після реформ
Албанія	1989/1993	51,3	28,0	56,8	44,1	-5,5	-16,1
Вірменія	1991/1993	26,0	20,4	27,9	68,6	-1,9	-48,2
Азербайджан	1991/1993	35,6	38,4	40,7	52,0	-5,1	-13,6
Білорусь	1991/1993	49,1	47,5	45,5	56,9	3,6	-9,4
Болгарія ²	1989/1993	60,0	30,6	61,4	45,7	-1,4	-15,1
Хорватія	1991/1993	34,2	33,8	39,0	34,8	-4,8	-1,0
Чеська Республіка ^{3,4}	1989/1993	62,1	49,0	64,5	48,5	-2,4	0,5
Естонія	1991/1993	36,4	32,5	31,8	33,9	4,6	-1,4
Македонія	1991/1993	36,8	34,3	40,4	45,0	-3,6	-10,7
Грузія	1991/1993	29,9	12,5	33,0	46,3	-3,1	-33,8
Угорщина ⁵	1989/1993	48,5	47,5	49,3	54,5	-0,8	-7,0
Казахстан	1989/1993	35,4	22,4	35,4	23,5	0,0	-1,1
Киргизстан	1989/1992	38,0	12,7	35,9	26,2	2,1	-13,5
Латвія	1991/1993	37,4	33,5	31,0	32,5	6,4	1,0
Литва	1989/1993	50,0	25,1	53,8	29,7	-3,8	-4,6
Молдова	1993		17,1		25,9		-8,8
Польща	1989/1992	41,4	44,0	48,8	50,7	-7,4	-6,7
Румунія	1989/1993	51,1	30,9	42,7	31,0	8,4	-0,1
Росія ⁶	1989/1993	41,0	33,8	49,5	41,8	-8,5	-8,0
Словачка Республіка ³	1989/1993	62,1	48,0	64,5	55,5	-2,4	-7,5
Словенія	1993		49,8		49,4		0,4
Таджикистан	1989	41,1		38,6		2,5	
Туркменістан	1989/1992	30,1	45,0	32,0	31,0	-1,9	14,0
Україна	1991/1993	38,3	42,3	51,9	55,6	-13,6	-13,3
Узбекистан	1989/1992	35,0	33,5	35,9	46,5	-0,9	-13,0
В середньому		41,2	33,9	43,0	42,9	-1,8	-9,0

Джерело: Transition Report (EBRD, London, 1994), p.

¹ Для уряду у цілому, включаючи позабюджетні фонди. Прочерки означають невідомі дані. Країни мають різні класифікації витрат. Переведення національних категорій витрат одні в одні, подані у таблиці, було здійснено співробітниками ЕБРР з використанням йогового найкращого досвіду та прагнення бути завжди послідовними, проте збереглися деякі неточності, пов'язані із загибанням перекладених категорій. Наслідки це можливо, цифри витрат подані швидко на основі зобов'язань, ніж на основі готівки.

² Цифри витрат за 1993 р. перевірені несплатними зобов'язаннями та ціковими даними Лондонського Клубу.

³ Переформовані цифри для Чехії та Словаччини являють собою цифри 1989 р. для Чехословаччини.

⁴ Цифри 1993 р. для Чеської Республіки не включають доходи від приватизації.

⁵ Консолидований державний бюджет.

⁶ Конвертовані цифри для Росії являють собою цифри 1989 р. для СРСР. Цифри за 1993 р. включають оціночне активне сальдо позабюджетних рахунків.

Кредит і порушення ставок процента

За ринкової економіки дефляційні порушення не повинні виключати доступ до кредитів економічно життєздатним підприємствам у масштабах, необхідних для поповнення їхнього обігового капіталу і фінансування прибуткового фінансування. В принципі, тільки нежиттєздатні підприємства та інвестиції мають зазнавати дефіциту ліквідності. Втім, за стабілізаційного періоду в країнах центральної і східної Європи всі без винятку державні підприємства, постійно мають або мали доступ до кредитів (як у Росії протягом 1992-1993 рр., чи через прямі/непрямі позики з Центрального банку, чи через накопичення боргів між підприємствами, врешті-решт легалізовані Центральним банком), або ж зазнавали однакової відмови в кредитиванні незалежно від їхньої рентабельності (надто в Польщі та Чехословаччині). І це стало основною причиною рецесії.

Більше того, схоже на те, що монетарні та кредитні обмеження в багатьох випадках повинні були перевизити наміри урядів (Calvo and Coricelli, 1992). Техніка пристосування номінальних акторів до монетарних і кредитних цілей, на основі занижених прогнозів інфляції, передбачала фактичне зростання грошової маси і кредитів у розмірах, нижчих від запланованих (Врло, 1993). Ставки процента, спочатку негативні і високі, були підвищені до високих позитивних реальних рівнів з метою зменшити попит на гроші і заохотити заощадження (Balcerowicz & Gelb, 1994). Однак, ставку процента всього-навсього пристосували до тривалої інфляції на окремі короткі періоди, тож фактична ставка процента зазнала широких коливань. Спочатку позики (включно з позиками держав) надавалися на винятково короткий термін. Це означало, що мали місце нестача фінансів на інвестування, односторонність фінансування облігацій і неспостійна ставка процента, на основі якої можна було б зробити оптимальний вибір. Часто, з метою применшити попит, ставка процента піднімалася згідно зі старими позиками, так само, як і згідно з новими, перекидаючи, таким чином, весь тягар удару від ставки процента на отримувачів позик. Крім того, ставка процента утримувалася на рівні, вищому від стійкого. Це породжувало тенденцію очікування інфляційних процесів. Наприклад, Росія в березні-квітні 1994 р. зазнала завищених реальних ставок процента: 100-180 % за рік з урахуванням поточної інфляції. У Польщі Центральний банк поставив мету досягти шестидесятьвідсоткової ставки додаткового фінансування за рік з урахуванням інфляційних прогнозів, що виявилось цілковито нісенітницею позицією і призвело до надто високих видатків при погашенні державного боргу. Врешті, обмежувальна монетарна політика і високі процентні ставки змусили підприємства вдаватися до накопичення платіжних заборгованостей іншим підприємствам, банкам, бюджетній сфері і своїм власним робітникам (ці заборгованості малися ліквідуватися інфляцією, але через короткий період часу виростили знову).

В Росії проведення монетарної політики ускладнилося через змішання поняття платіжної заборги і готівки, а також через неприпустиме накопичення державної заборгованості по зарплаті, через хаотичний розпад кредитно-грошової системи та через суперечності між урядовою політикою, націленою на

змінення кредитно-грошової системи, і роботою незалежного Центрального банку, який не зміг захистити купівельну спроможність грошей.

Криза фінансово-бюджетної системи

Після початкових надто високих показників у фінансово-бюджетній сфері, про що говорилося вище, і що призвело до набагато гострішої дефляції, ніж передбачалося, дефіцит бюджету виник майже повсюдно (за винятком Чехословаччини). Показники дефіцитів виявилися вищими за прогнозовані і це наочню доводило, як важко здійснювати фінансування за умов нерозвиненого фінансового ринку. Доходи підприємств, після одноразово отриманих історичних доходів, що покривали видати, отриманих через скориговану інфляцію та наддевальвацію, розтанули, причому реструктуризація і обмежування макроекономічна політика призвели до дійсної ревальвації та спаду виробництва. Одночасно зросли видатки на соціальні нужди, першочергово, внаслідок безробіття (сюди враховується ранній вихід на пенсію та надання пенсій за інвалідністю багатьом робітникам, що підлягали скороченню), а також внаслідок великих розмірів пенсій, які в давніх обставинах виявилися надто щедрими. На додачу, висока ставка процента, як в абсолютній величині, так і по відношенню до темпів зростання ВВП, також сприяли посиленню заборгованості. Прийняті схеми реституції майна і масової приватизації, на які виділялися величезні субсидії, скоротили потенційний дохід у бюджет (Kolodko, 1993; Balcerowicz and Gelb, 1994 і Таблиця 9.3).

Корені інфляції

Незважаючи на жорстку монетарну політику і позитивну реальну ставку процента інфляція тривала і мала темпи, набагато вищі за прогнозовані. В кращому разі вона повільно втрачала темп. Часто чинником, що спричиняє інфляцію, називають владу монополій. Але коли монополія може привести до одноразового підняття рівня цін, то це ще не доказ того, що монополія має пов'язуватися з повсякчасним підвищенням рівня цін. Звичайно, інфляція, що розвивається на додаток до підвищення початкових цін у зв'язку з ціновою реформою, виникає внаслідок початкового перевиробництва або через проведення політики стабілізації. Початкова надмірна девальвація (ціна за конвертованість), підтримка надій на інфляцію через підняття процентних ставок вище від рівня поточної інфляції, неминуче підвищення зарплатні швидшими темпами, ніж зростання цін після рішучого (спірно надмірного) початкового спаду в реальних і в доларових показниках, — це все наслідки перевиробництва. Крім того, інфляційний клин між фактичною зарплатною і видатками на робочу силу з'являється внаслідок податкових штрафів за перевищення заробітної платні понад статутні норми.

Інфляційний тиск на видатки частково сприняється повільною реакцією рівня безробіття на спад виробництва. А чинник постійних надій на інфляцію великою мірою утруднює контроль за її темпами. Побічні наслідки стабілізаційної політики, а також ряд позамонетарних чинників заслужову-

ють на більшу увагу, ніж їм загалом приділяється, порівняно з чинниками, що безпосередньо сприяють інфляційним процесам. Застарілі короткотермінові компроміси між інфляцією з одного боку та випуском продукції і рівнем безробіття з іншого боку, попри їхню причетність чи непричетність на Заході, у східній Європі справляють значний вплив (див. також розділ 3).

Торговельний баланс

На початкових стадіях перехідного періоду простежувалася тенденція до надмірних показників зовнішньої торгівлі, подібно до того, як у випадку з фінансово-бюджетним балансом. Це є наслідком сумісних чинників: сильного спаду внутрішнього виробництва, початкової надмірної девальвації (хоча й стримуваної намаганням досягти цілковито вільної торгівлі), зменшенням запасів (особливо сировини), легшим доступом до західних ринків і пошуків реалізації товарів.

Але незабаром подальший підйом справив прискорюючий ефект на імпорт засобів виробництва, що швидко зростає. Застій у торгівлі між партнерами зі сходу і з заходу означає, що має місце небажання до подальшого поліпшення доступу до ринків. Запаси зменшилися до нормального рівня, а фінансові обмеження, хоча все ще обов'язкові, поступово послаблялися. Швидке підвищення зарплатні в доларовому еквіваленті, як правило, шкодило конкурентоздатності зовнішньої торгівлі, що є неминучим, крім випадків, коли підвищення номінальної заробітної платні утримується на рівні з тенденцією продуктивності або нейтралізується девальвацією.

Але тут виникає питання, чи показники торговельної діяльності протягом перехідного періоду є наслідком тенденції до середнього конкурентоздатності, чи вони більшою мірою залежать від гнучкості цін. Очевидно, ключовими чинниками є пропозиція товарів на експорт і внутрішній попит на імпортові товари (що сам по собі залежить від попиту на інвестиції протягом перехідного періоду), і, звичайно, попит на зовнішньому ринку на експорт товарів даного регіону, що першочергово залежить від доступу до ринків (див. розділ 8).

Зовнішній борг, закордонні прямі інвестиції, резерви

У багатьох випадках перегляд термінів погашення зовнішнього боргу (і на додачу, як у польському варіанті, звільнення від плати на великий процент: 40%-75%) було попередньою умовою для впровадження і підтримки конвертованості валюти. За винятком Чехії і лише до деякої міри Румунії, тягар боргів і тривале їх накопичення — це загроза стабільності і перешкода для тривалого інвестування і подальшого зростання економічних показників (надто в Болгарії). Закордонні прямі інвестиції стали надходити в значно менших обсягах, ніж необхідно, як вважалося спочатку для того, щоб наздогнати Західну Європу. У будь-якому разі можливість використання закордонних фондів як джерел для

фінансування інвестицій обмежується зобов'язанням Центрального банку визначити наперед кредитно-грошові сукупності незалежно від потоків закордонних прямих інвестицій. Боротьба з кредитно-грошовою напругою тривала доти, доки потоки закордонних інвестицій не стали майже обтяжливими (див. цифри для Польщі і Чехії за 1994-1995 рр.).

Зміни, яких зазнали міжнародні резервні фонди, як здавалося, були пасивним наслідком попередніх зобов'язань започаткувати незалежну політику щодо усталення норми процента і курсу обміну, а також, скоріше, через зовнішні причини, ніж під прямим впливом більш весторонньої та гучної макроекономічної політики (див. також розділ 8).

Необхідність Суспільного Договору

Врешті-решт, здатність впровадити і підтримувати неінфляційну зайнятість і зростання економічного життя в економіках перехідного періоду, більш, ніж будь-де, рішуче залежить від тривалого обмежування витрат на робочу силу. Успіхи макроекономічної політики в Чехії великою мірою завдячують періодичному і частому контролю за рівнем заробітної плати, який здійснювався або безпосередньо, або через штрафні податки на завищення зарплатні. Втім, за ринкової економіки всі форми контролю за зарплатнею, як правило, можуть бути тільки тимчасовими і здійснюватися як виняткові заходи. В інших випадках вони є предметом переговорів і з цього приводу попередньо робиться домовленість у вигляді офіційного Суспільного Договору, який укладається в обмін на політичні чи інші економічні поступки. Австралійський Пакт може служити прикладом дуже успішного Договору такого типу.

Суспільний Договір великою мірою скоротив би макроекономічний тиск і макроекономічні витрати на перехідний процес. Основними умовами для успішної дії Суспільного Договору є: наявність сильних демократичних профспілок, які користувалися б широкою підтримкою і довірою своїх членів, а також — уряд, який би мав чіткі соціальні цілі, придатні для того, щоб їх можна було запропонувати профспілкам, і, крім того, сильна організація роботодавців, яка могла б служити запорукою того, що роботодавці не зривуть Договір. Такі умови поки-що не є наявними в економіках перехідного періоду. Однак вони є важливими складовими демократичного суспільства, і гарантія того, що їх буде створено, має відігравати велику роль в політичній економії перехідного періоду.

Рекомендації

Ми рекомендуємо:

- Стабілізаційний період має проходити швидкими темпами. Поступова стабілізація обтяжує економіку зайвими видатками. Ефективний вибір темпів існує лише для вузького кола проблем. Втім, створення і перебудова потрібних інституцій неминуче потребуватимуть певного часу.

- Слід вжити заходів, надто протягом фази стабілізації, щоб уникнути сильних порушень економічної рівноваги у сфері кредиту і ставки процента, які можуть виникати як наслідок економічної політики, коли програми стабілізації прив'язуються до номінальних монетарних сукупностей і високих норм процента.
- Переваги валютних відомств на час стабілізації нерідко перебільшуються.
- Самостійність у роботі центрального банку протягом стабілізаційного і перебудовного періодів — небажана. Якби не були переваги самостійності центрального банку за інших умов, у ході стабілізації і перебудови самостійність роботи центрального банку не дозволила б змусити уряд до проведення політики жорсткої економіки — який зможе взяти позику за рубежом або вольовим рішенням підняти ставку процента понад рівень, який можна було б підтримувати протягом певного часу. Самостійність роботи центрального банку може сильно затримати хід стабілізаційного періоду і проведення політики жорсткої економіки (через захист зайнятості чи ініціацію конфліктів, які могли б виникнути з політичною «співжиття») або підняти витрати на проведення такої політики (через надмірно високу ставку процента). Відтак, самостійність роботи центрального банку не принесе користі протягом стабілізаційного і перебудовного періодів.
- Обмеження бюджетних витратів протягом перехідного періоду є дуже бажаними.
- При здійснюванні політики обмеження бюджетних витратів за відповідних обставин відносно м'яка монетарна політика може мати сприятливий ефект на випуск продукції, зайнятість населення і витрати на погашення державного боргу.
- Склад і рівень бюджетних витратів відіграє важливу роль.
- При цьому слід заохочувати державні і приватні інвестиції.
- В економіках перехідного періоду Суспільний Договір має здійснюватися в рамках всієї макроекономічної політики, якщо наявні основні умови для його успішної дії.

10. Висновки

Отже, узагальнено рекомендації, що містяться у цій доповіді. Взяті разом, вони становлять основу пропонованого нами демократичного вирішення суспільних проблем, висунутих сучасною фазою економічних змін. У цій новій фазі, що заслуговує на увагу, країни Центральної та Східної Європи мають визначитися, якого типу суспільства вони прагнуть.

У нашому першому розділі «Соціальна демократія та економічні зміни» викладено придатну до застосування політичну економію. Цей загальний підхід може бути провідним при формулюванні стратегій, що ведуть до бажаної мети: сучасних соціально справедливих та нешкідливих для навколишнього середовища ринкових економік та повної інтеграції націй Європи. Йшлося, до того ж, скоріше про різні, ніж про єдину стратегію, оскільки різноманітними є країни цього регіону, і єдиний детальний план, який можна було б здійснити усюди — від Богемії до Уралу, — був би лише утопічною абстракцією.

Проте загальний підхід, рекомендований нами, повинен починатися з більш універсальних принципів, окреслених у першому розділі. У контексті європейської інтеграції, тобто інтеграції, яка визнає відмінність, ключовим моментом є потреба посилити суспільну відповідальність, побудувати інститути демократично розвинutoї держави. Успішні ринкові економіки потребують саме таких держав, хоча конкретний шлях розвитку у цьому регіоні слід обирати з урахуванням спадщини державного банкрутства, слабо розвинутої промисловості або надіндустріалізації, залишених у спадок старою системою, котра зазнала такого відчутного краху.

Неодноразово підкреслювалося, що суспільна політика і успішна розбудова держави мають спиратися на демократичну полеміку. Це потребує розвитку відповідної політичної мови та політичної культури. Це також може вимагати й більш серйозної і запеклої боротьби проти ракової пухлини корупції, — яка цілком заслуговує на таку назву, — котра може загрожувати перебудові навіть криміналом.

Перший розділ більш точно викладає основні принципи, висхідні для будь-якої соціально-демократичної стратегії, і ми нагадаємо їх читачеві: ця стратегія спирається на сильний розвиток ринкового капіталізму, але без зайвої влєвненості у тому, що тільки ринок є соціально ефективним. Соціально-демократична політична економія повинна включати вимогу рівності

можливостей і визнання, що можливості не можуть бути рівними, якщо існує дуже велика нерівність у прибутках.

Головною думкою, що пронизує всю роботу, є думка про те, що нерівність не просто несправедлива, — вона ще й неефективна. Важливий висновок, що випливає з вивчення розвитку різних націй, полягає у тому, що егалітарні передумови дійсно є більш сприятливими для швидкого економічного росту. Це додатковий важливий аргумент на користь чесності і соціальної справедливості у економічних справах. Наша прихильність до соціальної справедливості передбачає й обов'язок тривалої боротьби за ставтеву рівність. Серед різноманітних чинників комуністичної спадщини у Центральній і Східній Європі, які слід подолати, чільне місце займає й «алергія на фемінізм».

Одним з принципів нашої політичної економії є бажання досягти якомога ширшої участі у виробленні економічних рішень. Це може бути політичною ціллю, бажаною самою по собі, але водночас є й важливою складовою економічної ефективності, якої прагнуть люди даного регіону, намагаючись, природно, зменшити економічне відставання від своїх західних та північних сусідів.

У ході подолання цього відставання, як зазначалося наприкінці цього основного розділу, країни цього регіону, відштовхуючись у своєму розвитку від успадкованого навколишнього занедбаного, а іноді й такого, що перебуває у катастрофічному стані, середовища, повинні застосовувати стратегії, які базуються на оцідливому режимі розвитку. Цьому повинна надаватися перевага перед короткозорними планами економічного зростання, які базуються на продовженні отруєння повітря, яким ми дихаємо, води, яку ми п'ємо, та ґрунту, в якому ми вирощуємо наші врожаї.

Суспільне управління

Виходячи з основного підходу, викладеного у розділі I, ця доповідь спрямована на вироблення рекомендацій, які були б, наскільки це можливо, як специфічними, так і здійсненними. Вона починається з мікроекономіки та інституцій і просувається до макроекономіки. Ми почали саме з суспільного управління, оскільки жодна сучасна держава, що розвивається, неможлива без рішучих змін на краще у цій сфері. Будь-яка позитивна стратегія починається саме тут.

У деяких країнах уже спостерігався чималий прогрес у суспільному управлінні. Там, де цього не було, ми радимо першочергово адаптати до встановлення сучасних державних служб, особливо — ефективної податкової та митної служб та дієвої системи місцевого регіонального управління.

На державній службі повинні бути добре оплачувані професіонали, які б могли та хотіли здійснювати державну політику дією та неупереджено. Розвиток ефективної податкової системи є наріжним каменем розвитку

ефективної держави, він є вирішальним у запобіганні високій інфляції. Взагалі, повинна надаватися перевага податковій базі з нижчими податковими ставками і нижчими митними зобов'язаннями, котрі реально виконуються, перед системою вищих ставок, котра доповнюється «неформальним», тобто незаконним сектором. Це, напевно, є економічно більш раціональним, а соціально і політично — більш відповідальним.

Ефективна система місцевого та регіонального управління, яка довго не розвивалася в більшості країн цього регіону, потребує поміркованої митної системи з податком на майно, який, як видно, відіграє корисну роль.

В багатьох країнах, особливо в Росії, також необхідна військова реформа. Така реформа, зменшуючи розмір та бюджет збройних сил до рівня, який держави можуть собі дозволити, а співвідношення офіцерів та інших чинів — до західного рівня, повинна також забезпечити пристойну платню та умови для тих, хто залишається в армії, та встановити суворий цивільний контроль над збройними силами.

Політична воля до значного зменшення рівня корупції через використання стратегій, які вже спрацювали де-небудь в іншому місці, є вкрай необхідною для здорового соціально-економічного розвитку. Корупція розповсюджується не тільки тому, що неринкові структури забезпечують таку можливість; вона зростає й через те, що свідомо допускається як така, що забезпечує додаткову діяльність. Але це ілюзія: вона, скоріше, серйозне зло, котре збільшує приватні та суспільні ціни.

Корупція — один з факторів, що підривають суспільну довіру до держави. Держава, керована законом, повинна прагнути і бути спроможною проводити в життя майнові права, мати в своєму розпорядженні монополію сили та захищати своїх громадян. Зростання злочинності є головним фактором, що підриває довіру до держави та підтримку реформ.

Західні програми підтримки, котрі можуть і дійсно відіграють значну роль в цій сфері, повинні признаватися і найбільш ефективно здійснюватися з точки зору інтересів самих країн, що перебудовуються, позаяк ці програми часто містили у собі й ідеологічну упередженість щодо суспільного сектора, відштовхували кращих людей від внутрішнього суспільного управління, відволікали службовців від нормальної роботи численними та нескординованими міжнародними контактами.

Безробіття

Метою державного управління є служіння суспільству, і наступні два розділи книги присвячені саме цим соціальним проблемам. У першій фазі перебудови безробіття, по-перше, допускалося, навіть віталось як ознака прогресу. Деяке безробіття було дійсно неминимим, але високий рівень і тривалий характер безробіття більшості країн не є ani необхідним, ani задовільним. На підставі аналізу різних причин безробіття, загостреного втра-

тою капітального інвестування, ми дійшли певних політичних принципів, необхідних для створення пакету засобів, наближених до національних умов, для узгодженого наступу на економічні та соціальні проблеми.

Перші дві рекомендації, по суті, негативні: уникнути помилок у здійсненні фінансового та монетарного обмеження та уникнути «передчасної» тотальної торговельної лібералізації до того, як відбудеться певна реструктуризація існуючого становища, покладаючись замість цього на поміркований, узагальнений і тимчасовий тариф, націлений на збереження тієї діяльності, котра приносить певну додаткову вартість.

Однак цього недостатньо для суспільств, які перебудовуються, навіть якщо надмірне та надто тривале безробіття й не є наслідком помилок, яких припустилися у першій фазі. Більш бажаною є активна політика зайнятості такого виду, яка ефективно здійснювалася у Чеській та Словацькій республіках. В Австрії та Швеції, наприклад, рівень безробіття залишається стійко нижчим за середній рівень по Європі. Щоправда, це вимагає програм з перепідготовки, мобільності грантів, обмеженого та лімітованого субсидування витрат на зарплату (особливо, на соціальне страхування) і передачі допомоги по безробіттю тим, хто наймає безробітних, особливо, безробітних впродовж тривалого часу.

До того ж, ми рекомендуємо заохочувати перемищення наявного капіталу до більш ефективної, надійної та такої, що у відносно короткий термін створює робочі місця, сфери діяльності. Таким чином стане необхідною прискорена ліквідація збиткових державних підприємств.

Наше дослідження особливо ясно свідчить, що слід робити все можливе для заохочення конкурентоздатного капітального інвестування з широким пакетом засобів, які створюють про-інвестиційну політику. Життєво необхідно підвищити інвестиційну частку у національному доході, і саме у такий спосіб, який краще заохочував би достатнє зростання доходу. Інфраструктурне інвестування — прямий шлях до цього, і в усіх країнах регіону ця слабкорозвинута сфера могла б забезпечити прямі засоби стимуляції зайнятості, зменшуючи трансфертні платежі і укріплюючи довіру.

Завдання повної зайнятості вимагає стимулювання дійсно гнучкої системи оплати праці, що, проте, не може бути підставою для непродуманої політики урізання зарплати, яка наврод чі буде мати успіх як економічний, так і соціальний. Справжня гнучкість заробітної плати означає, наприклад, оплату за результатом. Рух до трьохсторонніх соціальних контрактів — найбільш бажана мета, котра підривається на сучасному етапі ліквідації всіх трьох сторін.

Вся політика ринку праці має бути розглянута з погляду на головну політичну дилему — на вибір між американським варіантом (менше безробіття, проте більш розсіяна бідність, навіть серед тих, хто працює) і західно-європейським (більше безробіття, але менше бідності, прийнятним серед працюючих). Ясно, що найкращий шлях до зменшення гостроти цієї дилеми і зупинки руху у напрямку до рівноваги між низькою зарплатою і низькою

продуктивністю проходить через поновлення економічного росту. Засоби, рекомендовані ринком праці, спрямовуватимуть цей процес переходу до вищого економічного росту, але такого, в якому політика зайнятості не формувалася би поспіхом, але залишалася головним політичним завданням.

Соціальна політика

Соціальна політика також є фундаментальною і невід'ємною частиною економічної стратегії і не повинна вважатися другорядною, як це часто трапляється. Соціальна політика має бути збалансованою щодо регулятивності та сприятливості. Без соціального пом'якшення найгостріших упадів регулювання значна перебудова може стати політично та морально неприйнятною. Але такий соціальний захист повинен полегшувати необхідні зміни, не перешкоджаючи їм. Успішна соціальна політика повинна базуватися на широких публічних дебатах і дискусіях. Надійна соціальна політика має бути результатом активної демократії, а не роботи маленької групи експертів. Для формулювання такої політики необхідна надійна і широко доступна соціальна статистика.

Економічний розвиток потенційно є однією з найефективніших програм подолання бідності, позаяк причиною збідніння останнім часом є саме падіння реальних доходів, а не зростання нерівності. Однак не має підстав вважати, що достатньо було б повернення до зростання доходів. Більш того, наявний та передбачуваний суспільний гарантований чистий дохід, будучи моментом «впевненості у завтрашньому дні», робить реформу можливою навіть для тих, хто ніколи не матиме зиску від цього чистого доходу.

Щодо необхідності модифікувати існуючі системи, котрі надто глибоко вкорінені в старій системі, то існуючі пенсійні системи треба реформувати радикально. Середній пенсійний вік має бути урівнений для чоловіків і жінок і досягати 65 років. Треба ввести перевірку при виході на пенсію для визначення пенсії. Це може дозволити збільшити рівень пенсій, залежно від фінансової ситуації і рівня тарифів по безробіттю.

Інший важливий момент більшості систем регіону — дитячі виплати (тобто грошові виплати матерям для підтримки дітей) — є цінним соціальним досягненням і має бути збереженим і, по можливості, розвинутим у більшості країн регіону. (Угорський приклад, однак, де надмірна щедрість, як виявилось, не була підтримана фінансово, попереджає, що така політика повинна мати певні обмеження.) Правильно визначена допомога на дітей є потужною і добре спланованою вдалою зброєю проти бідності та одночасно важливим інвестуванням у майбутнє.

Можна зрозуміти заклик до ощадливого використання допомоги в умовах серйозної економічної скрути. Однак здійснення соціальної допомоги через засоби контролю часто має шкідливі наслідки або є непродуктивним, як неодноразово свідчив досвід західних країн. Це, разом з адміністративним труднощами, свідчить, що пропонована політика не завжди є

ефективною. До того ж досвід повоєнної Європи взагалі демонструє позитивну економічну цінність солідаристської соціальної політики. Міжнародний досвід, включаючи і досвід країн східно-азіатського дива, доповнює докази того, що початково рівноправні структури сприяють розвитку, створюючи коло надійності. Висока та зростаюча нерівність шкідлива для розвитку, а причинною розпаду старої системи була не надмірна рівність.

Щоб запобігти непропорційно великому тиску тягаря необхідності пристосування на плечі жінок, необхідні особливі зусилля. Найважливіші і невідкладні площини діяльності в цьому напрямку містяться у сфері соціальних служб (особливо, догляду за дітьми) та у сфері загальних уповноважень, де представництво поступово стало чисто формальним або ж зовсім відсутнє.

Що стосується життєво важливої сфери охорони здоров'я, то треба визнати, що повна приватизація медичного сектору неефективна, дуже дорога і соціально небажана. Це ні в якому разі не применшує необхідності енергійних дій по підвищенню якості медичної охорони, розширенню можливостей здійснюваного пацієнтами вибору та нормалізації історично неадекватної зарплати працівників охорони здоров'я. Охорона здоров'я не є звичайним товаром, який краще розподіляється через приватний ринок. Держава повинна відігравати домінуючу роль у структуризації та фінансуванні медичного сектору. Звичайно, це не означає, що держава повинна володіти усіма лікарнями та працевлаштовувати усіх лікарів. Як показує західноєвропейський досвід, тут можливі різноманітні організаційні форми. У сфері охорони здоров'я експериментування щодо передачі у володіння має базуватися на практичних міркуваннях і бути контрольованим, хоча, водночас, і враховувати дійсно універсальне прагнення до кращого споживання, вищої якості та реструктуризації з метою унеможливлення тих неадаптивностей, що карикатурно відбивають сталінську команду економіку з її наголою на випуску кількості продукції.

Відзначимо, що суттєве покращення стану здоров'я, забезпечується не службовою охороною здоров'я, як помилково вважає більшість населення, а покращенням способу життя і зовнішнього соціального та фізичного оточення. Тому проблема алкоголізму є особливо гострою у багатьох країнах.

І, насамкінець, освіта та навчання — це інвестування у майбутнє. Держава повинна забезпечити ці сфери необхідними фінансами і надати відігравати в них домінуючу роль. Практику залишення цих галузей напризволяще треба зупинити.

Сільське господарство

Не можна ігнорувати належний розвиток сільського господарства, яке є важливим для поліпшення і становища тих, хто злишається у цьому секторі, і добробуту всього населення, яке взагалі є споживачем у цьому секторі. Ми рекомендуємо демонополізацію поставок, організацію обробки

та маркетингу, організацію допоміжних служб та розповсюдження сучасної технології. Зменшення невинуватених витрат при зберіганні продукції за допомогою таких засобів, як приватизація, залишається нагальним та найголовнішим завданням у Росії, Україні і Білорусії.

Можна вжити заходів по збільшенню частки внутрішніх ринків, утримуваних вітчизняними виробниками, не заважаючи шкоди інтересам споживача. Залежно від місцевих обставин, слід орієнтуватися на середні тарифи, щоб заохотити вхідження іноземних фірм у стабільні продовольчий та торговельний сектори.

Виробництво харчових продуктів залишатиметься в деяких країнах важливою галуззю і повинно заохочуватися більшою доступністю необхідних потужностей та сприятливою політикою оподаткування. Треба покласти край здирництву, яке організаційні структури практикують щодо села. Сільськогосподарські структури повинні відбивати бажання сільського населення та потреби динамічної економіки. Зусилля по започаткуванню несільськогосподарської діяльності у сільській місцевості зроблять здійснення цієї політики значно легшим та суспільно дешевшим. І нарешті, субсидії ЄС на експорт сільськогосподарської продукції у країни Центральної та Східної Європи треба ліквідувати. Вони шкідливі для переважної більшості громадян усієї Європи.

Промисловість та сфера послуг

У промисловості, де фундаментальна реконструкція вимагає нагальних реформ, необхідна політика фінансового і корпоративного управління та інституту, що заохочують самофінансування. Держава повинна відігравати належну роль у сприянні інфраструктурному інвестуванню, навчально та стимулювати дослідження і розвиток. Ринкові структури та інститути, а також реконструкція підприємств з державною формою власності не розвиваються автоматично, а вимагають свідомих зусиль. Розвиток експорту — ще один вид діяльності, що цілком належить до компетенції держави, котра сприяє усуненню бар'єрів, що є суттєвими чинниками ринкових неадаптив, особливо тих, які виникають внаслідок інформаційних «щилин» або ризику.

З погляду на економічні та політичні фактори дуже бажаною є комерціалізація та приватизація більшості підприємств з державною формою власності. Також необхідне створення та заохочення фінансових інститутів, котрі здійснюють інвестування. Це корисна сфера діяльності для міжнародних фінансових посередників, національних урядів та місцевих підприємств.

Участь західних спеціалістів з управління, технічного виробництва і маркетингу, у реконструкції на місці, чи то у формі прямого інвестування західних фірм, а чи у вигляді довгострокового надання допомоги західними добровольцями, може забезпечити цінну підтримку.

Неприбутковий сектор також має великий потенціал. Розвиток цієї сфери буде важливим і для працевлаштування нащадків і для життєвого розвитку громадянського суспільства.

Корпоративне управління

Рішучі зміни у промисловості і сфері послуг повинні супроводжуватися розвитком інститутів корпоративного управління. Найпершим вищальним кроком є введення нормативних критеріїв для забезпечення чесності і законності корпоративного управління, відсторонення корпоративних керівників з кримінальним минулим, і закони, що забороняють зловживання ринковою владою.

Положення про ринок як дієвий регулятор спирається на концепцію конкурентоспроможного ринку. Економіки Центральної та Східної Європи гостро потребують засобів для стимулювання конкуренції, особливо внутрішньої.

Розвиток корпоративних структур, котрі найкраще стимулювали б довгострокове зростання, як свідчить міжнародний досвід, ліпше здійснити через посередництво систем, в яких банки утримують значні пакети акцій і уважно контролюють процес свого інвестування.

Існує також необхідність контролювати процес передачі власності підприємств робітникам, який зумовлений сучасними приватизаційними програмами, та протидіяти будь-яким негативним наслідкам, які можуть виникнути впровадженні їх реалізації, задаючи шкоди зростанню добробуту. Справжнім кооперативам, з іншого боку, має бути надана допомога через технічне сприяння, через податкові пільги щодо виробничих кооперативів та через доступність кредитування за середніми процентними ставками.

Звичайно, без серйозного інвестування не буде відчутного зростання, і для забезпечення притоку капіталовкладень у життєздатні інвестиційні проекти треба докладати зусиль, оскільки самі ринки не можуть гарантувати адекватного забезпечення такого притоку. Там, де складність фінансових структур очевидно спричиняє нестачу капіталовкладень у життєздатні інвестиційні проекти, необхідно серйозно розглядати питання про створення спеціальних інвестиційних банків. Такі банки повинні діяти дистанційовано від держави, мати незалежне управління і бути підпорядковані жорсткому бюджетному примусу.

Міжнародна торгівля та європейська інтеграція

Політика успішного розвитку повинна виходити з історичного досвіду економічно розвинутих країн і міжнародної торгівлі та фінансової політики. Політика, рекомендована Бреттонвудськими угодами про післявоєнне валютне регулювання, розбігається з тією, якої дотримуються багато з цих

країн. Важливим висновком, що випливає звідси, є відстоювання необхідності тимчасового протекціонізму там, де швидка і необґрунтована лібералізація торгівлі може призвести до швидкої втрати потужностей та до гальмування росту платіжного балансу. Пряме іноземне інвестування також може приваблювати захищений ринок, але той захист має бути обґрунтованим внутрішніми джерелами і поступовою відмовою від дискримінаційних тарифів. Як історичний, так і сучасний досвід вчать обережно ставитися до короткострокових позик та вітати іноземні інвестиції у фінансові активи.

Зменшення відтоку капіталу є пріоритетним завданням і повинно супроводжуватися, головним чином, стабілізацією внутрішнього грошового обігу, розвитком приваблених, захищених державою ринків і забезпеченням ясного, стабільного і реального валютного та податкового законодавства.

У стимулюванні торгівлі, яке припинилося разом з розпадом старої системи, зацікавлені зрештою всі партії. Ми пропонуємо заохочення активів через зменшення ціл на експорт і забезпечення належних і ретельно відрегульованих пільг експортерам ЄС. Це плідна галузь діяльності для міжнародних фінансових інститутів. Регіональні торговельні організації також можуть відігравати корисну роль у зменшенні торговельних бар'єрів і заохоченні торгівлі.

Стрижневим питанням політики буде питання про вступ до Європейського Союзу. І країни-претенденти, і ЄС повинні уважно і серйозно підготуватися до наступних переговорів по розширенню ЄС. ЄС має зменшити витрати на Єдину Сільськогосподарську Політику і повернутися до національного контролю за підтримкою прибутків фермерів. Країни-претенденти повинні і надалі розвивати структурні зміни, які вони вже розпочали, дотримуючись правил ЄС у багатьох галузях — від політики охорони оточуючого середовища до соціальної політики.

Макроекономічна політика

У сучасній економічній ситуації в країнах цього регіону існують обмежені можливості для макроекономічного управління. Більше того, існує широкий простір для деструктивних тенденцій у макроекономіці. У межах такої загальної ситуації макроекономічна стабілізація має бути прискорена. Повільна стабілізація обтяжує економіку зайвими витратами. Ефективний вибір темпу стабілізації виходить за межі вузького питання. Проте інституціональне будівництво і реконструкція неодмінно вимагають часу. Нездатність до стабілізації сама по собі не обов'язково має зупинити процес перебудови, однак, як свідчить досвід Росії та України, може різко погіршити матеріальний стан громадян цих країн.

Ліквувальні властивості, що їх приписують деяким сучасним панaceaм — валютним фондам та центральному незалежному банку, насправді ілюзорні. Позитивні властивості валютних фондів часто перебільшуються.

Що ж до центрального банку, то незалежно від його переваг в інших відношеннях, у випадку стабілізації та трансформації економік він не може тиснути на уряди, що самі не бажають цього. З іншого боку, він цілком здатний заважати стабілізації і суворій політиці, підвищуючи свої ставки.

У перехідний період є важливими та дуже бажаними фінансові засоби регулювання. Якщо таке регулювання відбувається за відповідних умов, відносно послаблена монетарна політика може сприятливо впливати на випуск продукції, зайнятість і витрати по обслуговуванню державного боргу. Важливо також, щоб розподіл відповідей рівно бюджетних витрат. Повинно стимулюватися суспільне і приватне інвестування.

І насамкінець, однією зі складових фундаменту макроекономічної політики у перехідних економіках (там і тоді, де для цього наявні передумови), має бути суспільна угода. Неготовність усіх трьох сторін до тристоронньої угоди цілком очевидна в більшості країн. Це знов-таки повертає нас до вихідного положення про бажаність соціал-демократичної стратегії, котра сприятиме подальшому розвитку демократії і громадянського суспільства, і, в свою чергу, процвітатиме в умовах ринкової економіки, підтримуваної сучасною демократичною державою, що розвивається і усвідомлює свою суспільну відповідальність.

Посилання

- Abel I & Bonin J (1993) "State desertion and convertibility", in Székely, I. & Newbery, D. (1993)
- Abel I & Székely I (1995) "Financial intermediation and industrial restructuring", in Landesman M and Székely I (1995)
- Amsden A, Kochanowicz J & Taylor L (1994) *The market meets its match*, Harvard UP, Cambridge Mass
- Ash T & Hare P (1994) "Privatisation in the Russian Federation: changing enterprise behaviour in the transition period", *Cambridge Journal of Economics* vol 18 no 6, December
- Åslund A (1995) ed *Russian economic reform at risk*, Pinter, London & New York
- Avramovic D (1994) "Reconstruction of the monetary system and economic recovery in Yugoslavia 1994: analytical framework, results and problems" WIIW, Vienna
- Balas K (1995) "Transition crisis in the Hungarian R&D sector", *Economic Systems* vol 18 no 3
- Bakercowicz L & Gelb A (1994) "Macropolicies in transition to a market economy: a three year perspective" World Bank, Washington DC, April
- Baldwin RE (1994) *Towards an integrated Europe* CEPR, London
- Barr N (1994) ed *Labor markets and transition in central and eastern Europe*, Oxford University Press, Oxford
- Bergström L (1994) "Corporate governance in newly privatised Russian enterprises: a field study", *Östeconomiska Institutet Working Paper* no 80, Stockholm
- Bird R, Ebel R & Wallich C (1995) eds *Decentralization of the Socialist State* World Bank Books, Washington DC
- Blanchflower D & Freeman RC (1993) "The legacy of Communist labour relations", *CEPR Discussion Paper*, no 180, London, November
- Blasi J (1994) "Ownership, governance and restructuring", in Lieberman & Nellis
- Boeri T (1994) "Transitional unemployment", *Economics of Transition*, vol 2 no 1
- Blejer M, Calvo G, Coricelli F & Gelb A (1993) "Eastern Europe in transition, from recession to growth?" World Bank, Washington DC, May
- Bruno M (1993) "Stabilisation and reform in eastern Europe: preliminary evaluations", in Blejer *et al* eds (1993)
- Burda MC (1994) "Structural change and unemployment in central and eastern Europe: some key issues", *CEPR Discussion Paper* no 977, June, London
- Burn JP (1993) China's administrative reforms for a market economy, *Public Administration and Development*, vol 13, no 4 October
- Calvo G & Coricelli F (1992) "Stagflationary effects of stabilisation programs in reforming socialist countries: enterprise side and household side factors", *The World Bank Economic Review* vol 6 no 1
- Calvo G & Coricelli F (1993) "Output collapse in eastern Europe, the role of credit", *IMF Staff Papers* vol 40 no 1
- CEPR (1992). *Is bigger better? The economics of EC enlargement*, London
- Chang H-J (1993) "The political economy of industrial policy in Korea", *Cambridge Journal of Economics* vol 17 no 2 June
- Commander S & Coricelli F eds (1995). *Unemployment, restructuring and the labor market in eastern Europe and Russia* EDI Developments Studies, The World Bank, Washington DC
- Corbett J & Mayer C (1991) "Financial reform in eastern Europe: progress with the wrong model", *Oxford Review of Economic Policy* vol 7 no 4, winter
- Cornia GA (1994) "Poverty, food consumption and nutrition during the transition to a market economy in Eastern Europe", *American Economic Review*, AEA Papers and Proceedings, vol 84 no 2, May
- Cornia G & Stewart F (1993) "Two errors of targeting" *Innocenti Occasional Papers* EPS 36, UNICEF, Florence
- Corruption and Reform* vol 7 no 2 (1992) (This is a special issue which contains selected papers from the 5th International Anti-Corruption Conference). (This journal has now been merged with the journal *Crime, Law and Social Change*.) (???)
- Court of Auditors (1994) "Annual Report concerning the financial year 1993", chapter 12 | "Co-operation with the countries of central and eastern Europe and with the successor republics of the former Soviet Union", *Official Journal of the European Communities* vol 37, 24 November. See also the reply of the Commission ("Court of Auditor's report: Commission answers allegations over aid to Eastern Europe and NIS") in its press release dated 16 November 1994 available in the RAPID database
- Csaba L (1992) "Macroeconomic policy in Hungary: Poetry versus reality", *Soviet Studies*, vol 44, no 6
- Currie D, Levine P & Pearlman J (1995) "Can delegation be counterproductive? The choice of conservative bankers in open economies", *CEPR Discussion Papers* no 1148, London

- D'Aubert F (1994) *Main basse sur l'Europe. Enquête sur les dérives de Bruxelles* Plon, Paris
- de Jong H (1995) "European capitalism", *Review of Industrial Organization* August
- Dong Lisheng (ed, 1994) *Administrative reform in the People's Republic of China* IIAS, Leiden
- Dornbusch R (1990) "Strategies and priorities for reform", in Marer & Zecchini eds (1990).
- Dyker D (1994) "Technology policy and the productivity crisis in Eastern Europe and the former Soviet Union", *Economic Systems* vol 18 no 2
- Earle J & Estrin S (1995) *Employee ownership in transition*, London Business School, London
- Earle J, Estrin S & Leshchenko L (1995) *The effects of ownership on behaviour: is privatisation working in Russia?*, London Business School, London
- EBRD (1994). *Transition Report* European Bank for Reconstruction and Development, London, October
- EBRD (1995). *Transition Report update* European Bank for Reconstruction and Development, London
- ECE (1994a) The ECE economies in 1994, chapter 2 of *Economic Bulletin for Europe*, vol 46 UN, NY & Geneva
- ECE (1994b) *Economic Survey of Europe in 1993-1994*, UN, New York & Geneva
- Ellman M (1994) "Transformation, depression and economics: some lessons", *Journal of Comparative Economics* vol 19 no 1, August
- Ellman M (1995) "European capitalism: a comment", *Review of Industrial Organization* August
- Fajth G (1994) "Family support policies in transitional economies: challenges and constraints", *Innocenti Occasional Papers*, EPS 43, UNICEF, Florence
- Freeman RC (1993) "What direction for labour market institutions in eastern and central Europe?", *CEPR Discussion Paper* no 157, London, July
- Freinkman L (1995) "Financial-industrial groups in Russia: Emergence of large diversified companies", *Communist economies and economic transformation* vol 7 no 1, March
- Gerschenkron A (1962) *Economic backwardness in historical perspective*, Harvard UP, Cambridge Mass
- Glyn A & Miliband D (1994) eds *Paying for inequality: The economic cost of social justice*, Institute for Public Policy Research, Rivers Oram Press, London
- Granick D (1987) *Job rights in the Soviet Union: their consequences*, CUP, Cambridge
- Hare P & Hughes G (1991) "Competitiveness and industrial restructuring in Czechoslovakia, Hungary and Poland", *CEPR Discussion paper* no 543, London

- Hanke S & Schuler K (1994) *Russian currency and finance: a currency board approach to reform*, John Hopkins UP, Baltimore
- Herr H *et al* (1994) eds, *Macroeconomic problems of transformation*, Elgar, Aldershot
- Hesse JJ (ed 1993) *Administrative Transformation in Central and Eastern Europe* Blackwell, Oxford
- House of Lords (1994) *The implications for agriculture of the Europe Agreements* House of Lords Select Committee on European Communities, London, HMSO
- IMF (1995) *Russian Federation*, IMF Economic Reviews 16, 1994, IMF, Washington DC
- Inman RP (1985) *Managing the service economy*, Cambridge UP, Cambridge
- Kafka A (1994) "Governance of the Fund", in *International Monetary and Financial Issues for the 1990s*, vol IV UNCTAD, NY
- Kaldor N (1967) *Strategic factors in economic development*, New York State School of Industrial and Labor Relations, Ithaca, NY
- Klitgaard R (1988) *Controlling Corruption* Univ. of Cal. Press, Berkeley
- Kolodko G (1993) "From output collapse to sustainable growth in transition economies: the fiscal implications", *Working Papers* no 35, Institute of Finance, Warsaw, June
- König K (1992) "The transformation of a 'real-socialist' administrative system into a conventional Western European system", *International Review of Administrative Sciences* vol 58, no 2 June
- Kornai J (1994) "Transformational recession: the main causes", *Journal of Comparative Economics* vol 19 no 1, August
- Kregel J *et al* (1992) *The market shock*, Austrian Academy of Sciences, Vienna
- Kuznetsov E (1993) "How can an economy adjust to simultaneous market and government failure? Lessons from the Soviet Union, contemporary Russia and countries of late-late industrialisation", *Communist Economies and Economic Transformation*, vol 5, no 4
- Lainela S & Sutela P (1994) *The Baltic economies in transition*, Bank of Finland, Helsinki
- Landesmann M & Székely I (1995) eds *Industrial restructuring and trade reorientation in eastern Europe*, Cambridge UP, Cambridge
- Layard R (1995) "Unemployment policy: did Russia do it right?", ASSA conference paper, Washington DC 6-8 January
- Layard R, Blanchard O, Dornbusch R & Krugman P (1992) *East-West migration: the alternatives*, MIT Press, Cambridge Mass & London

- Liberman I & Nellis J (1994) eds *Russia: creating private enterprises and efficient markets*, World Bank, Washington DC
- Marer P & Zecchini S (1990) eds *The transition to a market economy, vol 1, The broad issues*, OECD, Paris
- Marglin S & Schor J (1990) eds *The golden age of capitalism*, Oxford University Press, Oxford
- Mayer C (1990) "Financial systems, corporate finance and economic development", in G. Hubbard ed, *Asymmetric information, corporate finance and investment*, University of Chicago Press, Chicago
- McAuley A (1994) "Social welfare in transition: What happened in Russia", Research paper no 6, World Bank, Washington DC
- McKinnon R I (1993) *The order of economic liberalization* 2nd ed, John Hopkins UP, Baltimore & London
- Milanovic B (1993) "Social cost of transition to capitalism: Poland 1990-91", Research paper no 2, World Bank, Washington DC
- Milanovic B (1994) "A cost of transition: 50 million new poor and growing inequality", *Transition* vol 5 no 8, October
- Ners K & Buxell I (1995) *Assistance to transition survey 1995*, IEWS, Warsaw
- Nuti DM (1992) "Lessons from the Stabilisation programmes of central and eastern European countries, 1989-91", *Economic Papers* no 92, May, Commission of the European Communities, Brussels
- Nuti DM (1995) *Employeeism: corporate governance and employee share ownership in transitional economies*, mimeo, London Business School, London
- Obman J (1993) "Military reform in the Czech Republic", *RFE/RL Research Report* vol 2, no 41, 15 October
- OECD (1994a) *Agricultural policies, markets and trade. Monitoring and outlook 1994*, OECD, Paris
- OECD (1994b) *Poland 1994 OECD Economic Survey*, Paris 1994
- Pankow W (1993) *Work institutions in transformation. The case of Poland 1990-92*, Friedrich Ebert Stiftung, Warsaw
- Пансков В. Цель налоговой реформы — укрепление бюджета // Ваш партнер. — Экономика и жизнь: 1994. — № 51. — С. 2.
- Pelikan P (1992) "The dynamics of economic systems, or how to transform a failed socialist economy", *Journal of Evolutionary Economics* vol 2
- Perczynski M et al (1994) eds *After the market shock*, Dartmouth, Aldershot
- Pinto B, Belka M & Krajewski S (1993a) "Transforming state enterprises in Poland: Microeconomic evidence on adjustment", *Working Paper WPS 1101*, World Bank, Washington DC
- Pinto B, Belka M & Krajewski S (1993b) "Transforming state enterprises in Poland: evidence on adjustment by manufacturing firms", *Brookings Papers on Economic Activity* no 1
- Portes R (1993) ed *Economic transformation in central Europe: a progress report*, CEPR & European Communities, London & Luxembourg
- Portes R (1994) "Transformation traps", *Economic Journal* vol 104, September
- Проблемы становления малого бизнеса в переходный период. — М.: Высшая школа экономики, 1994.
- Public Administration and Development* (1993) "Reforming public sector management in centrally-planned and transitional economies", special issue of *Public Administration and Development* vol 13 no 4, October
- Radosevic S (1994) "Strategic technology policy for Eastern Europe", *Economic Systems*, vol 18, no 2
- Rask KJ & Rask KN (1994) "The pivotal role of services in transitional economies: lessons from the West", *Economics of Transition* vol 2 no 4
- Rice EM (1992) "Public administration in post-socialist Eastern Europe", *Public Administration Review* vol 52, no 2 March-April
- Роров С. Устоят ли вооруженные силы России? // Независимая газета. — 1994. — 3 ноября.
- Rosati DK (1993) "Poland: glass half empty", chapter 7 in Portes R (1993) ed
- Rosati DK (1994) "Output decline during transition from plan to market", *Economics of Transition* vol 2 no 4
- Rowthorn RE & Wells JR (1987). *Deindustrialization and foreign trade*, Cambridge UP, Cambridge
- Rutland P (1993) "Thatcherism, Czech style: transition to capitalism in the Czech republic", *Telos* no 94 winter 1992-1993
- Schmieding H (1993) "From plan to market: on the nature of the transformation crisis" *Weltwirtschaftliches Archiv* vol 129 no 2
- Schofield R, Brada JC & Slay B (eds) *The role of international financial institutions in central and eastern Europe* Munich, 1995
- Sheppard M (1994) "Constraints to private enterprises in the FSU: approaches and applications to Russia", in Lieberman & Nellis
- Singh A (1995) *How did east Asia grow so fast?* UNCTAD Discussion Paper no 97, Geneva, February
- Singh A & Hamid J (1992) *Corporate financial structures in developing countries*, IFC Technical Paper no 1, World Bank, Washington DC
- Standing G (1995) *Reviving dead souls: enterprise restructuring and Russian unemployment*, ILO, Geneva.
- Starodubrovskaya I (1995) "Financial-industrial groups: illusions and reality", *Communist economies and economic transformation* vol 7 no 1, March

Stavakis P (1993) "State-building in post-Soviet Russia: The Chicago boys and the decline of administrative capacity", Kennan Institute Occasional Paper, Washington DC

Stavakis P (1994) "Regionalism, the soft state and the transformation process" paper presented at the conference on Public Administration and the Transformation Process, Tallinn, March

Székelly I & Newbery D (1993) *Hungary: an economy in transition*, Cambridge UP, Cambridge

Takla L (1995) "Issues of corporate governance in the Visegrad countries", conference paper, BASEES, Cambridge

Tang Wenfang (1993) "Post-socialist transition and environmental protection", *Journal of Public Policy*, vol 13 part 1, January-March

Tanzi V (1993) ed *Transition to market: Studies in fiscal reform*, IMF, Washington DC

Taylor L (1987) IMF conditionality: Incomplete theory, policy malpractice, in R.S.Browne (ed) with introduction by R.J.Myers *The Political Morality of the International Monetary Fund, Ethics and Foreign Policy* vol 3 Transaction: New Brunswick

Thomas J W & Grindle M S (1990) "After the decision: Implementing policy reforms in developing countries", *World Development* vol 18, no 8

Tracy M (1994) *East-West European agricultural trade. The impact of association agreements*, APS — Agricultural Policy Studies, Belgium

UNICEF (1993) *Public policy and social conditions*, Regional monitoring report no 1, UNICEF, Florence

UNICEF (1994) *Crisis in mortality, health and nutrition*, Regional monitoring report no 2, UNICEF, Florence

Varese F (1994) "Is Sicily the future of Russia? Private protection and the rise of the Russian Mafia", *Archives Européennes de Sociologie* vol XXXV (2) November

van Frausum YG (1995). "Industrial restructuring in Romania: Diagnosis and strategies", *Europe-Asia Studies* vol 47 no 1

van Zon H (1994) *The future of industry in central and eastern Europe*, mimeo, Institute for Work and technology, Gelsenkirchen

Vaughan-Whitehead D (1993) Minimum wage in central and eastern Europe: slippage of the anchor, ILO-CEET Reports no 1, Budapest, October

Webster L with Franz J, Artemiev I & Wackman H (1994) "Newly-privatised enterprises: A survey", in Lieberman & Nellis

Wilkinson R (1994) "Health, redistribution and growth" in Glyn & Miliband

World Bank (1995) *Farm restructuring and land tenure in reforming socialist economies*, World Bank Discussion Papers no 268, World Bank, Washington DC

Ющенко С. Военным министром должен быть гражданский человек // Российские вести. — 1994. — 18 ноября.



Центр громадянської просвіти «Київське братство» був заснований у травні 1996 року як неурядова некомерційна організація, що має на меті поширення в Україні сучасних наукових, соціальних, політичних знань. Орієнтуючись насамперед на діяльність, спрямовану на сприяння інформаційному забезпеченню розвитку громадянського суспільства в Україні, Центр зосереджує свою увагу на видавничій діяльності.

Серед членів Центру — доктори та кандидати наук у галузі філософії, історії, журналісти, соціологи, політологи, юристи. Такий науковий та творчий потенціал дає змогу Центру здійснювати на високому рівні видання наукової, соціальної та політичної літератури, віддаючи перевагу найбільш актуальним та новаторським розробкам. Будучи недержавною організацією, Центр намагається підтримувати незалежні наукові дослідження, а також видавничі програми громадських організацій.

Завдяки широким зв'язкам з науковими та іншими громадськими установами, а також існуючій службі наукового маркетингу Центру, він має змогу здійснювати цільове розповсюдження наукової та іншої спеціалізованої літератури.